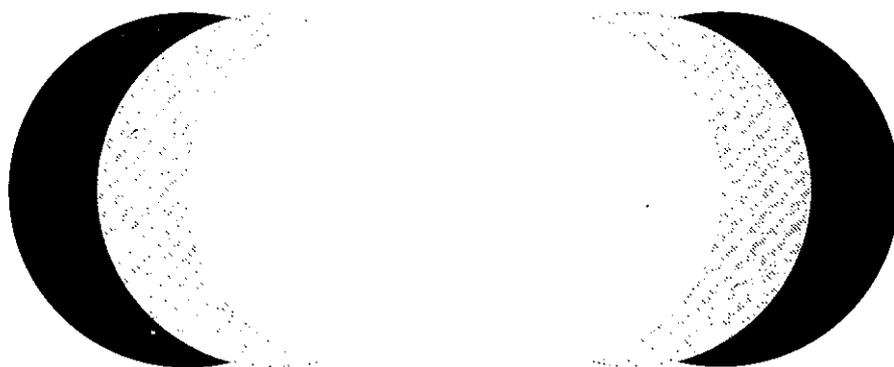


これからの都市づくりと都市計画制度

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
最終報告書



2004年3月

財団法人 日本都市センター

はしがき

この調査研究報告書は、2002年度、2003年度の2カ年にわたり（財）日本都市センターが全国市長会からの委託により実施した、「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」の最終報告書である。

これまでの都市づくりは、経済的な豊かさを追求することが大きな目的となっており、それによって物質的には恵まれ、生活の利便などの快適さも享受できるようになった。しかし、経済的な豊かさを追求することによって失われたものも少なくなく、市民が真の豊かさを実感できる生活を送れる都市空間を形成することは大きな課題となっている。市民が真に豊かな生活を送れるようにするという観点から、都市自治体が、市民の参加を得て、地域の事情を踏まえた自主的な都市づくりを行うことが大切であり、それを支える制度の見直しが求められている。

そこで、本調査研究は、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、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提言を行なうこととした。研究にあたっては、大西隆 東京大学先端科学技術センター教授を委員長とする研究会を設置し、都市づくりの制度やその運用について具体的な事項を示しつつ分かりやすく課題や問題点を整理すること、都市自治体の問題提起や意向を踏まえてこれらを理論的に検討すること、都市計画制度をはじめとする都市づくりの制度の再構築につながるような提言を行うことを目指して、研究を進めた。

研究会では、都市づくりに関するアンケートやヒアリング等の実態調査を実施し、それらの結果によって明らかになった都市づくりの問題や課題を踏まえながら研究を行うこととした。そして、各研究会において、今後の都市づくりのあり方や制度に関する論点の整理を行うとともに、問題や課題の解決方策について検討した。また、研究会の委員には、今後の都市づくりのあり方や今後の制度とその運用について、論文を執筆していただき、それらを踏まえて研究会の提言を作成することとした。本報告書は、こうした調査研究の成果を取りまとめたものであり、今後の都市づくりのあり方、都市計画制度をはじめとする都市づくりの制度の再構築について示している。

本報告書が、都市づくりに関心を持つ市民、都市づくりに携わる自治体関係者、

そのほか都市づくりに関係する各位において、今後の都市づくりや都市づくりの制度について検討し、議論する際に、参考になれば幸いである。

なお、調査研究を進めるにあたっては、大西隆委員長をはじめとする研究会の委員各位には、貴重なご意見、ご助言をいただくとともに、お忙しいなか、原稿の執筆を賜った。全国市長会の都市づくり検討会のメンバー各位には、種々の有益な情報を提供していただいた。また、ご多用のところにも関わらず現地調査に応じていただいた都市自治体には、大変にお世話になった。さらに、市町村長をはじめとする多くの自治体職員や関係の各位には、本調査研究の趣旨を理解していただき、アンケートやヒアリング等の実態調査に応じていただいた。これらの方々のご協力に、心から感謝を申し上げたい。

2004年3月

財団法人 日本都市センター
理事長 原 昇

「これからの都市づくりと都市計画制度」の提言（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。

・ 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なとされるものは何か

（1）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。

（2）「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。

- ・ 心穏やかで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。

(3) 「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よう都市づくりの制度を直す必要がある。

- ・「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。

(4) 「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。

- ・高齢者をはじめ誰にも「住みやすい」都市空間をつくるには、例えば、コンパクトで出歩きやすい空間を形成する必要があるが、そのためには福祉サービス、地域の人々の交流、コミュニティ活動の促進などのソフトな施策との連携を図りながら、都市づくりを進めることが求められる。
- ・また、地区計画制度などの活用により、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、地域の実情を踏まえた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

(1) 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。

(2) 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、どのような都市をつく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。

(3) 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。

(4) 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やすいため、建築行為の承認（確認）を得る際の調整手続きを整備するなど、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やすくなる。
- ・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、周辺の住民との合意形成の促進を図る調整手

続きを設ける必要がある。

(5) 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、市民の日常的な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り、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

(1) 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、自治体の判断が生かされな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。

(2) 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。

(3) 都市づくりの実現に向けた手順、手続き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はなく、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きや手順、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、実現のための手続き・手順を定めることが重要であり、例えば、市民参加を促進するための条例などにおいて、その手順や手続き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大切である。

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

(1) 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る、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出席させる、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。

(2) 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・活用などを図ることが求められる。
- ・「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。

(3) 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。

・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

(1) 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を、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。また、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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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一般の市町村にも移譲するとともに、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等の許可が必要だが、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、一般の市町村にも移譲し、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、都道府県の地域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行う必要がある。

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）へ移譲することを検討する。

- ・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。

目次

はしがき	
「これからの都市づくりと都市計画制度」の提言（要旨）	
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 研究会名簿	
序 調査研究について	1
第 部 都市自治体と市民による都市づくりのための提言	9
第 1 章 都市自治体と市民による都市づくりのための改革	11
1 . 新たな都市づくりの理念とその実現のために必要とされるものは何か	
2 . どのように市民主導の都市づくりを進めるか	
3 . 総合的な土地利用の計画と規制をどのようにするか	
4 . 着実な都市づくり推進のための体制や仕組みはどうあるべきか	
第 2 章 都市自治体の自主性を確立するための改革	27
1 . 都市計画法上の権限の移譲を進める	
2 . 都道府県の関与のあり方を見直す	
3 . 総合的な都市づくりのために諸法令を見直す	
4 . 法令の規律密度を緩和し、条例への委任を拡大する	
第 3 章 自治体主導の都市づくりを可能にする権限移譲	47
1 . 都市づくりの権限をめぐる問題・課題	
2 . 都市計画法上の権限移譲	
3 . 都市づくり関連法令をめぐる問題と求められる改革	
4 . 都市づくりにおける都市自治体の役割の拡大	
第 4 章 「同意を要する協議」の原則的廃止と広域的調整	69
1 . 都市自治体の主体的なまちづくり	
2 . 都道府県との「同意を要する協議」をめぐる問題	
3 . 「同意を要する協議」と広域的調整	
第 5 章 条例による都市づくりを進めるための制度の見直し	79
1 . 都市自治体の都市づくりの条例	
2 . 不十分な都市自治体の条例による規制	
3 . 都市自治体の独自条例による規制の工夫とその限界	
4 . 法令の委任に基づく条例とその限界	
5 . 条例による都市づくりを一層進めるために	

第 部 真に豊かな都市づくりの実現のために.....	105
第 6 章 都市計画制度と今後の都市づくりのあり方.....	107
1 . 都市計画における地方分権改革の到達点と課題	
2 . 条例による街づくりと市民参加	
3 . 地方分権と市民参加	
第 7 章 「安全・安心なまちづくり」の実現に向けた都市計画制度の再構築.....	119
1 . はじめに	
2 . わが国都市計画制度の基本的課題	
3 . 防災都市計画制度確立への課題	
4 . 生かしきれない阪神淡路大震災の教訓	
5 . 都市自治体による先行的防災土地利用規制	
6 . 結びに代えて：「造らない・造らせない都市計画」という視点	
第 8 章 空間に関する計画と制度の展望 地域再生と景観法を契機として.....	131
1 . はじめに	
2 . 空間の価値	
3 . 空間の計画	
4 . 小さな単位での計画と支援	
5 . 空間形成の方策	
6 . 空間形成のための制度設計	
第 9 章 住宅・住環境整備と都市計画制度.....	149
1 . はじめに	
2 . 住宅需要の変化のなかでの住宅政策の転換	
3 . 住宅・住環境整備における現状と今後の方向性	
4 . 都市計画制度との関係	
5 . おわりに	
第 10 章 都市の病と再生.....	161
1 . 都市の病状	
2 . 病根は何か	
3 . 何が失われたのか	
4 . 再生への道	
5 . 制度設計の考え方	

大西 隆 委員長

澤井 安勇 副委員長

北沢 猛 委員

松本 暢子 委員

松本 克夫 委員

第 部 市民主導の都市づくり	171
第 11 章 まち守る願い、住み続けられるまちをめざして	173
1 . はじめに	
2 . 西富久における住民主導のまちづくり	
3 . 現在の再開発に至る経緯	
4 . 現在の構想案の骨子	
5 . これからのまちづくりに向けて	
第 12 章 「まちづくりは人づくり」をめざし 市民主導のまち創り 近世城下町 彦根市本町地区の 2 例の場合	185
1 . はじめに	
2 . 彦根市の概要	
3 . 彦根市の中心市街地の歴史と現状	
4 . 中心市街地活性化に向けて - 魅惑 (みわく) のまちづくり	
5 . 彦根市本町地区の住民と行政が協働作業・住民が進めるまち創りの 2 例	
6 . 個性あるまち創りと都市計画 - 城下町に今に生きる個性あるまち創りの問題点の くつかについて	
7 . おわりに	
第 13 章 建築紛争と行政現場 協議方式による解決の可能性	201
1 . はじめに	
2 . 当事者・関係者	
3 . 自治体中立型	
4 . 自治体 + 周辺住民型	
5 . 自治体 + 建築主型	
6 . おわりに	
第 14 章 都市計画における都市内分権.....	219
1 . 都市内分権の必要性	
2 . 都市計画制度の論理的構成と分権のパターン	
3 . 近隣政府と都市計画	
4 . 擬似的都市内分権としての計画提案	
第 部 総合的な都市づくりの計画	227
第 15 章 土地利用規制制度の現状と改革方向.....	229
1 . 土地利用規制制度の全体像	

2 . 現行制度の問題点	
3 . 土地利用規制制度の改革方向（イメージ）	
4 . 法律と条例のベスト・ミックスを求めて	
第 16 章 地方自治法上の総合的土地利用計画制度	その立法構想
 235
	巨理 格 委員
1 . 総合的土地利用計画制度（市町村計画）の必要性	
2 . 国土利用計画法の下での総合的土地利用計画法制化の可能性	
3 . 地方自治法に基礎を置く総合的土地利用計画制度の構想	
第 17 章 市町村マスタープランの実現過程.....	245
	高見沢 実 委員
1 . 本稿の背景と目的	
2 . 2000 年を前後するこの数年の変化とマスタープラン	
3 . 市町村マスタープラン実現過程と広域連携	
4 . 計画推進のために	
5 . マスタープランのさまざまな意味と活用	
6 . モニタリング、事後評価	
第 部 着実な都市づくりを進めるために.....	255
第 18 章 都市づくりにおける自治体の能力向上について.....	257
	竹原 卓郎 委員
1 . 都市計画制度に対する市民意識、自治体職員意識	
2 . 都市計画を取り巻く社会環境の変化	
3 . 本市における都市計画制度運用の具体例	
4 . 都市計画制度を使いこなすために	
5 . 都市計画制度を活用した政策の実現	
6 . 自治体の能力向上の手法	
第 19 章 密集市街地等でのまちづくりを進めるために.....	267
	溜水 義久 委員
1 . 都市再生プロジェクトと民間活力の活用	
2 . 都市再生を進める「人」と「資金」	
資料編.....	273
資料 1 都市自治体の都市づくりをめぐる課題（事例）集.....	275
資料 2 都市づくり検討会報告書の要旨（全国市長会）.....	293
資料 3 「自治体の都市（まち）づくりに関するアンケート調査」調査票および集計結果.....	299

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 研究会名簿

委員長	大西 隆	東京大学大学院工学系研究科教授、先端科学技術研究センター教授
副委員長	澤井 安勇	総合研究開発機構理事
委員	磯崎 初仁	中央大学法学部教授
	小濱 本一	全国市長会事務局次長
	金井 利之	東京大学大学院法学政治学研究科助教授
	北沢 猛	東京大学大学院工学系研究科助教授
	高見沢実	横浜国立大学大学院工学研究院助教授
	竹原 卓郎	宇都宮市助役
	溜水 義久	(財)福岡土地区画整理協会理事長
	中井 検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
	中島 一	彦根市長
	増田 由子	(有)まちづくり研究所代表取締役
	松本 暢子	大妻女子大学社会情報学部助教授
	松本 克夫	日本経済新聞社論説委員
	亘理 格	北海道大学大学院法学研究科教授
	井川 博	日本都市センター理事・研究室長

日本都市センター

池田 泰久	主任研究員
河田 昭則	研究員
中西 規之	研究員
泉元 利夫	研究員

序 調査研究について

1．調査研究の目的

この報告書は、2002年度、2003年度の2カ年にわたり（財）日本都市センターが全国市長会からの委託により実施した、「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」の最終報告書である。

本調査研究は、今後の都市づくりの向かうべき方向やそれを支える制度のあり方について、都市自治体の視点からわかりやすく提言を行うことを目的としている。

現在は、今まで以上に豊かさが問われる時代となっている。これまでは、経済的な豊かさを追求することが我々の大きな目的となっていた。それによって物質的には恵まれ、生活の利便などの快適さも享受している。

しかし、経済的な豊かさを追求することによって失われたものも少なくない。急速な都市化が進み、大都市への人口集中、過疎過密や自然環境の悪化といった問題が生じた。画一的な都市づくりが行われ、その結果、個性のない都市も増えることとなった。物質的に恵まれ、便利であっても、生活に豊かさを実感できないという声も聞かれる。さらには、少子高齢化の潮流や昨今の厳しい経済状況といった課題への対応も求められている。

このようななかで、市民が豊かさを実感できる生活を送れる都市空間を形成することは大きな課題となっている。そのような都市空間の形成を図っていくには、これまで以上に地域の実情と市民の声を踏まえて、都市づくりを行っていく必要があるし、市民と都市自治体が手を携えて自らの都市をつくっていくことがさらに大切となる。市民が真に豊かな生活を送れるようにするという観点から都市づくりの理念を見直し、市民の参加を得て、さらには市民が主導する都市づくりを行えるようにしていく必要がある。

このような都市づくりを行えるようにするために、都市づくりの理念の見直しに伴って、制度を改革していく必要がある。都市計画法をはじめとして都市づくりの制度は一定の見直しが行われてきたが、地域の都市づくりの主要な担い手である都市自治体が、市民の参加を得て、地域の事情を踏まえて自主的に都市づくりを行えるようにするために、権限移譲や都道府県との関係の見直しなど、さらなる制度の改革が求められている。

そこで、本調査研究においては、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、提言を行なうこととした。

2．調査研究の経過と成果

本調査研究では、都市づくりの制度やその運用について、具体的事項を示しつつ分かりやすく課題や問題点を整理すること、都市自治体の問題提起や意向を踏

まえ、これらを理論的に検討すること、都市計画制度をはじめとする都市づくりの制度の再構築につながるような提言を行うことを目指して、研究を進めた。

研究にあたっては、大西隆 東京大学先端科学技術センター教授を委員長とする研究会を設置し、各種実態調査の企画・実施、論文の執筆などの研究を進めることとした（委員名簿は xvii ページ参照）。

（ 1 ） 2002 年度の調査研究の経過と成果

2002 年度の調査研究は、都市づくりをめぐる都市自治体の動向を整理し、制度と運用の問題点を抽出し、都市自治体の意向も踏まえて、権限の移譲や都道府県との関係の見直しなどの改革を提案し、市民セクターとの協力・連携のあり方などの都市づくりに関する論点を提示することとした。

研究会においては、調査研究の企画や調査フレームの検討を行い、今後の都市づくりのあり方や制度に関する問題や課題などの論点の整理を行った。さらに、アンケート調査などの実態調査の結果に基づいて、課題や問題点を検討するとともに、その解決方策について議論し、今後の都市づくりのあり方やその制度について改革の方向を示した。

研究会では 2 回のヒアリング調査を実施することとし、第 3 回研究会において、「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築等について」をテーマに、吉村馨氏（農林水産省農村振興局農村政策課長）より報告を賜った。また、第 4 回研究会において、都市自治体の都市づくりにおける問題事例として苫小牧市、小田原市の報告をいただいた。

アンケート調査は、2002 年 10 月、2003 年 1 月の 2 回にわたって実施し、問題・課題の発見や全国的な動向の把握、事例の発掘に努めた。アンケート調査等で収集した事例については、その背景・経緯等を補足して把握するため、事務局で電話によるヒアリング調査等も行った。なお、アンケート調査の結果の詳細および調査項目については、『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中間報告書』に所収しているので、そちらを参考にされたい（本報告書の資料編の資料 3 にも 2003 年 1 月実施のアンケート調査票と集計結果を掲載している）。

これらを踏まえて作成した中間報告書では、まず、社会環境の変化や都市づくりに関する制度の変遷などを概括した。そして、少子高齢化などの社会環境の変化、厳しい経済、財政状況などを受けて、都市づくりのあり方に見直しが迫られていること、都市自治体が都市づくりの関係法令の分権化を歓迎しながらも、権限移譲をはじめとする、さらなる改革の必要性を訴えていることを受けて、「地域主体の総合的な都市づくり」のために制度改革を検討するべきであるという認識を明らかにした（第 部 都市づくりをめぐる動き）。

その上で、都市づくりにおける権限、計画、法令、市民セクターとの連携、都市

自治体の体制整備をめぐる課題などを、実態に即して分析・整理した。特に、都市計画を中心とする権限の不足によって、都市自治体の都市づくりにさまざまな支障を生じていること、「同意を要する協議」をめぐって都道府県の「後見的関与」が残っていることなどが、事例から浮き彫りとなっている。また、地域の都市づくりの総合性を確保するためには、都市計画法だけではなく、農業振興地域整備法をはじめとする諸法令に見直しが必要であることも明らかにしている。これらに加え、市民セクターとの連携や都市自治体の体制にも課題があることを指摘した（第 部 都市自治体における都市づくりをめぐる現状と課題）。

そして、社会経済環境の変化や問題・課題などの実態に加え、都市自治体からの制度に対する意向なども踏まえて、都市計画法等におけるさらなる権限移譲、同意を要する協議の見直し等の都道府県との関係の見直しについての提案を示した。さらに、条例による主体的な都市づくり、総合的な都市づくりに向けての諸法令の見直しの必要性を訴えてその改革に向けた論点を示し、市民セクター等との協力関係、都市自治体の組織・体制づくりについての課題やそれに対する考え方を提示している。また、各委員より今後の都市づくりのあり方について意見を示してもらっている（第 部 「地域主体の総合的な都市づくり」に向けて）。

これらの中間報告書において示した改革の提案や課題を受け、それらを深化させたものが、本報告書である。

（ 2 ） 2003 年度の調査研究の経過と成果

調査研究の 2 年度目にあたる 2003 年度は、中間報告書の成果を踏まえ、各委員の執筆論文を中心に報告書を取りまとめることとした。そこで各研究会において、各委員より研究報告をしていただき、それに基づいた調整を行った上で、研究会としての提案を取りまとめることとした。

報告書の作成にあたっては、宇都宮市、倉敷市、彦根市、横須賀市の計 4 市を対象として、それぞれの都市における都市づくりの課題や取り組みを明らかにし、提案の取りまとめに生かすために、現地実態調査を実施している。

また、2 年間の研究活動を通じて、全国市長会に設置された「都市づくり検討会」の協力を得ている。「都市づくり検討会」は、全国市長会経済委員会に付置されたもので、都市自治体の関係者によって構成され、本研究会への事例提供を行うとともに、都市自治体の現場の視点から、独自に都市づくりの制度改革のための提案作成を行っている。この検討会からは、都市づくりに関する事例に関する情報を提供していただくと同時に、後述するように、この検討会からの提案も、本報告書の一部を盛り込むこととしている。

これらの結果を取りまとめたのが本報告書であり、次のように構成されている。

第 部「都市自治体と市民による都市づくりのための提案」は、中間報告書および各委員の執筆論文の内容を受け、研究会として今後の都市づくりのあり方について提言するとともに、制度改革などの提案を行っている。

第 1 章においては、経済的豊かさを追求することに主眼の置かれてきた都市づくりの理念を転換していく必要性を掲げ、真の豊かさを市民が実感できるように、都市において「安全・安心」を確保し、「自然環境」や「文化」を維持・形成し、「住みやすさ」を実現できるような都市づくりのあり方とその制度改革の方向について提言している。そして、地域の実情を踏まえた都市づくりを、市民が主導性を発揮して行えるような仕組みや工夫を提案した。さらに、都市自治体が総合的な土地利用を進められるよう関係する法令を一元化すること、地方自治法において総合的な土地利用計画の策定権を都市自治体に与える規定を新設することを提案するとともに、都市づくり計画の実現のためのポイントを整理している。また、都市自治体とその職員の能力向上を図り、都市づくりに必要な「人」「資金」に裏づけをもって着実に都市づくりを推進するための提案を行っている。これらについては、中間報告書に示した改革の方向や課題の指摘を踏まえるとともに、第 部から第 部の委員執筆原稿において提言、提案された内容を盛り込んで作成している。

第 2 章では、中間報告書において改革提案を示した都市自治体が都市づくりを主体的に進めるための改革事項に触れており、都市計画法上の権限の移譲、都道府県との関係の見直し、関係する諸法令の見直し、条例による都市づくりを進めるための制度の見直しについて提案を行っている。

第 3 章においては、権限移譲を中心とした法令の見直しについて、第 4 章においては都道府県との関係の見直しと広域調整について、第 5 章においては都市自治体の条例づくりについて、中間報告書において行った問題・課題の分析などを生かしながら、新たな問題提起や更なる分析を加えて、第 2 章の提案を行った理由やその背景などを述べている。なお、前述の全国市長会の「都市づくり検討会」からの問題指摘や問題解決のための提案も第 2 章から第 5 章において盛り込んでいる。

第 部以降は、各委員の執筆論文を取りまとめたものである。

第 部「真に豊かな都市づくりの実現のために」は、都市づくりをめぐる状況と、それらを受けて今後の都市づくりに求められる理念を示し、それに応じた制度改革の方向を述べている。

第 6 章では、大西隆委員長から、都市計画制度の改革の到達点を示し、条例による都市づくりの可能性や都市づくりにおける市民参加の促進などの課題に触れていた。第 7 章では、澤井安勇副委員長から、市民生活の最も基本的な課題である「安全・安心」の観点から都市づくりの制度をどのように見直していくかを中心に示していただいた。第 8 章では、北沢猛委員から、「自然環境」や「文化」、それらの反映である風景や景観をいかに形作っていくか、そのための制度をどのよう

に構築するかを示していただいた。第9章では、松本暢子委員から、都市における「住みやすさ」を追求するために、地域の実態を踏まえながら、いかに地域のルールを形成しながら都市づくりを進めるかということを示していただいた。第10章では、松本克夫委員から、これまでの経済的な豊かさ優先の都市づくりのあり方に対する反省に立って、今後の都市づくりのあり方と制度の目指すべき方向を示していただいた。

第 部「市民主導の都市づくり」については、市民が主導して都市づくりを行う必要性を示し、そのために必要とされる工夫、制度の改革、都市自治体の施策について述べている。

第11章では、増田由子委員から、増田委員が関わった新宿区西富久町のまちづくり活動の実態を述べていただき、人々が愛着を持って都市に住み続けられるようにするため、市民主導の都市づくりを進める必要性やその際に求められる工夫について示していただいた。第12章では、中島一委員から、中島委員が市長を務められておられる彦根市における都市づくりの現状を述べていただき、地域における「人づくり」の重要性と、地域が自主的に都市づくりに取り組めるような制度改革の必要性を示していただいた。第13章では、金井利之委員から、建築紛争を予防して円滑に都市づくりを進めるため、今後のマイナス成長下の社会における事前協議型の都市づくりの可能性について検証し、その有効性を示していただいた。第14章では、中井検裕委員から、市民が都市づくりに参加し、近隣単位で都市づくりの計画を策定し、実現していくための都市内分権の推進と提案制度の活用の方角を示していただいた。

第 部「総合的な土地利用の計画」については、都市と農村との一体性を確保し、地域の総合的な行政の担い手である都市自治体が、土地利用を適切に行えるようにするための制度の改革や都市づくりの計画のあり方を述べている。

第15章では、磯崎初仁委員から、都市自治体が地域の実情を踏まえ自主的に土地利用規制を行えるようにするために、土地利用に関する法制度を一元化するなどの改革について示していただいた。第16章では、亘理格委員から、都市自治体に総合的な「土地利用計画」の策定権を与え、併せて条例による都市づくりを行う根拠となるように地方自治法に規定を置くという提案を示していただいた。第17章では、高見沢実委員から、現行の都市計画市町村マスタープランの課題について述べていただいた上で、都市づくりの目標を実現するための手順や手続き、行動計画等を明示することの重要性を指摘していただいた。

第 部「着実な都市づくりを進めるために」については、都市づくりを実現させるために不可欠な、都市自治体の組織のあり方、人や資金の確保について述べてい

る。

第 18 章では、竹原卓郎委員から、竹原委員が助役を務める宇都宮市の現状にも触れながら、都市づくりにおける自治体およびその職員の能力向上のために必要とされる方策について述べていただいた。第 19 章では、溜水義久委員から、都市づくりを裏づけを持って進めるために必要とされる「人」「資金」をいかに確保していくかの方策やそのための制度改革などについて示していただいた。

以上のように、本報告書は、都市自治体が都市づくりにおいて直面した問題や課題、都市自治体の意向を検討し、各委員から示していただいた提案も踏まえ、今後の都市づくりのあり方、都市計画制度を初めとする都市づくりの制度の再構築につながるような提言を行っている。

本報告書が、都市づくりに関心を持つ市民、都市づくりに携わる自治体関係者、そのほか都市づくりに関係する各位が、今後の地域における都市づくりを見直し、あるいは都市づくりの制度に関して考え、議論する際に、参考になれば幸甚である。

最後に、大西隆委員長をはじめとする研究会委員各位、情報を提供いただいた都市づくり検討会のメンバー各位、アンケート調査、ヒアリング調査に応じていた関係者をはじめ、本調査研究にご協力を頂いた方々に、厚く御礼を申し上げたい。

第 部 都市自治体と市民による
都市づくりのための提言

第1章 都市自治体と市民による都市づくりのための改革

本調査研究は、都市づくりについて、自治体の現場における制度の運用の実態や問題・課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研究し、提言を行なうことを目的としてきた。

本章ならび第2章においては、調査研究の成果と言うべき提言を述べる。本章においては、都市づくりの理念、今後の市民参加のあり方、総合的な土地利用を可能にする計画体系のあり方、都市づくりの事業を進めるための自治体の能力向上について、提言をまとめている。これらを踏まえながら、第2章においては、都市自治体が主体的に都市づくりを進めるための制度の改革を提案している。

なお、本報告書においては、「都市づくり」は「都市計画、土地利用の規制や都市施設の整備など、自治体の区域における空間整備全般に関わる計画ならびに施策・事業」を指し、「都市計画」は「都市計画法に定義される都市計画」を指すこととする。「まちづくり」は、「都市づくり」、「都市計画」、さらには地域振興などのソフト施策も含めた施策・事業全体を指すものとして用いることとする。

1. 新たな都市づくりの理念とその実現のために必要とされるものは何か

(1) 経済的豊かさの追求から真の豊かさの追求へ

経済的な豊かさの追求や市場の競争原理によって、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、経済的な豊かさを追求することが重視されてきたために、大都市への人口集中、過疎過密や自然環境の悪化といった問題が生じた。また、均衡ある発展という名目の下に全国的に均質的な都市づくりが行われ、個性のない都市を増やすこととなった。経済的な効率性や市場の競争原理によって、都市では、それぞれの都市の豊かさを形作っていた自然環境や文化が失われることとなった。長い間に作られてきた地域のコミュニティの繋がりも弱まり、人々の絆も失われてきた。さらに現在においては、少子高齢化や人口減少、昨今の厳しい経済状況、財政状況といった課題への対応も求められている。このような時代のなかで、あらためて真の豊かさとは何かを問い直すことが必要となっている。

経済的な豊かさを追求することで、人々の生活は便利になり、物質的にも恵まれることになったが、このようななかで、都市づくりの目的を真の豊かさ（例えば、

精神的な豊かさなど)を追求するものへと変え、市民が豊かさを実感できるような生活を送れるように都市をつくっていく必要がある。すなわち、経済的な豊かさの追求や市場の競争原理に偏重してきた結果、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って、都市づくりのあり方を見直すことが求められている。

これからの都市づくりには、「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する必要がある。

市民が豊かさを実感できるような生活を送れるような都市とは、どのようなものだろうか。経済的な豊かさを追求することによって、都市での生活は効率的で利便性の高いものになってきたし、物質には恵まれることにつながってきたため、生活の快適さは一定程度実現されたと言える。しかし、真の豊かさは、生活が便利で物質に恵まれているというだけではない。

例えば、現在では、都市自治体が掲げる都市づくりの目標は、「快適な環境」を実現することが最も重要となっている。「快適な環境」は複合的な要素を持つと考えられ、それは単に生活が便利で物質的に困らないというだけではない。市民が生活を送る上での「安全・安心」、都市と市民を取り巻く「自然環境」、心を楽しませ豊かにしてくれる「文化」、日常生活の利便性に限らない「住みやすさ」(住環境)であり、これらが合わさって生まれる都市の持つ活気や賑わいなどである。

経済的な豊かさは大切ではあるが、それだけで「安全・安心」、「自然環境」、「文化」、「住みやすさ」を得られるとは限らない。これらのものは長い年月にわたり、人々が守り、生み出してきた財産である。改めて、これらのものを守り、あるいは、作り出すことが求められており、それぞれの都市の資源や風土を活用しながら、市民が「真の豊かさ」を実感できるような都市づくりが求められている。

そして、市民と自治体自分たちの都市の将来像のイメージを共有し、お互いに協力してどのような都市を作っていくかのビジョンを持って都市づくりを進めていき、市民が快適と感じられる都市空間が形成されることによって、真の豊かさを市民も実感することができる。

このようななかで、市民と都市自治体作り上げたビジョンを実現していくことのできる仕組みと制度が求められている。都市計画法などの都市づくりの制度は、これまで以上に、都市自治体と市民が都市づくりにおいて主体性を発揮できるように、さらなる制度の改革が求められる。

(2) 「安全・安心」、「自然環境」や「文化」、「住みやすさ」を重視する都市づくり

「安全・安心」の確保は、市民生活の最も基本的な課題であり、災害に強い都市づくりが必要とされているなかで、都市自治体が、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など、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。

心穏やかで健康に暮らすためにも「安全・安心」の確保は、市民にとって最も基本的な課題である。なかでも、都市づくりにおいては、災害に強い都市の形成が大切になっている。しかし、「安全・安心」の確保を都市づくりにおいて重視する施策は、自治体が運用によって進めている事例は見受けられるものの、都市計画法と災害対策基本法などが十分に整備されているとは言い難い状況にある。例えば、都市計画法においては防災上の観点から設定できる地域地区は防火地区、準防火地区のみであったり、一般的な都市施設について防災の視点から必要とされる規定が少ないなどが指摘される。これらを是正するには、

- 1) 都市計画法において、第2条の「基本理念」に「都市防災の促進」を加え、さらに活断層、軟弱地盤などのある地域を指定する、新しい都市計画の地域地区を新設することとし、災害の危険性の高い地域で土地利用規制の強化を自治体の条例で規定できるような仕組みに改める。
- 2) 道路・公園などの都市施設について、防災的視点から必要とされる規定を災害関係の法令において設けたり、都市自治体が防災の視点から必要とする類焼防止施設の整備を都市計画で定めるように、都市計画法を改正する。

などが必要である。例えば、これらによって、都市計画において、活断層などのある災害の危険性が高い地域を都市自治体が指定して、その地域内では土地利用規制を強化して、建築物を「造らない・造らせない」を原則とできるようにすることなどを検討するべきである。

「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。これらを維持・形成するため、都市自治体は、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。

都市を取り巻く「自然環境」や都市の「文化」は、市民の生活に大きな影響を持ち、地域の貴重な資源である。「自然環境」は人間にとって大切なものであり、

「自然環境」を守り、持続可能な社会を形成するために都市の環境負荷を減らすことも求められている。都市の「文化」は、市民が長い時の流れの中で培ってきたものであり、それまでの生活の賜物である。都市づくりの面では、「自然環境」や「文化」が織り成す「風景」「景観」もまた、地域の貴重な資源として大切なものである。

「自然環境」や「文化」を維持・形成し、良好な「風景」や「景観」の形成を図っていくには、これらを断片的に捉えるのではなく、森林や農地なども含めた総合的な構想のなかで考えていく必要がある。具体的なイメージや目標を持った総合的な計画の下で都市づくりを進めるべきである。都市づくりの制度も、「風景」「景観」を単なる都市づくりの一分野として捉えるのではなく、都市自治体が総合的な都市づくりのなかで「自然環境」や「文化」、「風景」や「景観」の維持・形成を図れるようにしていく必要がある。

人々の活動や交流の場を設け、コミュニティの形成を図るなど、市民が参加しやすい環境を整え、市民の参加を得て地域の必要なルールをつくるなど、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。

近年の少子高齢化の進展を踏まえると、高齢社会の中で安心して健康に暮らせる豊かな住環境、すなわち、「住みやすさ」を向上させていく必要がある。都市づくりのあり方を見直していく必要がある。今後の「住みやすさ」の形成にあたっては全国一律の対応は難しい。

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やバリアフリー化された暮らしやすい住宅づくりなどを進めることが考えられるが、それには、地域ごとの実情に応じてきめの細かい施策が必要である。これらを進めるには、地域の高齢化や世帯構成の変化などを的確に踏まえる必要があるし、介護などの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ながら、都市づくりの計画をつくることが求められる。

このような都市づくりを行うためには、人々の活動や交流の場を設け、コミュニティの形成を図るなど、市民が参加しやすい環境を整えることが必要である。そして、例えば、地区計画制度などの活用により、市民の参加を得て、地域の実情を踏まえた市民の声を生かし、市民と「住みやすさ」についてのイメージを共有しながら、地域の都市づくりのコンセンサスや地域に必要なルールを形成していくことが求められる。また、このように地域の実情や市民の意向を踏まえた誰もが「住みや

すい」都市空間をつくれるようにするには、地域の自主性を拡大することが、制度に求められる。

2 . どのように市民主導の都市づくりを進めるか

(1) 市民主導の都市づくりとその仕組みの構築

今後とも市民が都市づくりに参加することは極めて重要であり、寄付金税制を見直し、市民による NPO 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。

地域の風土に根ざし、市民にとって豊かな都市づくりを行うには、市民自らのまちづくり活動に基づいた事業展開を目指すことが近道となる。これには従前から言われているように、政策形成段階、計画策定段階における市民参加が求められる。例えば、説明会やワークショップの開催、都市づくり計画の委員会への市民の参加、パブリック・コメントなどの意見の聴取が一般的なものであろう。また、近年は、自治体の条例に、市民参加を促進するものが多く見受けられるようになってきている。

これまで、市民の参加の様態は、市民が自ら住みたいと思う自治体の区域に移り住む「足による投票」、選挙を通じて自らが望む首長や議員を選出して政策を実現させる「手による投票」があると考えられてきた。さらに、政策形成や計画等に自らの考えを反映させようとする参加を「知恵による投票」と考えることができ、政策形成や計画の策定に市民参加を促進しようという施策は「知恵による投票」を促進するものであると言える。

さらに、市民の「知恵の実現」を図ることも大切である。すなわち、自らの考え方と同じ NPO などに参加したり、それらの組織を支援することによって政策の実現を図ることである。

しかし、これまでの都市づくりは、多大な費用が必要とされることなどもあり、NPO 等が積極的に活動する領域ではなかった。都市づくりにおいて NPO 等の市民活動を活発にしていくには、都市づくりを行おうとする NPO 等を自治体が資金面で支援するなど公民連携を拡充することが求められる。さらに、例えば、現在の税制では、公益団体への一定金額以上の寄付を所得から控除して所得税額を算出する方式であるが、こうした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、納税者の意向に従い、公益活動を行う NPO 等の資金援助にあてられるようにし、市民が NPO 等の市民活動への積極的な支援を行いやすくするなど、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な仕組みを構築する必要がある。

(2) 市民の主導性の発揮

人々が地域に愛着を持って住み続けられるようにすることが大切であり、地域の人々が主導して積極的に都市づくりを進める必要がある。そのために、専門家のサポートや地域の一体感の醸成、立体的な模型などを使った判りやすい計画の提示などの工夫が、都市づくりにおいて大切となっている。

これまでの都市づくりにおいては、虫食い状の開発や地価の高騰などにより、人が地域に住み続けられないような状況が生れることもあった。人々が地域に愛着を持って住み続けられ、生活を営めるようにすることがますます大切となっている。それには、市民が地域に対する愛着を持ち続け、将来、どのような都市を作っていくのかのイメージを共有する必要がある。そうして共有されたイメージに基づいて、都市づくりのビジョン（目標や方針）を形成し、市民が主導する活動を展開していくことが大切である。

しかし、そうしたまちづくり活動を行っていくなかで、事業の採算性が問題とされたり、市民の熱意に温度差があったり、市民の中での意見の集約が図れないことなどによって困難が生じることもある。

そこで、このような市民主導の都市づくり活動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支援が必要とされる。そして、西富久町の例に見るように（第 11 章参照）、地域に入り込んで都市づくりの計画策定や事業に協力することが、専門家には必要とされる。

さらには、シンボルマークを作る、祭りなどを通じて住民のふれあいを大切にする、まちに古くからある象徴的な建造物を活かした計画を作るなど、地域の人々の一体感を促すことが求められる。

そして、地域住民の意見を集約して、活動の原則や基本方針を明示する。地域ごとにきめ細かく説明会を開催し、立体的な模型を作って視覚に訴えるように都市づくりの計画を市民に見せ、柔軟に計画を変更していくなどの工夫も大切になっている。

(3) 「人づくり」と都市自治体の主体性を発揮するための改革

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」に都市自治体は積極的に取り組む必要があるとともに、地域が主体的に都市づくりを行えるように制度を改革する必要がある。

都市づくりにおいては、市民と行政が協働して事業を進める場合、行政が提案を示して市民の協力を求めるという方法と、市民の都市づくり活動を行政が支援するという方法の2通りがあり得る。

本報告書において扱われている彦根市の場合(第12章参照)、最初に行政が計画を提案し、地権者全員が参加する委員会が設立され、その委員会を中心にした都市づくりが行われた。「夢京橋キャッスルロード」という江戸時代の町屋風の町並みを再生する事業は、行政の計画に市民の創意工夫が加わり、地区計画制度によって建物の外観に制限をかけ、各種の補助金なども活用して、地域の市民の協力を得ながら進められた。そして、この事業の成功が、隣接地域の衰退していた商店街の都市づくり活動を触発した。当初、数名の地権者によって始められた市民の都市づくりの活動は、77名の他の地権者を動かし、大正時代風の町並みをつくろうという「四番町スクエア」という計画となり、行政がそれを支援して、組合施行の土地区画整理事業という形で実を結びつつある。

これらにみるように、都市づくりにおいては、地域における「人」が重要である。行政の提案に理解を示して協力するにしても、市民が自ら都市づくりのための行動を起こすにしても、地域の将来に関心を示し、行動する「人」がいなければ、市民と行政が協働する都市づくりは不可能である。「人づくり」が今後の都市づくりにおいては一層重要である。市民が参加の試みをさまざまに試行錯誤して、経験を蓄積してだけでなく、地域のリーダー育成、市民活動の支援、地域コミュニティの支援と組織化などに自治体は積極的に取り組む必要がある。

このように地域に人が育ち、市民の主導で都市づくりを進めようとしても、それが法制度の関係から実現不可能となったり、事業に進めないこともあり得る。彦根市においては、新たに昔風の町並みを形成することに成功しているが、古くから残る町屋や町並みの保全は課題となっている。例えば、都市計画法の地域地区である防火地区内では建物の不燃化や道路の改良を進める必要があるために町屋の保全が不可能であったり、景観条例に基づいて助言・指導による規制を行ってきたが、全国的にチェーン展開する業者などの建築物や看板に対して効果的な処置をとりにくいという問題点が挙げられている。

地域における「人」の活動を活かすためにも、都市自治体が一定程度の規制の強化と緩和ができるように権限を拡大するなど、地域の自主的な都市づくりが可能となるような制度の改革が必要である。

(4) 都市づくりの調整手続きの制度化

今後のマイナス成長の社会においては、建築主と周辺の市民とで誠実に協議を行おうとするインセンティブが働きやすくなるため、建築主が建築行為の承認(確認)

を得る際に、建築行為に関する周辺の市民との事前協議などの調整手続きを整備し、合意形成の促進を図る仕組みを設けて、円滑な都市づくりを推進する。

都市づくりにおいては、市民、地権者、事業者に更なる成熟が求められる。というのは、市民、地権者、事業者が経済的利益を追求するあまり、地域の環境に必ずしも良好な結果をもたらさない建築が行われることがあるからである。例えば、大規模高層マンションの建設を巡っては従来から日照権を巡っての訴訟が相次いだし、昨今でも地権者や事業者と良好な環境を市民が守ろうとする市民と、マンション建設や風俗施設の建設を巡って摩擦が起こっている。東京都国立市で起こったマンション建設をめぐる訴訟の例なども記憶に新しい。

しかし、このような紛争は、市民、地権者、事業者、自治体も相当にエネルギーを割かなければならなくなる。そこで、円滑に都市づくりを進めるためには、土地利用の調整手続きの仕組みを設けることが望まれる。

例えば、建築主が建築行為の承認（確認）を得るに際して、周辺住民との事前協議などの調整手続きを設けて、都市自治体はその結果を踏まえ、建築を承認（確認）するような制度を設ければ、関係者間の誠実な協議を促進する誘引になり得る。また、協議が円滑に進むように、都市自治体があっせん等の調整を行い、合意形成を図るような仕組みも検討する必要がある。

今後のマイナス成長の社会においては、建築物の供給・ストックが過剰になることが見込まれる。そのようななかでは、地域の住民は地域の経済的な停滞を望まず、いたずらに建築に対する反対を唱えるだけではすまなくなる。建築を行おうとする者も、ストック過剰のなかで過当競争を避けようとするし、建築行為を強行するような動機づけも弱くなる。協議において両者が歩み寄る余地が増えることによって、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る。

なお、協議を行うにあたって周辺住民の意思を確実に確認するために、コミュニティ組織などを通じて周辺住民を協議団体として半自動的に組織化・認定する制度が採用されることが望ましい。

（５）都市内分権の推進、提案制度の活用

生活者のための都市計画が求められるなか、市民の日常的な生活空間を改善することに都市づくりの重点を移すために、都市計画の都市内分権を図り、各地域において市民参加を進める必要がある。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、市民の日常的な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。それには、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ことが求められる。都市自治体の人口や面積的な要件はさまざまであり、特に人口の多い都市自治体あるいは面積の広い自治体においては、自治体内の地域ごとに市民それぞれに地域の良好な環境を考えてもらうことが、都市づくりへの参加や市民の活動の組織化の契機となり、身近な生活空間の改善につながりやすいため、より良い都市づくりが可能となる。

これらを行うためにも、都市内において分権を進めながら、近隣単位において計画策定への市民参加や計画された事業を展開していくことが求められる。このような仕組みを徹底して構想している例としては、宇都宮市が挙げられる。宇都宮市では従来からの地区単位で設けられているサービスセンターを拠点として、予算配分も地区単位で行うような仕組みを考えている。各地区には、市民の代表からなる諮問機関を設けることも考えられており、これを通じて近隣単位で市民の意見を反映させながら事業を行おうとしている。

このように、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。このような都市内分権が進むことで、都市づくりにおいて、近隣単位で市民の意見の反映、市民の理解・合意の取り付け、あるいは事業の展開にあたっての協力関係の確立などが進められることが期待される。

また、都市計画法における提案制度（都市計画法第21条の2の各項）は、その提案の対象の土地所有者の2/3の同意を得ることによって、市民からの都市計画の案の提出を可能としており、計画の策定権限の一部を近隣単位に移譲していると考えられる。都市計画の提案制度については、既に活用の事例が出てきていることもあり、市民の側には、この提案制度をさらに活用して、自らの声を都市づくりに反映させていくことが求められる。

3．総合的な土地利用の計画と規制をどのようにするか

（1）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、自治体がそれぞれの条例によって定めることとする。

都市づくりの計画においては、市民と自治体が主導して計画を策定し、地域の独自性を活かした総合的な都市づくりを行えるようにするための制度の見直しが求め

られる。

現行の都市づくりの関連法令の体系は、国土利用計画法の下で、都市地域（都市計画法）、農地地域（農業振興地域整備法、農地法）、森林地域（森林法）、自然公園地域（自然公園法）、自然保全地域（自然環境保全法）を指定して、それぞれの地域において個別法による規制が行われている。しかし、現行の法令では、例えば、都市計画法と農振法といった法令間の調整が不十分であり、各法で規制の対象が限定的で、規制の基準も十分ではないために、都市自治体の方針に合致しない開発行為が行われるなどの問題もあった。さらには、法令の規制に対して、自治体の裁量が生かしくいなどの問題がある。都市計画法、農振法、農地法、森林法などがそれぞれの法令の下においてそれぞれ開発等の許可を定める形になっており、都道府県、市町村の条例に委任している範囲もまたさまざまである。

総合的な土地利用規制を行うためには、これらの土地利用に関する法令を、一つの基本法の下に一元化し、開発行為を規制する必要がある。

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、都市自治体等が承認を行う仕組みを設ける。また、開発・建築計画を実施するにあたっては、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。

これらの規制や手続については、条例によって定めるようにすることが考えられる。この規制や手続に関しては、1)法律の規定を基本的、抽象的なものに留め、具体的な内容は条例で定める余地を残すこととするか、2)法令で一定の規制を定めるが、条例でその規定と異なる規制を定めた場合は、法律の規定を適用しないことを定めることとすることが望まれる。

さらには、このような総合的な土地利用規制の方針を明示するために、新しく「土地利用計画」を都市自治体が策定することとして、次に述べるように、地方自治法において規定することが考えられる。

（２）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

都市的な地域と農村的な地域の一体となった都市づくりを可能とし、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するため、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置くこととする。

都市的な地域と農村的な地域の都市づくりの一体性を確保するなどの観点から、都市自治体の全区域を対象とした土地利用の計画が必要とされるが、現行の国土利用計画法の下での土地利用計画制度では、都市計画法や農振法などが並立しており、

不十分である。

例えば、都市計画法は都市計画区域を対象とし、農振法は農業振興地域を対象としており、都市自治体の全区域を対象としていないため、都市づくりにおいて、都市自治体が総合的な土地利用計画を策定できるようにする必要がある。

さらに、例えば、現行の都市計画制度においては、都道府県が策定する「都市計画区域マスタープラン」（都市計画法第6条の2の「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」）と市町村が策定する「市町村都市計画マスタープラン」（同法第18条の2の「市町村の都市計画に関する基本的な方針」という2つの基本方針があり、従前より重複性があることが指摘されていた。全国の都市計画区域の数は平成13年度末現在で1,318あり、このうち単独の市町村（複数の都市計画を持つ市町村を含む）で設定されている都市計画区域は1,044と多数にのぼる。多くの都市計画区域が個別の市町村の区域内で設定されており、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と言える。

そこで、一元化した土地利用の法律に基づき、都市自治体は、それぞれの全域を対象とする「土地利用計画」を策定することとする。

この新たな「土地利用計画」の下に、個別の法令に基づく土地利用計画（都市計画、農地計画、森林計画等）を位置づける。

この新たな総合的な「土地利用計画」の策定の根拠として、地方自治法に規定を置くこととし、市町村の廃置分合・境界変更等に関する諸規定（第9条の5）の後に、第9条の6として、

市町村は、当該市町村内の土地の利用につき、あらゆる土地利用目的相互の調整を図るとともに、各土地の特性に照らして適切でかつ土地相互間の調和のとれた土地利用を図るため、総合的土地利用計画を策定し実施する。

総合的土地利用計画を実施するため、市町村は、条例により土地利用の制限を定めることができる。ただし、当該条例による土地利用制限は、総合的土地利用計画の目的を達成するため必要かつ合理的な範囲を超えることはできない。

といった規定を新設する。

この第9条の6第1項を追加することによって、総合的な土地利用計画の策定権が、地方自治法上、明確にされる。

また、第9条の6第2項は、総合的な土地利用を都市自治体が独自条例により行う際の根拠となりえ、条例による自治体独自の土地利用規制の可能性を広げることにもなる。このような改革を進めると同時に、都市自治体が条例を通じて独自の都市づくりを行えるようにするため、個別の法令における「規律密度」の緩和や条例への委任事項の拡大といった、法令の見直しが不可欠である（これらについては、第2章で述べる）。

なお、都道府県は、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ために「土地利用構想」を策定することとする。市町村の総合的な都市づくりを尊重するために、この「土地利用構想」を市町村の「土地利用計画」に基づいて、策定することとすれば、市町村間もしくは市町村と都道府県間の広域的調整を、「土地利用計画」と「土地利用構想」の策定過程を中心に行うことが可能となる（広域的調整のあり方については第2章に述べる）。

（3）都市づくりの実現のための手順や手続き、具体的な行動を示す計画の策定

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順や手続き、具体的な行動計画などを示す必要がある。

都市づくりの目標を実現するため、都市づくりの計画には、さまざまな工夫を行う余地がある。例えば、「市町村都市計画マスタープラン」は、市町村の都市計画の「基本方針」であり、「こうありたい」という都市づくりの目標などを示していても、実現に向けた手順や手続き、具体的な行動計画などは含まれていないことが一般的である。しかし、「基本方針」に示される都市づくりの目標を着実に実現するためには、これらを明確に示す必要がある。実現に向けた手順や手続き、具体的な行動計画などを明確に示すことは、現行の都市計画法の下においても、前述したような制度改正によって策定される新たな「土地利用計画」の下においても重要である。

都市づくりの目標の実現のための手続きや手順、行動計画を示す方法の一つとして、条例を活用することが考えられる。例えば、市民参加に関する条例において、計画の策定への参加の手続きを定める。あるいは、土地利用の調整・協議に関する条例において、計画に定めた土地利用規制へ理解を得るための協議などの手続きを定める。さらに、まちづくりに関する条例において、地区内の住民の都市づくりに関する協定や地区計画制度における手続きについて規定するなどが考えられる。

また、目標の実現に至るまでの手順や具体的な行動計画などを明示して、都市づくりを着実に推進し、開発の不確実性の軽減や市内各地区との利益の調整といった機能を都市づくりの計画が持つようにすることも大切である。例えば、どの敷地をどのように整備・開発していくか、どのように保全していくかといった具体的な行動計画を示し、行動計画に基づいた整備・開発・保全を図る、線引きや容積率のアップ/ダウンの方針を示して、市街化の抑制、開発の誘導を適切に行えるようにする、建物のデザインのガイドラインや開発にあたって考慮すべき事項の概要などを定め、市民とも議論しながら、都市空間全体の質を確保する、地区ごとの

都市づくりをどのように進めるかの方針を明示して、策定段階で市域全体の都市づくりとの調整を図る、などの機能を持つ必要がある。これらと併せて、都市づくりの計画には、市民の満足度などの具体的目標を設定して、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

(1) 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

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り、職員の都市づくりに関する能力の向上を図る必要がある。それには、都市計画の関係職員が自治体全体の政策立案に参加することや、企画部門と都市計画部門との職員の移動・交流など、政策形成や人事管理における工夫が求められる。

都市自治体においては、都市づくりに関連する部門はさまざまにわかれており、しばしば「縦割り」の弊害が指摘される。市町村の基本構想や市町村都市計画マスタープランの策定過程や、それぞれの部門が計画を立てて事業を実施する過程で、さまざまな連絡・調整が行われ、プロジェクト・チームなどの活用なされているが、それでも、計画策定の際に調整がつかなかったり、計画や事業に総合性が欠けることがあるなど少なからず問題が発生し得る。さらに、都市計画制度に対して自分たちの計画であるという意識が、必ずしも高くなく、都市計画制度を活用することに慣れていないという問題の指摘や、市民も職員も、市町村都市計画マスタープランに関する理解が十分ではないという指摘もある。

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り、職員の都市づくりに関する能力の向上を図る必要がある。特に、縦割りの打破、施策・事業の総合性の確保のために、都市づくりに関係する職員の意識を高めて、能力の向上を図ることが求められている。

総合的に都市づくりを進めていくには、都市計画のみならず、商業振興策や交通計画などと総合して、課題を把握、分析し、総合的に判断する能力が、職員に求められる。それには、担当分野以外の制度について広く知識を蓄え、十分に施策や事業を検討できなければならない。また、市民ニーズを的確に把握し、望ましい都市像を市民に伝え、市民や事業者を説得しながら、事業を展開していけるようにする必要もある。既存の制度の枠にとらわれない発想も大切である。

このような能力を育て、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、政策形成における工夫が必要である。例えば、都市計画部局の職員を自治体全体の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ことが重要になってくる。都市づくりの専門的な職員は、自治体全体の政策立案の過程にあまり関与せず、都市計画決定や事業認可、国の補助金を獲得するような段階で初めて参加してくるという場合が多い。制度を十分に活用するという観点からは、自治体全体の政策立案の過程に都市づくりの専門的な職員が関与し、意見を述べ、あるいはアイデアを生かせるようにしていくことが必要である。

また、能力を育てるための人事管理における工夫も求められる。例えば、企画部門と都市計画部門を交互に移動させ、交流させることが考えられるし、他の行政機関やシンクタンクなどへ派遣するなどによって、課題解決の能力を向上させることも考えられる。

(2) 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、B I Dの活用や過大な移転補償費の見直しなど、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。

都市づくりにおいては、場合によっては膨大な資金が必要とされることから、財源的な裏づけや採算性、効率性が求められる。市町村、民間、組合の各主体が施行する都市再開発事業や土地区画整理事業では、昨今の経済事情を反映して、住居地域への入居が計画人口に届かない、居留床の処分ができないといった問題も発生している。居留床の処分に入札制度を導入している自治体もあるし、民間や組合施行の事業への財政支援を自治体が求められる場合もある。さらに、都市施設の建築及び運営に関しては、民間事業者から資金調達し、さらには建設後の施設運営を委託して民間のノウハウを活用するなどのP F I事業の導入が進みつつある。また、特定のまちづくりの事業に関して一般市民の参加を求めるミニ公募債の発行に取り組む事例も見られるようになっている。

このように、都市づくりにおいて様々な工夫が見られるが、都市づくりを着実に進めるには、「人」「資金」という2つの資源を確保することが大切である。

「人」の面では、前述したように、市民が主導する都市づくりの活動を促進するための方策が必要とされるが、特に、地域における「人づくり」を進め、地域の人材活用、リーダーの育成に努める必要があるし、コーディネーターをはじめとする専門家の派遣・活用を図ることが求められる。

「資金」の面では、人々に都市づくりに必要な資金の負担を求めることが考えら

れる。

例えば、海外では、都市再開発の仕組みとして、B I D や T I F などの成功例も見られる。B I D (Business Improvement District) は、中心市街地の活性化・環境整備のために指定される地区のことで、地区の活性化策・環境整備のための資金を地区内の不動産所有者から負担金で徴収し、N P O などの地区の運営組織が地区内で必要とされるサービスを提供することで負担金の還元を図るものである。T I F (Tax Increment Financing) は、指定された地域の事業による固定資産税増収分を見込んだ公債を発行し、事業資金を調達して、公共事業に先行投資する方法である。このように市民の負担、事業者の負担によって都市づくりの実現性を高める仕組みの導入を検討することが、わが国においても必要とされている。

さらに、わが国の既成市街地内の事業には、多くの資金が必要とされているが、建物の移転補償費の算定基準や適用方法については、過大となっている場合もあると考えられ、見直しの余地がある。今後は、市民の側において、自分たちの住む地域の環境や防災性を向上させて真の豊かさを実感するため、自分たちが考える都市づくりを進めていくには、都市づくりのために応分の負担はする、あるいは現在価値以上の移転補償費は要求しないといった形で、自らの都市づくりにおける責任を果たす必要がある。

また、都市づくりの事業は、大規模・長期にわたるプロジェクトを、小規模で短期に終り、資金需要も大きくならないようにし、そのようなプロジェクトを組み合わせ段階的に事業化していくことが望ましい。そうすることで、町内会等の小規模な地域単位で市民の意見集約を速く適切に行えるし、適切なコーディネーターの活躍により、組合施行や民間企業の活用などが可能となる。

(3) 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、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財政面での制度改革を進めるべきである。

財政面での制度改革も必要である。現状では、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、財政面で都市自治体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る。今後とも補助金の統合・整理を一層進めるなど、自治体の自主性、裁量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。

第2章 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

それぞれの都市の実情や課題に応じて、主体的な都市づくりを進めることが期待されている。それにも関わらず、都市自治体の都市づくりにおける決定権限は必ずしも十分ではなく、様々な問題が生じている。こうしたなかで、権限の移譲を求める都市自治体も少なくない。地域の実情に応じた都市づくりを進めるため、より地域に密着した都市自治体が決定権限を有し、責任を持って都市づくりを進めるという考え方は、地方分権改革の理念にも沿うものである。

したがって、次のような考え方（原則）に立ち、都市自治体に対して権限移譲を進めるべきである。

- ：すべての都市計画決定について、都市自治体の意向が最大限反映されるような仕組みに変更する。
- ：都市計画決定の影響が1つの都市自治体の中に留まるものは、原則として都市自治体が決定できるようにする。
- ：都市施設や市街地開発事業は、原則としてその事業主体が都市計画決定の権限を持つこととする。（市街地開発事業で都市自治体・都道府県以外が施行者の場合は、都市自治体と都道府県とで適切な都市計画決定の権限配分となるように見直す）。

なお、法令において移譲されない権限についても、都道府県と協議の上で、都道府県の条例によって独自に都市自治体に移譲するようにすることが望ましい。

都道府県の区域をベースにした土地利用あるいは環境政策といった広域的な観点から、都道府県が一定の権限を持つ必要がないわけではないが、都市自治体の自主性をできるだけ尊重する方向で、権限を移譲する必要がある。以下では、具体的にどのような権限の移譲を行うべきかについて示すこととしたい。

（1）都市計画区域の指定

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。

都市計画法第5条に規定する都市計画区域の指定に関しては、都道府県が設定することへの疑問が示され、都道府県と都市自治体の各種の計画の前提となる人口の

将来見込み等の不整合が生じるなどの問題指摘がある。また、都市計画区域の指定・変更に関する権限移譲を求める都市自治体も約2割ある。さらに、都市計画区域の範囲についても、単独の市町村内に存する都市計画区域は1,044なのに対して、複数の市町村に跨って存する都市計画区域は、274と少数になっている（平成13年3月末日現在）。

このようななかで、より身近な都市づくりを都市自治体と市民が自ら決定するということからすれば、都市計画区域の指定権限については、都市自治体に移譲することが求められる。

ただし、複数の都市自治体が含まれる広域的な都市計画区域の指定については、広域的調整の必要性や、都市自治体の能力などの問題を考慮すると、当面は、広域的な見地の不要な都市計画区域（複数の都市自治体の区域に区域設定が跨らないような都市計画区域）について、一定規模以上の都市自治体への権限移譲を法律で行うことが適当である。そこで、少なくとも、十分に規模・能力を有していると考えられる政令指定都市、中核市、特例市に対しては、都市計画区域が単独の都市自治体の区域内に存する場合、都市計画区域の指定権限を移譲するように都市計画法（同法施行令）を改正するべきであり、その他の都市自治体に対しても、当面、個々の都道府県が、地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により独自に権限移譲を進めることが望ましい。

なお、複数の都市自治体に跨る都市計画区域の指定についても、都市自治体が自主的に連合して（広域連合や事務組合等による）、都市計画区域の指定を行う仕組みなども検討の余地がある。

さらに、長期的にみれば、今後の市町村合併や広域行政の進展に伴い、都市自治体の面積、人口規模、能力等が拡大、充実することが見込まれるから、都市計画区域の指定権限を全ての都市自治体へ移譲することを検討するべきである。

また、第1章において、地方自治法を改正して、都市自治体の全域を対象とする土地利用計画を策定するように提案したが、都道府県においても、現行の都市計画区域を対象として都道府県が定める都市計画区域マスタープランや都市計画に代えて、都道府県の全区域を対象とする総合的な「土地利用計画」を策定して、県、都市自治体がそれぞれの適切な役割分担を踏まえ、土地利用の規制や都市施設の整備を行うシステムの構築を検討すべきである。

（2）市街化区域と市街化調整区域の区域区分の設定（線引き）

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。
--

現行制度で都道府県が持っている都市計画法第7条に規定する市街化区域と市街化調整区域（区域区分）を設定する権限についても、都市計画区域の指定の権限の移譲と同様の理由で、都市自治体に対する移譲を進めるべきである。区域区分の設定権限の移譲を求めている都市自治体は、政令指定都市、中核市・特例市では約4割、一般市・特別区においても約2割と少なくない。また、都市計画区域の指定権限が都市自治体に権限移譲されるならば、区域区分の設定権限も、都市自治体に権限移譲することが合理的である。

すなわち、単独の都市自治体の区域内に存する都市計画区域において区域区分を設定する権限は、政令指定都市、中核市、特例市に移譲するように都市計画法（同法施行令）の改正を進めるべきである。なお、都市計画区域が複数の市町村に跨り、都市計画区域の指定権限の移譲が行われない場合にも、市街化区域、市街化調整区域の区域区分の設定が複数の市町村に跨るものでなければ、できるだけ区域区分の設定の権限を都市自治体に移譲するべきである。

また、政令指定都市等を除く一般の都市自治体に対しては、都道府県が条例による事務処理の特例によって区域区分の設定権限の移譲を進めるようにする。また、区域区分の設定を行うかどうかについての選択も、権限が移譲された都市自治体が行うことが適当である。

（3）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。

現在、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地域および政令指定都市を含む都市計画区域の都市自治体（政令指定都市を除く）には、用途地域の決定権限が認められていない。これらの市町村における地域地区の決定・変更については、稠密な市街地が連担しているため、一般の地域と比べれば、隣接している市町村への影響も大きいと一応考えられる。しかし、その影響の大きさの違いが、都道府県にこの決定権限を留保して、三大都市圏の都市自治体に、三大都市圏以外の地域の都市自治体に認められた権限を与えないとするほどのものであるかについては疑問がある。また、単独の都市自治体の区域内の用途地域に関する決定については、他の都市自治体の区域に何らかの影響を及ぼすような場合にも、都市自治体相互で、あるいは都市自治体と都道府県とで十分に調整も可能である。さらに、三大都市圏内の都市自治体の約6割が、用途地域の決定権限の移譲を要望している。

また、面積の多寡を要件として、都道府県が決定権限を持つ地域地区もある（風

致地区等)。こうした要件によって都道府県と都市自治体とに権限を分配する方式は、画一的な処理であって、都市自治体の独自の都市づくりを妨げる事例も見られる。例えば、風致地区に関しては、条例で定める規制内容に関して、都道府県よりも厳しい規制内容を定めようとする都市自治体の方針と食い違いが生ずる等の不都合が見られる。加えて、約3割の中核市・特例市が、現行は都道府県に決定権限がある10ha以上の風致地区に関しての権限移譲を求めている。

こうした点を踏まえ、単独の都市自治体の区域内に存する地域地区の設定については、都市自治体に権限を移譲する必要があると考えられる。

特に現状において三大都市圏の既成市街地、近郊整備地域等および政令指定都市を含む都市計画区域の都市自治体（政令指定都市を除く）に認められていない用途地域の設定権限については、都市自治体に移譲すべきである。

また、現行において面積を要件として都道府県の決定とされている地域地区についても、原則として都市自治体に決定権限を移譲すべきである。

特に広域的な影響の大きいと判断される、都道府県に地域地区の決定権限が留保されたものについても、市町村の意向が地域地区の決定に十分に反映されるよう、都道府県と市町村とで調整を行う必要がある。

（４）都市施設の決定権限

都市施設については、その事業主体が都市計画決定することを原則とする。また、施設の広域的影響の度合いに応じて、都市自治体と都道府県間の調整を行う。

現行制度では都市施設に関しても、例えば、公園等の面積、道路の車線等の規模の大小によって都道府県と都市自治体とに権限を分配する方式が採られている。こうした権限の配分は、画一的な方式であり、都市自治体が自ら建設・管理する都市施設であっても、大規模な施設（面積が広い、車線が多い）であれば、都道府県が都市計画決定することから、都道府県との方針の食い違いなどにより都市自治体の考える都市づくりに支障をきたすおそれがある。

したがって、都市施設に関しては、施設の事業主体が決定権限を持つことを原則とすべきである。すなわち、都市自治体が自ら負担して建設・管理する都市施設（市区町村立・市区町村営の都市施設）に関しては都市自治体が決定権限を持つように改正すべきである。

都道府県が自ら負担して建設・管理する施設（都道府県立・都道府県営の都市施設）に関しては、原則として都道府県が決定権限を持つこととなる。

ただし、都道府県が事業主体となるために、都道府県に都市計画の決定権限を与えるべきと一応考えられるものについても、都市自治体の総合的な都市づくりを保

障する観点から、都市自治体の意見を尊重する必要があり、決定権限の配分や、調整のあり方については、さらに検討する必要がある。

例えば、道路に関しては、車線数に関わらず、市町村道については市町村がその決定権限を持ち、国・都道府県道については都道府県が決定権限を持つことになる。しかし、国・都道府県道の改修や路線の変更は、地元の要望に基づいて行われることが多く、地元の市民との調整を都市自治体が行うことは決して珍しくない。また、指定区域外の国道や都道府県道の管理権限（現状において政令指定都市に認められる）を、都市自治体の規模・能力に応じて政令指定都市以外の都市自治体（例えば、中核市や特例市、一定以上の人口規模の都市自治体）に移譲すれば、より一体的で効率的な道路網の整備や都市自治体による沿道の景観・美観の整備にも寄与する、という意見もある。道路の維持、修繕や軽微な路線変更などは地元に着した問題でもあり、広域の幹線道路としての国道、都道府県道の役割を損なうようなことがなければ、国道、都道府県道の都市計画上の決定権限についても都市自治体を持つことが合理的な場合もある。

都道府県としては、全都道府県あるいは複数の都市自治体に跨る地域の利用に供する都市施設を整備する責任があるため、都道府県が事業主体となる都市施設については、都道府県が都市計画決定する必要がある。しかし、後述（36 ページ）のように、例えば、国道、都道府県道の管理権限が都市自治体に移譲されるのならば、これらの都市計画決定に都市自治体が一定の役割分担をするは十分に合理的であると思われる。地域に着した基礎自治体としての市町村の都市づくりにおける役割を考えると、国道、都道府県道であっても、その区間や規模によっては、都市自治体が計画決定することとし、都道府県は都市計画決定に「同意を要する協議」という形で決定に関与するといった仕組みも検討に値する。

また、都道府県の施設について、都道府県が都市計画決定する場合に、都市自治体のまちづくりに影響を与えること、あるいは施設の変更に関しての地元調整等は都市自治体が行う実態があることなどから、現行の意見聴取や市町村からの都市計画の案の提案に加えて、都市自治体の「同意を要する協議」といった仕組みを検討する余地もある。特に、都道府県が整備し、都市自治体が管理するというように、整備と管理の主体が異なるような都市施設について、都道府県が都市計画の決定を行う場合には、都市自治体の「同意を要する協議」を必要とする仕組みを設け、調整を行う必要がある。

（５）市街地開発事業の決定権限と事業の許認可権

市街地開発事業の事業地区の決定権限は、施行主体が都道府県なら都道府県、都市自治体なら都市自治体を持つことを原則とし、都道府県・都市自治体以外の者が施
--

行主体の場合には、広域的影響などを勘案して決定する。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。

土地区画整理事業や市街地再整備事業等の市街地開発事業の地区の計画決定は、他の地域地区と同様に面積を要件として、都道府県が決定を行うものがある。しかしながら、これらについても、規模の大小によって都道府県と都市自治体とに権限を分配する方式は画一的な処理である。また、これらの事業等は、市民の利害に深く関わり、合意形成が大切であるため、より市民との距離が近い都市自治体が市民の参画も得ながら具体の事業計画を策定して実施するようにした方が、より効率的・効果的であると考えられる。また、中核市・特例市においては、50ha 超の土地区画整理事業の決定権限の移譲を約 2 割、3 ha 以上の市街地再開発事業の決定権限の移譲を約 1 割が求めているという現状もある。さらには、土地区画整理事業や市街地再開発事業に関係する事務の一部が、都道府県の事務処理特例によって、多くの都市自治体に移譲されている現実もある。

こうした点を踏まえると、市街地開発事業の地区決定については、都市施設の決定権限と同様に、事業（施行）主体と決定権限を一致させることが望ましい。現状では面積等の規模の要件によって都道府県と都市自治体で権限が分かれている市街地開発事業の地区の決定権限は、都道府県が施行するものについては都道府県が、都市自治体が施行するものについては都市自治体が決定することとする。

施行主体が都道府県・都市自治体以外の場合には、単独の都市自治体の区域内で行われるものについては都市自治体が計画決定を行うこととする。

施行主体が都道府県・都市自治体以外の場合、単独の都市自治体の区域内で行われるものについては、都市自治体と都道府県が調整の上、都市自治体が計画決定を行い、事業の区域が複数の都市自治体に跨るような広域的なものについては、都道府県が計画決定を行うものとする。

また、市街地開発事業を実施するにあたって、施行者は都道府県の認可を得る必要があるが（都市計画法第 59 条）、その権限は、既に政令指定都市・中核市・特例市に権限が移譲されている開発行為の許可（都市計画法第 29 条）と同様に、規模・能力を勘案して、政令指定都市、中核市、特例市に移譲することを検討する必要がある。既に、一般の市においても、これらの権限が都道府県の事務処理特例により権限移譲されており、引き続き都道府県が条例で移譲していくことが望ましい。

（ 6 ）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権限

都市施設の建設区域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、政令指定都市、中核市、特例市以外の一般の都市自治体にも移譲するとともに、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。

都市計画法第 53 条によれば、都市計画決定された都市施設の区域や都市開発事業の区域における建築行為は、軽易な木造 2 階建てまでの建築物の建築などを除き都道府県の許可が必要であり（政令指定都市、中核市、特例市には権限が移譲されている）、都市施設の建設や市街地開発事業の施行の支障になるため、大規模な建築に許可が下りる可能性は小さい。ビルの建築などを土地所有者が考えても、事業の着手により、立ち退きや取り壊しなどによって利益が得られないと判断し、新たな建築を手控えることもある。しかし、実際には、様々な要因によって、長期間にわたって事業に着手できず、見直しが必要となるような事業もある。こうした場合に、都市計画決定の見直しをしようとする、市民や利益を遺失した土地所有者の不満が高まり、私権が制限されてきたことに対する訴訟の提起や遺失した利益に対する補償の要求を行うことがあり得る。

市町村が都市計画の決定をしている事業について、事業に着手できる見通しが無い場合、都市計画の変更を市町村がすぐに行うことも考えられる。しかし、迅速に都市計画の変更を行うことが難しい場合に、土地所有者がビルの建築を行おうとして、都道府県に許可を得ようとしても、都道府県において、地域の実情を踏まえ、土地所有者の希望に即した許可を迅速に行うことは困難な面がある。

そこで、都市計画法第 53 条を改正して、市町村が決定する都市施設や市街地開発事業の区域において、土地所有者が建築行為を行おうとする場合の建築許可の権限を政令指定都市、中核市、特例市以外の一般の市町村にも移譲して、事業に着手できる見通しの無い区域内における建築許可を、一般の市町村が与えられるようにすべきである。

なお、都市計画決定を行う際に、都市施設や市街地開発事業の計画決定の見直し時期を、できるだけ明らかにしていくことが大切である。都道府県が決定した事業が着手できない場合が想定されるし、市町村が決定した事業についても適宜に計画の見直しを促進する必要もある。見直し時期を明確にしておくことで、都道府県の決定、市町村の決定を問わず、都市づくり事業の進捗を確実にチェックし、その結果を踏まえた都市計画決定の変更を行えるようになる。併せて、土地所有者の私権を制限する期間も明らかにしておくことが望ましい。

2 . 都道府県の関与のあり方を見直す

一連の分権改革によって、国・都道府県・市町村は対等の関係とされ、都市計画法においても、市町村が計画決定を行う際に受けなければならなかった国や都道府県の「認可」や「承認」は廃止となり、それらに代わって、都市自治体が計画決定

する際には、都道府県の「同意を要する協議」を経ることとされた。

しかし、この「同意を要する協議」が、その過程において都道府県の後見的関与を残存させていること、調整や手続きに時間がかかることなどは、大きな課題の1つであり、都市自治体においても「同意を要する協議」の簡素化や廃止、届け出制への変更などを求める声大きい。これらを改め、都市自治体が自主的に都市づくりを計画・実施できるように、制度の上でも、制度の運用においても、都市自治体と都道府県との関係を見直していく必要がある。

また、都道府県が策定する都市計画の方針である「都市計画区域マスタープラン」と市町村が策定する都市計画の方針である「都市計画市町村マスタープラン」については、その重複性が指摘されているところであるが、今後は、市町村、都道府県の全域を対象とする「土地利用計画」を市町村、都道府県がそれぞれ策定必要がある。市町村の協力を得て（市町村の「土地利用計画」の積み上げによって）策定する、こうした「土地利用計画」の策定過程において広域的調整を行うことが望ましいといえる。これらからの都市づくりにおいては、市町村がその中心的な役割を担い、都道府県は、全都道府県的な土地利用の方針の提示、インフラの整備、市町村の区域を越えた広域的調整、情報提供や技術的助言等の支援などの役割を中心に担うという、役割の分担を明確にすることが求められる。

（１）同意を要する協議の原則的廃止

都市づくりにおける市民の参加、市町村と市民との協働が今後ますます重要となるなかで、都市づくりにおける市町村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「同意を要する協議」は、原則として廃止する。

都市計画法における都道府県との「同意を要する協議」については、市町村から望ましい都市づくりがスムーズに行えないなどの問題が報告・指摘されており、市町村の都市づくりに支障をきたしている事例も見受けられる。こうした状況を受けて、多くの市町村が、手続きの簡素化、届出制への移行などの「同意を要する協議」制度の改善を求めている。

地方分権改革が進んだなかでは「補完性の原則」を尊重して、市町村と都道府県との対等な関係が求められるが、都道府県の「同意」を要するという制度は、都道府県の判断（決定）を重視・優先しているという問題がある。また、都市づくり、都市計画における市民の参加、市町村と市民との協働が今後ますます重要となるなかで、市町村の判断（決定）が、これまで以上に重視され、尊重されるべきである。

こうしたなかで、都道府県の判断を重視し、市町村の判断（決定）に優位する「同意を要する協議」を正当化するには、これまで以上に明確で具体的な理由が必要とな

るといえる。

ところが、現行制度における市町村の都市計画決定の権限は、用途地域や一定規模以下の都市公園等の都市施設などに限られ、市町村の区域を超える大きな影響を他の市町村に与えるとは考えにくいものがほとんどである。「同意を要する協議」は、主として広域的な影響がある決定について都道府県と調整するために必要なものである、とすれば、都市自治体が都市計画決定にあたって都道府県の「同意を要する協議」が必要とするものは、基本的に少ないと考えることができる。また、仮に「広域的影響」の観点から「広域的見地からの調整・判断」が必要だとしても、その調整・判断は「市町村間の調整」や都道府県との「同意を要しない協議」などによっても可能であると考えられる。

以上の点からすれば、都市計画、都市づくりにおける「広域的影響」の観点から「広域的見地からの調整・判断」が必要だとして、「同意を要する協議」の制度を一般的に必要とする理由は小さく、基本的には「同意を要する協議」という都道府県の権力的な関与によらない方法で対応すべきである。

こうした点から、現行の「同意を要する協議」については、原則として廃止し、同意を要しない「協議」や届け出制に移行すべきであると言える。

なお、現行制度下においても、同意を要する事項について、同意・不同意となる場合の基準を明確にしておくことは、手続き上の摩擦・対立の回避や協議過程の短縮に繋がり、都道府県・都市自治体の双方にとってメリットがあるものと考えられる。

(2) 都道府県の「土地利用計画」策定過程での広域的調整

広域的調整については、市町村の「土地利用計画」の積み上げにより、都道府県の「土地利用計画」を策定することとして、こ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。

「同意を要する協議」による広域的調整の問題点としては、都市自治体と都道府県との方針の食い違いから同意を得られなかったり、調整に時間がかかったりするということであった。今後は、地域の市民、そして、その意思・意向を踏まえた市町村の役割が重要であり、近隣地域から市町村、市町村から都道府県といった積み上げ方式による意思決定が重要となる。国・都道府県の判断・指示による調整・決定ではなく、市民相互の話し合い、市町村間の協議による調整・決定が大切であり、今後の都市づくりにおいては、都市計画の区域という狭い枠にとらわれず、市町村の区域を全体として対象とする市町村の土地利用の基本計画を、市民の参加を得て策定することが不可欠である。

そこで、「同意を要する協議」を原則として廃止した後の広域的調整は、主に市町村相互の調整と都道府県の非権力的な関与によって行うこととする。その上で、第1章に述べたように、地方自治法において策定権を規定する新たな「土地利用計画」を広域的調整において活用することとする。

すなわち、各市町村の全域を対象とする「土地利用計画」を基礎として、都道府県、各市町村間の協議・調整等を行い、市民の参加も得て、都道府県の区域全体を対象とする土地利用の基本計画を策定する。このように都道府県の策定する「土地利用計画」の策定は、積み上げ方式を基本として行うこととすれば、都道府県と市町村との調整がその策定段階で行われ、都道府県の方針と大きく食い違うような都市計画決定を市町村が行う余地は少なくなり、「同意を要する協議」の必要性も減少すると考えられる。都道府県は広域的な観点を含めて都道府県全体の土地利用の像を示し、それを受けて市町村は地域の実情に即した総合性の高い土地利用・都市施設整備の計画を策定するという、それぞれの役割分担関係も明確になる。

このように、都道府県が各市町村の協力を得て都道府県全域にわたる「土地利用計画」を策定し、この「土地利用計画」に基づいて、自らの都市計画決定を行う。その際に、各市町村は、この都道府県全域にわたる土地利用計画との整合性や隣接市町村との調整に十分に留意する。複数の市町村に跨る都市計画を策定する場合や、市町村間で対立・摩擦が起こった場合には、当該市町村間で調整し、この調整が不調となった場合には、都道府県がその問題解決のための仲介を行うこととする。

なお、現状でも、都道府県の都市計画区域マスタープランの策定は、都市自治体が策定する都市計画市町村マスタープランから積み上げるスタイルが主流となっている。これまで述べたように、都市自治体のまちづくりを都道府県が拘束するような上意下達型の策定過程となることには問題があり、現行の法制度下においても都市自治体の都市計画市町村マスタープランからの積み上げにより、都道府県のマスタープランを策定するというシステムを促進することが望まれる。

(3) 都道府県の都市自治体に対する支援

市町村が必要とする情報提供、技術的助言、人材育成等の支援を行うことは、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。

今後、市町村合併が進むことが予想され、広域的行政が進展を見せることになる。しかし、市町村の規模・能力等には依然として差異があり、市町村では十分に対応できないような問題が発生することも予想される。

そうした問題に対処するために、市町村が必要とする支援を行うことは、都道府

県の重要な役割である。広域自治体としての都道府県が、情報提供、技術面での助言、人材育成面における市町村への支援、さらに必要な場合には、財政的な支援を行うことが期待される。都道府県の重要な役割として、権力的な関与ではなく、このような市町村に対する支援の機能を充実させていくことが望まれる。

3．総合的な都市づくりのために諸法令を見直す

自治体が総合的に都市づくりを進めていくには、都市計画法のみならず、さまざまな法令を見直す必要がある。

例えば、農振法に基づく農用地の開発行為の規制や森林法に基づく林地の開発行為に関する規制を見直し、都市自治体の総合的な土地利用が可能となるような改革を進めていく必要がある。また、都市自治体の区域内の道路網の整備を効果的・効率的に進めるという観点からは、道路法についても見直しを図ることが求められる。

また、各種の建築物、例えば、マンションや大規模店舗、風俗施設などの建築行為は、時には地域の環境に好ましくない結果をもたらすことがあり、建築基準法を中心にこれらの建築物の規制を都市自治体が行うことを可能にするという観点からの見直しも求められる。

以下にこれらの都市づくりに関係する法令の見直しについて述べることとする。

(1) 農用地や林地などの土地利用規制の見直し

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。

<市街化調整区域の農用地の開発行為に関する規制の見直し>

農振法に定める「農用地区域」内の「農用地」に関しては、開発行為の許可の制限も厳しく、転用も困難であるが、「農用地区域」から除外されたいわゆる「白地農用地」に関しては、転用の許可を得ることが比較的容易であるし、開発行為を十分に規制できない可能性が生じる。

都市計画法の市街化調整区域においては、市街化区域と比べれば、厳しく開発行為が規制されるが、市街化を促進せず、市街化区域内においては困難または不適当とされるもので、開発区域の面積などの条件が適合していれば、市街化調整区域であっても、開発行為の許可が下りる。

国土利用計画法は、土地の権利の移転（売買）については厳しく監視しているものの、都道府県計画・市町村計画、土地利用基本計画においては、土地利用の用途

を厳しく規制するものではない。

このように、必ずしも土地利用の規制が十分でないことが問題とされてきたが、例えば、都市計画法の市街化調整区域内で農振法の白地農用地である地域における廃棄物処理施設の立地に関わる開発行為に対して、環境行政の必要性の高まりの中で規制を行いたいとしても、前述のような法令の規制が不十分であるため、開発許可が下りてしまう可能性があり、総合的な土地利用を可能にするという観点から、各法令を見直す必要がある。

< 森林法における林地の開発許可の見直しや保安林での行為制限の見直し >

森林法に基づいて都道府県が策定する地域森林計画の対象地域においては、原則として面積 1 ha 以上の開発を対象とした林地開発許可制度が適用されるが、主に森林の持つ水源涵養機能、災害防止機能が失われることがないかという観点から行われ、開発許可は都道府県が決定することとなっており、市町村の土地利用方針とは反する決定が下される可能性も懸念され、市町村の意見が十分に反映されることが望まれる。

また、国・都道府県によって指定された保安林では、厳しい行為制限がかけられるが、開発予定地において、保安林の解除手続に長期間を要することから、開発のタイミングを逸する可能性があるとする指摘もある。

林地開発や保安林における行為制限について、市町村の計画的な土地利用という視点からの見直しの検討が必要である。このため、例えば、前述のように市町村からの積み上げで策定される「土地利用計画」に基づく調整過程において規制について市町村の意見を踏まえることや、市町村の全域を対象とした総合的な「土地利用計画」などの中で、保安林の行為制限についての手順・手続きを予め定めておくなどのことが考えられる。

(2) 道路法における管理権限の都市自治体への移譲

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。

道路法第 13 条によれば、国道の「維持、修繕その他の管理」（すなわち国道の新設、改築以外の管理）は、指定区域内においては国が行い、指定区域外においては都道府県または政令指定都市が行う。また、都道府県道の管理については都道府県が行う。そして、第 17 条の管理の特例で、政令指定都市内にある都道府県が管理すべき道路は、政令指定都市が行うとされている。このように道路法で認

められた管理権限の特例は、政令指定都市以外の都市自治体にはない。すなわち、政令指定都市には、指定区域以外の国道の「維持、修繕その他の管理」と都道府県道の管理の権限があるが、政令指定都市以外の都市自治体には、これらの管理権限は認められていない。このため、市道と国・県道との交差点の工事を行う際や都市自治体が沿道の景観整備を行う際に、国道・県道の道路管理者である国・県との調整が必要であり、場合によっては、都市自治体が望むような道路の整備がスムーズにできない可能性が生じる。

指定区域以外の国道の「維持、修繕その他の管理」と都道府県道の管理権限を、既に道路法による管理の特例が認められている政令指定都市以外の都市自治体にも移譲することによって、計画された市域内の道路の整備が一体的・効率的に行えるようになるし、景観整備などの都市づくりにおいて都市自治体が工夫をする余地もできる。ただし、このような管理権限の移譲によって市町村の事務量が増大することが考えられるため、一定の規模・能力を有すると認められる都市（中核市、特例市、あるいは人口規模等を基準にして設定）に対して、権限の移譲を検討することが考えられる。

（３）用途地域を定めていない区域の容積率、建ぺい率等の指定権限の移譲

用途地域を定めていない区域の容積率、建ぺい率等の指定の権限は、非特定行政庁の都市自治体に対しても、都道府県との協力を前提として、都道府県の条例によって独自に指定権限の移譲を進めるようにする。

用途地域を定めていない区域における建築物の容積率や建ぺい率等は、建築基準法に定めるように建築主事を置く特定行政庁が、建築基準法第 52 条、第 53 条等の選択肢に基づいて選択することとなっている。非特定行政庁の都市自治体の区域では、建築確認等の事務も、用途地域を定めていない区域の容積率・建ぺい率等の選択も都道府県が行うことになる。人口 25 万人以上の都市自治体では建築主事は必置であるが、人口 25 万人未満の都市自治体の場合、建築主事を置いて特定行政庁になるには、都道府県の同意が必要である。建築物の規制を有効にするという観点からは、建築確認の事務を通じて違反等の監督が行いやすくなるため、規制と特定行政庁の事務と連動させることに一定の意義がある。このため、現行の建築基準法を前提とした場合には、人口 25 万人未満の都市自治体が、これらの区域における規制を自ら行いたいと考えるのならば、特定行政庁となることを目指すべきと一応は考えられる。

しかし、建築主事の有無と用途地域以外の地域における容積率・建ぺい率を選択できる権限の有無とを一致させる必然性があるのかについては疑問もある。建築確

認・検査業務が民間事業者にも開放されていることからすれば、建築主事の設置の有無と用途地域以外の地域における容積率・建ぺい率を選択できる権限との関連は必ずしも強くないとも言える。都市自治体が地域の実情を踏まえた独自の規制方針に基づき、都市づくりを進めていくという観点からは、用途地域を定めていない区域の容積率・建ぺい率も全ての都市自治体が決定できるよう権限移譲することが望ましいと言える。

非特定行政庁において独自に容積率・建ぺい率等を選択できるようにした場合には、都道府県の協力が大切であり、当面は、都道府県が独自に、非特定行政庁の都市自治体へ用途地域を定めていない区域の容積率・建ぺい率等を決定する権限の移譲を進めることが望まれる。

(4) 建築行為を地域の実情を踏まえて規制できるような建築基準法の見直し

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。

< 周辺の環境に大きな影響を与える建築行為に対する規制の強化 >

中高層マンションを初めとして、周辺の環境に大きな影響を与える建築行為は、ともすると周辺の市民が良好な環境を破壊するとの懸念から反対し、紛争に発展しかねないが、建築行為を規制しようとする権利が制限されることとして市民の反対がおきることもあり、規制の強化が難しいことがある。

また、現行の建築基準法においては、用途地域において建物の用途規制や容積率・建ぺい率などを規定しているが、建物の周辺の環境に対しては規定していない。周辺環境への影響については、環境影響評価法に基づいて大規模な道路、港湾、飛行場や廃棄物処理施設などは、事業者が影響調査を行い、結果を公示し、事業の免許等を行う者が環境に対する配慮がなされているか審査することとされている。しかし、一般の建物の周辺に与える影響に関しては、建築協定や地区計画を活用した規制、景観条例や緑化条例などの独自の条例などで対応しているのが現状である。

そこで、次のような制度の見直しが必要であるとの都市自治体の提案があった。

- 1) 環境影響評価法の対象範囲の拡大や建築基準法の改正によって、現行の環境影響評価法の対象とならない建築物の建設に際しても、事業者が周辺環境に関する調査を行い、建築確認に際して、申請とともに調査結果を提出し、都市自治体が周辺環境に対する配慮がなされているか審査して、建築確認の判断材料とすることが考えられる。これと合わせて、周辺環境の悪化を招く場合には、改善を指導、勧告、命令する権限を都市自治体に持たせることが望ましい。

- 2) 周辺の市民との紛争の予防に関しては、都市自治体が条例によって事前協議などの手続きを定めていることが多いが、建築行為の事前協議の制度などの調整手続きを設けることによって、紛争を予防して円滑に都市づくりを進められることが期待される。

< 建物の高さを規制するための見直し >

中高層建築物の建築をめぐるのは、従来から、日照や景観の紛争が絶えないし、昨今では、工業系地域で工場や倉庫などの閉鎖によって中高層マンションが建設されることが多くなり、歩行者の安全という観点からは道路（歩道）の整備が不十分であったり、騒音に対する苦情などが出ることによって、市民と工場との摩擦が生じて、工場の操業環境が維持できなくなるなどの問題もある。

中高層建築物の建築に関しては、建物の高さ制限を規制することが市民の一部から要望され、高度地区、特別用途地区、地区計画などで対応することが考えられてきたが、都市自治体が地区に指定しようとしても、市民が私権の制限として捉え、賛成が得られない場合もある。さらに、例えば、市内の工業地域全域に高さ規制を行いたいと考えても、特別用途地区や地区計画は限定的な地域を対象としている。また、開発指導要綱等による行政指導に関しては、建築主が指導に従わない場合には法的に効果を発揮し得ない。

このようななかで、各用途地域において、建築基準法で規定されている建物北側の斜線規制に加えて、高度地区による制限の方法にならい、絶対高さの最高限度に制限をかけやすくすることによって、中高層建築物が過度に立地する傾向を抑制できると考えられる。

そこで、各用途地域において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建築基準法を改正するとの意見が都市自治体からは提案されている。

< 建築物の規制と誘導を地域の実情を踏まえて可能とするような見直し >

都市自治体は、地域の実情を踏まえて、ハードに留まらないまちづくりという観点から土地利用の規制を考えたい、あるいは法令が予定していなかった観点から建築物の規制を考えたいという悩みを抱えることもある。

例えば、新たな大型店の出店にあたっては、中心市街地への立地を促進するため、立地にあたり障害となる規制を緩和するなどの優遇措置を、都市自治体の判断によって講じられるように検討するべきであるなどの提案がある。

また、例えば、ペット霊園のように市民からのニーズはあるが、立地によって周辺の環境に影響を与え、しかも法令の予定していなかった規制困難な建築物等に関しては、自治体が市街化区域（及び未線引きの都市計画区域における用途地域内）の立地を望ましくないと考えられる場合、建築基準法の第48条の規制の対象とし、さら

に市街化区域等における立地を禁止するよう検討すべきである。また、これと合わせて、都市自治体の条例によって建築基準法第 48 条において建築をできない建物を追加できるようにする法令の改正も考えられる。

4 . 法令の規律密度を緩和し、条例への委任を拡大する

都市自治体は独自に地区計画や景観等に関する条例をさまざまに制定しており、その中には、都市づくりの理念を掲げる条例を中心に総合的で体系的な条例整備を図ろうとしている事例や、土地利用規制を独自に強化するための条例も見られる。都市自治体が独自の都市づくりを進めていく上で、このような条例づくりの動きは、歓迎されるべき流れであると考えられる。

しかし、法令が存在することによって、都市自治体が独自に条例づくりが壁に突き当たる例も見られ、それには 2 つの理由がある。第 1 に、法令が上位にあり、さまざまな規制や手続きを定めているために、都市自治体が条例によって独自の規制や手続きを定める余地がなく、条例が法令に違反する、あるいは違反することに不安がある。第 2 に、自治体が委任等の法令による根拠に基づかない規制を行うことに対して不安がある。

これらの不安に対して、都市自治体が独自に条例による都市づくりを進められるように、法令の見直しを進める一方で、現行制度の下では、すでに法令によって委任されている事項（風致地区、特別用途地区など）の積極的な活用の活用、地方自治法第 14 条に基づく自主的な条例の活用が、都市自治体の手によって進められることが望まれる。また、そうした都市自治体の積極的な規制等の取り組みに対しての市民の理解も求められる。

（ 1 ）法令の規律密度の緩和

全国的に統一される必要のない規制等に関する規定について、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。

例えば、都市づくりにおける規制については、必ずしも細部にわたるまで全国的に統一されている必要のないものもある。こうした必ずしも全国的に統一される必要のないものについて、自治体が独自に条例を制定しようとした場合に、法令に抵触していないかという不安を持ち、その結果として、条例の拘束力を強いものにできなかったり、場合によっては条例の制定を断念することもある。そのため、できるだけ自治体が地域における規制を条例によって自主的に行えるよう、法令による

規制を撤廃して、いわゆる「法令の規律密度」を緩和する必要がある。

例を挙げるならば、次のようなものがある。

< 都市計画法の開発行為の許可の基準の見直し >

都市自治体が自らの方針に基づいて開発行為の規制を行うことができるようにする必要がある。例えば、市街化調整区域でかつ農用地区域以外の区域において、産廃施設等の立地の規制を行ったり、都市計画法に定める規模以下のミニ開発を抑制するために、法令における規制は最低限のものとして、都市自治体の条例によって規制を定められるようにする必要がある。

例えば、都市計画法第 33 条第 3 項は、「地方公共団体は、…（中略）…、前項の政令で定める技術的細目のみによっては環境の保全、災害の防止及び利便の増進を図ることが困難であると認められ、又は当該技術的細目によらなくとも環境の保全、災害の防止及び利便の増進上支障がないと認められる場合においては、政令で定める基準に従い、条例で、当該技術的細目において定められた制限を強化し、又は緩和することができる」、同条第 4 項は「地方公共団体は、…（中略）…、政令で定める基準に従い、条例で、区域、目的又は予定される建築物の用途を限り、開発区域内において予定される建築物の敷地面積の最低限度に関する制限を定めることができる」としているが、条例による自主的な基準設定の可能性をより拡大するために、都市計画法第 33 条の開発行為の許可の基準を規定している各号は、最低限必要とされる基準だけを規定することとし、大幅に整理する。併せて、都市計画法施行令第 1 節に示される政令の技術細目等の規制も最低限必要とされる基準のみを規定することとして、都市自治体が自らの方針に基づいて柔軟に規制の上乗せ・横出しができるようにすることが考えられる（さらに許可の条件を自治体が条例で追加できるように委任条項を設けることも考えられる）。

< 騒音規制法による騒音規制の見直し >

騒音規制法については、省令において区域を区分して、自動車の騒音規制を行うように定めている。すなわち、a 区域：専ら住居の用に供される区域、b 区域：主として住居の用に供される区域、c 区域：相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される区域の 3 つに区分して、それぞれの区域が面している道路の車線数に合わせて、それぞれ自動車騒音規制の基準を設定することとされている。都道府県は各地域を各区域に分類して指定することになるが、都市計画法の用途地域を用いて行われているという実態がある。そのため、画一的な処理に陥ることがあり、場合によっては、騒音基準が守れないから用途地域の変更が求められるというような本末転倒なケースも生じている。

この問題について、都道府県が用途地域から機械的に区域を指定するのではなく、地域の実情を踏まえて騒音規制の区域の区分を行うように運用を改善することがま

ずは求められるが、地域の実情をよく知る都市自治体が条例において、用途地域と切り離して、自らの判断で騒音規制の基準を定められるように法令の改正を進める必要もある。

(2) 条例への委任の拡大

災害危険地域における規制などについて、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。

法令に根拠を持たない(条例に対して委任されていない)規制を行おうとしても、財産権の侵害に当たらないかなどの不安があるために、条例による規制を十分にできない場合も少なくない。したがって、都市自治体の条例への委任規定を法令において設け、都市自治体の条例による規制に根拠を持たせ、地域の実情を踏まえた都市づくりの条例を都市自治体が制定しやすくする必要がある。

例を挙げるならば、次のようなものがある。

< 災害危険地域などの都市計画法の開発行為の許可の基準の追加 >

開発行為については、法令の規律密度を緩和することについて前述したが、これと併せて、許可の条件を自治体が条例で追加できるように委任条項を設けることも考えられる。都市計画法第33条の開発行為の許可の基準について、市町村が条例によって、基準を追加できることとすれば、例えば、現行で法令の根拠を持たない、活断層のある地域や軟弱地盤の地域について、災害危険地域として開発行為を規制することなどを追加することができるようになる。

< 建築基準法による建物の用途制限の追加 >

例えば、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、風営法と都道府県条例に定める制限地域以外ならば、商業地域や準商業地域以外においても立地が可能であることから、現行法の規制では、地域の市民の生活環境の保全という観点からみると不十分であると問題視する都市自治体もある。

現在、建築基準法第48条および別表において、各用途地域で建築できる、もしくは建築できない建物の用途が定められているが、本文ないし別表において、建築できない建物に、「地方公共団体が条例で定めるもの」を付け加えることによって、地域の実情を踏まえ、都市自治体が必要と認める特定の建築物の規制が可能となり、こうした問題の解決を図ることができる。

< 景観上の規制・配慮に関する根拠規定の設置 >

都市の景観の規制については、風致地区、美観地区を根拠に規制することが可能であり、この他に、市町村の独自の条例による規制が行われてきた。また、新たに制定される景観法によって、景観行政団体（都道府県、政令指定都市、中核市等）が策定する景観計画や、都市計画法において美観地区に代わって創設された景観地区を活用していくことを、都市自治体は考えていく必要がある。

しかし、都市の景観に関する規制については、景観計画による景観地域や都市計画法による景観地区などによる規制が断片的な景観の保全・形成に陥らぬように、都市全域に対して景観の保全・形成を図れるよう、例えば、第1章で述べたように、土地利用に関する法令を一元化し、総合的な「土地利用計画」を都市自治体が策定するようにして、土地利用に関する一元化された法令のなかで景観に関する規制について規定を置き、都市自治体の条例に委任することなども検討していく必要がある。

第3章 自治体主導の都市づくりを可能にする権限移譲

1. 都市づくりの権限をめぐる問題・課題

分権型社会においては、市民に身近な市町村の都市づくりが重要になるが、都市計画法を初めとする都市づくりに関する権限には、都道府県が有するものがあり、都市自治体の主体的な都市づくりを阻害している面も見られる。そこで、ここでは、都市づくりの権限をめぐる問題・課題を指摘するとともに、都道府県から都市自治体へ移譲すべき権限などについて述べることにする。

最近の都市づくりを巡る制度改正に対して、自治体は一定の評価を与えつつも、さらなる制度改正を望んでおり、また、権限移譲も求めている。

都市センターが実施したアンケート調査（注1）によれば、都市計画法および同施行令（以下、都市計画法令という）の改正について、「都市計画の自治事務化」、「権限の一部移譲」などを、市・特別区の約9割、町村の約8割が評価しているが、その一方で、都市計画法令をはじめとする都市づくりに関する法令について、市・特別区の約9割、町村の約8割が、「一定の制度改正がなされたが、なお、制度改正が必要である」と回答している。

都市計画法令について、現行制度の問題点を自治体がどのように考えているかをみると、「大都市を前提としており、地方都市の実情を反映していない」に市区町村の約7割から、「市町村の決定権限が少ないこと」に市区町村の約5割から、「国・都道府県の『同意を要する協議』による関与があること」に市・特別区の約5割、町村の約3割から、問題があるとの回答があった（注2）。

権限に関して問題であるという指摘は、都市計画法令以外の都市づくりに関する法令でも多く、「市町村の決定権限が少ないこと」を問題とする、市・特別区は約5割、町村は約6割である（注3）。

以下では、市町村に十分に都市づくりの権限がないことによる問題点について、具体的に事例を取り上げながら検討し、それらを解決するための提案を述べたい。

2. 都市計画法上の権限移譲

（1）都市計画区域の指定権限、区域区分の設定権限の移譲

2000年の都市計画法改正後も、都市計画区域の指定（都市計画法第5条）、市街化区域（既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域）と市街化調整区域（市街化を抑制すべき区域）の区域区分の設定（いわゆる「線引き」、都市計画法第7条）については、都道府県が決定権限を有している。

これらについては、都市計画区域の指定権限や区域区分の設定権限が都道府県決定であるため、市町村の都市づくりの方針と食い違いをきたす、という問題の指摘がある。

事例集 1 より：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を設定する権限が市町村にないことに疑問を呈するケース

本市は地域の中心的な都市で人口流入が見込まれることから、拡大基調の人口の将来見込みに基づいて総合計画を策定し、その総合計画に基づき都市計画の都市計画市町村マスタープランや都市計画の素案を作成している。しかし、県の都市計画の人口の将来見込みは、都市計画区域ごとに機械的に割り振られ、本市が属する複数の市町村からなる広域的な都市計画区域の都市計画は抑制基調の下で策定される。

市で区域区分の線引きの素案を作成するが、この食い違いがあるため、県と調整しても、本市の人口の将来見込みとそれに基づく区域区分の線引きの素案が、過去受け入れられたことはない。市街化調整区域を維持する方向で県により線引きがなされることになる。

さらに、複数の市町村からなるこの都市計画区域を、1つの都市計画区域とすることに疑問がある。なぜなら、非常に広い都市計画区域内で、それぞれ離れた市町村の中心的な地域が市街化区域に設定され、島状になっているため、ほとんど区域内での一体性はないからである。また、区域には 6,000 人の町があり、その中心部は市街化が進んでいないのにも関わらず、市街化区域とされ、県からの意見もあって細々と用途地域を設定している。

こうした実態を踏まえると、線引きを県で行うことには非常に疑問を感じるものであり、市町村が責任を持って行うべきものと考える。

この事例では、都道府県の方針と市町村の計画策定にあたっての前提が異なり、市町村に区域区分の設定権限がないために、市町村の都市づくりに問題を生ずる可能性があるというものである。

2001 年度末現在において、全国の都市計画区域の数は 1,318 である。このうち、複数の市町村（特別区を含む）に跨る都市計画区域は 274、単独の市町村（複数の都市計画を持つ市町村を含む）で設定されている都市計画区域は 1,044 である。また、市街化区域と市街化調整区域の区域区分を設定している都市計画区域は 337、区域区分が設定されていない都市計画区域は 981 である。すなわち、都市計画区域の設定に関しては、単独市町村で設定されている都市計画区域、区域区分の設定がなされていない都市計画区域がかなりの多数にのぼることがわかる。

このような状況のなかで、都道府県が、単独の市町村区域内に存する都市計画区

域の指定を行う必要があるのかが疑問視される。例えば、複数の市町村に跨って市街地の連担が見られ、広域的な既成市街地の抑制あるいは新市街地の形成や、それらに伴う環境政策や交通政策などの展開が必要な地域については、都道府県が複数の市町村を含む広域的な都市計画区域の設定を行うことに一定の合理性がある。しかし、個々の市町村の区域内に存するような都市計画区域を設定する場合には、その都市計画区域の指定の影響は狭い範囲に限られ、都道府県の権限とする合理的な理由は乏しいと考えられる。

より身近な都市づくりを都市自治体と市民が自ら決定するということを尊重すべきことも踏まえると、都市計画区域を設定する権限を市町村に移すことを検討する必要がある。

しかし、広域的調整の必要性が全くないわけではないことや、都市自治体の能力などの問題があるため、当面は、複数の都市自治体の区域に区域設定が跨らないような都市計画区域について、一定規模以上の都市自治体への権限移譲を法律で行うことが適当である。少なくとも、政令指定都市、中核市、特例市に対しては、都市計画区域が単独の都市自治体の区域内に存する場合、都市計画区域の指定権限を移譲するように都市計画法（同法施行令）を改正するべきであり、その他の都市自治体に対しても、当面、個々の都道府県が、地方自治法第 252 条の 17 の 2 に基づく、条例による事務処理の特例により独自に権限移譲を進めることが望ましい。

なお、複数の都市自治体に跨る都市計画区域の指定についても、都市自治体が自主的に連合して（広域連合や事務組合等による）、都市計画区域の指定を行う仕組みなども検討の余地がある。

区域区分の設定（線引き）については、事例のように都道府県の人口予測を機械的に配分して各市町村の人口予測を行い、それに基づいて線引きが行われるとすれば、各市町村がそれぞれの将来像を検討して見込んだ人口推計とは異なったものとなる可能性があり、各市町村がそれぞれの人口推計に基づいて策定した市町村の総合計画や都市計画市町村マスタープランによって、市町村が描いた都市づくりが行えない可能性が生じる。

以上のことからすれば、市町村の判断を尊重するためにも、単独市町村の区域内に存する都市計画区域における区域区分の設定の権限については、市町村に移譲することが求められる。特に、政令指定都市、中核市、特例市に対しては、都市計画法（同法施行令）の改正を進め、できるだけ速やかに権限を移譲すべきである。また、政令指定都市等を除く一般の都市自治体に対しては、都道府県が条例による事務処理の特例によって区域区分の設定の権限を移譲することが望ましい。

なお、都市計画区域が複数の市町村に跨り、都市計画区域の指定権限の移譲が行われない場合にも、市街化区域、市街化調整区域の区域区分の設定が複数の市町村に跨るものでなければ、できるだけ区域区分の設定の権限を都市自治体に移譲すべきである。

また、平成 12 年度の改正により、線引きを行うかどうかは、都道府県の選択制となっているが、現状において非線引き都市計画区域がかなりの多数にのぼることから、線引きを行うかの選択も含めて、区域区分の設定権限を移譲すべきであると考えられる。

(2) 地域地区の決定権限の移譲

地域地区のなかには、都道府県が決定権限を持つものがある。それらを列挙すると、次のようになる。

3 大都市圏（首都圏整備法第 2 条第 3 項および近畿圏都市整備法第 2 条第 3 項に規定する「既成市街地」および「近郊整備地帯」、中部圏都市整備法第 2 条第 3 項に規定する「都市整備地域」）の用途地域

10ha 以上の風致地区

10ha 以上の緑地保全地区

これらが市町村の決定権限となっていないために、次のような問題を生ずるケースがある。

事例集 2 より：風致地区における建築物の制限に関して、都道府県条例と市条例の基準に食い違いがあり、市が考える規制が行えないケース

本市では、住居専用地域に隣接する緑地や林の比較的多い風致地区において、高層住宅が立ち並ぶことを防止したいと考え、高さ制限を課している。条例では建築物の高さの上限を 15m としている。市が都市計画決定でき、条例によって規制内容を定められる 10ha 未満の風致地区は、市内に 2ヶ所であった。

一方で、県も風致地区に係る条例を制定しているのだが、これによって規定されている建物の高さの上限は 22m であった。また、県の決定する 10ha 以上の風致地区は市内に 1ヶ所であったが、約 30ha に及んでいる。

すなわち、風致地区について、県の条例の方が緩やかな高さ規制となっている上、より規制が厳しい、市の風致地区の面積は小さい。県が決定するより広い風致地区では、市が意図するより、2階程度高い建築物が建設可能であり、地区の景観や日照が損なわれる可能性がある。

本市は、建築基準法に定める特定行政庁であるため、県の決定する風致地区内において建物の建築を行おうとする事業者・建築主には、建築申請時に市の方針に理解を求めるようお願いしているが、強制はできないために反対者が出た場合には対応に苦慮することが予想される。

また、県に対しては市町村の風致地区条例がより厳しい制限を課している場合に、そちらを優先させるような条項を県条例に追加するように求めている。

この事例においては、市内にある県決定の風致地区と市決定の風致地区の間で、建物に対する規制の内容に違いがあり、より厳しい市決定の風致地区の規制が、県決定の風致地区内で適用されない可能性があることになる。これらの地域地区の決定権限の配分は、都市計画法令において定められているが、画一的な基準に基づいているといえる。

また、用途地域に関しては、連担性が強い三大都市圏の既成市街地において、都道府県が決定する仕組みとなっている。これについては、次のような問題の指摘がある。

事例集 3 より：三大都市圏内において用途地域の変更権限が市町村（指定都市を除く）にないために都市づくりに問題をきたしたケース

都市計画道路の事業実施に合わせ、商店街の活性化を図り、道路沿道の商業機能の充実を図るために、地元の商店主や地権者が中心となった協議会と話し合いを行い、地区計画の素案を作成した。この際に、この区域に隣接する地域を商業地区もしくは準商業地区に変更して、地域の商業機能の充実と地域の活性化を図ろうと考えた。住民参加も得て計画素案はでき上がり、市の方針としても住民側の意志としても、できるだけ早期に計画決定して、商店街のための支援等の事業も進めたいと考えていた。

しかし、三大都市圏内の市であり、用途地域の変更の決定権限は県にあるため、市で計画決定するわけにはいかない。

そして、この商業地区もしくは準商業地区への用途地域の変更については、県が調査を行った上で、次期の都市計画の見直し時に用途地域の変更を決定するか否かを判断することとなった。また、地区計画についても、県の同意を必要とするものであったので、そのために必要とされる協議も、それと合わせて行いたいということになった。その結果、年度内に商店街への支援等の事業を進めるわけにはいかなかった。県の側も決定や同意を確約するわけにはいかないし、都市計画の見直しは、1年後であった。

これらによって、できるだけ早期（年度内）に都市計画上必要とされる変更を行って具体的な事業に進みたいとしていたのだが、それが不可能になり、住民への説明にも苦慮した。

三大都市圏とはいえ、用途地域の決定の全てが他の市町村に影響を与えるかと言えば、必ずしもそうではない。さらに、この事例の場合は、用途地域の決定権限がないために、都市自治体が地域の市民参加を得た都市計画の案に問題をきたしている。この他にも、用途地域の決定権限がないために、迅速な都市計画決定ができず

に市民の生活に不便をきたしている事例もある（事例集の事例4を参照）。

このように10ha以上の風致地区にせよ、三大都市圏の用途地域にせよ、都市自治体の都市づくりに問題が起きている事例がある。広域的な見地からの都市計画決定が必要としても、市町村が決定し、市町村相互間、市町村と都道府県間で広域的調整も可能である。市町村の境界近辺の地域地区の決定もしくは複数の市町村に跨る地域地区の決定というのならば、他の市町村に大きな影響を与える可能性があると言えるかもしれないが、三大都市圏という地理的要件や面積等の規模的な要件は、ある程度まで広域的影響を計る目安になっても、都市自治体の都市づくりの権限を、画一的に法令で制限する要件であるかは疑問である。

このようなことからすれば、市町村の都市づくりの意向を尊重するためにも、全ての地域地区の決定権限は原則として市町村が持つべきであると考えられる。

三大都市圏における用途地域を含め、全ての地域地区の決定権限は、原則的に市町村に移譲すべきである。その上で、地域地区の決定の広域的影響が大きいと判断される場合に、市町村と都道府県とで広域的調整を行うこととすべきである。

（3）都市施設や市街地開発事業の予定地区の決定権限の移譲

都市施設と市街地開発事業の予定地区の決定権限も、地域地区の決定権限と同様に規模的な要件で都道府県と市町村で決定権限が分かれている。

規模的な要件により、都道府県が決定権限を有している都市施設、都市開発事業の予定地区は次のとおりである。

4車線以上の道路	10ha以上の公園緑地	10ha以上の広場
10ha以上の墓園	2,000戸以上の1団地の住宅施設	
50ha超の土地区画整理事業	3ha超の市街地再整備事業	
20ha以上の住宅街区整備事業		

都市施設や市街地開発事業の都市計画決定が、地域地区の都市計画決定と異なる点がある。それは都市施設や市街地開発事業には事業を伴うということであり、決定に際し、誰が事業を行うのかということを考え合わせる必要がある。

これらを巡っては、例えば、次のような問題が起こっている。

事例集5より：道路の都市計画決定が県の権限になっているため、計画変更の同意が得られなかったケース

市では、駅前通りに接続する市道（2車線）について拡幅（4車線化）の意向をもっていた。拡幅しようとする区間は、市道である駅前通りを含む別の市道の区間のみと接続しており、都道府県道と直接的に接続しているわけではない。

これを4車線化することによって、駅前周辺の交通混雑を解消でき、あわせて道路沿いの景観の整備なども進める意向であった。なお、駅前通りには、別に県道（2

車線)が接続していたが、この県道について、県は拡幅の意志を持っていない。

都市計画の見直しにあたり、その市道について拡幅の意向を都道府県に伝え、調整することとなった。しかしながら、県は4車線化の決定をしなかった。駅前通りに接続する道路(市道・県道)については、交通量や財政などの事情により4車線化の必要性が認められないとし、また、県に拡幅の意志のない県道とのバランスが理由とされた。

結局のところ4車線以上になれば、市道であっても県が都市計画決定の権限を持つこととなり、市にはいかんともしがたい。

代表的な都市施設である道路の都市計画については、4車線以上は都道府県決定、4車線未満は市町村決定となっている。この事例においては、2車線の市町村道を4車線に拡幅するような都市計画決定を市が望んだのに対して、県は県の意見があり、4車線化するような都市計画決定を行わなかった。

この事例で問題になるのは、市町村が市町村の責任において整備すべき都市施設について、市町村が計画の決定権限を持っていないということである。都市施設の場合には、施設の整備という事業を伴うが、その事業についての責任は、本来ならば、事業を行う主体が持つべきであり、事業の責任を持つ以上はそれに対する決定権限も積極的に認められるべきである。

事業の決定主体と責任主体がズレを生じていることが、事例のような問題の根本にあり、規模的な要件によって決定権限の配分が画一的になされていることには疑問がある。

そこで、事業に責任を持つ主体が、その事業に対する決定権限を持つという方向で、決定権限の配分を見直す必要がある。すなわち、原則として、市町村営(立)の都市施設は市町村が、都道府県営(立)の都市施設は都道府県が都市計画決定の権限を持つこととし、広域的な影響の度合い等を踏まえ、市町村間あるいは市町村と市町村との間で広域的調整の仕組みをつくることが適当である。

なお、都道府県が事業主体となるために、都道府県に権限を与えるべきと一応考えられるものについても、都市自治体の総合的な都市づくりを保障する観点から、都市自治体の意見を尊重する必要がある。その決定権限の配分や、都道府県と市町村の調整のあり方については、さらに検討する必要がある。

例えば、道路について考えてみると、国道、都道府県道の改修や路線の変更については、地元の要望によって行われることが多く、地元の市民との調整を都市自治体が行うことは決して珍しくない。また、道路の維持、修繕や軽微な路線変更などは地元に着目した問題でもあり、広域の幹線道路としての国道、都道府県道の役割を損なうようなことがなければ、国道、都道府県道の都市計画決定の権限についても、都市自治体を持つことが合理的であると考えられる場合がある。さらに、指定区域外の国道や都道府県道に関する管理権限(現状において政令指定都市に認めら

れる)を、都市自治体の規模・能力に応じて都市自治体(例えば、中核市や特例市、一定以上の人口規模の都市自治体)に移譲すれば、都市自治体がより一体的で効率的な道路網の整備や沿道の景観・美観の整備を行える、と考えることもできる。後述のように道路法を改正して、国道、都道府県道の管理権限を都市自治体に移譲した場合には、都市自治体独自の都市づくりに国道、都道府県道を含めた総合的な都市づくりが、より一層求められることになり、これらの都市計画決定の権限を都市自治体を持つことは十分に合理的であると思われる。

このように、地域に密着した基礎自治体としての市町村の都市づくりにおける役割を考えると、例えば、国道、都道府県道であっても、その区間や規模によっては、都市自治体が計画決定することとし、この場合には、都道府県は都市計画決定に「同意を要する協議」という形で決定に関与するといった仕組みを検討していく必要がある。

また、都道府県の施設については、都市自治体のまちづくりに少なからぬ影響を与えること、施設の建設や変更等の地元調整は都市自治体が行うことが少なくないことからすれば、都道府県の施設の建設に対して、市町村の関与の仕組みを充実することを検討する必要がある。現在は、都道府県は市町村から意見を聴取することとなっており、市町村から都市計画の案を提案することもできるが、都道府県の都市計画の決定に際して、都市自治体の「同意を要する協議」といった新たな仕組みを検討する余地もある。特に、都道府県が整備し、都市自治体が管理するというように、整備と管理の主体が異なるような都市施設について、都道府県が都市計画の決定を行う場合には、都市自治体の「同意を要する協議」を必要とする仕組みを設け、調整を行う必要がある。

これらのことは、様々な事業主体が想定できる市街地開発事業においても同様であり、事業に責任を持つ主体がその事業に決定権限を持つという方向で制度を改革していく必要がある。土地区画整理事業等の施行は、都道府県、市町村の他に、組合、公団、民間企業等の施行主体(事業主体)が考えられる。都道府県や市町村が施行主体となる場合は、原則として、都道府県が施行するものは都道府県が、市町村が施行するものは市町村が決定権限を持つようにすべきである。また、その他の主体が施行主体となる場合は、原則として市町村が決定権限を有することとし、事業の持つ広域的な影響に応じて、例外的に都道府県が決定権限を持つ場合や都道府県と市町村間の広域的調整を行うことを検討すべきである。

また、市街地開発事業を実施するにあたっては、都市計画法第59条によって、施行者は都道府県の認可を得る必要があるとされている。しかし、既に、これらの権限は都道府県の事務処理特例の条例により、一般の市に対して移譲されている実態がある。一定の規模以上の都市自治体が許可を行うことについては、なんら不安はない。そこで、既に政令指定都市・中核市・特例市に権限が移譲されている開発行為の許可(都市計画法第29条)と同様、少なくとも政令指定都市、中核市、特例市

に、市街地開発事業の許可の権限を移譲することを検討する必要がある。また、その他の市町村に対しても、引き続き都道府県が条例でその権限の移譲を行っていくことが望ましい。

なお、現行の「同意を要する協議」による市町村の都市計画決定への関与や広域的調整の仕組みをどのようにするかということについては、第2章において「同意を要する協議の原則的な廃止」と「土地利用計画」の策定過程を中心とする広域的調整の仕組みを提案しており、また、第4章において詳しく論じているので、そちらを参照されたい。

(4) 都市施設や市街地開発事業が決定された区域における建築の許可権限

全国市長会で設置した「都市づくり検討会」において、事業に長期にわたって着手できない場合に、次のような問題が生じ得るとの指摘がある。

事例集6より：都市計画決定区域における建築行為の許可権限がないために問題となっているケース

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、都市計画決定後長期にわたり実施されず、実施のめどがないものが見受けられる。

都市施設の計画が決定された区域や区画整理などの市街地開発事業の区域では、都市計画法第53条に基づいて、建築物の建築に都道府県知事の許可が必要となる。木造2階建てまでの軽易な建築ならば、この許可は必要ないが、都市施設や市街地開発事業の区域となったことで、ビル等の建築を断念する土地所有者もいる。そして、実際に事業が進まずに再検討をしようとする、そうした土地所有者からビル等の建築を断念したことによって失われた利益に対して、補償を求められかねず、県も市も、計画の変更を行ないにくい状況になっている。特に、県が決定している都市施設や市街地開発事業については、時宜にあった計画の見直しを進める必要があると市で考えても、いかんともしがたい場合もある。

このため、例えば、都市計画全体について、財政フレームや事業の優先順位の再検討を行い、事業を見直す時期を明確にするとともに、長期にわたり事業に着手できない見通しの場合には計画を変更できるような仕組みが必要と考えられる。

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考えられる。

都市計画法第53条によれば、都市計画決定された都市施設の区域や市街地開発事業の区域における建築行為は、都道府県の許可を得る必要がある（ただし、地方自

治法施行令第 174 条の 38、第 174 条の 49 の 17、第 147 条の 49 の 20 により、政令指定都市、中核市、特例市については、この許可権限が移譲されている)。軽易な木造 2 階建てまでの建築物の建築などは、この許可を必要としないために比較的容易に行なえるが、政令指定都市、中核市、特例市以外の一般の市町村の区域内にある都市施設の区域や市街地開発事業の区域において、それ以上の建築行為には許可が必要となるし、都市施設の建設や市街地開発事業の施行の支障になるような大規模な建築に許可が下りる可能性は小さい。

そして、ビルの建築などを土地所有者が考えたとしても、都市施設の建設や市街地開発事業が着手することになれば、取り壊しや立ち退きなどによって利益が得られないと判断し、新たな建築を手控えることもある。

しかし、実際には、様々な要因によって、長期間にわたって都市施設の建設や市街地開発事業に着手できず、見直しが必要となる場合がある。ところが、事業に進めず、都市計画の見直しをしようとする、利益を遺失した土地所有者が、私権が制限されていることに対する訴訟の提起あるいは遺失した利益に対する補償の要求を行なうこともあり得る。

このような中で、都市計画決定の見直しが困難になっているが、市町村が決定した都市施設や市街地開発事業が、事業に着手できる見通しがない状態である場合には、ただちに都市計画を見直して、変更すべきであると考えられる。しかし、現実には、迅速に都市計画の変更を行うことが難しい場合も多く、そうした場合に、土地所有者がビルの建築を行おうとして、都道府県に許可を得ようとしても、都道府県が地域の実情を踏まえた迅速な許可を行うことは、必ずしも容易ではなく、土地所有者の希望に即した処理とならないことも少なくない。都市計画法第 53 条の建築許可の権限を一般の市町村が有していれば、地域や土地所有者の事情等を速やかに把握し、建築許可を与えるなど適切な処理を迅速に行うことが可能であると考えられる。

以上のことから、一般の市町村が決定する都市施設や市街地開発事業の区域における都市計画法第 53 条に定める建築許可の権限については、一般の市町村に移譲することが適当である。なお、これと併せて、都市施設の区域や市街地開発事業の区域については、原則として事業主体が決定するような権限の配分の見直しが行われれば、市町村が柔軟に都市計画を見直せるようになるため、事例のような問題もある程度は解決していくことになると思われる。

また、事例の市が提案するように、都道府県決定か、市町村決定かを問わず、都市計画決定を行う際に、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ていくことが大切である。都道府県が決定した事業が進まない場合も想定し、また、市町村が決定した事業についても計画の見直しを促進する必要がある。見直し時期を明確にしておくことで、都市づくり事業の進捗を確実にチェックし、その結果を踏まえた都市計画決定の変更を行えるようになる。併せて、土地所有者の私

権を制限する期間も明らかにしておくことが望ましい。

3. 都市づくり関連法令をめぐる問題と求められる改革

都市づくりに関する法令には、都市計画法、同法施行令のほか、多くの法令がある。例えば、市街化調整区域には農用地が多く、「農地法」や「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、農振法）が農用地の転用に規制を課している。山林については「森林法」が、風俗営業施設の立地に関しては「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（以下、風営法）が、墓地（都市計画法では墓園）に関しては「墓地、埋葬等に関する法律」が、大規模な小売店舗については「大規模小売店舗立地法」（以下、大店立地法）が、さまざまに土地利用や施設立地を規制している。さらに、都市空間は建築物の集合体であり、都市計画法に定める用途地域をはじめとする地域地区も単体の建物を規制できてはじめて意味を持つことになるから、建築基準法の規制についての検討も欠かせない。

これらの規制の権限を都市自治体が有し、必要な規制が十分に行えなければ、地域の実情を踏まえて総合的な都市づくりを行うことはできない。だが、これらの法令において、必要な権限を市町村が有していなかったり、規制が十分ではないことから、都市自治体の都市づくりにおいて種々の問題が生じることもある。

（1）農振地域等における開発行為の規制に関する問題

事例集7より：市街化調整区域において、都市計画上の議論に先行して農用地除外の手続きが進み、計画的な土地利用が阻害されるケース

本市では、都市計画市町村マスタープラン等により、郊外については開発を抑制する方針を定めている。しかし、本市は95%が兼業農家で、なおかつ後継者もない場合がほとんどであり、農林部局には農用地除外への圧力がかかっている。しかも、転用の目的は、市の土地利用方針に反する大規模店舗への転用である。農林部局はこうした農用地除外の圧力に抵抗できないため、除外せざるを得ないという。しかし、それが市街化調整区域の場合には、開発行為の許可の条件に適合しているものであっても、都市計画部局としては開発を容認したくない。できれば、農用地のまま、保全を図って欲しい。そこで、農林部局と内部で色々やりとりしているが、なかなかおさまらないという状態である。

上記の事例の場合は、農用地の転用によって土地利用の方針にそぐわない大規模店舗の立地が起りえることに対するの悩みである。

この逆の場合もあり得る。市街化調整区域への市街地のしみ出しが既に生じており、後継者不足で悩む農家が多いことから、市街化調整区域内の農用地の宅地への

転用を許可したくとも、市町村に農地法や農振法の権限がないため、農用地の宅地への転用が許可できず、市町村の考える都市づくりができない場合がある。

市街化調整区域への市街地の滲み出しに対しては、農振法が歯止めとなってきた。農振法に定める「農用地区域」（農用地および農用地に付随する関連施設等の用に供する土地からなり、農業振興計画により指定される）における開発行為（宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築）は、都道府県の許可を受けなければならないし（同法第 15 条の 15）、「農用地」等の利用が困難となり、農業振興地域整備計画の達成に支障を及ぼすおそれがある場合等には、開発行為の許可は下りない。また、農地法においても「農用地区域」内の「農用地」に関しては、都道府県は転用を許可できない（農地法第 4 条、第 5 条）。

しかし、農地や緑を保全しようとする仕組みとして、農振法にも問題がないわけではない。都道府県は、農業振興地域の区域のうち「農用地区域」以外の区域の農地、すなわち「白地農地」において開発行為を行う場合においては、農業振興地域整備計画の達成に支障を及ぼすおそれがあると認められる時に、「農用地区域」内にある「農用地」等の農業上の利用を確保するために必要な限度内で、開発行為を行う者に、その事態を除去するために必要な措置を講ずべきことを勧告することができるに留まっている（同法第 15 条の 17）。農地法においても、「農用地区域」内の「農用地」以外であれば転用の許可が下りる可能性があり、農用地区域以外の農振地域における規制力が弱いいため、開発行為が為されてしまうこともある。

これと併せて、前述のように、農業従事者に後継者がおらず、「農用地」としての利用が続けられないということになれば、市町村の土地利用の方針の如何に関わらず「農用地」の転用を進めることに、農業従事者からの圧力が強まることになり、市町村が好むと好まざるとに関わらず、農用地区域から除外して、転用を認めざるを得ないこともあり得る。

また、農業振興地域整備計画は都道府県が策定して農業振興地域を指定し、市町村はそれを上位計画として市町村の農業振興地域整備計画と農用地整備計画とを策定する。農用地区域は市町村がこれらの計画で設定するが、都道府県が都道府県の策定する農業振興地域整備計画で農業振興地域を決定しているため、これとの適合を求められる。このため、市街化調整区域における農用地や周辺の開発を行おうとする場合には、県の農林部局との調整が不可欠であり、場合によっては柔軟な計画の変更ができないことになる。

そして、農振法による土地利用の規制が困難な場合には、他法令による規制が考えられるが、それもまた困難な場合もある。

都市計画法については、市街化を促進せず、市街化区域内において行うことが困難か不適当なもので、都道府県条例で区域等を限って定められたもの（都市計画法第 34 条第 8 号の 4）、開発区域の面積が 20ha 以下（都道府県条例で 5～20ha の間

で変更することが可能)で開発審査会の議を経たもの(都市計画法第34条第10号)などに適合すれば、市街化調整区域においても開発行為の許可が下りることとされている。決して緩やかな規制ではないが、産業廃棄物施設の開発行為は、市街化を促進するものではなく、周辺への影響を考慮すれば、市街化区域内において行うことが困難と判断される可能性が高いし、面積が20ha以下(もしくは都道府県条例の基準以下)の規模のものについては、都市計画法による開発許可が下りる可能性が出てくる。

国土利用計画法においては、土地の投機的な取引を防止するという観点から、土地の権利の移転(売買)に関して規制区域(国土利用計画法第12条)等を設けて、当該区域内の土地の権利の移転の規制(同法第14条)や監視などを行うが、都道府県計画や市町村計画(同法第7~8条において「定めることができる」とされている)、土地利用基本計画(同法第9条において「都道府県が定める」こととされている)は、土地の利用の用途を厳しく規制するものではない。

このような状況の中で、例えば、都市計画法の市街化調整区域内で農振法の白地農用地である地域において、廃棄物処理施設や大規模店舗の立地に関わる開発行為に対して、環境の保全など地域の実情を踏まえた規制を行いたいとしても、前述のような法令の規制が不十分であるため、開発許可が下りてしまう可能性があり、市町村の総合的な土地利用を可能にするという観点から、各法令を見直す必要がある。例えば、農振法に関しては、都道府県の農業振興地域計画は都道府県として、食糧確保の観点からの数量目標と方針を掲げるに留め、計画の対象地域の指定は、市町村が市町村の区域全体の土地利用の方針を踏まえながら独自に設定できるように、権限を移譲することが考えられる。

市町村の総合的な土地利用を可能にするという観点からは、農用地ばかりではなく、森林地域における問題の指摘もある。

森林法に基づいて都道府県が策定する地域森林計画の対象地域においては、原則として面積1ha以上の開発を対象とした林地開発許可制度が適用されるが、開発許可は、主に森林の持つ水源涵養機能、災害防止機能が失われることがないかという観点から、都道府県が決定することとなっている。そのため、市町村の土地利用方針とは反する決定が下される可能性も懸念され、市町村の意見が十分に反映されることが望まれている。

また、国や都道府県によって指定された保安林では、厳しい行為制限がかけられるが、「開発予定地において、保安林の解除手続に長期間を要することから、開発のタイミングを逸する可能性がある」というような指摘もある。

林地の開発許可や保安林における行為制限について、市町村の計画的な土地利用という視点からの見直しの検討が必要である。例えば、前述のように市町村からの積み上げで策定される「土地利用計画」に基づく調整過程において、林地の開発に対する規制について市町村の意見を踏まえることや、「土地利用計画」(あるいは

同計画に基づく「詳細計画」等)のなかに、保安林の行為制限についての手順・手続きを予め定めておくなどのことが考えられる。

以上のように、都市自治体の総合的な土地利用を可能にするという観点から、各法令を見直す必要があるといえる。

(2) 道路法における権限の移譲

都市づくりを主体的に進めていく際には、都市計画法令のみならず、他の法令の権限が問題となることもある。

例えば、道路に関しては、「指定区域内の国道は国の直轄管理だが、指定区域外の国道の管理及び県道の管理は政令指定都市には移譲されているにもかかわらず、他の市には移譲されていない。こうした権限がないことから、道路の一体的、効率的な整備に支障があり、市民からの要望等に迅速な対応が出来ていない」という指摘がある。

事例集9より：国道の管理権限との関係から道路の整備に問題をきたしたケース

本市の場合は政令指定都市ではないため、市域内に存在する国道に関しては、全面的に国(指定区域内)または県(指定区域外)の管理下にある。無論、県道は県が管理している。このため、補修や改修に関しては、国・県は自らのスケジュールにしたがって行う。

もちろん、これらの補修・改修の必要等に関しては、市役所に市民から要望されるケースもあり、市側から国・県の担当へ伝達もしているが、それぞれの予算執行や事業のスケジュール等の関係もあって、必ずしも迅速な対応にならないことが多い。

さらには、市道の整備(新設・拡幅)を進めるにあたり、国・県道に直接に接続して交差点を形成しているようなものについては、国・県道の補修・改修のスケジュールとの調整を要することもある。

この結果として、市としての必要性から都市計画決定している市道の整備を、国・県道の補修・改修等のスケジュールに合わせることもある。一部には、次年度に工事がずれ込むようなこともあり、しばしば市道の整備事業の実施が円滑に進まないこともある。

指定区域外の国道・県道の管理の権限があれば、こうした事態は少なくなるのではないか。

道路法第13条によれば、国道の維持、修繕その他の管理は、指定区域内においては国が、指定区域外においては都道府県または政令指定都市が行う。都道府県道の

管理（新設又は改築、維持、修繕その他の管理）は都道府県が行う。そして、第17条の管理の特例で、政令指定都市内にある都道府県が行うべきことは、政令指定都市が行うとされている。

このように、政令指定都市以外の都市自治体には、国道、都道府県道の維持、修繕その他の管理の権限がないために、事例のように市町村道の整備に問題が出る可能性がある。市道と国道、都道府県道との交差点の工事において、国道、都道府県道の道路管理者である国や都道府県との調整が必要となり、迅速に着工にいたらない場合があるからである。

この他にも「国道や県道については、市は改良・拡張等の権限がないため、道路整備の一体性を失っている」「都市のイメージを高められるよう国・県道の道路の美観・景観整備を進めるためにも、道路関係の権限を市に任せてもらいたい」という中核市からの意見もある。

国道、都道府県道の管理権限を都市自治体にある程度移譲することにより、計画された市域内の道路の整備が、より一体的・効率的に行え、また景観整備などの都市づくりにおいて都市自治体が工夫をする余地ができる。

そこで、国道、都道府県道の管理の事務を行う上で必要とされる都市自治体の規模や能力を十分に勘案する必要があるが、一定の規模・能力を有すると認められる都市（中核市、特例市、あるいは人口規模等を基準）に対しては、権限と事務の移譲を検討すべきと考えられる。

例えば、中核市、特例市に対して、指定区域外の国道の維持、修繕その他の管理の権限、および都道府県道の管理の権限を移譲することとする（なお、一般の市町村に対しては、条例による事務処理特例によって都道府県が権限を移譲することを検討する）。また、指定区域内における国道の維持、修繕その他の管理についても、政令指定都市、中核市、特例市等に移譲することを検討すべきであると考えられる。

（3）非特定行政庁における用途地域以外の地域の建築物に対する規制

事例集 10 より：建築基準法における特定行政庁ではないために、市街化調整区域内の違法建築に対して十分な是正措置を講じることができなかったケース

市内の市街化調整区域の建物の容積率・建ぺい率については、建築主事を置いている市町村であれば、建築基準法の定める中から選択することによって規制することが可能である。しかしながら、現在は、建築主事を置いていないため、そうした規制を市が選択できないでいる。

また、建築申請から建築確認までの手続きを通じた建築の状況を情報として十分に把握できていない。このため、違法建築物の通報が市にあっても事態の把握から

始めなければならず、また、事態を把握しても、監督処分権限がないため、市としては対処ができず、結局、県の建築事務所に通報するのみに終わっている。

これらのため、市がこうしたいという規制や違反建築物への対策が十分にできない。今後、市として十分な建築物規制を行うために、建築主事を配置して特定行政庁となるべく体制づくりと県との協議を進めている。

市町村が建築主事を置かない、すなわち建築基準法に定める特定行政庁ではない場合、用途地域以外の地域（多くの場合、市街化調整区域）における容積率・建ぺい率を選択することもできなければ、建築確認の手続きを通じた建築物単体への規制が有効に行えない。その結果、建築行為に対する規制・誘導が十分に図れず、市の目指すまちづくりを進める上で問題になっているという指摘がなされている。

建築主事は建築基準法第4条によって、25万人以上の政令で指定する市においては必置となっている。また、「市町村は、その長の指導指揮監督の下に、第6条第1項の規定による確認に関する事務をつかさどらせるために、建築主事を置くことができる」（建築基準法第4条第1項）、「市町村は、前項の規定によって建築主事を置こうとする場合には、あらかじめ、その設置について、都道府県知事に協議し、同意を得なければならない」（同法第6条第3項）と規定されているように都道府県知事の同意が得られれば、25万人未満の都市においても、建築主事を置くことができる。事例に取り上げた市も「建築主事を配置して特定行政庁となるべく…」とするように、市街化調整区域における建築物の容積率・建ぺい率を自ら選択し、有効に規制を行いたいのであれば、都市自治体の組織体制が許す限り、積極的に建築主事を置いて特定行政庁となることで、対応が可能であると考えられる。しかし、特定行政庁となることが困難な都市自治体も多いと考えられる。

さらに、建築確認・検査業務に関して、次のような意見もある。「確認・検査業務の民間開放は法制度の見直しが必要である。一部の民間確認・検査機関と市の連携が図れず、市民への行政サービスに支障があり、県の指導により各市町村とワーキンググループを設置して、条例制定等により情報収集や都市づくりに対応していきたい」。現在は、1998年度の建築基準法改正によって、建築主事を置く特定行政庁だけでなく、民間事業者にも建築確認や検査業務を行うことが可能である。この改正は、建築確認・検査業務を民間事業者に開放することによって、これらの業務の効果的な体制づくり・官民の役割分担の見直しに寄与するものとされた。そして、これらの業務の一部を民間事業者が行うようになって、行政の効率化に繋がっている一方、建築確認や検査を通じて規制に実効性を持たせることが困難となっている面もある。

以上のことを踏まえると、一応、市街化調整区域において、自ら建ぺい率、容積率を選択して規制を行いたいと考える都市自治体は、建築主事を置いて特定行政庁となるべきであると考えられる。しかし、建築主事の有無と用途地域以外の地域に

おける容積率・建ぺい率を選択できる権限の有無とを一致させる必然性があるのかについては疑問もある。上記のように建築確認・検査業務が民間事業者にも開放されていることからすれば、建築主事の設置の有無と用途地域以外の地域における容積率・建ぺい率を選択できる権限は、必ずしも一致しなければならないものでもないと言える。

特定行政庁ではない都市自治体に規制メニューの選択が行えるようにすることを検討する必要があるが、非特定行政庁において独自に容積率・建ぺい率等を選択できるようにした場合には、都道府県の協力が大切となる。当面は、都道府県が独自に、非特定行政庁の都市自治体へ用途地域を定めていない区域の容積率・建ぺい率等を決定する権限の移譲の検討を進めることが望まれる

(4) 種々の建築物の規制をめぐる問題とその改革

全国市長会では、都市自治体の実務者の立場から都市主導の時代に相応しい都市づくり制度のあり方について検討するため、「都市づくりに関する検討会」を設置して、都市づくりの現場における問題点や改善方策について検討してきた。

そのなかで、最近社会的な問題として注目されているマンションやパチンコ店など特定建築行為に関する問題にテーマを絞り、現場担当者としての率直な現状認識と改善の方途を探り、提案を取りまとめている。建築物の規制について、主な問題点を整理すると表3-3のとおりとなる(問題点の整理は日本都市センターによる)。

これらの問題に関しては、都市計画法における地区計画制度や条例によって規制の内容を定められる地域地区の活用、都市自治体の新たな独自の条例の制定によって規制が行われることがある。しかし、厳しい規制を課すことには、市民、地権者、事業者からの反対が根強く、対応が困難であるとする声もある。

そのため、法令において、土地利用に関する規制の強化と市町村の権限の充実を望む意見は少なくない。都市づくり検討会の問題指摘および改善の提案のなかから、特に、法令の改正によって対応可能なものを抽出して述べることにしたい。

1) 周辺環境に大きな影響を与える建築行為に対する規制の強化

中高層マンションをはじめとして、周辺環境に大きな影響を与える建築行為に対するの悩みは各市町村で大きい。そのような建築行為は、ともすると周辺の市民が良好な環境を破壊するとの懸念から反対し、紛争に発展しかねないからである。そのため、紛争の予防、土地利用調整に関する手続きを定める条例や要綱を持つ自治体が多くなっている。

表3-3 全国市長会「都市づくり検討会」の指摘する問題と改善提案

1	<p>中高層マンション マンションは、事業主と近隣市民との間で、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ないことや、日影、通風、電波障害などの問題が生じている。 周辺の市民とのあつれきが生じて、建築基準法上の問題がなければ、市では歯止めをかけられないし、条例・要綱等で行政指導を厳しくすると、建築確認申請は民間確認検査機関へ提出され、市が行う確認事務の過程で指導等を行うことが困難になる。 高度地区、特別用途地区、地区計画等の制度を利用した地区指定を新たに行おうとすると、市民側から私権の制限として捉えられ、同意を得にくく、指定が困難な状況となる。また、開発指導要綱等による行政指導では、建築行為を十分に制限できない。 工業系地域において、工場や倉庫などが閉鎖し、マンションができることがあるが、道路（歩道）の整備が不十分であるため、歩行者の危険性の問題が生じている。また、市民と工場主等に摩擦が生じ、工場等の操業環境が維持・保全できなくなっている。</p> <p><改善案> マンション等の一定の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および公園や道路など公共施設を整備する土地利用に関する制度を確立するための法改正を行う必要がある。 紛争予防施策として、事前説明等の調整手続きを法定し、内容については市町村条例に委任する規定を置くべきである。 建物ごとの建築確認だけでなく、周辺の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できる法改正等を行う必要がある。 住居系地域において、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。また、一定の居住水準を確保できるよう、北側斜線、建築物の高さについて制限を強化する。</p>
2	<p>大規模集客施設 大店立地法により郊外型の大型店の進出が増え、地元商店街との棲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、郊外の大型店の増加により、交通量の増大等により、環境へ過大な付加が発生するなどにより、良好な環境を守る上で問題がある。 中心市街地の空洞化は深刻で、大型店の誘致も重要な課題であるが、出店にあたっては、中心市街地には様々な制約が多く、遅々として進まない。</p> <p><改善案> 都市計画を地域にあったものにするため、例えば、住居系、商業系、工業系の区分毎に立地できる大規模集客施設などの上限（建物数または面積による）を設定するなど、既存制度の改正を行うことなどが考えられる。 新たな大型店の出店にあたっては、中心市街地への立地を促進するため、立地にあたり障害となる規制を緩和するなどの優遇措置を講じる。</p>
3	<p>風俗施設 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、これだけでは地域市民の生活環境の保全は不十分である。都市計画法の特別用途地区や地区計画制度等により建築を制限する方法もあるが、私権が制限されることに対して反対する市民もいて合意を得ることが難しい。 ラブホテルは、申請と許可後の現状が違っていても、容易に規制対象外となってしまう、既存の旅館を改修した場合には、用途変更がかからない。また、地域の生活環境に著しい悪影響を与える他、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。</p> <p><改善案> パチンコ店等の規制については、市町村に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。 ラブホテル等については、風営法による規制強化が求められるし、建築基準法においても構造・設備の面で規制内容をより厳しくすることが望まれる。</p>

4 その他

ペット霊園は第2種特定工作物に該当し、1ha未満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、焼却炉の設置は、廃掃法などの規制対象外となっているので対応が困難である。

<改善案>

ペット霊園等は、個別の規制法である廃掃法の対象とするべきであるし、周辺の環境に影響を与えると考えられる施設に就いては、建築確認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。

市長会資料により作成

一方、周辺の住民の全てが建築行為に反対というわけではなく、建築行為の規制に対する反応には温度差がある。特に、自ら土地を所有する地権者ならば、都市自治体が建築行為に対する規制を強化しようとする、自らの土地所有の権利が制限されるとして反対することもある。

このようなことから、現行の法制度を前提とした場合には、市町村による規制の強化が難しいことがあり、その結果、周辺の環境に大きな影響を与える建築行為について紛争、対立も絶えることはない。

これらの問題に対処するために、都市づくり検討会では、次のような提案を行っている。

建築確認にあたっては、周辺の建物も含めた周辺環境の影響調査を事業者に行なわせ、その調査結果を建築確認の申請と合わせて提出させ、環境を悪化させないように市町村が指導できるよう、法律の整備をすべきである。

紛争予防施策として、事前説明を義務づける制度とする。

については、現行の建築基準法令においては、建物の構造や性能、用途区域に合わせた建物の用途規制や容積率・建ぺい率についての規定があり、それに応じて建築確認を行っているが、建物周辺の環境に対しての建築基準法の規定は十分ではない。周辺環境への影響については、環境影響評価法に基づいて相当の大規模なインフラの建設（道路、港湾、飛行場など）や有害物質の排出の恐れのある施設の建設（廃棄物処理施設など）は、事業者が影響調査を行い、結果を公示し、事業の免許等を行う者は環境に対する配慮がなされているか審査することとされているが、その対象は限られている。そこで、環境影響評価法を改正し、現行の環境影響評価法の対象とならない建築物の建設に際しても、環境影響評価法の対象となる建物の範囲の拡大することや、建築基準法令の改正によって、事業者が周辺環境に関する調査を行い、建築確認に際して、申請とともに調査結果を提出し、都市自治体が周辺環境に対する配慮がなされているか審査して、建築確認の判断材料とすることを検討する必要がある。これと合わせて、周辺環境の悪化を招く場合には、改善を、勧告、命令する権限を都市自治体に持たせることが望ましい。

また周辺の市民との紛争の予防に関しては、都市自治体が条例によって事前協議などの調整手続きを定めていることが多いが、中高層建築物等の建築行為に関して

は調整手続きを法定化し、その内容は市町村が定めるように委任規定を設けること
によって、紛争を予防して円滑に都市づくりを進められることが期待される（これ
らについては、第1章において提示されており、第13章に詳しく述べている）。

2) 建物の高さを規制するための見直し

中高層建築物の建築をめぐるのは、従来から、日照や景観の紛争が絶えなかった。
さらに昨今では、工業系地域において、工場や倉庫などが閉鎖され、そこに中高層
マンションが建設されることが多くなっているが、道路の歩道の整備が不十分で歩
行者に危険だったり、市民と工場主に摩擦が生じて工場の操業を維持することが困
難になっているなどの問題が指摘されている。

マンションなどの中高層建築物の建築に関しては、都市自治体に対して、建物の
高さ制限を規制することが市民の一部から要望されることがあり、高度地区、特別
用途地区、地区計画など都市計画法令、建築基準法令に根拠を持つ仕組みによって
対応することが考えられてきた。しかし、これらの制度を利用して地区指定などを
行おうとすると、反対の立場にある市民からは私権を制限するものとして同意が得
られず、指定が困難なこともあった。さらに、これらの地域地区は、比較的狭い地
域に規制をかけるものであり、都市自治体の区域内にある用途地域全体に一括して
高さ規定を行いたい場合に活用が難しい。また、法令による制度によらず、開発指
導要綱等による行政指導によって対応しようとしても、法令上の問題がない建築行
為に対しては、規制の効果を発揮し得ない。

そこで、各用途地域において高さ制限を指定し易くするために、第1種および2
種低層住居専用地域のように建ぺい率や容積率と併せて高さの最高限度を指定でき
るように建築基準法を改正せよとの意見がみられた。建築基準法が規定している建
物北側の斜線規制に加えて、高度地区のような高さの最高限度を各用途地域にかけ
られるようにすれば、その用途地域全域で中高層建築物の立地を抑制でき、一定の
居住水準を確保することができると考えられる。

3) 建築物の規制と誘導を地域の実情を踏まえて可能とするような見直し

都市自治体においては、地域の実情を踏まえた総合的なまちづくりという観点か
ら土地利用の規制を考えたい、あるいは法令が予定していなかった観点から建築物
の規制を考えたいという悩みを抱えることもある。

例えば、郊外型の大型店の進出が増え、地元商店街との棲み分けができないとい
う問題が生じている。中心市街地活性化事業を実施する自治体と事業者側の思惑と
の溝をどのように埋めるかという問題があり、また、市街化区域全体のバランスを
どのように図るかという問題も生じている。

こうしたなかで、新たな大型店の出店にあたっては、中心市街地への立地を促進
するため、中心市街地等の立地にあたり障害となる規制を緩和する（大店立地法の

届出の免除)などの優遇措置を、都市自治体の判断によって講じられるように検討すべきであるなどの提案が、都市自治体からはあった。ただし、これについては、郊外部における規制の強化を都市自治体が行えるようにするような法令の改正が合わせて必要とされるし、単純に法律による優遇を考えるだけでなく、大規模店舗の進出を促すような中心市街地の環境整備や活性化策等のソフトも含めた総合的な施策を都市自治体が進める必要があると考えられる。

また、例えば、ペット霊園のように市民からのニーズはあるが、周辺的环境に影響を与えるために反対も多く、規制困難な建築物もある。ペット霊園は第2種特定工作物に該当し、1ha未満であれば許可を受けずに立地することができてしまう。これに付属する焼却炉等の設置しても、既存の建物の小規模な改装であれば、建築基準法第48条の用途規制の対象ともならないし、焼却炉(火葬施設)については墓地埋葬法、廃棄物処理法の対象とも考えられていない。

このように法令が規制することを予定していなかった建築物等に対処するためには、法令の見直しが求められる。墓地埋葬法や廃棄物処理法の対象とすることとあわせ、例えば、ペット霊園などの建築基準法第48条で規制困難な建築物で、都市自治体が市街化区域(及び未線引きの都市計画区域における用途地域内)の立地を望ましくないと考えるものについては、建築基準法の第48条の規制の対象とし、さらに市街化区域等における立地を禁止するよう検討すべきである。また、これと合わせて、都市自治体の条例によって建築基準法第48条において建築をできない建物を追加できるようにする改正も検討すべきである(これらについては、第5章に述べている)。

4. 都市づくりにおける都市自治体の役割の拡大

都市自治体がこれまで以上に自主性を持って都市づくりを進めるには、さらなる権限の移譲が必要である。そして、都市自治体が総合的な土地利用の規制を行うためには、都市計画法だけではなく、農振法、建築基準法をはじめとする関連の法令の見直しが必要である。

分権型社会においては、市民と都市自治体が自らの地域の実情を踏まえて、自らのビジョンを持ち、それに従って都市づくりを進めていく必要がある。そのためにも、市民により近い存在である都市自治体が、自らの都市計画をはじめとする都市づくりの関連計画を、今以上に決定でき、自らの地域に関する総合的な土地利用の規制を行えるようにすることが求められる。これまでに述べた法令の見直しが進むことによって、都市自治体の都市づくりにおける役割が拡大することが期待される。

注

(注1) 日本都市センター『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 中間報告書』2002年3月、p.23。

(注2) 同上、pp.24-25。

(注3) 同上、p.26。

第4章 「同意を要する協議」の原則的廃止と広域的調整

1. 都市自治体の主体的なまちづくり

現行の都市計画制度など都市づくりの制度においては、国・都道府県による「後見的な関与」が残されており、市町村の主体的なまちづくりを阻害しているとの指摘があるが、この都道府県等の「後見的関与」に対する批判の中には、市町村が都市計画の決定等を行う際に必要とされる都道府県の「同意を要する協議」に対するものが少なくない。

市町村の都市計画の決定に関する「同意を要する協議」については、都市計画法第19条第3項において、「市町村は都市計画（中略）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事と協議し、その同意を得なければならない」と規定され、同条第4項において、「都道府県知事は、一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」とされている。

しかし、都市自治体からは、必ずしも「広域の見地からの調整」を要しないと考えられる事項等について、都道府県の「同意」が得られない、都道府県との調整に苦慮するといった問題が指摘され、「都市自治体が望むまちづくりをスムーズに進めることができず、都市自治体のまちづくりにおける自主性という観点から問題がある」との批判も少なくない。

そこで、都市自治体の主体的なまちづくりという視点に立ち、「同意を要する協議」と広域的調整の問題について検討することとしたい。

2. 都道府県との「同意を要する協議」をめぐる問題

(1) 「同意を要する協議」に対する市町村の問題意識と意向

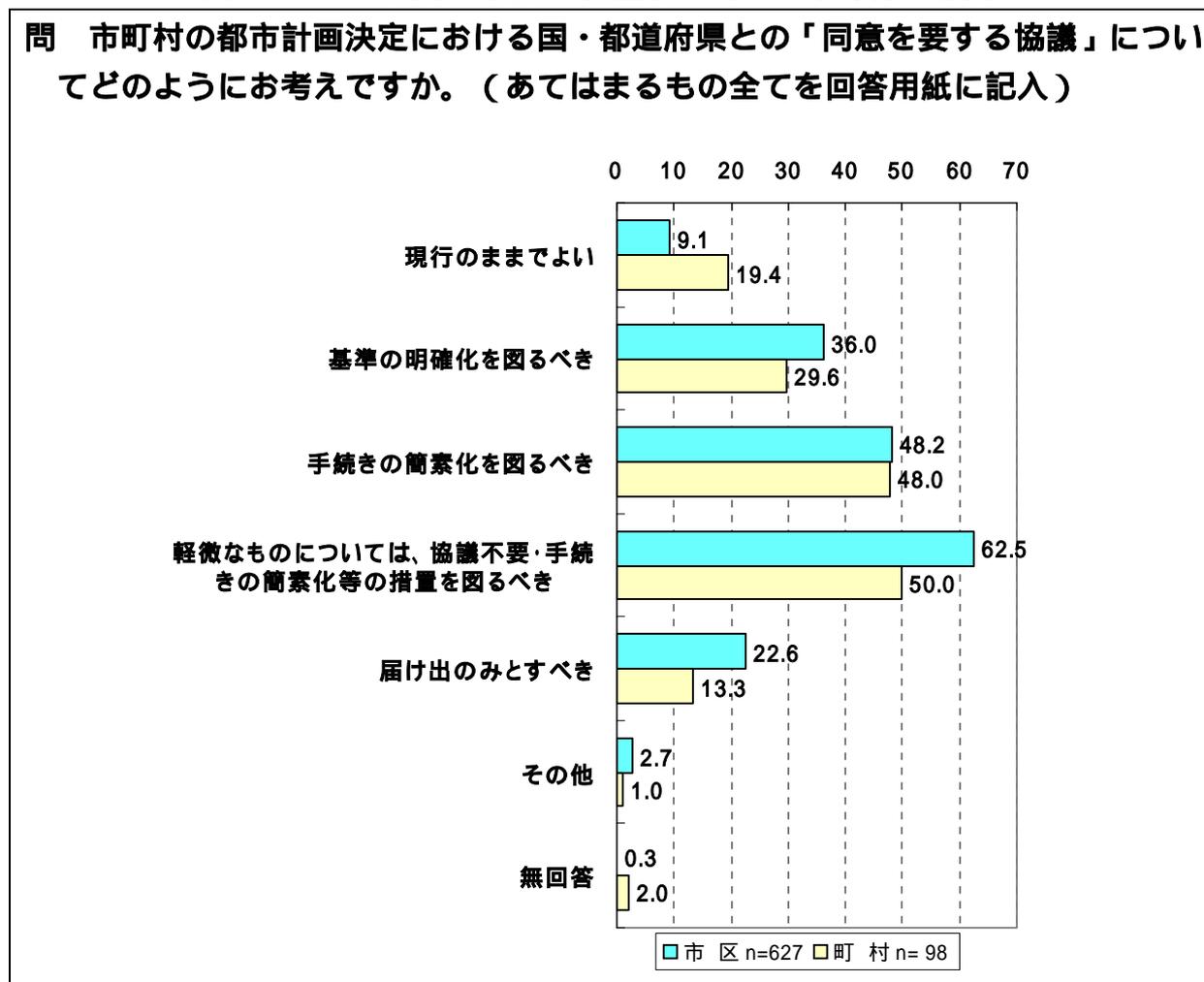
多くの市町村が都市計画法の「同意を要する協議」の制度に対して厳しい見方をしている。例えば、(財)日本都市センターが841の市区町村を対象に行ったアンケート調査では、「現在の都市計画法において、どのような点が問題であるとお考えですか(複数回答)」との質問に対し、半数を超える市・特別区が「国・都道府県の「同意を要する協議」による関与があること」と回答している(注1)。

さらに、「都市づくりにおける国・都道府県の関与により、どのような問題があるとお考えですか」との質問に対しては、多くの市町村が、「「同意を要する協議」に時間を要する」(市区51.5%、町村54.5%)、「「同意を要する協議」の基準が不明確なことで、調整の労力を要する」(市区44.2%、町村33.7%)といった問題を回答している。また、「「同意」を根拠として、広域の見地以外からの指導が行わ

れる」ことを問題とする市町村も少なくない（市区 27.9%、町村 17.3%）（注 2）。

今後の意向を尋ねた設問では、「同意を要する協議」の制度を「現行のままでよい」とする市町村は極めて少数であり、市区ではわずか 9.1%、町村でも 19.4%にすぎない。多くの市町村が何らかの改善、改革を希望していることになる（注 3）

図 4 - 1 「同意を要する協議」に対する市町村の意見



最も多い意見は、「軽微なものについては、協議不要・手続きの簡素化等の措置を図るべき」というものであり、市区、町村とも半数を超えている。また、「手続きの簡素化を図るべき」との意見も多く、半数近くの市区、町村が回答している。こうした漸進的な改善、改革を求める意見が市区、町村の多数を占めているが、「届け出のみとすべき」、つまり「同意を要する協議」はもちろん、「協議」ですら不要とする抜本的な改革を求める回答も市区で 2 割、町村で 1 割みられる。そのほか、前述の「「同意を要する協議」の基準が不明確なことで、調整の労力を要する」との問題認識に対応して、「基準の明確化を図るべき」との意見も少なくない（図 4 - 1 参照）。なお、都市センターが 141 の市区を対象に行ったアンケート調査では、

「同意を要する協議」について、「必要である」とする市区が約3割、「国・都道府県の届出のみでよい」とする市区が5割弱、「不要である」とする市区が約1割となっている（注4）。

2) 具体的な事例にみる「同意を要する協議」の問題

このような「同意を要する協議」についての問題意識や改善・改革の意向は、具体的な問題に根ざしている。以下に、具体的な事例からその問題点をみてみたい。

「同意を要する協議」をめくり問題であった事例として、次のような事例が都市自治体から報告されている（注5）。

事例集 12 より：臨港地区の再開発に支障をきたしたケース

臨港地区に関しては、「特定重要港湾」や「重要港湾」以外の「その他の港湾」は市町村の決定であるが、都道府県知事との同意を要する協議が必要となる。

市では、使用されていない倉庫等の既存建築物も活用して、臨港地区の再開発を行い、商業機能を導入しようという構想を持った。そして、その構想に基づいて、市に決定権限があり、管理している港湾の一部の地区を臨港地区から商業地域に用途変更することを意図した。

しかし、この計画決定にあたり、県と事前に協議したが、用途の変更について同意を得られなかった。県側は港湾政策の後退と受け止められるような用途変更には難色を示したのである。

市においては、検討を重ね、港湾法第39条に定める「分区」を活用することとした。臨港区域内の分区は「港湾管理者」が定めることができ、県の同意も不要である。当該地区を、港湾法の解釈によって市が想定する機能を盛り込めるよう、漁港区、マリーナ区、修景更生港区等に分区することとした。これらに県の同意は不要であるが、県にもこの案を提示し調整を進め、港湾法に定める分区を行い、設定しなおすこととなった。

この事例においては、最終的には、港湾法の仕組みを使って市の考えた構想を実現することができた。商業機能の導入のため臨港地区から商業地区への用途変更には県の同意の獲得が困難であったため、県の同意が不要な港湾法の分区の仕組みを使って、市はその目的を達成している。しかし、そもそも市町村が管理する「その他の港湾」の臨港地区の再開発について、広域的な影響があり、広域的調整（一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整）の必要性があるなどとして、都道府県の「同意を要する協議」を必要とする制度とするのが適当であると言えるかどうかは、大いに疑問がある。

事例集 13 より：県道の計画との関係で、計画変更の同意が得られなかったケース

都市計画において交差点（十字路）を有する2車線の市道と2車線の県道が予定され、どちらも都市計画決定されていた。しかし、この市道の整備にあたっては用地買収に困難があり、早期の事業化が困難であるため、市は市道のコースを変更し、交差点の位置も変更したいと考えた。

都市計画の見直しにあたり、市でこの市道のコースの変更を都市計画決定したいとして、県と協議に入ったのだが、市側が望む計画決定に不同意の意向を示された。

理由としては、交差点の位置の変更に伴い他の計画案件に影響を及ぼす恐れがあること、十分に時間をかけて検討して判断する必要があるが、時間的余裕がないため不同意とせざるを得ないとのことであった。

この結果、市の意図するコース変更が、この次の都市計画の見直しで受け入れられるにせよ、否定されるにせよ、宙に浮くことになり、早急に（数年にわたって）事業を進めることはできないこととなる。

この事例においては、市道と県道との交差点の位置の変更により、県道など県側の他の計画案件や広域的な交通の流れに影響が出る可能性はあるといえよう。また、その検討のため一定の時間が必要であることは理解できる。しかし、基本的には、設置者である市が、市道についての責任とコース決定等の権限を有しているといえる。したがって、県は、速やかに都市計画決定の変更を検討すべきであり、不同意とする明白な理由がないにもかかわらず、県が同意をしないため、市町村の責任と負担において行うべき事業が宙に浮く形となることには問題があるといえる。

事例集 14 より：住居地域の拡大に同意が得られなかったケース

圏域内外の市町村から人口が流入している状況があり、宅地の確保に対し市民からのニーズがある。

そこで住居地域を増やす都市計画の素案を作成しようとして、県と協議したが、市の人口流入（周辺の市町村から人口の流出）を加速させることになりかねないから、同意できないと伝えられた。

やむなく従前の住居地域の設定のまま、都市計画の素案を作成したが、特段に客観的な指標を提示されない中で釈然としないものがある。また、このままでは、市街化調整区域や住居地域以外の用途地域でのミニ開発が起こりかねず、郊外の自然環境を保全できるか心配である。

人口の流入、流出については、広域的な見地からの判断が必要との考え方もある。しかし、それぞれの市町村における人口の増減の問題は、基本的には各市町村がそ

れぞれに考え、対処すべきことであろう。また、この事例のように、宅地のニーズがありながら住居地域を拡大しないままでは、ミニ開発や市街地のスプロール化から環境に悪影響が生じ得るといった恐れもあるし、客観的な指標の提示がなされていないという問題もある。

以上のほか、(財)日本都市センターが行ったアンケート調査によると、市町村の都市計画決定における「同意を要する協議」をめぐるのは、「市民の意見を反映した素案に対し同意が得られない」、「国・都道府県の「承認」が「同意を要する協議」に改正されたにもかかわらず手続きの簡素化が図られていない」といった指摘が都市自治体からなされている。

さらに、農業振興地域の整備に関する法律(以下、本章で「農振法」という)第8条第4項の市町村の「農用地利用計画」策定における都道府県知事の同意など、都市計画法以外の法律に関しても、「同意がなかなか得られない」、「実態を知る市の裁量に任せるべきだ」などの批判がなされている(注6)。

3. 「同意を要する協議」と広域的調整

(1) 「同意を要する協議」の必要性

以上のように、市町村からは多くの問題が「同意を要する協議」に対して指摘されているが、そもそも「同意を要する協議」の制度が何故必要とされるのか、について検討してみる必要がある。

前述のように、都市計画法第19条第4項は、都道府県知事は「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、同条第3項の協議を行う旨規定しており、都道府県知事は、これら以外の理由で、同条第3項で市町村が都市計画決定において必要とされる同意を行わないことはできないと解されている(注7)。つまり、都市計画法では、「広域の見地からの調整を図る」及び「都道府県の都市計画との適合を図る」という二つの観点から、「同意を要する協議」の必要性を認めていることとなる。

都市計画法の第15条第3項、第4項は、市町村の都市計画が都道府県の都市計画に適合することを求め、市町村の都市計画が都道府県の都市計画に抵触する場合は、都道府県の都市計画を優先させると規定している。同法第18条の2第1項では、いわゆる都道府県の「都市計画マスタープラン」に即して「都市計画市町村マスタープラン」を定めるものとしている。こうした規定にみられる都市計画法の「都道府県の都市計画を優先する」とする考え方からすれば、同法第19条で、都道府県の「都市計画との適合を図る観点」からの「同意を要する協議」を規定することは当然である、と考えることができる。

しかし、本来的には市町村と都道府県とは対等な関係にあり、「補完性の原則」

に基づき、基礎自治体の決定（判断）が尊重されるべきである。このような地方分権時代の市町村と都道府県の間を考えると、何故、都道府県の都市計画との適合性が求められ、都道府県の決定（判断）が優先するシステムとなっているか、より具体的で明確な理由が必要であるといえる。

現在、その理由は、都市計画、都市づくりには広域の見地からの調整や判断が必要であるが、個別市町村で達成できない広域の見地からの調整や判断が都道府県では可能であり、こうした広域の見地からの調整や判断を踏まえ都道府県の都市計画は決定されている、という点に求められるように思われる。

道路等の都市施設や第1種住居地域、商業地域等の用途地域などの都市計画を定め、都市づくりを進めることの影響は、個々の市町村の区域内にとどまらず、他の市町村にも及ぶ可能性がある。こうした都市計画決定、都市づくりにおける個々の自治体の区域を越える影響の存在が、「広域の見地からの調整・判断」を必要とし、都道府県の「都市計画との適合を図る観点」からの「同意を要する協議」制度を必要とする理由となっているといえる。

このように考えると、「市町村の都市計画が都道府県の都市計画との適合」が求められる基本的な理由・根拠は、「都市計画、都市づくりにおける広域的影響の存在」及びそれから生ずる「広域の見地からの調整・判断の必要性」にあり、都市計画法第19条第4項で規定する「都市計画との適合を図る観点」と「広域の見地からの調整を図る観点」とは、前者が「広域の見地からの判断」を含む点で若干広いともいえるが、基本的には同じ理由・根拠に基づくものといえる。

（2）広域的な影響と権限配分、役割分担

「同意を要する協議」制度の実質的な存在理由は、都市計画、都市づくりにおける「広域的影響の存在」であり、「広域の見地からの調整・判断の必要性」ということになるが、都市計画決定、都市づくりの広域的な影響は、例えば小規模な都市公園の設置など、他の市町村に及ぶことが考えられないものから、高速自動車道の建設など多くの自治体に影響を与える可能性が大きなものまで種々のレベル、程度のものである。

こうした「広域的影響」の程度とそれに伴う「広域の見地からの調整・判断の必要性」の違いを踏まえ、都市計画、都市づくりにおける国、都道府県、市町村の権限配分、役割分担がなされるべきであると考えられる。

都市計画（都市づくり）における権限配分や役割分担、つまり、都市計画（都市づくり）の権限や役割を都市計画（都市づくり）が行われる地域の市町村、周辺市町村、都道府県にどう配分し、それぞれがどう分担するかについては、各市町村、都道府県にそれぞれ決定権限が専属する典型的な形態のほか、その中間的な形態として、都市計画（都市づくり）における広域的影響の程度の差異に応じた種々の形態、

パターンが理論的に考えられる。

図2 - 5は、こうした都市計画（都市づくり）における権限や役割の配分・分担の形態（パターン）を整理したものであるが、の広域的影響の少なく権限が市町村に専属するもの、の広域的影響の大きく権限が都道府県に専属するもののほか、その中間的な形態として、の市町村が決定権限を有するものの都道府県の同意が必要なもの、の都道府県が決定権限を有するものの市町村の同意が必要なものなど、都市計画（都市づくり）における権限や役割の配分・分担の形態には種々なものがあることを示している。

図4 - 2 都市計画（都市づくり）における権限配分・役割分担モデル

市町村の決定	市町村の決定 市町村間の調整	市町村の決定 都道府県との同意を要しない協議 市町村間の調整	市町村の決定 都道府県との同意を要する協議 市町村間の調整	都道府県の決定 市町村との同意を要する協議	都道府県の決定 (同意を要しない協議) 市町村による案の作成 市町村からの意見聴取	都道府県の決定
--------	-------------------	--------------------------------------	---	--------------------------	---	---------

市町村の権限大 広域的影響小

広域的影響大 都道府県の権限大

このうち、現行の都市計画制度においては、図4 - 2の と の形態が制度化されているが、都市計画決定や都市づくり事業の広域的な影響にさまざまなものがあることからすれば、その市町村の区域を超えた広域的な影響の大小、それを踏まえた広域の見地からの調整・判断の必要性に応じて、 、 、 といった他の権限配分や役割分担の形態（パターン）についても検討し、都市計画（都市づくり）における国・都道府県・市町村の権限配分、役割分担のあり方と広域的な調整の仕組みについて考えていく必要があるといえる。

(3) 市町村の権限、役割分担の充実

図4 - 2の理論的に考えうる権限配分、役割分担の形態、モデルを踏まえ、現行の都市計画（都市づくり）制度における都道府県、市町村の権限配分、役割分担をみると、市町村の都市計画制度における権限、役割は大きく制約されているといわざるを得ない。例えば、現行の都市計画制度においては、図4 - 2の 、 、 にみられるような市町村が都道府県の「同意」という権力的な関与を受けることなく、計画決定できる制度は予定されていない。また、都道府県は、市町村の決定に対し少なくとも「同意」という拒否権限を有するに対し、市町村は、 に示すような都道府

県の計画決定に対して「同意」といった関与を行ないうるシステムにはなっていない。

このように現行の都市計画制度は、市町村の判断（決定）に比べ、都道府県の判断（決定）を重視、尊重した制度となっているが、果たしてこうした制度が妥当なものであるかどうかについては、大いに疑問、問題があるといえる。それは、まず、都道府県の判断（決定）を重視し、市町村の判断（決定）に優位する制度が、「補完性の原則」に立脚した市町村と都道府県との対等な関係が求められるなかで、妥当であるといえるか、という疑問であり、また、第 部の各章が述べるように、都市計画（都市づくり）における市民の参加、市町村と市民との協働、あるいは市民が主導する都市づくりが重要となるなかで、市民により身近な市町村の判断（決定）が、これまで以上に尊重され、重視されるべきではないか、という問題である。

こうした点を踏まえれば、市町村の判断（決定）はこれまで以上に尊重されるべきであり、都市計画（都市づくり）制度における市町村の権限、役割分担はより充実されるべきである。市町村の権限、役割分担については、本章で検討している都道府県との「同意を要する協議」の問題のほか、第 3 章で検討されている都市計画（都市づくり）に関する権限の移譲の問題、さらには、市町村の「同意」など都道府県の都市計画決定等に対する市町村による関与、参加の問題等についても幅広く検討し、市町村の権限、役割を充実させていく必要がある。その際には、これらの問題が相互の関連することに充分留意し、総合的に検討していく必要があるが、都道府県の判断（決定）の重視、尊重を根拠付ける「広域的見地からの調整、判断の必要性」については、より厳密な評価・検討がなされるべきであるといえる。

（４）「同意を要する協議」の原則的廃止

以上述べてきたように、都道府県の判断（決定）を重視し、市町村の判断（決定）に優位する「同意を要する協議」制度を正当化するには、これまで以上に明確で具体的な理由が必要となる。

また、都市計画、都市づくりにおける「広域的影響」の観点から「広域的見地からの調整・判断」が必要であるとして、「同意を要する協議」の制度が一般的に必要であるとする議論にはかなり無理がある。基本的には「同意を要する協議」という都道府県の権力的な関与によらない方法で対応すべきだと考えられる。都道府県の判断（決定）を重視し、市町村の判断（決定）に優位する「同意を要する協議」の制度は、原則として廃止すべきであるが、その理由は、以下のように整理できる。

- 1) 多くの市町村が、手続きの簡素化、届出制への移行などの「同意を要する協議」制度の改善を求めている。
- 2) 市町村から望ましい都市づくりがスムーズに行えないなどの問題事例が報告・指摘されている。

- 3) 市町村の意見や希望という点だけではなく、「補完性の原則」を尊重し、市町村と都道府県との対等な関係が求められるなかで、都道府県の判断（決定）を優先・重視することには問題がある。
- 4) 都市計画（都市づくり）における市民の参加、市町村と市民との協働が重要となるなかで、市町村の判断（決定）が、これまで以上に重視され、尊重されるべきである。
- 5) 現行制度における市町村の都市計画決定の権限は、用途地域や一定規模以下の都市公園等の都市施設などに限られ、市町村の区域を超える大きな影響を他の市町村に与えるとは考えにくいものがほとんどである。
- 6) 仮に「広域的影響」の観点から「広域の見地からの調整・判断」が必要であるとしても、その調整・判断が、図4-2に示すの「市町村間の調整」や、の「市町村間の調整」と都道府県との「同意を要しない協議」などによっても可能であると考えられる。

以上、現行の都市計画制度における都道府県と市町村との権限の配分を踏まえ議論を進めてきたが、今後さらなる都市計画、都市づくりに関する権限の市町村への移譲が行われた場合においても、「同意を要する協議」制度は原則として設けないことを基本とすべきであろう。都道府県道など都道府県営（立）の都市施設の都市計画決定権限がその都市施設が存する市町村に移譲されたような場合には、例外的に、都道府県との「同意を要する協議」の制度が必要とされるケースもあろうが、原則として「都道府県の同意は必要ない」とし、他市町村に影響を与えるようなケースがあっても市町村間の協議、都道府県による非権力的な調整により解決することを原則とすべきである、と考えられる。

なお、「同意を要する協議」制度の原則的な廃止という抜本的な改革以外に、当面、都道府県の同意基準の明確化も重要な課題である。また、都道府県の都市計画決定等に対する市町村の同意や地域づくりの基本計画に対する意見表明など市町村の関与、参加のシステムを検討することも広域の見地からの調整、判断を適切に行ううえで重要である。

（5）新しい広域的調整のシステム

これまで、広域的な調整に限らず都市計画、都市づくりにおける国・都道府県の役割には大きなものがあつたが、今後は、地域市民、そして、その意思・意向を踏まえた市町村の役割が重要であるといえる。近隣地域から市町村、市町村から都道府県といった積み上げ方式による意思決定が重要となり、国・都道府県の判断・指示による調整・決定ではなく、市民相互の話し合い、市町村間の協議による調整・決定が大切になってくる。

（財）日本都市センターのアンケート調査においても、「貴自治体では、広域連合

や周辺市町村との調整等、都市づくりにおける広域的調整の仕組みについてどうすべきとお考えですか」という質問に対し、「当該市町村の協議により調整を図るべき」と回答する市区町村が約4割に達しており（市区で39.2%、町村で42.9%）、「都道府県が調整を図るべき」とする市町村（市区で29.5%、町村で15.3%）を上回っている（注8）。

今後の都市づくりにおいては、都市計画の区域という狭い枠にとらわれず、市町村の区域を全体として対象とする市町村の土地利用の基本計画を、市民の参加を得て策定することが不可欠である。これを、地方自治法第2条第4項に定める市町村の「基本構想」に基づき、市町村が策定する土地利用に関する新たな「都市計画市町村マスタープラン」として、地方自治法で制度的に位置付ける必要がある。

また、こうした各市町村のマスタープランを基礎（ベース）とした、都道府県、各市町村間の協議・調整等を踏まえ、市民の参加も得て、都道府県の区域全体を対象とする土地利用の基本計画である新たな「都道府県マスタープラン」を策定する必要もある。

このような新たな土地利用計画の制度を創設することにより、新たな「都市計画市町村マスタープラン」、新たな「都道府県マスタープラン」の策定を通じた、市民相互の合意形成や各市町村間、都道府県との広域的な調整が可能となり、市町村、都道府県はもちろん市民を含めた、土地利用、都市（地域）づくりのコンセンサスの形成に役立つことが期待される。

今後、市民参加と市町村間の協議を重視し、都道府県の非権力的な関与により調整を図るといふ、土地利用計画、都市づくりにおける、新しい広域的な調整システムの創設について、検討していく必要があるといえる。

注

（注1）（財）日本都市センター『都市計画制度と今後の都市づくりのあり方に関する調査研究中間報告書』2003年3月、p.25、p.238。

（注2）同上、p.57、p.239。

（注3）同上、p.113、p.248。

（注4）（財）日本都市センターのアンケート調査については、141市・特別区、47都道府県を対象に2002年10月に実施した調査と、831市町村（698市・特別区、133町村）を対象に2003年1月に実施した調査がある（同上 pp.6-7、pp.197-249を参照）。なお、市町村の指摘等については、同上 pp.59-60を参照。

（注5）以下の事例については、日本都市センターによる聞き取り調査による。

（注6）同上、p.25、p.57、p.118、p.219参照。

（注7）例えば、（社）日本都市計画学会編『実務者のための新都市計画マニュアル【土地利用編】地域地区』（丸善株式会社、2002年）p.148参照。

（注8）（財）日本都市センター、前掲、p.121。

第5章 条例による都市づくりを進めるための制度の見直し

1. 都市自治体の都市づくりの条例

都市自治体は都市づくりに関してさまざまな条例を制定してきた。地方六団体に設置している地方分権推進本部が、「政策性の高い条例」や「独自性に富んだ条例」についてその内容に関する調査を行ったところ、全国の自治体から、1,408の条例（2003年4月1日現在施行）について回答があり、このうちの1,169の条例が市区町村によるものであった（注1）。市区町村が「政策性の高い条例」や「独自性に富んだ条例」と考える条例が多数存在し、ハードとソフトを問わず、都市自治体が地域の実情を踏まえて自らのまちをどのように作り、住民とどのように協力をしていくかが問われるなかで、条例の果たす役割もまた重要になっているといえる。本報告書の第6章においても、「まちづくり」の中での市民活動が高まるなかで、条例の重要性が指摘されているところである。

上記の調査においては、これらの「政策性の高い条例、独自性に富んだ条例」の内容を、「行政全般」、「議会」、「住民参加」、「人権、住民生活」、「まちづくり」にかかわるものなど、12の分野に分類している。このうち、本調査研究の「都市づくり」に深いかかわりを持つと考えられる「まちづくり」の分野の市区町村の条例は148本あり、景観条例、開発許可の基準に関わる条例、地区計画の手続きを定める条例などが含まれている。また、「行政全般」（192本）のなかには、行政運営の基本となる理念や住民参加の手続きなどを定める「まちづくり基本条例」が含まれるし、「住民参加」（25本）のうち、市民活動の支援・促進について定めた「市民活動推進条例」、「環境」（239本）のうち、環境保全の基本理念等を規定する「環境基本条例」なども、都市づくりに関係してくる（注2）。これらからすると、条例のなかで都市づくりとそれに関係のある条例のウェイトはけっして小さくないと言える。

本調査研究で実施したアンケート調査でも「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」の有無を尋ねたが、その結果によると、都市自治体の約8割が、都市づくりに関する独自の条例を持っている（注3）。また、内容に関して、アンケート調査の自由回答を整理してみると、まちづくりの理念などをうたっていると考えられる「まちづくり条例」、地区計画などの都市づくりにおける市民参加に関する条例、開発行為や建築行為に関する調整や紛争処理に関する条例、自然環境の保全や緑や水の創出に関する条例、都市景観の保全と形成に関する条例、屋外広告物の規制に関する条例が、多く見受けられる（注4）。

都市づくりに関する条例においても、どのようにまちづくりの基本理念をうたい、参加の手続きを定める条例が見受けられ、地域の市民が生活しやすい環境をい

かに守っていくかを条例においても規定している。 のように、日照権をめぐるトラブルなどを予防、調整したり、市民への説明の義務を課すなどの手続きを定めたりし、さらに自治体が関係者間の仲介をして解決を図ろうとすることもある（このような紛争の予防・調整に関しては第 13 章に詳しい）。また、 のように、自然環境の重要性が高まるなかで、森林などの維持・形成のための施策を進め、農地の保全やまちなかの緑や水を維持・形成する施策を行うための自主的な条例がつくられ、 のようにまちの歴史を反映し、古くからの伝統を残す町並みを保全し、新たに美しく統一性を持った町並みの形成を図る条例が制定されている。さらに、 のように都市の美観を損ねないようにしようという意図から条例が作られている。

都市自治体の都市づくりに関する条例は、都市自治体が抱える様々な課題に直結しているし、課題解決のために採用している方法も様々である。例えば、相次ぐ高層マンションの建設ラッシュに伴う行政需要の急増に対応しかねるという理由で、高層マンションの建築を規制する条例を制定しようとする自治体もあるし、ワンルームマンションに対して、条例で目的税を創設して間接的に抑制を図れないか試みようという例もある。

特に、都市づくりの分野において、都市自治体の大きな課題となっていることは、自然環境や都市の景観、市民にとっての良好な住環境を損ねるような様々な開発行為や建築物の建築を、地域の実情を踏まえて規制することである。すなわち、日照や景観などを守るために中高層のマンションの建築を、郊外部の開発を抑制するために大規模店舗の出店を、地域の良好な環境を守るためにパチンコ店やラブホテルといった風俗施設などの建築を、いかに条例を使って規制するかということである。そこで、以下では、こうした開発行為や建築物に関する条例づくりについて、事例を挙げながら問題点を示し、それらの問題点を解決できるようにするために、法令をどのように見直していくかを考えることとする。

2. 不十分な都市自治体の条例による規制

(1) 法令の高い規律密度、条例の違法性

都市自治体が条例を制定しようとする際に、まず問題となるのは、既存の法令に違反しないかどうか、ということである。都市自治体が独自に規制を行おうとしても、都市づくりに関連する数多くの法令のさまざまな規定に違反することはできない。ところが、種々の法令がさまざまな規制を規定しているために、都市自治体では、それらに抵触しないように条例をつくれるかを不安に思い、地域の実情を踏まえた条例による独自の規制が困難であるとも考えることもある。

例えば、「用途地域指定のうち工業地域、準工業地域において、大規模店舗の立地が相次ぎ、既存の商業地の衰退が進行する中、土地利用に関する規制を行いたい

が、法令を上回る規制が出来ない」とする、A市のような次の事例がある。

事例集 15 より：大規模店舗の進出に対して条例による抑制を考えたが、不可能と結論したケース

市郊外にある工場の撤退に伴い、これらの土地に対して大規模店舗の事業者が土地を買収し、進出する可能性が生じてきた。

工場の用地は一定の広さがあり、工業地域・準工業地域の建ぺい率は60%、容積率は200%に設定されているから、広い駐車場を持つ大規模店舗が立地するには、好条件が揃っている。また、周辺に住宅地も少ないことから、大店立地法で規制するような住宅地の環境に対する影響もほとんど考えなくて済む。

しかし、市としては、市中心街の商業の衰退が、近年、大変な問題となっており、そのため、郊外における大規模店舗の進出を抑制し、衰退に歯止めを掛けたいと考えており、都市計画マスタープランの策定時にも議論になった。

そこで、できるなら、工業地域、準工業地域に、大規模店舗が進出・出店を規制するような土地利用に関する規制を、条例によってかけたいと考え、庁内でさまざまに検討した。

しかしながら、都市計画法の建ぺい率・容積率、建築基準法による建築物の用途規制、開発行為の許可、および、大店立地法の各種規定（施行令の基準面積や第4条によって定められる指針による駐車場等の施設配置や騒音対策等）との関係から、市独自の規制をかけることは、できないのではないかという結論に至り、現在検討中のマスタープランの素案において課題として言及するに留まっている。また、工場の撤退などが進みつつある現在、改めてこれらの地域をどのように再開発すべきか、市としての明確な方針が立っていないこともあり、積極的な規制を課すことにためらいもある。

A市は市内の工業地区に大規模店舗が出店することで、地域に様々な影響を与えると考え、大規模店舗の出店を規制する条例を検討したが、都市計画法や建築基準法、大店立地法の規定する以上の規制は、これらの法令に抵触することになるのではないかと考えた。そして、最後は、市独自の規制を課すことは、法令で認められていないと解釈し、条例の制定を断念した。なお、工場撤退後の再開発の方針が立っていないことも、商業機能を厳しく規制するような条例の制定を踏みとどまらせた一因になっていると考えられる。

大規模店舗のみならず、パチンコ店をはじめとする風俗営業施設も都市自治体にとっては悩みの種となるが、それに関しても次のB市のような事例がある。

事例集 16 より：風俗営業施設等の立地に関して独自の規制権限を必要とするケース

パチンコ店の場合、まず、風俗営業施設等の立地は都道府県が条例で営業を禁止

する区域を定めて規制している。わが県の条例では第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域の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。さらに、建築基準法では第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、工業専用地域の6つの用途地域で建築を制限している。しかし、風営法で営業を禁止する区域や建築基準法で建築を制限している地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、市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。市町村の中の地域によっても違いがある。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。

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だけではなく、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、特に問題となっているパチンコ店については、市町村に条例による規制権限を与え、まちづくりに責任を負う市町村に任せるべきである。

B市に関しては、パチンコ店のような風俗施設の規制が問題となっているが、風俗施設の立地に関しては2つの法令が規制を課している。

まず、風俗施設の営業の許認可は、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（以下、「風営法」という）に基づいて、都道府県の公安委員会が行っているが、風俗施設の営業が許可が認められない条件に、風俗営業の「営業所の設置を制限する地域」（制限地域）がある。風営法第4条および同施行令第6条がこの制限地域に関する規定を設けており、「住居が多数集合しており、住居以外の用途に供される土地が少ない地域」（住居集合地域）、「特にその周辺における良好な風俗環境を保全する必要がある施設として都道府県の条例で定めるものの周辺の地域」で、「当該施設の敷地（これらの用に供するものと決定した土地を含む。）の周囲おおむね100メートルの区域を限度とし」て、制限地域を指定することとされている。さらに制限地域の指定は、風俗営業の種類及び営業の態様などの事情に応じて、良好な風俗環境を保全するため必要な最小限度のものであることとされているとされており（風営法施行令第6条第3項）、周辺の住民や都市自治体が望むほどの規制が行われない可能性もある。

以上のように、パチンコ店の立地を都市自治体が独自に規制しようとする場合、法令および都道府県の条例があるために、都市自治体の条例によって、風俗営業施設にさらなる制限を課そうとしても困難が生ずる。

また、建築物としての風俗施設を規制できないかと考えたとしても困難がある。建築基準法の第 48 条においては、その別表第 2 において、都市計画法が定めている各々の用途地域において、建築できる建物、建築できない建物を規定している。風俗施設の建築行為の規制については、表 5 - 1 のとおりである（表中の「 」の部分のみ風俗施設の立地が可）。第 48 条の別表第 2 に規定する以外に、都市自治体が条例によって、独自に建築を制限することは、建築基準法に抵触する可能性があり、条例による規制が必ずしも自由にできるわけではない。

表 5 - 1 風俗施設等の建設制限（建築基準法第 48 条別表 2 より作成）

用途地域の種類		第 1 種低層住居専用地域	第 2 種低層住居専用地域	第 1 種中高層住居専用地域	第 2 種中高層住居専用地域	第 1 種住居地域	第 2 種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域
風俗施設等	マージャン屋、ばちんこ屋、射的場、勝馬投票券投票所、場外車券売場その他これらに類するもの												
	キャバレー、料理店、ナイトクラブ、ダンスホールその他これらに類するもの												
	個室付浴場業に係る公衆浴場その他これに類する政令で定めるもの												

なお、都市計画法第 9 条第 13 項に定める特別用途地区、あるいは都市計画法第 12 条の 5 に定める地区計画などにおける規制については、法令によって都市自治体に委任された規定を活用すれば、建築基準法第 48 条の別表第 2 に規定する以外の建物の建築を規制することは可能であるが、その効果は限定的であるなどの問題もある（このことについては後述する）。

以上のように、パチンコ店について法令以上に厳しい規制や手続きを条例に設けようとする、その条例の目的が風営法や同法に基づく都道府県条例、あるいは建築基準法の目的と同一であり、条例による厳しい規制の設定がこれらの法令等に抵触しないか不安となり、法令を上回る厳しい規制を持った条例の制定を断念することも少なくない。こうしたなかで、法令に抵触しないように制定された条例は、建

物の建築自体で制限するといった法的な拘束力を持たないものになることが多い。このように、法令が多くの規制や手続きについての規定を有しているため、条例で地域の実情を踏まえた規制等を行おうとしても困難である、すなわち、法令の「規律密度」が高い、という大きな問題がある。

都市自治体が独自に規制を課すために制定した条例が違法であるとされた、宝塚市におけるパチンコ店の出店規制をめぐる訴訟のような事例もある。宝塚市では、独自の建築物等の規制条例に基づき、都市計画に定める用途地域内でパチンコ店の立地を禁じていた。しかし、業者が風営法やそれに基づく県の条例ならびに建築基準法に違反していないことを理由に、パチンコ店の建築工事に着手した。宝塚市は条例に基づいて地権者及び建設業者に対して、建築工事中止を求める訴訟を起こしたが、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課しているため、これらに違反し、建築基準法にも違反するために無効との判決になっている（最高裁では、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、訴えそのものを却下している）。

こうしたなかで、都市自治体が、建築基準法、風営法といった法令やこれらの法令に基づく都道府県条例に違反しないように条例をつくらうとすると、開発行為や建築行為について事前協議などの手続きを定め、開発行為等を行おうとする者と周辺の市民および都市自治体との間で、調整を図ろうとするものが中心となり、開発行為や建築行為そのものに法令を上回る厳しい規制をかけるというような条例の制定は困難となる。

都市自治体が地域の良好な環境を守るために、パチンコ店のような風俗施設を条例によって規制できるようにするには、風営法と建築基準法の見直しを進める必要がある。前述のように、風営法に制限地域の規定が置かれ、建築基準法の第48条の別表第2に、用途地域ごとに建築できる建物、建築できない建物が規定されている。これらの規定を緩和して、都市自治体に独自の規制の余地を与える必要がある。なお、都市自治体が風営法に規定されている制限地域の指定の権限を持つような改正が行われたとしても、監督や取締りが十分に行えるかの問題もあることに留意する必要がある。こうした点を踏まえれば、風営法の改正よりも、建築基準法を改正することにより、風俗施設の規制を都市自治体が独自に行えるようにすることの方が、解決を図ることができることになる。

（2）法令の根拠の欠如

ここまで見たケースは、法令および都道府県条例への抵触が問題となる場合であったが、条例による土地利用の規制等が財産権を制限するものとして、法令上の根拠の有無が問題となる事例もある。

例えば、景観条例の多くは、建物の外観や高さなどの基準を示し、基準を満たしていない場合に、都市自治体は是正を求めることを規定している。しかし、その方法は「勧告」や「助言」あるいは「指導」といった強制力を持たないものに留まっているし、是正に応じない場合の措置も「事実の公表」といったものである。このような形になっているのは、条例による規制が法律の根拠を有していないために、財産権の制限という点から問題とされることを不安に感じ、強制力を持った条例の制定に慎重になるためである。このために、次のC市のような問題が生じている事例もある。

事例集 17 より：都市景観を守ろうとする地域のルールを全国規模の事業者が守ろうとしなかったケース（都市づくり検討会提供）

本市にある歴史的な遺構である城跡公園に隣接している工場が閉鎖になり、その跡地にマンション計画が持ち上がった。この地域は、残存している城の櫓が見えなくならないように、景観条例によって景観を保全する地区に指定し、条例の趣旨からも高い建物を建てないように周辺の市民や開発者に基準を示して、指導してきた場所であった。高さに関しては、条例においては定めていないが、中高層建築物に関する指導要綱を持っており、これを望ましい基準として指導を行っていた（なお、景観条例においては、指導に従わない場合には「事実を公表する」としている）。

そして、この計画が持ち上がるまでは、城周辺での建築行為は、もっぱら地元住民のみによるものだったので、景観条例の趣旨を守ってもらえ、高い建物は建てられなかった。しかし、このマンションの開発者は全国展開の業者で、地元の強い反発や市からの指導にも応じなかった。

本市の景観条例と中高層建築物に関する指導要綱では、行為の届出や近隣関係者へ建築計画の説明をすれば足りることになる。市からの指導や勧告も強制力を持つものではないから、業者は法律上問題がなければ建築確認申請を行い、市民の反対があっても工事に着手してしまう。今まで市民と積み上げてきた歴史的環境の保全からのルールは全国展開の業者には通じない。

そこで、高度地区を指定して絶対高さ規制をかけることも考えたのだが、新たな規制を課すことに関して、今度は周辺の市民からの合意が得られなかった。現在のところ、改めて、市民に対し都市計画法による地区計画及び高度地区指定等について説明し、景観保存エリアを選定して合意が得られれば指定することを考えている。

C市のような場合、条例の目的に市民や地権者、事業者の理解が得られていれば、法的に強い拘束力を持たない規制でも十分に守られる。しかし、これらに納得をせず、「事実の公表」という措置を課されても、是正の指導等に従わない市民、地権者、事業者がいる。彼らは開発行為や建築行為が各法令や都道府県条例に適合していることを理由にして、周辺の市民が望まず、都市自治体の条例の目的に沿わない

開発行為や建築行為に及んでしまうことになる。

C市の景観条例は、法的な強制力を持っていないため、都市計画法や建築基準法に適合していることを理由にされた場合に、十分に対処し得ないということになる。また、仮にC市が法的な強制力を持つ条例を制定していたとしても、法令の根拠を持たない条例の規制に対して、財産権を侵害しているとの争訟が起こる可能性があるという問題もある。

なお、景観の維持や形成のための規制を行うには、都市計画法の地区計画や美観地区、風致地区、高度地区などを活用することが考えられ、問題のあった地域がこれらの地域地区となっていれば、美観地区や風致地区の条例の制定や高度地区の都市計画決定により、都市自治体の建物の外観や高さを規制することが可能になるが、地区の指定できる範囲に限られるなどの問題がある(これらについては後述する)。

さらに、次のD市のように、法令が規制を予定していない建築物や工作物が建築され、それらが周囲に影響を与えそうな場合に、対処し得ないという問題もある。

事例集 19 より：特定の目的の建築物の規制を条例において行おうとするケース

本市においては、既存の建築物を改装し、ペットの死骸の火葬（焼却炉の設置）や納骨を目的する施設が計画され、地域の大きな問題となった。この計画は、計画者と地域市民の話し合いにより中止となったが、ペットの死後、人と同じように埋葬しようとする飼い主が、一層多くなると予想される。

ペットの死骸を火葬しようとするなどの施設は、業態として新しいものであり、これに規制をかける法令が存在しない。小規模の改装のため、建築確認の申請はなされなかったし、現行の建築基準法第48条の建物の用途の規制ではこのような施設を規定していない。さらに、このような霊園は都市計画法における第2種工作物に分類されると考えられるが、既存の建築物の改装であり、開発行為の許可の手続きを要しない。また墓地埋葬法は火葬施設や埋葬のための土地を公衆衛生の観点から規制するものである上、市に墓地等の営業許可の権限はなく、規制はできない。動物の死骸は廃棄物にあたりと考えられるが、廃棄物処理法にも、ペットの火葬場に該当する施設に適用できそうな規定は見つからない。

については、これら施設の建設等に際し、地元の市民とのトラブルを未然に防止するため、計画者に対し、計画の事前公開や必要に応じた市民との協議義務等を内容とした条例を制定することとした。すなわち、ペット火葬場等の新設等をしようとするときは、計画内容を記載した標識の設置し、隣接市民への説明及び近隣市民から説明を求められた場合の説明義務や協議を求められた場合の協議義務を設け、隣接市民又は近隣市民及び計画者の双方からの申請があった場合に市が調整することとした。この手続きに応じない事業者に対しては指導を行うこととし、指導に応じない計画者は公表することとしている。

D市が直面したような新しい業態の施設に関しては、建築基準法第48条が定める建築物の用途の規制をはじめとして各法令が定める規制の対象になっておらず、小規模な既存の建築物の改装のために、建築基準法の建築確認や都市計画法の開発行為の許可の手続きの対象にもなっていない。それでも、地域の市民の強い要望がある場合は、法令が規制を予定していなかった建築物への対処を考えねばならず、法令に規制の根拠を求められないために、都市自治体が対応に苦慮することもある。こうした場合に、都市自治体が新たな条例を制定し、必要な規制を行うという方法もある。しかし、法令に明確な根拠がないなかで、土地利用の規制を条例で行うことには、財産権を制限するものであるとして反対も少なくなく、都市自治体が独自に条例を制定することには困難が多い。

このため、これまで法令が規制を予定していなかった施設に関して、自治体がスムーズに必要な規制を行えるようにするためには、都市自治体が自らの判断で規制を行うための法令上の根拠が必要である。

例えば、C市のように景観に関わる問題も、景観に関する法律が制定され、その法律を根拠に地域が必要とする条例による規制が可能となれば、問題の解決を図ることができる。D市のような場合には、個別の法令による委任がなくとも都市自治体が独自の条例を制定して規制することもできるが、法令による都市自治体の条例への委任がないなかで、個別の法令への適合や財産権の侵害などの理由から、都市自治体が独自の条例を制定し、厳しい規制を課すような対応に多くの困難があることからすれば、個別の法令において規制を行う根拠があった方が望ましい場合もあると考えられる。

また、第7章に指摘されているように、市民の「安全・安心」の確保という点からは、都市防災の観点からの規制を都市自治体の条例において可能とする法令の改正が求められる。第7章に紹介されている横須賀市の事例では、地区計画によって定められる壁面後退を課すことで、活断層上に建築物を建築させないという規制を行っている。横須賀市の事例は、現行の法制度のもとでは「安全・安心」の確保のために、災害時に市民の生命や財産を損なう可能性の高い地域において、建築物の建築を自治体が規制（制限）できるという規定がないため、地区計画制度を利用して対応したものである。例えば、都市計画法において、防火地区、準防火地区だけでなく、活断層や軟弱地盤等の災害危険地域を指定できるような地域地区を設け、その地域地区について市町村の条例で、建築物の建築を制限（禁止）できるようになっていれば、地震などの危険がある地域の「安全・安心」を確保するための対策を、都市計画を用いて進めることができる。

以上のことから、都市計画法令、建築基準法令をはじめとする法令を見直し、都市自治体が地域の実情に応じた規制を行えるようにする必要があるといえる。

3. 都市自治体の独自条例による規制の工夫とその限界

条例に定める規制の拘束力を高めようと工夫して、積極的に条例による土地利用の規制の可能性を追求する自治体もある。例えば、次のE市のように、「都市計画法等において地域の特性に応じた規制を行う権限がないことから、開発行為等に関する『特定建築行為等条例』を制定し、都市計画法による開発行為の許可などと並行して、新たに『承認』という制度を設け、地域の実情を踏まえた土地利用の調整を図ろうとした」という事例がある。

事例集 20 より：独自の条例で開発行為や建築行為に規制をかけようとするケース

市が定めている「特定建築行為等条例」は、市が定める「特定建築物」を建築する行為に関する手続きと、「特定建築物」に係る紛争調整について定めた条例である。

「特定建築行為」とは、周辺環境に影響を及ぼすために十分に配慮を要する建築や開発を指しており、いわゆる開発行為、中高層建築物の建築、大規模な建築物の建築、ホテル・旅館・カラオケボックス・パチンコ屋・ゲームセンターや大規模店舗の建築、がけ地の建築物の建築、宅地造成を指している。

これらに対し、都市計画法上の容積率・建ぺい率、開発行為の面積用件、建築基準法の用途規制、大規模店舗法等による諸規定さえクリアすれば、都市自治体は、基本的に許可を出さざるを得ない。建築確認・検査時に違法性がなければ、これを停止させる権限は、法律上はない。

一方、開発行為や建築確認の申請を行う際に建築主や施行者に示す各種の要綱も持っていたが、強制力のない行政指導であり、お願いするという形に近い。また、行政手続法制定以来、要綱行政に対する風当たりも強い。それでも、これまで大きな問題は生じていなかったが、これらの規制により実効性を持たせるには、条例によって強い拘束力を持たせる必要があった。

そこで、「特定建築物」に関しては、周辺の市民に対して説明を義務づけるとともに、市長に対して事前申請書を提出してもらい、「行為の着手」(「工事の着手」)に関して「承認」を得る必要があるとしている。もちろん、建築行為に関する様々な申請 - 許可は法律の規定する通り行い、法令に基づき「許可」を得る必要があるが、これと並行して、市長の「承認」を得る手続きを必要とした。

基本的に「承認」を得なければ、条例に定める特定建築行為には着手できないし、また、着工しても、違反者に対しては行為の停止・是正を勧告し、それに従わなければ、命令を出すことにしている。罰則規定としては、停止・是正の命令に従わない者に、6か月以下の懲役もしくは50万円以下の罰金を課すこととしている。これによって、一定の規制の効果があがることが期待される。

この条例で工夫した点は、「行為の着手」に着目したところである。条例の独自

の規制によって開発行為の許可や建築の確認を差し止めることになれば、法令に違反することになる。本来ならば、開発行為を許可しない、建築の確認をしないことにしたかったが、それでは法令に抵触してしまう。しかし、「行為の着手」に対して「承認」を必要とし、「承認」を得られない工事の中止を「命令」することは、都市計画法や建築基準法にはふれないし、拘束力を持たせることもできると関係機関の確認も得たうえで条例を制定している。

E市の場合は、独自の規制と手続きを条例によって規定して、市町村の独自規制を積極的に行おうとする好例であろう。

E市の条例の特徴は、周辺の環境に大きな影響を及ぼすおそれのある開発行為や大規模な建築行為を行うに際して必要な手続きを設け、紛争を解決するための調整手続きを定めることを目的とする条例に、開発地域内の防災関係の設備の整備や道路や公園の整備等の基準を設け、開発や建築の「行為の着手」をするためには、市の「承認」を得る必要があるとする手続きを定めていることである。この「承認」の手続きは、都市計画法、建築基準法、その他の法令等に基づく開発行為の「許可」や建築行為の「確認」といった手続きとは別に、市独自に「行為の着手」に対する手続きであるとしている。条例の目的を周辺の環境に大きな影響を及ぼす恐れのある土地利用に関する手続きを定めるとし、「行為の着手」に着目して「承認」の手続きを置くことで、法令に抵触することを回避している。また、地方自治法第14条第3項は「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる」と規定しているが、これに基づく罰則規定を置くことで、条例の実効性を強めようとしている。

ただし、大規模な開発行為や建築行為の許可や確認、風俗施設等の建築行為の確認の要件を、市町村が条例により、地域の実情を踏まえて、独自に定められるようになっていけば、このような形で独自条例を制定する必要はなかったと言える。こうした点を踏まえれば、都市づくりに関する法令の規律密度を緩和するための検討や、都市計画法、建築基準法などにおいて、規制や手続きを都市自治体の条例で行えるよう、委任規定を置くための法律の改正の検討が必要であろう。

この他、市民の参加を得た開発行為の規制等に関する独自条例を制定し、都市づくりを進めるF市のような都市自治体も見られる。

事例集 21 より：市民参加を得た開発行為の規制等に関する独自の条例を制定したケース

本市の土地利用の調整条例では、まちづくりの基本理念（市民の参画、市、市民、事業者の協働）、市、市民、事業者の責務、まちづくりの基本的事項や事前手続き

を定めている。

この条例では、「開発事業」を、都市計画法（第4条第12項）の「開発行為」、「開発行為」以外で農林水産業を営むため以外の土地の区画形質の変更、建築基準法第2条第1号の「建築物」の建築、木竹の伐採、と定義して、「開発事業」に関する事前手続き等を定めている。

条例の対象となる「開発事業」の範囲は、1）市民等が設置し協議会がまちづくり計画案を作り、市と協定を締結して設定する「まちづくり協定区域」内の「開発事業」、2）市街化区域内における面積 3,000 m²以上の土地の開発行為や規則で定める中高層建築物の建築、3）10,000 m²以上の土地に係る「開発事業」の3つである。

1）については、区域内で開発事業を行うものは、着手 30 日前までに市に届けて、開発事業の内容が協定に適合しなければ、市は必要な措置を講ずるための「助言」または「指導」を行う。2）、3）については、実施計画書の公示、説明会の開催等の措置、それらの措置に関する報告書の提出を義務付け、これらに従わない場合や地域の環境に重大な影響を与えると判断される場合は、市は当該事業者に対して必要な措置を取るべきことを「勧告」する。そして、事業者が「助言」「指導」「勧告」に従わない場合は、その旨を公表することとしている。

2）、3）のみならず、1）があるために市民の参加を強く打ち出ている条例となっている。なお、1）に関しては、市民のまちづくり協定区域内の市民等は、まちづくり計画を都市計画制度における地区計画として、都市計画に定めるように市に要請でき、地区計画となれば、都市計画法に根拠を持つことになり、市民のまちづくりの考え方を反映した規制が行えることになる。

F市においては、大規模な開発行為の抑制のために、事前協議を課し、市民と都市自治体で結んだ協定に適合しなかったり、地域の環境に大きな影響を与えると判断される場合に、是正の「指導」や「勧告」を行い、「指導」や「勧告」に従わない場合に事実の「公表」を行えることとしている。この条例の特徴は、地域で市民が協議会を組織して、規制を行う地区の指定を市に申し入れ、市と市民組織との間で協定を締結するという規定を設けていることである。

市民から地区の指定を申し出るには、協議会をつくる必要がある。協議会をつくるには、地域の市民のコンセンサスを形成する必要がある。協議会を組織し、地区の指定を申し出て、市と協定を結ぶことによって、地域のルールを明確にすることが可能となる。条例の法的な強制力は弱いものの、市民のコンセンサスに基づく地域のルールが協定を通じて明示されることで、地域の望まない開発行為や建築行為は行わないという意識が高まることが期待される。

さらにF市の条例では、協議会が協定の内容を都市計画法に定める地区計画として定めるように、市に提案することを認めている。地区計画については、「都市計

画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」(都市計画法第16条第3項)とされ、市民の参加やコンセンサスの形成を十分に図る必要がある。F市の条例においては、市民自らが地区計画の提案を行うとされていることから、提案された地区計画の案は、市民の十分なコンセンサスを得たものとなる可能性が高いと考えられる。したがって、地域の実情を踏まえ、市民の意向が十分に反映した地区計画が策定されることが期待される。

E市、F市とも、それぞれ規制の効果を高めようという工夫の跡がうかがえる。ただし、これらの条例については、いくつかの問題や課題も見られる。

例えば、E市の場合は中核市であり、開発許可と建築確認の権限を有しているが、都市計画法や建築基準法に規定がある開発行為の許可や建築基準法の建築確認について市が独自の規定を設けて、法令で定めた基準より厳しい基準を設けるなど市独自の規制を行うことは、法令に違反するとされる恐れがある。このため、目的の異なる独自条例を制定し、「行為の着手」に着目した「承認」の手続きを設けて、規制を行わざるを得なかった。このような、都市づくりに関して、多くの法律が存在し、その規律密度が高いことにより、自治体の自主的な条例制定を制約しているという問題点がある。

そして、開発行為の許可の権限がない一般の市町村、建築確認の権限のない非特定行政庁の市町村では、独自にE市と同様の「承認」の制度を設けたとしても、許可や確認の権限がないために、都道府県の許可・確認の手続きが先行し、市町村が状況を把握する前に、工事に着手されてしまう可能性がある。

また、F市の場合は、多くの市民を条例に巻き込もうとしており、市民からの地区指定の働きかけもある。しかし、地区内の開発行為や建築行為を将来行おうとする地権者や事業者が、そうした市民と同様の考えを持つとは限らないし、協定に示された規制に反する開発行為や建築行為を停止される強制力もない。また、こうした条例が作られた場合においても、市民が積極的に都市づくりに参加し、全ての地域でまちづくり協議会などの住民組織を形成することについては難しい面もある。

4. 法令の委任に基づく条例とその限界

都市自治体が独自に条例を制定し、規制を行うほか、個別の法令において、都市自治体の条例に規制内容等を委任する規定がみられるが、こうした委任規定を活用し、条例を制定するという方法もある。例えば、都市計画法や建築基準法について、都市自治体の条例において規制内容を定められ、活用可能なものを列挙すると、表5-2のとおりとなる。

表5 - 2 都市計画法令における条例への委任条項（建築の用途制限や土地利用に関するもの）

委任されている事項	条文	委任の対象	内容
開発許可の基準の緩和、強化	都計 33 条 - 3	地方公共団体	開発を許可する基準についての政令に定める技術細目を条例で緩和、強化できる。
開発区域内の建築物の敷地面積の最低限度	都計 33 条 - 4	地方公共団体	区域、目的、予定される建築物の用途を限り、建築物の敷地面積の最低限度に関する制限を定められる。
市街化調整区域の開発行為等の緩和（1）	都計 34 条 - 8 - 3	都道府県（指定都市等または事務処理市町村）	市街化区域に隣接または近接し、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域で、概ね50戸以上が連たんしている地域を、政令で定める基準に従い、条例で開発を認める。
市街化調整区域の開発行為等の緩和（2）	都計 34 条 - 8 - 4	都道府県（指定都市等または事務処理市町村）	開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、市街化区域内において行うことが困難または著しく不適当と認められる開発行為として、政令の定める基準に従い、条例で区域、目的または予定建築物等の用途を限って開発を認める。
風致地区内における建築物等の規制	都計 58 条	地方公共団体	建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為については、政令の定める基準に従い、条例で都市の風致を維持するため必要な規制をできる。
特別用途地区内での用途等の制限	都計 10 条 建基 49 条	地方公共団体	その地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限または禁止に関して必要な規定を条例で定める（国交大臣の承認を得れば制限の緩和も可能）。
特定用途制限地域	都計 10 条 建基 49 条 - 2	地方公共団体	市街化調整区域内の建築物の用途の制限を都市計画に即し、政令で定める基準に従い、条例で定める。
用途地域等での建築物の構造等の制限	都計 10 条 建基 50 条	地方公共団体	用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域内における建築物の敷地、構造、建築設備に関する制限で、当該地域・地区の指定の目的に必要なものは、条例で定める。
美観地区における美観の保全に必要な制限	都計 10 条 建基 68 条	地方公共団体	建築物の敷地、構造、建築設備に関する制限で美観の保持に必要なものは、条例で定める。
伝統的建造物群保存地区における建築基準法の緩和	都計 10 条 建基 85 条 - 2	地方公共団体	伝統的建造物の現状変更の規制および保存のための措置を確保するために必要と認められる場合、国交大臣の承認を得て、建築基準法の諸規定をによる制限を緩和するよう条例で定める。

小林重敬ほか著『条例による総合的まちづくり』学芸出版社を参考に作成

この中で、市町村で活用がしやすいのは、各種の地域地区である。例えば、特別用途地区ならば、用途地域の一部を地区指定して、そのなかで建てられない建物等を条例で規定することができる。特定用途制限地域ならば、市街化調整区域内の一部の地域を指定して、そのなかで建てられない建物等を規定することができる。美観地区ならば、シンボリックな建物等のある地区を指定して、その地区内の美観を保持するために必要な制限を条例に規定することができる。面積 10ha 以下の風致地区ならば、指定した地区内で、風致（自然のおもむき）を維持するために必要な制限を条例に規定することができる。これらに関しては、規制が条例に委任されており、市町村が都市計画決定の権限を持つことから活用しやすいと考えられるし、実際に、活用している都市自治体は少なくない。例えば、ある市においては、工業地域の一部にこの特別用途地区を指定して、工業地域の用途にそぐわない、アパート・マンション、住宅、大規模店舗、パチンコ店等の風俗施設を制限している。

しかし、法令の委任に基づく条例にも問題点はある。地域地区とする要件が厳格

に過ぎ、適用できる地域が限られているという問題や、法令の委任が委任が都道府県までしかなされていないなどのために、都市自治体が必要とする規制が十分に行えないことがあることである。これらの問題が表れているのが、次のG市の事例である。

事例集 22 より：特別用途地区に基づく条例による規制が上手く活用できないケース

本市では、近隣商業地域では風営法の条例の関係で風俗施設（パチンコ店）が建築可能となってしまうこと、住居系地域でも商業施設が建築可能であることから、ロードサイド型の商店街を形成するようなどころについては住居地域をわざわざ指定していた。しかし、自動車の騒音の環境基準も都市計画の用途区分に基づき規制を行っているため、幹線道路沿いでは交通騒音の環境基準が守られないことから、環境部局から都市計画の用途地域を変更してほしいと要請されるなどの本末転倒な事態も起こっている。

また、本市には、多くの工業団地があり、用途地域として準工業地域、工業地域を指定している。しかし、準工業地域では、住宅も建てられることから、工業団地に住宅を建てようとする動きがあった。工業団地に1棟でも2棟でも住宅が建ってしまうと、工場の新たな建設がスムーズに行かなくなるなど、もうその工業団地は工業団地として使えなくなってしまう。そこで、特別用途地区として指定することにしたが、新たな規制をかけることについて同意を得るのは難しく、昭和60年から始めて、最終的には平成10年までかかってしまった。さらに特別用途地区は、ある用途地域内の一定の地区に設定するので、例えば、市内に散在する工業地域全体に住宅を規制したいという場合には、活用できない。

こうした弊害は建築基準法の規制が緩やかであり、建築できる建物の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のではないかと。

G市では、用途地域と騒音規制の区域が密接に関連しているために発生している問題がある。騒音規制法は、工場、建設作業現場、自動車の騒音を規制するものであるが、この場合、問題となるのは自動車の騒音規制である。同法における自動車の騒音の限度については、環境大臣が省令によって定めることになっており（第17条第1項）、その基準は、表5-3の通りに省令で規定されている。そして、表中の区域の区分a~cの中身は、都道府県が決定するが、用途地域に準じて行われる。

G市が属する県では、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域を表5-3の「b区域」に分類している。一方で、商業地域は「c区域」であり、車線数に関わらず、最も緩い規制基準が適用される。そして、1車線道路に面している「b区域」において騒音の限度の基準（昼間65DB、夜間55DB）を守れないために、それら

の地域を商業地域に用途変更して、「c区域」（基準は昼間 75DB、夜間 65DB）となるように、環境部局が要請している。この地域において自動車の騒音が基準以上になるのは、地域内に立地しているパチンコ店や商業機能を使うための自動車の交通が多いことによるが、騒音規制の基準と適用が国の法令で画一的に定められていることと、都道府県において規制を行う区域の指定を用途地域と画一的に結びつけることにも問題の一端がある。自動車の交通量を減らすなどの騒音対策が重要になるが、騒音規制法の規制（基準）についても、都市自治体がより主体的に決定できるようにする必要がある。

表5 - 3 「騒音規制法第17条第1項の規定に基づく指定地域内における自動車騒音の限度を定める省令」第2条 別表

区域の区分	時間の区分	
	昼間	夜間
1 a区域及びb区域のうち1車線を有する道路に面する区域	65DB	55DB
2 a区域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する区域	70DB	60DB
3 b区域のうち2車線以上の車線を有する道路に面する区域及びc区域のうち車線を有する道路に面する区域	75DB	65DB

備考：a区域、b区域及びc区域とは、それぞれ次の各号に掲げる区域として都道府県知事が定めた区域をいう。

- a区域 専ら住居の用に供される区域
- b区域 主として住居の用に供される区域
- c区域 相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される区域

その方法としては、建物の用途規制が緩やかな住居系、商業系の用途地域において、都市自治体が自主的な規制を設けることを尊重し、騒音規制法第17条第1項に基づいて制定されている省令が規定する3つの区域区分を指定する権限を都市自治体へ移譲することが考えられる。また、都市自治体が、省令が規定している3つ区域区分のほかに新たな区域区分を条例で設定できるようにする、あるいは条例で騒音の限度の強化や緩和を行えるようにするなど騒音規制法の規定を見直すことが考えられる。なお、都道府県が用途地域と結びつけるような機械的な区域指定を行うという運用の見直しを、現行の騒音規制法のもとでは、まず図るべきである。

現行の都市計画法の地域地区を活用して、住居系の用途地域でパチンコ店の立地が問題となっている地域を商業系の用途地域に指定して、騒音問題をクリアしつつ、住環境を守るためにパチンコ店等の風俗店の規制を行うという方法も考えられる。G市が工業地域において特別用途地区を活用し、工業地区において住居や商業機能の立地を規制しているように、パチンコ店が立地できる用途地域ではあっても特別用途地区を活用して、パチンコ店等は建築できないとすればよいのである。

しかし、特別用途地区では、規制を市内で一括に行いたいという場合に使いにくいという問題や特別用途地区の設定に時間がかかるという問題がある。

G市によれば、市内に散在する工業地域に一括して住居を建てさせないような規

制を掛けたくても、工業地域内に細々と特別用途地区を設定せざるを得ず規制が十分ではないという。これに加えて、地権者や市民には地域ごとに規制に対する温度差があり、特別用途地区の設定に至るまで合意形成などに時間を要している。

このように、法令に根拠を持つ地域地区に関しては、法令の根拠も有しており、規制の拘束力も強いが、都市自治体の立場からは、適用できる地域が狭いことと、周辺の市民の合意形成が難しいことが、問題点として挙げられる。

都市計画法に規定される地域地区である美観地区と風致地区について、建築基準法の委任に基づいて制定される条例は、都市自治体が建築物の外観の規制を行おうとする場合に有用と考えられる。

ただし、美観地区は6自治体（東京都、大阪市、伊勢市、倉敷市、京都市、沼津市）が地区指定しているだけに留まり、この内の3自治体（東京都、大阪市、伊勢市）は戦前の旧都市計画法に基づく地区指定で、現行の都市計画法により地区指定を行い、建築基準法に基づく条例を制定して、積極的な活用を図っているのは、倉敷市、京都市、沼津市に限られている。

美観地区は、国土交通省の提示している都市計画運用指針において、建築物の配置、構造等が道路、公園等の公共施設等と調和と均整の建築美を保っている地区（例えば、都市のシンボルとなる道路沿い、シンボリックな建築物等の周辺など）において、美観を維持するために定めることとされており、その積極的な活用は前述のように3自治体に留まっていた。

美観地区は景観法（2004年3月現在、国会で審議中）が制定されれば廃止され、それに代わり「景観地区」が新設されることになる。景観法においては、都道府県、政令指定都市、中核市もしくは都道府県から同意を得た市町村が、景観計画を策定し、その計画に、計画区域、計画区域内における良好な景観の形成に関する方針や必要な行為の制限などを定めることとされている。また、景観計画の区域内では、景観計画で定めた開発行為や建築行為に行為の制限が課せられるが、この制限を受ける行為は、法令に規定する行為以外に条例で追加することが可能である。

また、都市計画区域内においては、都市計画で景観地区を定めることができるようになる。この景観地区は市町村が決定でき、形態意匠の制限、高さの最高限度または最低限度、壁面の位置の制限、敷地面積の最低限度について、都市計画において建築物に対する規制を課すことができる。景観地区内の建築物の建築等に関しては、市町村の認定を受ける必要があり、条例によって市町村は必要な手続きを定めることができる。

これまでの都市計画の美観地区は、都市計画運用指針にあるように、シンボリックな建築物等が存在するなどの建築美を保っている地区を、美観を維持するために指定するものと考えられてきたが、景観法の目的は「良好な景観の形成」を促進することとされている。すなわち、「美観の維持」に限定せず、「良好な景観の形成」を図りたいとする区域に適用できる可能性を持つため、都市自治体での活用が図り

やすいと考えられる。多くの都市自治体がすでに景観条例を有していることから、その法令上の根拠となることが期待されており、その活用が一段と図られることが望まれる。

しかし、都市の景観に関する規制については、景観計画による景観地域や都市計画法による景観地区などによる規制が、指定された地域や地区だけの断片的な景観の維持や形成とならないように、都市全域に対して景観の保全・形成を図れるようにする必要がある。また、第8章においても指摘されるように、景観法は、各地の実情に沿って定めた景観条例の内容を必ずしも網羅するものではなく、これからも都市自治体の独自の景観条例が一定の役割を果たすことになる。これまでの都市自治体の景観条例では都市計画法や建築基準法とは異なる趣旨、目的から規制を行っている部分があったが、景観法が成立すると、こうした規制が景観法に抵触する恐れが生じてくる。また、これまでの景観条例の規制のうち、新たな景観法の委任規定を根拠とすることができるものについては、景観法の委任による条例となるよう規制を見直す改正が必要となる。

以上のことから、景観法が法令の規律密度を高くすることのないように求められる。また、例えば、第1章で述べたように、土地利用に関する法令を一元化し、総合的な「土地利用計画」を都市自治体が策定するようにして、土地利用に関する一元化された法令のなかで景観に関する規制について規定を置き、都市自治体の条例に委任することなども検討していく必要がある。

風致地区に関しては自然環境の保全やその隣接地域の町並みの形成に活用しやすいと言えるが、2002年3月末現在で全国の230箇所の風致地区のうち、都市計画法令によって市町村が決定権限を有するとされる10ha未満の風致地区は81箇所に留まっている。2000年の改正で権限移譲されたばかりで、そのほとんどは都道府県が決定したものである。今後、都市自治体が一段と活用していくことが望まれるが、既に第2章、第3章で指摘しているように、10ha以上の風致地区は都道府県が決定しているために、市町村が自ら決定する風致地区について、都道府県よりも厳しい規制内容を定める一方、市内にある、より広い都道府県の風致地区において緩やかな規制が行われるなど、同一の都市自治体内で風致地区の規制に食い違いが生ずる等の不都合が見られる。風致地区の決定権限および規制内容を定める条例の制定権限を都市自治体に移譲し、より広い風致地区についても都市自治体が決定して、自主的に規制を行えるようにする必要がある。

このように、美観地区あるいはそれに代わる景観地区、風致地区については、都市自治体の都市づくりの方法として一般化し、定着することが期待されるとともに、都市自治体が地域の実情を踏まえた規制を行えるように、権限の移譲を行い、条例の委任する事項を拡大するなどの見直しが必要である。

5 . 条例による都市づくりを一層進めるために

前節までに述べてきた問題点を踏まえて、条例によって都市自治体が規制を行うために必要とされる改革を整理すると、次の3点に集約できる。第1に、都市自治体が都市づくりを条例によって進めやすくするために、法令を改正することである。すなわち、都市自治体への更なる権限移譲を進めること、条例による規制を行いやしくするために規律密度を緩和すること、規制に関して法令上の根拠が求められる場合には、規制を条例に委任する条項を設けることが望まれる。第2に、現行の都市づくりの法令の下においても、都市自治体は、自主的に地域の実情を踏まえた条例の制定に努めるとともに、法令の委任規定を最大限に活用した条例により必要な規制を行うことが求められる。第3に、都市自治体は、条例によって進めようとする規制に対して市民や地権者、事業者が理解を得るために努力をすることが求められる一方、市民や地権者、事業者にも、都市自治体が条例によって行おうとする規制に理解が求められる。

(1) 都市づくりの条例を進めるための法令の改正 権限の移譲、法令の規律密度の緩和、条例への委任の拡大

ここまで述べた問題点を踏まえ、都市づくりの関連法令の見直しが進められるべきである。すなわち、権限を都市自治体に移譲するとともに、法令に定める手続きや規制に関する規定を廃止あるいは緩和するなど、法令の「規律密度」を緩和し、都市自治体が条例による規制を行いやしくする必要がある。さらに、必要ならば、都市自治体の条例による規制に根拠を与えるために、都市自治体に委任する規定を拡大する必要がある。

具体的には、都市計画法第33条の各号は最低限必要とされる基準のみを示す旨を明記し、併せて、技術細目の規準も強化もしくは緩和できる範囲を大きくすることが考えられる。さらに、都市自治体の条例による規制を促進するために、技術細目と建築物の最低限度の敷地面積以外にも、許可の条件を自治体が条例で追加できるように委任条項を設けることも考えられる。例えば、前述のように独自の条例で開発行為や建築行為を規制しているE市の場合、中核市として開発許可や建築確認の権限を有しており、仮に都市計画法や建築基準法が許可・確認の最低限の基準だけを規定していたのなら、E市は条例において「許可」や「確認」するための条件を付加し、必要な開発行為や建築行為の規制を容易に行えたと考えられる。

都市計画法以外の関係法令においても、権限を移譲し、規制の強化や緩和、あるいは地域地区の設定を、都市自治体が条例において行えるようにすることが望まれる。例えば、騒音規制法ならば、現状において、騒音規制の地区の指定を都道府県が行っているが、都市自治体が行えるように権限を移譲した上で、都市自治体の条

例によって騒音の基準を強化または緩和できるようにすることなどが求められる。また、風営法の制限地域の指定についても、都道府県の公安委員会や警察との協力のもとで、都市自治体が行えるようにし、さらに、都市自治体が地域の実情に応じて、条例において制限地域の条件を設定できるよう検討する余地がある。この他、墓地埋葬法のように都道府県条例で施設の立地条件を定めているものについても、市町村が条例により、立地条例を制定できるように法令の改正が検討されるべきである。

また、建築基準法は第48条の別表第2において、各用途地域で建築可能もしくは建築不可能な建物の用途を定めているが、これに「この他、地方公共団体が条例で定めるもの」という条項を付け加えることになれば、自治体が必要と認める特定の建築物の規制が容易になる。

こうした改正が行われれば、法令への抵触を不安に感じ、大規模店舗を規制する市独自の条例制定を断念したA市のような場合には、建築できない建物を条例で追加できるように改正された建築基準法第48条を根拠として、工業地区における大規模店舗の規制を行うことができるようになる。パチンコ店等の風俗施設の立地を規制したいB市やG市の場合にも、市域の住居系あるいは商業系の地域における風俗施設の規制が行いやすくなる。また、G市の場合は、市内全域の工業地区全般における用途制限も一括して可能になる。ペット霊園という新しい業態の施設建設で問題が起こったD市のように、法令が予定していない施設の建築に対しても規制が行いやすくなる。

都市の景観については、都市計画法の風致地区などを活用する他、今後は景観法および景観法に基づいて定める景観計画により、都市の景観を維持し、形成していくことになる。法令の根拠を持って景観条例を作っていくことで、効果的に景観条例による規制が行えなかったC市のような事例も減少していくことが期待される。ただし、いたずらに法令を制定することは、市町村に対する規律密度を高めることに繋がるなどの恐れもあり、第1章で提案したような都市自治体が策定する総合的な「土地利用計画」に、景観計画や景観地区を統合し、景観上の配慮のために必要とされる規制は、都市自治体が条例において定めることとするとも考えられる。

「安全・安心」の確保という観点からは、都市計画法令において、防火地区、準防火地区だけでなく、活断層や軟弱地盤等の災害危険地域を指定できるように定め、そのような地域においては、建築物の規制を条例において厳しく行えるようにすることが考えられる。

以上のように、各法令において規律密度を緩和し、都市自治体の条例に対する委任条項を増やすことにより、都市自治体が都市づくりのために必要な条例を積極的に制定し、都市づくりを進めることが可能になる。

(2) 法令の委任に基づく条例の積極的な活用

現行の法令のもとでは、都市自治体には、自主的に地域の実情を踏まえて必要と考えられる条例づくりを行うことが求められる。開発行為や建築行為を行う際の手続きを定める条例や独自に開発行為や建築行為を規制する条例は、地域の土地利用の調整を図るために、今後も大切である。例えば、ペット霊園という新しい業態の施設に対して、D市では市民への説明等の手続きを定める条例を制定した。C市では旧来から景観条例があり、F市でも開発行為を規制する条例を作っている。これらの条例は、法令の委任規定に基づかず、開発行為や建築行為自体を制限する法的な強制力はないが、土地利用の調整を周辺の市民や都市自治体と図るために必要な条例である。今後はさらに、E市のように、条例による独自の規制に実効性を持たせようという試みを、各自治体も積極的に行っていく必要がある。

また、特別用途地区、美観地区や風致地区等を活用して必要な規制を行うことが期待される。これらの地域地区を活用する際には、都市自治体の独自の規制と法令の委任に基づいた規制とを組み合わせた条例を制定することも検討に値する。例えば、独自の規制は緩やかなものとし、法令の委任に基づく規制は厳しいものとするなどの役割分担を持たせることなどが考えられる。

京都市の場合、景観の形成・保全に関する独自の規制と美観地区に基づく規制とを組み合わせている。京都市市街地景観整備条例は、独自の景観形成・保全の区域を定め、それらの区域の規制を規定するとともに、都市計画法に基づき市が決定する美観地区について、建築基準法の委任規定に基づいて条例で規制している。そして、市が独自に定める地区は新たに景観を形成してくために設定され、美観地区は伝統的な建築物の集中している地域の景観保全のために設定される、という役割分担がなされている。

G市の場合も種々の問題は指摘されているものの、都市計画法、建築基準法において地方公共団体の条例に規制の内容が委任されている特別用途地区を活用している。用途地域内において、特定の建築物の用途を規制しようとするのならば、当面は特別用途地区の活用を積極的に考えるべきであろう。

(3) 求められる市民と地権者・事業者の理解と協力

条例を作ったり、条例による規制を可能にする地域地区を活用する場合、市民の合意を形成していくという問題を、都市自治体は抱えることもある。

前述のG市のように、特別用途地区を決定するにあたり、市民、地権者の理解を得るために、10年を要することもあり得る。京都市、倉敷市、沼津市の美観地区の活用に関しては、伝統的な建築物とそれらが連なる町並みを守ろうという地域の特殊性があつてのものであり、こうした特殊な事情がない都市自治体では、多くの困

難が予想される。E市のような土地利用を厳しく規制する場合には、条例を作ること、地権者・事業者の強い反発がありえるだろう。横須賀市の地区計画による活断層対策は、市が地区計画を提案した直後に阪神淡路大震災が発生したため、地区計画による規制に理解が得やすくなったと言われているが、災害の危険性は潜在的なものであり、市民の合意が得にくいこともある。

条例による規制を行うにあたり、市民や地権者・事業者の合意形成を図ることは都市自治体の大きな課題であり、各都市自治体が、規制を必要とする場合に、市民や地権者・事業者の理解を求めていく努力が一層求められる。

同時に、市民や地権者・事業者にも、地域の住環境を守るという視点から条例による規制に対して理解しようとする態度が求められる。

そして、市民の都市づくりへの意欲を育てる必要もある。そのためには、市民の活動を自治体が支援できるような仕組みを設ける必要がある。F市の事例では、市民が自らの住む地域において規制が必要だと考えるのならば、地域に協議会を作り、その協議会と自治体が協定を結び、規制を行う地区指定を行えるようにしている。このように、条例を制定し、都市づくりに市民の参加を得るために工夫することが、今後は重要であるといえる。

注

(注1) 鳴田謙二「地方自治体における条例の制定動向について」、『市政』第52号第8号、2003年8月、p.26。なお、「政策性の高い条例」や「独自性に富んだ条例」については、「規制的な内容の要綱等を条例化したもの」、「従前『機関委任事務』とされていた分野で制定された条例」、「地方分権推進の取り組みを契機に制定された条例」、「その他政策性が高く、独自性に富んだ条例」の情報提供を依頼したという。

(注2) 同上、pp.27-30。

(注3) (財)日本都市センター『都市計画制度と今後の都市づくりのあり方に関する調査研究中間報告書』2003年3月、p.67、p.240。

(注4) (財)日本都市センターが実施した「自治体の都市づくりに関するアンケート調査(予備調査)」による。なお、アンケートの回答については、以下に一覧を付しておく。

(参考) 予備アンケート調査における独自の都市づくり条例の条例名・条例の内容に関する回答

なお、表中の市名の表記は、本文中の事例の市の仮名とは別のものである。

A市	都市景観条例 平成4年に表記条例を制定し、これに基づき、平成6年に「A市都市景観形成基本計画」を策定した。以後、基本計画に示された指針に沿って、都市景観形成重要建築物・都市景観形成地区の指定や大規模建築物の景観誘導などを進めている。
----	--

B市	まちづくり基本条例：良好な環境の形成、確保に関する施策を総合的・計画的に策定する。 建築協定条例：建築協定の実施に関し、必要な事項を定める。 地区計画等の作成手続き条例：地区計画の案の内容となるべき事項を定める。 地区計画条例：地区計画の中で特に重要なものを条例として定める。 開発許可の基準に関する条例：開発行為の許可の基準に関し必要な事項を定める。
----	--

C市	C市風致保存条例
D市	景観条例：景観の形成、保全を目的とする。屋外広告物等の整備に関する条例：屋外広告物等の掲出に関し、指導、助言を行なう。開発事業の規制に関する条例：基準を超えて開発をする場合は届出をする。
E市	特別工業地区建築条例、E市地区計画区域内建築物の制限に関する条例：建築物の建築を制限することによって土地利用の適正化及び効率化を図る。E市福祉のまちづくり条例：建築物等の構造上の障壁、偏見等の意識上の障壁を取り除き、暮らしやすいまちづくりを推進する。
F市	(仮称)F市中高層建築物等の建築にかかる住環境の保全等に関する条例 建築主と近隣住民のあいだの複雑多様な建築紛争調整などに関する具体的な指導指針(予定)
G市	地区計画の案の作成手続きに関する条例、地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例、屋外広告物条例、建築協定条例、観光地区条例
H市	H市都市景観条例：景観形成地区における建築物の行為の届出、助言及び指導、都市景観の形成に係る助成等。H市斜面市街地の整備促進に関する条例：まちづくり協議会の活動や事業に要する経費の一部助成やまちづくり専門家の育成等。H市伝統的建造物群保存条例：H市地区計画の区域内における建築物に係る制限に関する条例。
I市	I市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例：地区計画で定められている用途制限等の条例化
J市	J市における建築物に附置する駐車施設に関する条例、J市都市景観条例、J市屋外広告物条例、J市建築協定条例、J市中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例
K市	K市まちづくり条例
L市	L市都市計画法に基づく開発行為等の許可の基準に関する条例：都市計画法第33条第3項・4項の技術基準、最低敷地規模及び同法第34条第8項の4の条例で定める開発行為
M市	M市みんなの街づくり条例：市民・事業者・市の協働による総合的・計画的な街づくりの推進
N市	N市都市景観条例：都市景観形成地区の指定、都市景観協定の認定、大規模行為の届出制、都市景観重要建造物の指定など。
O市	O都市景観条例：大規模建築物の事前相談・届出による景観上の配慮の調整、景観形成地区の指定と景観形成計画の決定、景観形成に関する団体への助成・表彰
P市	P市まちづくり条例：大規模開発の規制
Q市	Q市美観地区条例：美観地区内における建築物の敷地構造または建築設備への制限を定めている。
R市	まちづくり条例(予定)
S市	S市景観まちづくり条例：大規模建築物の届け出、まちづくり表彰、景観形成地区等の実施、まちづくり助成制度、まちづくり提案 など
T市	T市都市景観条例：都市景観政策の基本を明らかにし、優れた景観を創造するための事項を定める。
U市	U市都市景観条例：水戸市の豊かな自然と歴史的遺産を守り、優れた都市景観をつくることを目的として、行政、市民、事業者の責務を明らかにするとともに、届出、指導等により、重点地区、重要建築物の景観形成の誘導を行うほか、助成等の支援を行う。
V市	V市都市計画法施行条例：施行に関する手続きについて規定。V市地区計画等の案の作成手続きに関する条例：原案の提示方法及び意見の提出方法を規定。V市景観条例：景観作りの基本的事項を規定。
W市	W市都市景観条例：ゆとりと潤いのある住みよいまち、心の触れ合いと活力に満ちた豊かなまちを目標に産業との共生を図りながら個性ある都市景観の実現を目指す。
X市	緑の保全及び創造に関する条例：市域内の緑地の保全のため「郷土の緑保全地区」を指定し、開発等を規制するもの。
Y市	まちづくり景観条例：景観形成地区の指定、住民参加、助成措置
Z市	Z市都市景観条例：Z市にふさわしい都市景観の形成を図る。景観条例：隣接市と連携し、の景観の保全・育成・創出を図る。
AA市	AA市都市景観条例：市長、市民、事業者の責務、都市景観基本計画を定める。都市景観形成地区を指定し、都市景観形成計画及び地区基準を定める。大規模建築物等景観形成指針を定める。
AB市	ABまちづくり条例
AC市	AC市都市景観条例
AD市	(仮)AD市まちづくり条例：住民による都市づくりに関する活動への支援、住民による都市づくりに関する提案制度、中規模以上の建築・開発の際の協議、合意形成の手続きなど(予定)
AE市	(仮)AE市都市景観条例(予定)
AF市	AF市都市景観条例：市内においてすぐれた都市景観を創造し、又は保全することにより、魅力ある個性豊かな美しいまちとすることを目的に、建築物等の届出や都市景観賞などの表彰制度及び助成制度を定めている。
AG市	AGの風土を育む景観条例：市民共有の財産であるAGの風土特性を更に高め、快適な都市環境を次の世代へ継承していくための景観3原則と景観7方を定める。AGの環境をつくる条例：AGの環境をつくるため、市長、事業者、市民の責務を明らかにし、緑地の推進、緑地の保全等に関して定めたもの。川の清流を守る条例：川の清流を守るため、環境保全区域内での宅地の造成や建築等について許可制とするもの。土地利用調整システムの条例化を予定：主として、都市計画法や他方令による規制が及ばない白地地域での適切な土地利用コントロールを行うもの(あくまで市民、開発者との調整システムである)
AH市	AH市景観条例、都市計画法34条8-3条例
AI市	(仮称)美しいまちの景観を守り育てるまちづくり条例：景観の形成を主眼としたまちづくりを推進する条例(重点地区の指定、事前届け出制度、助成制度、大規模建築物等の事前届け出制度、住民のまちづくり活動の支援制度)(予定)
AJ市	AJ市都市景観条例、AJ市水と緑のまちをつくる条例
AK市	モーテル類似施設の建築規制に関する条例：商業地域以外には、モーテル類似施設の建築は認めない。
AL市	AL市都市景観の創造及び保全に関する条例
AM市	景観条例：AM市の豊かな自然豊かな景観を市民共有の財産として守り、育み、作っていくための一定の約束事を定める。屋外広告物条例：AM市の美観風致を維持し、市民に対する危害を防止するため屋外広告物の設置について必要な規制を行う。
AN市	AN市都市景観条例：大規模建築物等の景観誘導、まちづくり協議会の認定・助成、景観形成地区の指定等
AO市	AO市住み良い環境に関する条例：中高層建築物に関する協議、風俗営業に関する基準等。AO市一般旅館及びラブホテルの建築規制に関する条例：商業地域以外でのラブホテルの禁止など。AO市ばちんこ遊技場の建築規制に関する条例：

	公園の周囲 100m 以内の区域など（用途地域限定）。まちづくり条例：開発指導要綱の条例化（検討中）
AP 市	AP 市都市景観条例：都市景観の形成に関し、基本計画、景観形成地区を定め、魅力あるまちづくりを実施する。
AQ 市	土地利用のまちづくり条例（案）：着手前に実施計画書を市に提出する。実施計画書提出後、30 日間、事業計画概要を知らせる標識を設置する。住民から事業に関する問い合わせがあった場合、説明会の開催など適切な措置を取る。30 日の経過後、問い合わせの内容や、それに対する対応についての報告書を市に提出し市と協議を行う。手続きを適正に行わない場合、市は勧告を行う。大規模な開発では、事前協議を義務付ける。
AR 市	AR 市都市計画高瀬南部地区計画の区域における建築物の制限に関する条例
AS 市	AS 市都市景観条例：都市景観を形成していく上で重要な大規模建築物等の届出を義務付け、助言・指導すること、景観形成地区の指定、活動団体の認定など魅力ある都市景観の維持・推進を図ることを目的とするもの。
AT 市	AT 市都市景観条例
AU 市	AU 市地区計画等の案の作成手続きに関する条例：都市計画法第 16 条第 2 項の規定に基づき、地区計画等の案の作成手続きに必要な事項を定める。AU 市都市景観条例：水に代表される AU の景観の特性を活かすとともに、優れた都市景観をまもり、そだて、つくりだすために必要な事項を定め、AUらしい都市景観を実践する。AU 市屋外広告物条例：屋外広告物法の規定に基づき、屋外広告物について必要な規制を行い、美観風致を維持し、公衆に対する危害を防止する。AU 市樹木の保存及び緑化の推進に関する条例：樹木の保存及び緑化の推進に関し、必要な事項を定め、良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与する。AU 市土地区画整理事業助成金交付規則：土地区画整理事業における施工者に対する助成金の交付に関し必要な事項を定め、健全な市街地の造成を図り、公共の福祉の増進に寄与する。
AV 市	（仮称）景観まちづくり条例：良好な都市景観の形成と景観まちづくりの実現に向けて、基本的なルール等を定めることにより、市民・事業者・市は互いに協働し、自然と都市の調和を図ることにより、市民主体の活力あるまちづくりを推進する。（予定）
AW 市	環境美化条例：健康で安全で快適な市民生活が営めるよう羽曳野の環境をより美しくしていくために市、事業者、市民が、各自でできることを協力してやっていこうということで制定。廃棄物の処理、ため池・あき地等の美化、清潔の保持、交通に関する制限、騒音等の防止、建設工事に関する制限、屋外燃焼行為の制限、愛がん動物の管理、消費生活の保護、防火・防災、開発事業に関する制限、自然環境の保全、緑化の推進、保存樹等、教育及び文化環境の美化、青少年の健全育成について規定している。
AX 市	AX 市都市景観条例：都市景観を形成するため開発や保全の施策の基本を明らかにし、美しく魅力にあふれたまちづくりの実現に資するもの。
AY 市	快適なまちを創る景観条例：届出に対する助言指導 協定 市民団体の認定 表彰 助成
AZ 市	AZ 市の景観を守り育てる条例：・景観形成基本計画の策定、・景観形成重点地区の指定及び地区内建築物等の行為の届出、・大規模行為の届出
BA 市	BA 市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例：区画整理等が終了した地区において、「土地利用」「建築物」「緑化」について地区毎に基準を定め、条例化し、緑豊かな街づくりを進める。
BB 市	BB 市美観地区景観条例、BB 市 BB 川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例
BC 市	BC 市都市景観条例：都市景観形成基本計画をたて、都市景観形成地区の指定（3 地区）、大規模建築物等の指導、都市景観重要建築物等の指定、都市景観形成市民団体の認定、都市景観賞の実施など（一部は助成より）を行う。
BD 市	まちづくり条例：住民主体のまちづくり活動支援。環境基本条例：環境への配慮。環境保全条例：日照障害、電波障害などの防止。都市景観条例：都市景観の形成。ラブホテル建築規制条例：ラブホテルの建築規制
BE 市	景観条例：まだ具体化していない。（予定）
BF 市	BF 市都市景観条例（予定）
BG 市	歴史的景観の世界遺産化を進める条例：平成 11 年に開通した 街道の起点都市である本市には、国宝や重要文化財を有する寺院が中心市街地に数多く存在する。これら寺院と BG 水道が織り成す都市景観の世界遺産への登録を推進するため、景観の保全を含めたまちづくり条例の制定を検討（予定）
BH 市	BH 市都市景観条例：都市景観の形成について、本市及び市民等の責務を明らかにするとともに、都市景観の形成に係る基本的な事項を定める。風致地区内における建築等の規制に関する条例：風致地区内における建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為の規制に関し必要な事項を定める。
BI 市	BI 市景観条例、屋外広告物条例
BJ 市	（仮）開発及び建築に係る総合調整条例 他：開発事業及び住宅建設事業の施行に関し、その事業着手の手前に必要な手続きを定め、当該事業に必要な情報を近隣住民に提供し、事業の適正化、円滑化を図るとともに住民の意見を反映した事業計画を誘導、市の基本構想に基く緑ある市街地の実現を図る。（予定）
BK 市	特定建築行為等に係る基準及び手続き並びに紛争の調整に関する条例（H14.10.1 公布）：特定建築等行為（開発行為・中高層建築物の建築・大規模建築物の建築・特定用途建築物の建築・宅地造成）を行う際の、地形特性に配慮した基準及び周辺住民への説明義務を中心とした手続き及びこれらの行為に係る行為者と住民との紛争解決のための調整について定めたもの。景観条例：平成 15 年度中に策定予定。土地利用調整条例：今後策定に向け検討を行う予定。
BL 市	地下水保全条例の策定を検討中（予定）
BM 市	土地保全条例：無秩序な開発につながらないように、一定規模以上の土地造成について指導する。都市美条例：自然、歴史、近代それぞれの美を調和させ、魅力ある都市空間を形成する。里山保全条例：里山を保全し、自然と調和した潤いと安らぎのある都市の形成に努める。
BN 市	都市美形成条例（景観の維持向上に関するもの）、住環境整備条例（工業地の用途純化、環境維持、地区計画に係る住民提案手続き）、BN の市民の環境を守る条例（市民の生活環境を守るための規制等）、住環境の向上のための建築等の規制に関する条例（風営施設の立地規制等）
BO 市	BL 市都市景観条例：景観形成地区及び特定施設届出地区の指定制度、大規模建築等の事前届け出制度、市民参加の景観形成の制度
BP 市	地区計画の区域内における建築物等の制限に関する条例：街区や住区を単位として、地区の特性に応じて公共施設の配置や建築物の形態について一体的・総合的な計画を策定し、開発や建築などを規制・誘導することにより良好な市街地環境の形成・保全を図る。
BQ 市	BQ 市特別工業地区における建築制限の緩和に関する条例、BQ 市特別工業地区建築条例：住環境の保全や地場産業の育成のための、市街地内の建物用途の規制と緩和。BQ 市沿道整備計画区域における建築物の構造の制限に関する条例：幹線道路の沿線の住環境を保全するため、建築物の構造に関する防音上必要な制限を加える。BQ 市中高層建築物等

<p>の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例：中高層建築物等の建築に係る計画の事前公開並びに紛争についてのあっせん及び調停を行い、紛争の予防と調整を行う。 BQ市都市景観条例：都市の景観形成を図るため、都市景観形成基本計画、都市景観形成地区、大規模建築物等の届出、都市景観重要建築物等の指定、景観形成市民団体の表彰・助成、地域景観協定の締結、都市景観審議会の設置等を定める。 BQ市緑化推進条例：この条例において「緑化」とは、公園、道路、学校、広場等の公共施設及びその他の市内の工場敷地、空地等に樹木、芝生、花卉類を計画的に植栽、育成するとともに公德心を高揚し、樹木の愛護、保存を図る。 BQ市建築物における駐車施設の附置等に関する条例：建築物における自動車の駐車のための施設の附置及び管理について必要な事項を定める。 BQ市自転車等放置防止条例：公共の場所における自転車等の放置を防止するため、自転車等放置禁止区域の指定、放置されている自転車等の措置、費用の徴収等を定める。</p>
<p>BR市 BR市景観条例：都市景観重要建築物、都市景観形成地区等について定めている。BR市まちづくり条例：市民からの都市計画要望に行政が対応するための基準作りを検討中（予定）</p>
<p>BS市 BS市都市景観条例：函館市の市街地の良好な景観の形成、歴史性豊かな伝統的建造物群の保存その他都市景観の形成に関する基本的な事項を定めたもの。 BS市中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例：高さが10mを超える建築物の紛争の解決にあたって、市があっせんと調停を行う制度を定めたもの。</p>
<p>BT市 BT市都市景観条例：景観整備地区の指定 大規模建築物の届出 歴史的建造物等の保存と活用</p>
<p>BU市 BU市都市景観条例：大規模建築物等の新築時の協議、 BU市屋外広告物条例：屋外広告物について必要な規制を行い、美観風致地区の維持、公衆に対する危害の防止を図る。</p>
<p>BV市 街づくり条例（予定）</p>
<p>BX市 土地利用の調整に関する制度（仮称）：土地利用について適正に誘導し、良好な都市環境を形成する（今後の予定）。 地域まちづくりの推進制度（仮称）：身近な地域において、住民との協働により、地域ごとの個性と魅力を生かしたまちづくりを推進するため、まちづくりの仕組みを分かりやすい制度として新たに構築する（構想段階）。</p>
<p>BX市 BX市都市景観条例：大規模建築物等の届出制度、景観地区指定制度、景観形成市民団体認定・助成制度等</p>

第 部 真に豊かな都市づくりの
実現のために

第6章 都市計画制度と今後の都市づくりのあり方

東京大学大学院工学系研究科教授、先端科学技術研究センター教授
大西 隆

1 都市計画における地方分権改革の到達点と課題

都市計画の地方分権化は過渡期にある。都市計画決定権限の分権化だけでなく、都市計画事業の財源や、意思決定に関わる市民参加など幅広い領域で、現在の到達点を踏まえた更なる分権改革が求められているといえよう。これらは、本調査の中間報告の拙稿(『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 中間報告書』2003年、大西隆「分権、総合、自己責任の都市計画へ」)においても述べたところであるが、本報告においても改めて整理しておきたい。

(1) 都市計画決定手続の一層の分権化

都市計画分野は90年代の地方分権改革の焦点になり、機関委任事務から自治事務へ移行することを軸に一連の改革が施された。その要点は、(ア)都市計画が自治事務となったことに伴い、大臣認可、知事承認は廃止され国と都道府県の関与は「同意を要する協議」の形をとることになった。(イ)用途地域、地区計画、都市施設などにおける市町村決定の範囲が拡大した。(ウ)市町村の都市計画審議会が法定となった。(エ)住民参加を位置づけた都市計画マスタープラン制度ができたなどであり、このほか都道府県の権限に関するものとして、従来の「整備、開発または保全の方針」が「都市計画区域の整備、開発および保全の方針」として法定となったことも加わる。これらは漸進的改革という観点から評価されるべきであるし、本調査が行ったアンケートでも一定の評価を与えている自治体が少なくない。

しかし、アンケート調査では、同時に、とくに市町村への都市計画決定権限の分権改革はまだ不十分であり、継続的に進められなければならないことが強く指摘された。大都市圏の自治体では用途地域の決定権限が都道府県にあるため、主体的な街づくりができにくいという点が指摘されている。また一般の自治体では農振地域に係る権限の委譲、道路の都市計画決定権限の整理(車線数で権限が分かれているのが不合理であるという指摘)、政令指定都市では線引き(区域区分)の権限委譲などが具体的に強く要望されている。中でも、大都市圏自治体に用途地域の決定権限がないというのは全く不合理である。これらを中心に都市計画制度の分権改革がなお必要である。

また今後は、需要が増えないことや代替的手段が開発されたために一度決めた都市計画を廃止することが必要となるケースが増える。廃止に関する手続、あるいは

サンセット方式の計画制度なども市町村が決めることができるよう制度の充実が望まれる。

(2) 地方財源の拡充

国庫補助金、地方交付税、税源再配分の三位一体改革が自立的な地方財政確立のために必要とされるが、都市計画においても、補助金の整理統合や一般財源化、課税権の活用、民活型事業手法の発展などを通じて、市町村が主体となって都市計画事業に活用できる財政資金、民間資金を適切に拡充していくことは焦眉の急である。とくに、国との関係で、補助金を整理統合し、さらに一般財源化するなどの改革が強力に行なわれるべきであろう。

(3) 条例による街づくりの推進

地方分権改革の核心が条例や基本構想によって市町村の街づくりのルールや指針を定めて、自立的で個性的な行政を進めていくことであることが明らかになってきた。これに対応して、地方自治法の改正によって(地方自治法第14条第1項)、条例制定の自由度が増したことは注目されるべきであろう。こうした改革を生かして金沢市などでは街づくり関係だけでも多くの条例を定め、条例による街づくりの先駆例となっている。

条例を積み上げていくことによって、市町村が街づくりの仕組みを個性的なものとしていくと同時に、90年代の改革で新たに生まれた地方分権に資する都市計画関係制度を十分に活用して、市民の合意を踏まえた、自立的な街づくりを進めていくことも重要となっている。都市計画マスタープランの作成と都市計画への反映、都道府県の作成する案に対する市町村による内容提案(都市計画法第15条の2)、地区計画の活用、特別用途地域の活用、地権者等による都市計画の提案制度など地域の事情を踏まえた街づくりの力になるような制度が既に相当用意されているともいえよう。これらを十分に活用して、地方分権を実施していくことが次の分権改革を生むためにも是非必要である。

都市計画の制度を活用して街づくりに役立てていくためには、研修などによる職員の資質向上、普及啓蒙のための図書や種々の情報提供、自治体間の人事交流など様々な方法で、都市計画分野の人材育成、能力向上、情報提供を図り街づくりの実を高めていくことが肝要である。この分野では、経験に富み、全国的な情報に通じる国や、各種全国組織、大学などの研究機関、都道府県などの積極的な役割が期待される。

(4) 市民参加制度の発展

都市計画分野における分権改革は、本来街づくりを市民にとって身近なものとするために行なわれるのであるから、分権化と合わせて市民参加型の街づくりが進展することが必要である。周知のように市町村マスタープラン制度によって参加型の街づくりは急速に普及したのであるが、さらに市民参加のシステムを制度に深く定着させるために、街づくり条例などによって市民参加の機会の拡充、各種街づくり関係委員会委員などの選出方法を適切に定め、多くの市民が参加し、かつ参加した市民が充実感を味わえるシステムを構築することが必要となる。

一方市民組織では、都市計画の提案などを行う「知恵による参加」だけではなく、提案を自ら実現することも重要と考えられるようになってきた。区画整理や再開発など公共事業に連動した従来からの市民の事業参加制度という限定された範囲だけではなく、小規模でも多様な事業が市民の手で実現されていくことが期待される。

(5) 都市計画と基本構想の関係、都市計画の個別規制法との関係を抜本的に再編し、実効性のある、必要に応える都市計画制度に改革する

市町村マスタープランにおける参加型街づくりでは、市民の関心を反映して、福祉、産業振興、教育問題など、都市計画の話題がより広い領域へと展開していく傾向にある。これらは基本的には街づくりに対する市民の関心の所在として積極的に受け止められるべきであろう。その結果、市町村マスタープランと市町村の基本構想の内容があまり違わなくなると、別々な作業としてこれらを作成するのが適当なのか疑問があるという声が強い。都市計画が都市におけるあらゆる活動に必要な施設を整備し、活動間の軋轢を最小限にするためのルールを定めること、という原点に帰れば基本構想と都市計画は一体不可分であり、市町村マスタープランは基本構想に述べられた政策体系を、土地利用のルールや施設整備計画として即地的に表現したものと見なすこともできる。したがって、今後は市町村の独自の判断で、基本構想と市町村マスタープランを一体的に作成する例が現れることにも期待をかけた

い。

市町村マスタープランが、基本構想と同じような総合性を持つにつれ、それを受け止める法制度も都市計画法及びその関連法制度に留まらず、土地利用においては、農振法、森林法、さらに自然環境保全法、自然公園法などいわゆる個別規制法と呼ばれる法体系全体に係るようになる。中でも農振法や森林法は、広い面積を対象としているので、これらと都市計画を総合的に運用し、市町村がその実質を決定できるようにすることが、基礎自治体としての土地管理責任を全うする上でも不可欠となっている。つまり街づくりのための即地的な計画を市域全体にわたって作成し、その中で、市街地のみならず、農地、森林、自然環境などの土地利用のあり方を定

めることが望ましい。個別規制法の背後にある縦割りシステムの頑迷固陋さが、現実の街づくりの桎梏になっているのは事実であり、市町村が舞台となって、それらを横に繋いで、総合性を確保する分権的制度改革が必要である。

(6) 市町村、都道府県、国の役割の明確化

都市計画は相当程度市町村という住民にもっとも身近な自治体が担当することが望ましいのであるが、それでも自然環境保全、交通体系、産業振興、上下水道、廃棄物処理、大気浄化、職住配置などのように広域的な取り組みが必要な分野は多い。分権化に熱心な反面、こうした広域行政、広域計画の必要を軽視しては合意性を欠くことになる。線引き制度はバランスのとれた市街地の配置という意味で広域的判断が必要であろうし、上に列記した事項はどれも広域的な判断が必要と思われる施設やルールである。広域的な影響範囲が都道府県内で収まっていれば、都道府県と関係する市町村が協議を行ない、広域的な事項を調整して決定するシステムは不可欠である。また大都市圏のように都道府県を越えて広域圏が機能している場合には、国が調整役を果たす必要がある。こうした広域調整は広域計画として明文化されるべきであり、それを尊重して各市町村の都市計画が立案されるのが望ましい。都市計画分野の制度を活用するとすれば、都道府県マスタープランをこうした広域圏を単位に作成することがひとつの方法である。現在は必ずしもそうした方向では機能していないので、都道府県マスタープランを広域的調整計画と活用できるよう改善する必要がある。

また、都道府県を越えたレベルでは、複数の都道府県にまたがる新たな計画制度が国土総合開発法の改正などによって生み出されることが望ましい。もしこうした仕組みが国の法体系に生まれなければ、都道府県が任意に調整計画を作成して相互に尊重し合うというステップからスタートすることもありえよう。

国の役割は、上述のような調整機能に加えて、都市計画法、建築基準法など法体系の整備、都市計画の有効な実施のための都道府県、市町村職員の能力向上のための研修、情動的提供である。

今後は、さらに持続可能な都市をどのようにして実現するのか、情報通信が都市にどのような影響を与えるのか、人口減少化での市街地再編や自然環境との共存がどのように図られるべきか、都市の防災性を如何に向上させるかなど、全国に共通する問題で、深い調査研究や世界的な先進事例調査などを必要とする事項に関して調査研究を実施して、その成果を都市計画の指針として提示して市町村・都道府県の街づくりの参考とするという領域が、国の役割として重要となろう。英国ではPPGを作成して、このような役割を国が果たしているし、仏国でも同様の指針を国が作成している。

2. 条例による街づくりと市民参加

(1) 条例による街づくり

市町村が条例を制定して、行政を進める動きは、すでに公害対策、福祉などの領域で30年以上前から積極的に行われてきた。しかし、90年代末にから2000年以降にかけて地方分権一括法の制定や地方自治法の改正などによって条例制定権が実質的に拡張されたために、各地で種々の工夫を施した条例が活発に作られるようになってきたことは注目されるべきであろう。そして、こうした条例制定の中心的な分野の一つが、景観、土地利用、開発の関わる成長管理、商業立地調整、計画策定への参加などを含む広義の都市計画分野(街づくり分野)である。条例による街づくりの最も先駆的な自治体の一つとして金沢市を見てみよう。

- ・ 風致地区内における建築等の規制に関する条例(1970年)
- ・ 金沢市伝統的建造物群保存地区保存条例(1977年)
- ・ 金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例(1989年)
- ・ 金沢駅西地区金沢駅港線地区計画区域における魅力ある街なみの形成の促進に関する条例(1992年)
- ・ 金沢市こまちなみ保存条例(1994年)
- ・ 金沢市屋外広告物条例(1995年)
- ・ 金沢市用水保全条例(1996年)
- ・ 金沢市斜面緑地保全条例(1997年)
- ・ 金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例(2000年)
- ・ 金沢市における土地利用の適正化に関する条例(2000年)
- ・ 金沢市における緑のまちづくりの推進に関する条例(2001年)
- ・ 金沢市まちなかにおける定住の促進に関する条例(2001年)
- ・ 金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例(2001年)
- ・ 金沢の歴史的文化遺産である寺社などの風景の保全に関する条例(2002年)
- ・ 金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例(2003年)
- ・ 金沢市における災害に強い都市整備の推進に関する条例(2003年)
- ・ 金沢市森づくり条例(2003年)

金沢市では上記のように、市が街づくり関連条例としてまとめているものが17条例ある。そのうち14条例が1990年代以降のものであり、2000年以降に9条例できているから、近年ますます条例による街づくりの実践に拍車がかかっていることが分かる。条例のテーマを見ても、街並み・景観保存、参加手続き、成長管理(適切な開発を導こうとするもの)、緑化推進、定住や歩ける街づくりなど幅広い分野を

カバーしている。金沢市では、街づくりの基本方針や個別的な施策推進方針を条例で定めるスタイルが定着しているために、市民、行政、議会の協調関係が生まれ、これらの条例作りが進んできたと推察できる。

加えて、金沢市においては、歴史的な街なみが特徴的な都市として、開発と保全の調和が一貫して重視されてきたことも条例の積み重ねを促したと見ることができよう。街並み保存としては、文化財保護法に基づく伝建条例が1977年にできたが、地域の合意形成ができなかったために、実際の重要伝統的建造物群保存地区の指定は2001年になってからであった。一方市の独自条例では、1968年に、伝統環境保存条例を制定し、城下町のまちなみと自然環境の保全をうたった。この条例が発展形して1989年制定の金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例が制定され、さらにこまちなみ条例、用水保存条例、斜面緑地保全条例へと保存系の条例が展開していった。一方で、日本全国の共通問題ともいえる中心市街地の空洞化、衰退化が金沢市でも進んだために、保存系の施策だけでは都市の活性化を保てないという危機感が生まれ、2000年以降中心市街地の活性化を図る諸条例が制定されていった。

金沢市は最も条例を活用して街づくりを進める都市の例であろうが、全国の市町村でも、条例による街づくりは現在進行形である。それを大きき整理すれば、3つのタイプに整理できる。

第1は、市民参加、住民参加による街づくりを制度化したものである。街づくりには種々のテーマがあるので、それらを包括する政策形成、合意形成、意志決定の手続きの条例化はあらゆる課題に関連する重要事である。参加の制度には、具体的に、自主的な計画作成組織の形成、市長・町長などへの提案とその受け止め、市や町からの人的、金銭的支援、これらの活動が地域社会に土地所有権などを有するいわば地域の利害関係者としての住民に対して認められているのか、それとも公益の追求者としての市民に対しても認められているのか、などが内容上のチェックポイントとなる。

第2は、土地用や開発に関わる成長管理条例である。とくにバブル経済の時期に起こったりリゾート開発などに伴う乱開発に対して、秩序ある開発を求めて作成されたり、それ以降同様の観点から作成された条例が多い。掛川市の生涯学習条例や、真鶴町の条例などがその例である。現在のように全般に開発圧力の弱い時期には、成長管理型条例の効力は小さいが、土地利用の公益的な役割に基づく土地そのものの公益性を諸制度の中に定着していくためには、この面からのアプローチは絶えず必要である。

第3は、種々の公的事業、景観など個別テーマにおける独自のルールを定めて条例化する例である。とくに景観条例がポピュラーであるといえようが、栃木県野木町の潤いのあるまちづくり条例のように、公共事業、景観、廃棄物、土砂埋立、自転車放置、駐車、屋外広告物、風俗営業、ペット、空地など多様な分野における独

自ルールを盛り込んでいるユニークなものもある。

(2) 街づくりと市民参加

多様な課題を持つ街づくりでは、個々のテーマもさることながら、情報公開と市民参加によって、合意形成を確かなものとしながら街づくりを進めていく方法確立することが重要であるといえる。その意味で、街づくり関係条例に見られる市民参加を制度化する条項は貴重なものである。

現実には参加条項をもつ多くの条例が、住民に対して2-(1)の～のいずれかに関わる規定を持つが、の市民参加を制度化している市町村は多くない。多くは住民参加、つまり地権者や地元商業者など、街づくりの動向が自己の資産価値や経済活動に影響を与える利害関係者としての住民に対して、計画立案や、計画への意見具申の機会を与え、何らかの方法でそれを生かしていこうとするものである。典型的には、街づくり協議会を自主的に組織し、地域の計画をまとめ、市やまちから認定を受け、その実施に際して種々の支援をうるというスタイルである。しかし、北海道ニセコ町や熊本県宮原町、あるいは東京都狛江市、神奈川県真鶴町などの条例では、広く市民が計画立案や施策への意見具申を行える市民参加の規定を明確に設けており、直接民主主義的な仕組みを取り入れたものとして注目される。とくにニセコ町の条例は、直接投票の規定を設けた積極的なものであり、分権化が意志決定単位の小規模化を意味することを踏まえ、直接民主主義的な意思表示や意志決定を活用されるべきことを先駆的に示したものである。

ニセコ(北海道)条例は「住むことが誇りに思えるまち」を目標像として、町民に自ら考え行動することを求めている。そして「街づくりの原則」として情報共有・情報提供を受けまた自ら取得する権利、行政の説明責任、まちの仕事の企画立案・実施及び評価の各過程における参加の保障が示されている。その上で各原則に関連した条文が並び、とくに、重要事項については直接町民の意思を確認するために町民投票の制度を設けることができるとしている。街づくり条例といいながら、その担い手は実質的に首長と行政職員であるという発想から抜け出ることができないものが多い中で、ニセコ条例は町民投票という直接民主主義をも制度に位置づけるなど町民主権を諄々と説く条例である。

熊本県宮原町の「宮原町を守り磨き上げるまちづくり条例」はまずその名前がユニークである。街づくりの理念は、火の心(赤い炎のような街づくりの情熱を持ちその火を灯し続けること)、水の心(世界に誇れる水の循環を守る暮らし)、里山の心(自然との共生の心)をもって具体的な施策を決めていくこととある。そして町民が街づくりの主役と位置づけられ、ニセコと同じように情報の共有が必要とされている。町民による街づくりの拠点となるのがまちづくり情報銀行とその支店(まちづくり支店)である。情報銀行(本店)は文字通り昔の銀行の建物を使い、町役場

の企画調整課の事務所にもなっている。また、条例自体の見直しを5年ごとに行うという更新規定を設けている点もニセコ条例(4年ごとに見直し)と共通性がある。

街づくりにおける市民の関わりを重視しているこうした条例にから浮かび上がる参加型街づくりの要点は以下のようにまとめられるであろう。

ア：情報共有の保障・・・市民が役所や業者と同じレベルの情報を持っていないければ対等に対応できないから、情報を持てるものに積極的な公開を求める必要がある。

イ：市民としての参加・・・単に地権者として地区の計画策定などに参加するのではなく、市民として全市に関わる事柄に関心を持ち、市レベルの計画立案などに参加できる。場合によっては市民投票制度など直接民主主義的な手段が用意されている。

ウ：組織形成・計画認定・・・住民参加については、自主的な組織形成及び策定した計画が首長によって認定される。

エ：支援・助成・・・住民による計画策定に対する助成金、人材派遣などによる支援、及び住民による各種事業実施に対する助成金交付など支援・助成策。

オ：開発調整や景観保全・・・まちの景観や居住環境を脅かす大規模開発に対して歯止めとなる条項が含まれる。

しかし、実際の街づくりにおいてはこれらの上にまちに新たな価値を創造するための開発や修復など空間の物的整備も不可欠である。そして、地方都市ではその主体は中小零細企業や地権者である場合がほとんどなのであるから、適切な開発を誘導するインセンティブや市民ぐるみで適切な開発を進める方策なども重要な点であろう。

3．地方分権と市民参加

(1) 参加の形態

地方分権化は、権限が国や都道府県から市町村へ移譲されるところに真の意義があるのではなく、市民に身近なところに種々の決定権が委ねられ、市民本位(納税者本位)の行財政となるところが重要なのである。したがって、地方分権化と並行して、市民参加制度が拡充されるべきであろう。前章で見たように先駆的条例では意欲的に街づくりへの市民参加を制度化している。こうした参加制度を参加する個人の観点から見ると、「手による投票」、「足による投票」、「知恵による投票」さらに「知恵の実現」という4つの発展段階があると筆者は考えている。

「手による投票」とは、市民は選挙を通じて、議員や首長その他の公職者に投票し、後は選良が公約に基づいて行なう意思決定に任せることを指す間接民主主義による代理政治、つまり委任である。委任は、公約やマニフェストに賛同して、託す

ことだが、議員や首長の政治活動を直接縛るものではないから、結果を問えるのは次の選挙になる。もちろん、市民が意思決定の場に参加できる直接民主主義がより望ましいシステムであろうが、地域の規模が大きくなれば、市民全員が集まって合意を形成することは物理的に不可能であるから、投票による代理者選びは理論的には次善の方法であるとしても、実践的には最善の方法である。

「足による投票」は、米国の経済学者 Tiebout の説であり(1956)、地方分権の経済学的含意として、市民に自治体を選ぶ(居住地を変える)自由が与えられることによって、分権的システムによる市民の満足は高まる点を強調したものである。各自治体がそれぞれの歳入・歳出メニュー - を持ち、かつ市民はその内容を十分に知らされ、好むメニューの自治体を選べる(移住できる)ことによって満足が高まるというのである。

「知恵による投票」というのは、より積極的に政策形成に参加して、自分の望む政策をとるように自治体に働きかけることである。参加型のシステムは、日本でもいままさに発展途上にある。この動きをとくに進めたのは、都市計画法による市町村の都市計画マスタープランの導入であると指摘される。作成過程で市民の意見を聴く必要を条文に明記したので(都市計画法第18条の2第2項)、程度の差はあるにせよ、多くの地域で計画策定への市民参加が実現した。もちろんこうした動きは都市計画マスタープランだけには留まらず、審議会の公募市民委員、公聴会開催など、多くの試みがある。さらに、東京都三鷹市のように、市町村の最も重要な計画である基本構想の作成に際して、多数の参加市民が分科会を組織し、議論を重ねて原案を作成するといった究極の市民参加ともいうべき例も現れている。

「知恵の実現」とは何か？ 知恵による投票で期待されるのは、自治体の政策に対する助言である。しかし、助言どおりに政策が実現されるとは限らない。そこで、知恵を持つ市民が、知恵を政策にもっと直接的に反映させて、実現しようと思えば、自ら実施にあたるのが可能な分野もあるのではないか？ いわば政策の実施にあたる行政の代わりに市民組織が果たすのである。先例は、学校法人による教育サービス、医療法人による医療サービス、さらに福祉法人による福祉サービスなどとして存在する。これらの中には、知恵を発揮して、独自の教育、医療、福祉などのサービスを提供して、社会的に高く評価され、知恵の実現という名に相応しいものも少なくない。しかし、街づくりの領域(都市施設整備、交通サービス、景観・美観向上、緑化、建物・街並み保全など)では事情が異なる。建物や樹木の保存などでは、個人や民間組織の知恵と力が発揮されることがあるものの、多くは社会資本の整備や維持管理の領域と考えられ、公的資金が投じられるケースが多かったので、市民組織による知恵の実現には至らないケースが多かった。もちろん整備や管理に必要な額が市民組織による調達可能額を遥かに超えており、税収を財源としなければ賄いきれないことが大きな理由であることはいうまでもない。つまり、知恵はあるとしても、問題は実施手段、とくに資金や人手なのである。もし資金や人手の問題を解決

することができれば、公益性を持った街づくりの事業を、市民が中心になって活発に実施し、参加型システムをさらに発展させることも可能なのではないか？

(2) 知恵の実現をどう進めるか

知恵が一定の公益性を有する範囲で個性的であれば、その実現には、通常の代議制の手続ではなく、提案者や賛同者を構成員とする非営利組織が直接実施にあたる方法の方が参加の満足は大きいとすると、次ぎの論点は、こうした方法を発展させるにはどのようにしたらよいかということである。一般的には二つの方法があろう。第1は、自治体が市民の中にある個性的な知恵を拾い上げ、その実現をサポートする種々のメニューを用意する“公民連携”である。第2は、NPO等の市民組織が知恵を実現できるように、社会システムを改善し、公益事業の担い手としてのNPOに必要な資金力などをつける“民主導公益事業”である。

1) 公民連携

日本でも例が多いのが、老人福祉施設などの運営主体に民間の公益法人があたるもので、委託費や補助金などが自体などから民間組織に支給される。運営主体になるには、資格要件を満たし、国や自治体等が定めるルールにしたがう必要がある。街づくりの分野では、NPOなどに施設の運営を委託するのは一般的である。こうした公民連携を自治体側から見れば、資金(財政)をもつ自治体等公的機関が、政策形成のみならず政策実施の段階でもNPOなどの市民組織に協力を求めることによって市民のアイデアや活動力を活用しようという狙いを持つ。また、自治体職員が直接施設を管理するよりは経費を削減できるという思惑があるのも一般的である。

一方で、NPOの側から見れば、自治体からの委託は決められたルールのもとで、広く市民全体を対象として実施しなければならないから、それ自体として、個性を發揮し得る事業ではなく、むしろ、NPO等の組織運営を安定させるための活動と位置付けられているケースが多い。しかし、こうした関係が昂じてくれば、NPOが行政の下請け機関となって、安く使われるという批判が生じる。またNPOの組織運営を安定させるための活動といっても、多額の間接費が認められるわけではないだろうから(間接費が大きなウエイトを占めれば、発注者である自治体が過大な支出をとがめられることになる)、自治体からの委託費で財政基盤を固めて、NPOとしての本来の活動を行ないやすくするという都合のいい体制がうまくいかは甚だ疑問である。

したがって、公民連携では、資金の受け手となるNPO側が主体性を發揮しうるのがどうか、単なる下請けにならない活動とするための鍵となる。

2) 民主導公益事業

民主導公益事業とは、知恵を持って政策に反映させるだけではなく、NPO が自らその知恵を実現する仕組み構築して、実践することである。構築すべき仕組みとは、資金確保と、制度改革である。資金確保とは、いうまでもなく、市民組織が事業を行なうために必要な資金を調達する方法を確立することである。もっとも重視されるべきは寄付制度の拡充である。つまり市民組織が公益的な活動を行なおうとすれば、実際に活動にあたるメンバーだけではなく、広くその活動に賛同する人々から支持を得て、財政的な支援を受けることが重要である。一方市民にとっては、従来の公益活動の多くは、自治体の手で、税を原資として行なわれてきたが、しかし、納税者としての一般市民から見て、自治体の行財政のパフォーマンスは、必ずしも満足できるものではないケースが多い。もし、市民組織による知恵の実現に関わる活動が付け加われば満足はもっと高まるに違いない。なぜなら、納税者には、税のフラストレーションというべき心理が存在するのである。つまり、納税は義務であり、その用途については指示や依頼する権限をもたないことである。納税しながら、税の用途に満足できないというフラストレーションである。これを解消することは、本稿で述べている参加の満足と同義の活動が必要になるのであるが、その中でも、知恵の実現の財源として税の一部を寄付として投じることができれば、納税者にとってはフラストレーションの解消につながり、市民組織にとっては自らの知恵の賛同者を見出してその支援によって知恵を実現できることになる。

日本の NPO はアメリカの NPO に比べると、政府からの資金が少なく会費、自主事業収入などの占める割合が高いという特徴がある。これは、財政規模の小さな NPO が多く、それらは会費収入などで細々と活動していることと関連がある。この活動をより拡大していくには、会費収入だけではなく、寄付金や政府部門からの資金供与などを伸ばしていかなければならない。政府部門からの資金供与は、3.1 で述べた公民連携に帰着する。一方寄付は、適切な寄付制度のもとで、納税者が納税か公益的な組織への寄付かを選択することになる。世帯単位で見ると、日本の個人寄付(あらゆる目的での)は1世帯あたり4260円(1994年)で、アメリカの696ドルの5%程度に過ぎない。また企業のNPO向けの寄付は、日本が1,000億円程度(1997年度)であるのに対して、アメリカでは14兆円に及んでいる。この結果、日本ではNPOの活動は会費に頼らざるを得ない実態にある。アメリカでは、寄付はNPOの収入の2割弱を占めているが、しかし、レーガン時代にNPO支援の連邦予算が削られ、さらに寄付のインセンティブを減少させるように寄付制度が変化してきたため、NPOの資金源は減少している(サラモン1999)。とくに、寄付制度については、アメリカでは所得控除方式(寄付額を課税所得から控除する)をとっているために累進税制が弱まれば寄付のインセンティブが低まるとか、標準控除を選択する納税者が増えているため寄付のインセンティブを低くなっているなどの問題が生じている。このような寄付大国、NPO大国のアメリカでも種々の問題抱えるが、日本では市民活

動と寄付の関係を発展させるのは今後の課題である。

アメリカの先例から教訓を引くとすれば、アメリカのように所得控除方式ではなく、最終的に算出された税額一定の割合を寄付可能額とする税額寄付方式を採用できれば、個人寄付は増加する可能性が高いことである。所得控除方式では、寄付によって課税対象所得が減少するのであるが、寄付+税の総額が寄付によってどれほど変化するのかが分かり難いという問題がある。これに対して、税額寄付方式であれば、この点は明瞭である。税額からの控除方式の例としてハンガリーをはじめとして東欧諸国で取り入れられている税額寄付方式では、一定の資格を持つ公益市民組織(Public Benefit Organization)の行う公益活動(Public Benefit Activities)に関して、一般の所得税納税者が、税額の1%(ハンガリーのケース、国より2%だったりする)を限度に、寄付することができる。寄付は、納税者の指定によって行われ、被寄付者は、活動が公益的であることを情報公開する義務を負う。ハンガリーで、1997年に始まったこの制度では、2000年には約16000の公益市民組織が寄付を受け取り、その総額は34.7億フォリト(約17億円)となっており、寄付額は年々増加傾向にある(1997年には17.7億フォリト)。現在ハンガリーの制度は、資格を持つ公益市民組織への1%寄付に加えて、もう1%を教会へも寄付できることになっており、16.1億フォリト(2000年)が寄付されており、1%寄付制度による寄付総額は58.5億フォリトである。これを公益市民組織の収入全体から見ると、0.7%(1998年)程度の留まり、大きな額にはなっていない。しかし、寄付制度が浸透するにつれて、寄付が増加傾向にあることと、公益市民組織に対する国からの支援においては3.0%(1998年)を占めるなど公益市民組織にとっても重要性が高まりつつある。

この方式の意味するところは、公共的、公益的な財やサービスは必ずしも公共団体によって提供される必然性はないことである。政府が崩壊した東欧諸国ではこの点を目の当たりにして、政府に代わって公的な活動を行う市民組織の発達が促されたのであるが、日本においても、NPO法の制定とそれに伴う市民活動の展開が勢いを増していることを踏まえるならば、これらの活動財政的に支えるためにハンガリー方式とでもいべき税額寄付方式が創出されると面白い。市民にとってはそれは自らの知恵を、自分たちへ納税者の支持によって実現する道を開くことであり、自治体と市民組織がよりよい公共政策をめぐる競争(切磋琢磨)する新たな関係の形成を意味しよう。

第7章 「安全・安心なまちづくり」の実現に向けた都市計画制度の再構築

総合研究開発機構理事
澤井 安勇

1. はじめに

本来、都市計画制度は、地域・時代に即した都市形成理念を空間的に具現化するためのスキームであるべきであるが、国を挙げて先進西欧各国の経済にキャッチアップすることが最大の国家目標であったわが国の高度経済成長期に制定された現代都市計画法の枠組みは、市場経済主義を基本にした機能的空間形成論がその骨格となっており、公共空間としての利用規制・適正管理面では不十分な形の法制化されたため、防災規制面はいうまでもなく全般的に近年のポスト・モダンの諸都市に共通的な文化的多様性を尊重した人間中心の都市形成理念に適応しにくい構造が残されている。

公共の福祉という意味では最も重い位置付けにある「安全・安心なまちづくり」という視点で21世紀のわが国の都市状況をみれば、大都市地域に世界でも稀に見る巨大な木造密集市街地の危険性を抱えながら、首都直下型地震や東海・東南海・南海地震などの巨大プレート地震の脅威が確実に増大する時代に突入しており、加えて、全国的な都市化の進展と巨大ビルの増加は、あらゆる都市災害被害の規模拡大の危険性を高めている。その意味からも、あらゆる都市計画制度の見直しの機会に、防災都市計画的視点からの建築規制や都市づくり手法の改善を進める必要性が高まっていると考える。

2. わが国都市計画制度の基本的課題

(1) 公共性の観点からの土地利用規制の強化

先進欧米諸国においては、比較的早い時期（多くの場合それぞれの国における福祉国家の展開・確立期）において、都市空間に関する公共的・計画的なコントロール（いわゆる建築不自由原則）のシステムを基本とする都市計画法体系が確立されている。すなわち、「欧米においては、急速な都市発展を目的意識的に制御し、その内容を方向づけ、さまざまな歪みや矛盾の発生を可及的に抑制・除去することを目的として形成されたものと理解でき、こうした各種の都市・土地法の発展は、程度の差はあれ、「いわば“市場原理に基づく自然成長的な都市発展に対する一つのアンチテーゼ”たる性格を本来的に具有しているのである。」（注1）

これに対して、わが国の場合、土地利用の公共的規制の相対的弱体性が指摘されている。すなわち、欧米の「建築不自由原則」に対して「建築自由」原則が確立されており、土地の私的所有に対する過剰な保護政策がわが国の都市法体系の根幹を構成していると言えよう。憲法第 29 条第 1 項の「財産権は、これを侵してはならない。」という規定が、公共の福祉への適合規定（同条第 2 項）や正当な補償による抑制規定（同条第 3 項）に比して圧倒的な重みを持って運用されているのが、わが国の現状である。唯一の例外とも言える土地法制が、農地法における農地の売買・賃貸借等および土地利用変更に係る許可制であり、これは、正に、農地の適正管理という公共目的に基づく土地の私的所有権規制のケースであり、現行憲法の下でも、一定の範囲で土地の私的財産権を制限できることを証明した事例でもある。いずれにせよ、現在の都市計画法制は、法の目的・理念、都市計画区域の設定や線引きの方法など、私有土地・建物について今以上に厳しい利用規制を行うためには不備な面があると考えられるが、本質的な議論として、一定の要件を満たす都市空間については、農地法並みの厳しい公共規制を実施し、「計画なくして開発・建築なし」の実現性を真剣に議論しなければ、本当の意味での防災都市計画の実現は困難となる。昨今、憲法改正問題について、様々な視点からの論議が起きつつあるが、土地利用規制との関係において、憲法第 29 条の問題も改めて取り組むべき課題のひとつであると考えらる。

（２）都市自治体における計画高権の確立

2000 年に施行されたいわゆる地方分権一括法をひとつの区切りとして、わが国においても地方分権の進展が図られているが、この中では、近年の EU 諸国における地方分権の流れの影響を受けて、欧州地方自治憲章やマーストリヒト条約などに取り込まれた「補完性原理」の導入が前提的な考え方として取り上げられている。補完性原理は、社会の多元的統一を図るための市民レベルからの階層秩序原理であり、要約すれば、個人・地域の自己決定権を重視し、家族や地域など小さな単位で可能なことはそれに任せ、そこでは不可能・非効率的な事項だけを、市町村など身近な公共部門から順次、県、州、国というように、より大きな政府単位が執行するシステムであって、地方分権思想の基本的な根拠とされている考え方である。欧州各国で、大規模な市町村の中に、地域コミュニティ・レベルの近隣議会（政府）を設置し、市民の代表を選出して、市民サービスや都市計画の同意権など一定の政治・行政機能を持たせるシステムが普及しているのも、こうした考え方に基づくものである。

市民生活に直結した行政分野である都市計画事務は、本来的に市町村に固有の事務・権限と考えられ、市民の総体的合意があれば、各地域毎に多様かつ自由な形で展開されるべきものである。欧米の都市計画法制でも、ほとんど例外なく基礎的自

治体の主権（計画高権、Planungshoheit）とされている。しかしながら、わが国の都市計画システムでは、国の法律でかなり細かく規定されており、市町村の条例により独自の都市計画規制を導入できる余地が極めて制限されている上、都道府県の関与もなお根強いものがある。現在のように、国の法律で全国一律の規制手法や地域地区の種類を決めるシステムでは、都市自治体の条例で決められる範囲は極めて狭い補完的なものとならざるを得ず、地域毎にユニークな都市づくり理念を決めても、それを実体化できる手段が限定されてしまうことになる。補完性の原理に従えば、国は計画規制に関する基本的事項や市町村等の条例規制のための法的根拠など基本的事項・フレーム的规定に限定するというスキームを確立すべきであろう。すなわち、（１）で提起したような都市空間の公共性についての明確な対応原則（例えば、「建築不自由の原則」など）を示し、その基本的手法とシステム（例えば、条例による地域地区の設定と「開発許可」制度的な仕組みの組み合わせなど）を示し、具体的な地域対応については、自治体条例に委任する、といった内容の、いわば「都市計画基本法」的な制度イメージが描けるのではないだろうか。国の地方分権改革推進会議も「補完性の原理」に従い国・地方の権限見直しを進めることとしているが、その意味からも都市自治体の計画・規制権の拡大を進めるべきである。わが国では人口の約４分の３が、行政上の都市地域に居住しているが、現在全国規模で進められているドラスティックな市町村合併が一巡したその先には、今以上に都市自治体中心の地域構造が出現するはずであり、まちづくりや福祉サービスなど市民生活に直結したあらゆる行政分野において、都市自治体を中心とした対市民関係が構築される必要があるだろう。当然のことながら都市計画についても都市自治体に具体的な計画・規制等の権限が付与されるべきであり、これが都市自治体の都市計画高権といわれている課題である。

都市の計画高権の確立は、地域の文化性、多様性をまちづくりに生かす上でも不可欠な要件と考えられる。大都市と地方中小都市では、市街地の設計思想や空間規制の手法が異なるように、地域の条件によって都市づくりの手法は左右される。その多様性を各々の都市計画の中で実現していくためには、場合によっては地域毎に異なった内容、手法の計画規制が必要になることも考えられる。

勿論、都市自治体の自己決定権を強化することは、その結果責任も大きくなることであり、マンパワーの整備など計画関係のキャパシティ・ビルディングも都市自治体の課題となることに留意する必要がある。なお、市町村の区域を超える広域調整は、補完性原理からみても、直ちに都道府県が行うのではなく、原則として市町村の広域連合的組織などの水平的調整機構によって行うべきで、都道府県の関与は、水平的調整が困難な場合など例外的なケースに限定すべきである。その意味で、３大都市圏地域の用途地域の決定権限が都府県に留保されているなど現行制度における都道府県の関与部分については、厳しく見直しすべきであろう。

現在進行中のドラスティックな市町村合併により、今後、企画・経営力を備えた

都市自治体が増加し、わが国の地方自治の担い手としての都市自治体の役割・責務は格段に大きくなることが予想される。その意味からも、従来の都道府県が行っていた調整的機能も含め、都市自治体およびその連合組織への徹底的な権限委譲を進めるべき絶好のタイミングだと考える。

3．防災都市計画制度確立への課題

(1) 防災対策法制と都市計画との関係

現在、わが国のハード・ソフト両面にわたる防災対策は、災害対策基本法に基づく国の防災基本計画および地方自治体の地域防災計画により総合的に管理されている。この中で、都市防災については、「安全な都市環境の実現を図るため、建築基準法および消防法による規制、災害特性等に配慮した土地利用の誘導、避難地・避難路・延焼遮断帯・緊急用輸送路及び防災拠点等の整備、ヘリポート等の救援活動拠点の確保、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の面的整備事業等都市の防災構造化に関する計画」について規定することとされている。しかしながら、この規定は直接的な防災事業に限定したもので、防災的視点から必要とされる道路や公園などの一般的都市施設計画には触れていない。各自治体が、防災上必要であると判断して、類焼防止等のために必要な道路・公園等の物的施設の整備や災害危険地域における各種の開発・建築規制などいわゆる防災都市計画的な事項を定めた場合の都市計画上の扱いについては、法制度的に担保されていない。また、この規定に限定しても、「災害特性等に配慮した土地利用の誘導」をどのように担保できるかは、現実的に難しい課題となっている。特に、用途規制については、現行の都市計画法上の災害関連の用途地域は、防火・準防火地域のみであり、活断層近傍地域、軟弱地盤地域など恒常的に繰り返される地震災害に関連して一定の対策が必要とされる用途地域のメニューが用意されていない。いわば、防災都市計画の体裁が整備されていない現状となっている。

さらに、災害対策基本法においては、災害対策基本法第41条において、次の～の防災に関する計画の作成、協議にあたり、防災基本計画、都道府県地域防災計画との整合性を図ることが規定されているが、国土交通省の協議窓口が河川局防災課になっていることでもわかるように、これらは、水防・砂防関係に関わる計画が中心であり、都市計画法の都市計画施設等は含まれていない。

水防法の水防計画

国土総合開発法の都道府県総合開発計画等

離島振興法の離島振興計画

海岸法の海岸保全基本計画

地すべり等防止法の地すべり防止工事に関する基本計画

活動火山対策特別措置法関係の計画

地震財特法の地震対策緊急整備事業計画

漁港漁場整備法の特定漁港漁場整備事業計画（政令）

さらに、災害対策基本法第10条（他の法律との関係）の規定により、防災に関する事務の処理については、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによるとされているが、災害対策に関係する主たる法律のうち、予防関係の法律の一つに都市計画法が含まれると解釈されている。しかしながら、都市計画法サイドでは、特に地域防災計画との具体的な調整規定は設けられておらず、実際上は、地域の運用に任されているのが現状である。

ちなみに、中国地方某県の都市計画区域の整備、開発および保全の方針の記述を紹介すると、当該都市計画区域の都市づくり基本理念のひとつである「安心・安全でゆとりある都市づくり」の中に「市街地の防災機能に配慮した整備を進めていく」のやや抽象的な配慮規定の記述があり、さらに用途地域外の土地利用方針のうち「災害防止の観点から必要な市街化の抑制に関する方針」に「砂防指定地、急傾斜地崩壊危険区域、地すべり防止区域、土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域等については、災害防止上、市街化の抑制を図る」という記述が見える。また、都市施設に関する主要な都市計画の決定方針の中で、下水道及び河川に関する都市計画の決定方針のうち総合的な治水対策の推進に市街地保護の観点かその実態に応じて緊急度の高い箇所より、さらに積極的に整備をしていく必要がある」等の記述がみられる。記述された部分は、いずれも、いわゆる土砂災害危険地域であり、その配慮は重要であるが、活断層や軟弱地盤などへの対応や、各地の消防関係者から提起されている狭隘道路の改善や避難空地の確保など一般的な都市施設計画に際して防災的事項をビルトインするという意図は見られない。残念ながら、これが、この地域に限らず、現在の一般の都市計画における標準的な防災対応であろう。

（2）防災都市計画制度のイメージ

一般に、防災都市計画とは、地域条件・都市システムなどの全体把握の上に立って、限られた人的・時間的・財源的制約の中で、大災害時にも最小限の都市機能が維持され、人的・物的被害を最小限にとどめるための都市防災上の基本的要素を都市施設計画等に際して組み込んだものであり、その適否は、実際の災害時における災害被害の程度を左右するばかりでなく、災害発生後の避難、救助・救難活動等の消防活動にも大きな影響を有するものである。図7-1は、市町村において、唯一議会の議決を経た基本計画（マスタープラン）である市町村基本構想・基本計画のもとに地域防災計画と都市計画が策定され、さらにその合体概念としての防災都市計画が考えられるというイメージを描いたものであるが、現実には「防災都市計画」という制度的実体が未整備な現在、一般に「防災まちづくり」という言い方で、八

ードな防災施設、都市施設等の整備と自主防災組織を含む地域の防災体制整備や防災訓練などのソフト対策の全体を総称して用いられることが多い。

現在の都市計画法は、第2条の(基本理念)で、「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。」と都市計画の理念を規定しているが、この文面からは防災その他の公共的事由から土地利用の規制・コントロールを行う姿勢は窺えない。むしろ、機能的な都市活動の確保という視点、すなわち経済活動の場としての都市機能の維持に軸足が置かれているように見える。また、具体的な土地利用規制および建築制限を行いうる地域地区の中で、防災関連の地域地区は、防火地域・準防火地域のみであり、極めて限定的なものとなっている。防災対策地域地区という視点からは、例えば、地域防災計画でオーソライズしたハザード・マップにおいて極めて危険度の高いランクに位置付けられたような活断層地域、溶岩流通路、危険度の高い軟弱地盤地域その他の危険地域については、条令指定等で限定したうえで、今後の開発・建築行為について必要な土地利用・建築規制が行えるような法制的スキームを早急に検討すべきであろう。

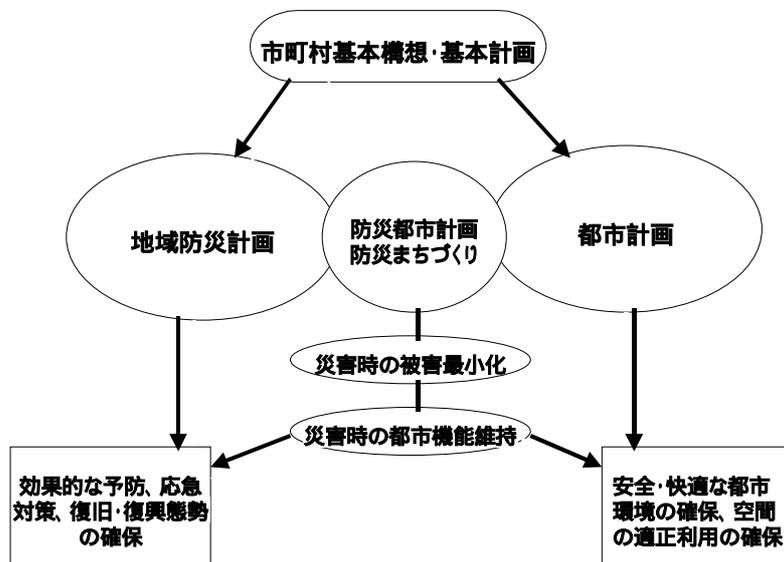


図7-1 地域防災計画と都市計画

東海、東南海、南海地震など巨大プレート地震発生が警告され、関連地域では事前の対応が急がれている現在、一部の自治体では、現行の制約的な都市計画制度の中でやり繰りしながら災害対策のための用途規制に努力している。災害危険地域の

建築規制などは、法律上の根拠を与えたうえで、条例等で具体的な地域指定と計画規制を実施できるような仕組みが必要と思われる。いずれにせよ、地域防災計画と都市計画の制度的リンケージが実現できるよう、都市計画制度の中に必要とされる防災都市計画的要素を早急に組み込むべきであろう。

4．生かすきれない阪神淡路大震災の教訓

(1) 震災後の防災対策関係法の整備

1995年1月17日未明、一瞬にして6432人の人命を奪い67,000棟以上の家屋全壊をもたらした阪神淡路大震災を引き起こした兵庫県南部地震は、都市直下型の典型的な活断層地震であり、その後のわが国の大都市震災・火災対策に痛ましくも大きな数々の教訓を残してくれた。そのうち、防災都市計画の観点から最も重要な課題は、活断層対策と木造密集地対策であろう。その阪神淡路大震災の教訓は、その後の都市計画制度などの都市政策にどのように生かされているのだろうか。確かに、震災直後には、被災市街地の一日も早い本格的復興のため、また、今後大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう、被災市街地における緊急かつ健全な復興を図り、防災性の高いまちづくりを実現する目的で、1995年2月、「被災市街地復興特別措置法」が公布・施行されている。法律の主な内容としては、被災市街地復興推進地域の指定、復興推進地域内における市街地の計画的な整備改善のための建築制限や土地区画整理事業等の市街地開発事業に関する特別の措置、復興のための住宅の措置等が定められ、特に、復興推進地域内で施行される「被災市街地復興土地区画整理事業」については、住宅再建促進等のため、復興に必要な共同住宅の立地を促進するための復興共同住宅区の設定、宅地所有者等の申出による清算金に代わる住宅の提供等の特例が定められ、この法律と土地区画整理法等の既存の法律を機動的に運用することによって被災市街地の復興を促進していくことが期待される。

また、多くの圧死者を出した老朽木造住宅対策としては、いわゆる「密集市街地整備法」が1997年に施行され、わが国の人口10万以上都市全体で25,000ha存在すると言われる防災上危険な密集市街地について、「防災再開発促進地区」に指定し、「防災街区整備地区計画制度」により、その建て替え促進を行う仕組みが整備された。この制度は、東京都、横浜市、兵庫県などで地区指定がなされているが、全国的にはまだ普及が進んでいない現状である。実効性から見れば、この制度も建て替え費用については、基本的に本人負担であることなどから、短期間に危険住宅の耐震・不燃化が促進されるかどうかについては、疑問符が残るが、いずれにせよ、木造密集市街地対策については、最初の第一歩は踏み出されたという評価はできよう。

(2) 活断層対策の立ち遅れ

しかしながら、活断層対策等には、依然として手付かずの状態が続いている。実際のところ、防災的土地利用規制と言う観点では、2000年に「土砂災害防止法」の制定があり、同法に定める土砂災害特別警戒区域については特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われることとなり、また、住宅宅地分譲、社会福祉施設、学校、医療施設などのための特定の開発行為については、都道府県知事の許可が必要となるなど、防災土地利用規制の導入が進んでいることも事実である。土砂災害の危険地域のように比較的明白かつ地域限定的なケースと異なり、活断層は地中に埋もれており、実際に地震が起きてみないとわからないという厄介な性質もあり、また基本的に私的土地所有権規制を避けたがる国民的雰囲気もあって、これまでは、原子力発電所とダムについて活断層上の建築禁止の国基準があるのみ。活断層近辺の土地利用規制は敬遠されてきたのが実態であろう。ちなみに、米国・カリフォルニア州は、断層上にあった8割の建物が壊れたという1971年のサンフェルナンド地震が契機となって、いわゆる「活断層法」を制定し、活断層中心線から両側50フィート以内の建築を禁止している。また、ニュージーランドでは、活断層上の建築物には、建築基準で厳しい耐震設計を義務付けているという。さらに、1999年に死者2,399人、建物の倒壊5万棟の被害を出した典型的な活断層地震である台湾中部地震の後、台湾政府は、いち早く活断層法と同趣旨の法律を制定している。

こうした諸外国の防災対応事例に比べ、わが国の場合、地震災害からの教訓を生かして、単体の建築物に対する耐震基準については世界でも優れたものを有している反面、面的な防災土地利用規制については、現行法では防火・準防火地域だけに限定されているように、極めて消極的かつアンバランスなものとなっており、今後、地域毎の災害危険度の状況に応じて自治体の判断で土地利用規制を含む総合的な防災都市計画を実現しうる制度的状況を構築することが、わが国の防災都市計画の最大の課題であろう。

5. 都市自治体による先行的防災土地利用規制

1995年の兵庫県南部も2000年の鳥取県西部地震も典型的な活断層地震であったにもかかわらず、国においては抜本的な土地利用規制対策を講じることがなかった。現在でも、活断層地域への建設を避けることを明確にしているのは、原発とダムくらいではないだろうか。このように都市計画法による防災土地利用規制が、極めて弱い現状にあって、危険な活断層等を抱える自治体が、限定的な状況の中で、自主的な土地利用規制に踏み切っている事例に注目しておきたい。

最も有名な事例は神奈川県横須賀市のケースであろう。同市では、阪神淡路大震災の発生前から都市計画法の地区計画制度を活用した、わが国最初の活断層周辺地

域における事実上の建築規制を実施している。北武断層など3本の大きな活断層が東西を横切る横須賀市では、1990年代初めから活断層情報を作成し市民に公表するとともに、市内のマンション建設等に際し、ボーリングデータや活断層に関する情報提供を求めるなどの行政指導を実施してきた。その結果、京浜急行電鉄によるニュータウン開発、具体的には、東京湾に面する丘陵地・野比地区の開発計画(約15haの土地にマンションなど730戸を計画)について、同市は、事業者と三年越しの協議を重ね、活断層から25m以内は住宅建築を規制、活断層の上には公園や駐車場を配置することで、合意し、県都市計画審議会もその内容を承認して実現したものである。(図7-2参照)



図7-2 野比地区開発計画(出典:横須賀市)

横須賀市のケースでは、地区計画制度を活用して、市の指導に応じて事業者が自主的に設定した「壁面の位置の制限」を都市計画決定することにより達成したもので、独自の条例により都市計画法規制を超えた土地利用規制を加えたものではない。それでも、当初、この制度を導入しようとしたときは、事業者の理解を得ることだけでなく、当時の建設省から、法的根拠なしの事実上の土地利用規制を行おうとしているのではないかと牽制されたと聞く。横須賀市では、その後開発した研究施設地区である「横須賀リサーチパーク(YRP)」においても同様の制度を適用することに成功しており、その先進性、指導力に敬意を表したい。

阪神淡路大震災後の事例では、地元の兵庫県西宮市では、条例に基づいて、大規模開発時における活断層調査の実施を行政指導しているケースがある。同市では、震災直後に「西宮市震災に強いまちづくり条例」を制定し、同時に、市独自で2万5千分の1の活断層図や液状化危険度評価図などを作成して国土地理院の資料と併せて活用し、敷地面積500㎡以上または10戸以上の中高層建築計画について地質調査の実施や活断層近辺における建築構造や基礎の強化等を指導している。ただ、

活断層の起点・終点は必ずしも明確でないことや建築確認の民間移行などによりすべての建築計画に十分な行政指導を行き渡らせることは難しいようだ。同じ兵庫県の宝塚市も、開発指導要綱などでの規制を内部で検討したことがあったが、土地の所有権の問題があり、土地利用規制を行うためには補償など国の制度的バックアップが必要で、一自治体としては限界がある、として断念したという。これは、多くの自治体の共通の思いであろう。現行制度の範囲での土地利用規制は、おそらく横須賀市方式が精一杯のレベルであろう。さらなる規制については、新たに法律による防災規制の枠組みを作り、具体的な適用地域等は、条例により自治体が行う、というスキームが必要となる。

6．結びに代えて：「造らない・造らせない都市計画」という視点

戦災復興から高度経済成長期そしてバブル経済に到るまで、戦後一貫して人口・経済の右肩上がりの時代が続き、国・地方一体となって経済的豊かさを実現するために走り続けてきた。現在の、国土政策、地域政策、都市・土地関係法の多くは、そうしたわが国の時代背景を色濃く反映して生まれ、運用されてきたものである。その結果として社会資本ストックについても一定水準のナショナル・ミニマムが達成され、次第にローカル・オプティマム、すなわち全国的統一性から地域的多様性・最適性が、経済中心主義からスローライフに象徴される文化・人間中心主義が求められる時代状況に移行しつつある。また、時を同じくして、全国人口が21世紀初頭から長期的な減少期に移行することとなり、既に多くの地方都市においては、中心市街地さらには都市全体の人口減少による衰退化という、いわゆる逆都市化現象が生じている。こうした時代状況にあって、経済的機能主義時代の申し子のような現行の都市計画制度についても、現在の都市づくり理念に適合できるよう抜本的にリデザインすることが求められている。防災都市計画の実現も、人間中心主義の基本課題のひとつである安心・安全を実現するために不可欠な側面である。そして、これからの時代の都市計画の発想として重要なことは、ある地域については開発・造成・建築等をしない、「造らない」ことを選択し、実現しうる制度的スキームの実現であろう。従来型の都市計画手法で防災対策を発想すると、防災街区の造成や不燃・耐震建替など「造る」都市計画での対応ばかりであった。逆都市化時代には、都市の市街地にも多くの空閑地が生まれる可能性があり、開発・建築圧力も右肩上がりの時代に比べ弱まることが予測される。また、今後、都市景観規制の強化を望む声も高まっていくものと考えられるが、これらの状況を勘案して、必要があれば憲法第29条の問題も含めて、改めて災害危険地域における公共的土地利用規制等を強化する制度の再構築、すなわち「造らない・造らせない都市計画」の導入を検討すべき時期が来ているのではないかと考える。

注

(注1) 原田純孝「都市の発展と法の発展」『岩波講座 現代の法9』岩波書店、1997年。

<参考文献>

- ・原田純孝「都市の発展と法の発展」『岩波講座 現代の法9』岩波書店、1997年
- ・増田聡・村山良之「地方自治体における防災対策と都市計画」『Journal of Geography』110(6)、2001年。
- ・澤井安勇「心細いわが国の防災都市計画事情」『ひょうご自治』No.201、2000年。

第8章 空間に関する計画と制度の展望 地域再生と景観法を契機として

都市デザイナー、東京大学大学院工学系研究科助教授
横浜市参与、京都府参与 北沢 猛

1. はじめに

成長の時代から縮減の時代へと移行する現在、社会全体をおおう閉塞感があるが、こうした大きな変革の時期にあるからこそ、将来の都市つまり生活者にとって真に必要な環境や空間を考える好機であると言える。縮減を前向きに捉え、都市や地域の魅力を高め、豊かな生活空間を創り出していく方策を考える好機である。本論では、近年の市民活動や都市再生・地域再生、そして景観法制定などの社会的な動向を踏まえて、空間に関する計画や制度を展望してみることにした。

生活者が楽しく暮らせる都市の空間は、(1)ゆたかな自然や美しい町並などの身近な生活空間を整え、(2)多様な選択や自由な活動のための時間空間を確保し、(3)コミュニティという人と人の関係やそれが生み出す文化といった社会空間を再生し創成することにある。

これは21世紀中の都市的課題といってもよいであろう。つまり人間と空間や時間の関係を適切なものとし、人と人との関係を考え直すこと、つまり社会構造そのものを考えることが課題となっているのである。また、これらは抽象的に議論されるものではなく、現実の課題として、改善のための実践を行いながら議論を深めていく課題でもある。

ようやく改革に着手されたところであるが、現代社会は、産業あるいは行政・政治など社会の様々な断面において、構造的なあるいは制度的な欠陥があり、容易に転換できない状況にあることも事実である。20世紀の負の遺産、例えば政府の総負債だけでも700兆を越えており、この解消だけをとっても大きな困難を伴うものである。一方で、20世紀の功績、社会基盤施設などのストック、教育や医療などシステムが相当の水準に達したことも評価しなければならない。改革にあたっては、現在の状況を冷静に分析することがまず必要である。自治体においても、市民の視点にたち市民との協働によって、この局面を打開する方策が実際に始まっている。国の分権や構造改革によって、特区など国の一律の方策によらず、自治体の主体性が部分的には認められるようになり、独自の施策、計画や制度も徐々にではあるが進みつつある。

ここには、いくつかの問題がある。一つは分権社会の構図がないことである。分権の作業と並行して進められる市町村合併は多くの問題を孕んでいる。突き詰めれば、国と自治体(県や市町村)の関係はどう役割分担がされるのか、あるいは地域

コミュニティ、市民組織、NPO 組織などの公益団体を含め、実際に市民生活の場は誰がどう担うのか、といった将来像が議論されることがあまりにも少ないのである。新しい市民組織の台頭はあらゆる公益活動で見られるようになってきているが、その位置や将来についても構想はないに等しい。まだ、発展途上という意見もあるが、その育成や支援を行なうためにも、将来構想が必要となっている。

また、生活の豊かさや質の確保は、言われて久しいがとうてい実感がもてる状況にはない。生活の場としての都市や地域において、(1) 将来の構想計画はどう描けるか(2) 実現方策としての都市制度はどう再編すべきなのか(3) 国と自治体、地域組織や NPO 市民組織そして企業はどう関わるのか、真剣で具体的な議論や実践の積み重ねが今必要である。

こうした背景に加えて、環境問題への取り組みという基本的な観点からも、有限な資源を適切に保全し、活用していくための空間の計画や制度の見直しが必要となっている。

2. 空間の価値

成熟社会と言われながらも、現実には都市の中心部の空洞化が進行し、郊外部や田園地域においては、依然として自然破壊やスプロールが続いている。一方で、中山間地域などの非都市圏では、2030 年までに人口が現在の 4 分の 3 程度となる試算(注1)もあり、社会的な基盤を維持していくことすら極めて難しい事態に陥っている。つまり、これまでの国土あるいは都市や地域政策や施策は、十分な成果をあげることができなかつたと評価せざるをえない。

また、社会経済の大きな転換により新たに生じた課題も多く、都市・地域政策あるいは実現手法は、抜本的な見直しが必要という認識が生まれつつある。大型公共事業の是非やその運営や経営を巡る議論を通して、徐々にではあるが国の政策転換も始まっている(注2)。しかし、より鮮明な変化は、景観問題などを含めて広範に起っている市民まちづくり組織の実践的な活動と、これに呼応する市民協働型への自治体政策の転換に見ることができる。全国で、法的な認証を受けた市民公益活動団体(いわゆる NPO)だけでも、14,000 を越えている(注3)。こうした生活圏という小さな単位をベースとしたまちづくりは、市民だけではなく地域企業なども含め、全国で様々な活動や実践となって展開している。そこにこそ現状を打破できる新しい活力を見いだすことができる。

こうした小さな単位での改革の機運が、真の都市再生や地域再生として実を結ぶための計画や制度の改革が求められている。その段階を考えると、まず市民が共有し共感できる「夢」が描かれなければならない。そのための「目標設定」や「構想計画」が必要であり、それらが実行されて地域の規範として定着していくためにそれらを担保する「制度」が今、求められているのである。

都市再生や地域再生の基本となる目標は、「生活の質」である。つまり経済的充足（物理的充足）から「精神的なそして社会的な充実」へと目標を変えることが必要である。そのための経済再生であり活性化であるということを確認しておく必要がある。その上で、新しい夢を描き、将来にわたる構想そして具体的な方策をデザインしていくことである。この構想には、人々の活動の場や交流の機会、必要な安全や健康そしてアメニティの確保、住まいや町並みの整備、風景や自然の保全、さらにコミュニティの形成や維持などが総合的に捉えられていなければならない。地域や都市の環境や空間の質を確保することで、産業や文化を再興し創成していくことが求められているのである。

2004年に入り、文化財保護法改正案が検討され、新たに「文化的景観」（注4）が保護対象となる。「棚田や里山、鍛冶、船大工、リンゴやブドウ畑、牧場、防砂林、養殖いかだ」といった暮らしの中で形成されてきた技能・技術や景観が保護されることとなった。これは地域再生にも大きな意味を持つであろう。1975年に伝統的建造物群（歴史的町並）が、新たな保護対象となってから、実に30年ぶりの改正となるわけである。しかし、町並が高度成長期に破壊されることで、保護を求める市民や自治体の運動が法改正をもたらしたのであり、今回の改正も日本的な文化あるいは原風景が稀少なものとなっていることを示している。その意味では危機的な状態と言える。

地域の空間や風景を考えると、例えば自然や景観、町並、眺望の価値とその保全は、市民活動によって、ようやく社会的な力を持ってきた積み重ねがある。全国総合開発計画（国土総合開発法による）が策定された1964年には、京都タワーや丸の内高層建築（東京海上ビル）についての景観論争が起こり、鎌倉鶴ヶ岡八幡宮の裏山開発問題によって「鎌倉の自然を守る会」を中心として大きな市民運動が展開した。ここには、「国民所得倍増計画（1960年）」という経済政策と生活環境の関係が現れていた。同じことは1966年の史跡称名寺裏山開発など全国で起った。その後、古都保存法などの法的な措置もとられたが、都市計画法などに地域の文化である景観や風景が明確に位置づけられることはなかった。30数年間に各地で景観破壊を争う裁判において「景観権」が認められることはなかった。ようやく、2002年の国立マンション訴訟の判決で、東京地裁が大学通りの景観は住民が長期にわたって維持してきた「景観の利益」（「景観権」）を法的に位置づけた画期的なものであった（注5）。

こうした市民の活動を契機として、景観に関する条例や要綱などは、全国の500を越えると言われる自治体で制定されている。この実績によって、ようやく国会や政府において「景観法」制定という動きが生まれたのである（注6）。

1960年代から「革新自治体」、1970年代「地方の時代」、1980年代「市民参加」、1990年代「NPO」や「公民協働」などの言葉に象徴されるように、国から自治体へ、さらには自治体から市民（市民組織）へと、まちづくりの主体が徐々にではあるが、

移行してきたことが分かる。都市づくり・地域づくりはユーザーである市民が、発言権そして提案権を持つようになってきた。2000年代は、さらに執行権も持つことによって、「市民社会」の新たな展開がもたらされつつある。

景観、都市や地域の空間は、まさに市民社会が形成するものであり、市民社会そのものの成熟度を表すものでもある。空間は、単に視覚的な美しさ以上の生活の営みを補償するものであり、文化的で健康な生活つまり生存権そのものに係る基本的な課題である。その意味で、景観法がその価値を認め、社会的な存在、人間存在に不可欠なものとして認めことは評価されるものである。

しかし、国会審議の法案を見ると、景観形成のために「適正な制限」を謳ってはいるが、「経済活動」（「生活」とは別な概念として書かれた）との調和を前提としている点、かつ、基本となる「景観計画」は、他の法令に基づく諸「計画」適合しなければならないとされている点など、景観権が認められたとは言えない点が課題となる。これまでの国土計画や地方計画、諸施設の国の計画など、景観を価値として含まなかった諸計画との「調和」や市町村の他の計画との「適合」が前提とされており、景観、空間の質が相変わらず下位計画として出発しなければならないことが、当面の課題となるであろう。

3．空間の計画

空間の質を問うことで、他の計画も改編の方向に向かうことを期待したいが、合わせて大きな計画の改編はその主体の変化である。つまり計画主体として市民が登場することで、構想計画、方策や制度の設計も大きく転換していくこととなる。

地方分権は、いずれは「自治体や市民の自治権の確立」となるはずである。例えば都市計画制度については、自治体は都市計画決定権を相当程度持つようになったが、一方で都市計画の枠組み（地域地区などの規制、再開発や区画整理などの事業）は変わっておらず、全国一律のメニューで対応せざるを得ない現状がある。また、財源についても財源移譲が進まない地方財政はより悪化しており硬直性をもたらす危惧がある。国が「まちづくり交付金」制度など補助金の統合によって柔軟性を確保するという改善策も、こうした状況では有効なものとはならないであろう。

また、不良債権処理を契機とした一連の社会規制（空間規制）緩和は、自治体の実情や市民の環境を無視して進められている。例えば、住宅の地下室容積の緩和は、大規模な斜面マンションを可能としたため、東京都心近くの市区町村で、貴重な斜面緑地の喪失や近隣環境や景観の破壊をもたらすなどの問題を生んでいる。この点に関しては、市民の反対運動もあり、すでに横浜市などで規制条例を制定するなどの対応がある。自治体からの指摘を受けて、国もその制度問題を認識し改正を図りつつある。このように、自治体がその地域性を尊重する制度を導入することで、国の制度改善も進むということも期待できる。しかし地域の実情を考慮し得ない同様

の問題は他にもある。

一方で、自治体行政の改革も必要であり、財政・行政・政策のすべての面において思いきった改革が求められている。つまり自治体も、自らの分権、市民主権の確立に向かわなければならない。自治体からの権限委譲と市民組織との協働が進みつつあるが、一方で混乱を生じていることも事実である。

明治初期に地方制度が確立されて以来の自治体改革であるとも言え、戸惑いも行政と市民の双方にあるが、NPO 協働事業などの枠組みを広げ、例えば、神奈川県が市民組織と協働する事業を行なうために 100 億円の「神奈川ボランティア活動推進基金 21」を設置するなどの動きが注目される（注7）。

企業活動に目を向けると、都市でも事業所数や従業者数を減らしている。知的産業の成長もそう容易ではないが、新しい需要やそれに呼応する芽が見られることも事実である。都市や地域に関して言えば、地域型産業と創造型産業の二つにそのけん引力を期待できる。地域にある資源（物的、人的、既存産業）と文化や芸術などに象徴される価値である。

都市や地域の活動の担い手である主体やその関係も変わりつつあるが、それを前提に持続的なまちづくりをどう進めていけばよいか、その道筋もまた変化しなければならない。整備や運営などに、行政や企業、市民の協働といわれながらも、その参画の型式や手法を整えることに終始している面があり、実質的な取り組みはまだ進んではいない現状もある。

市民・企業と自治体が協力しお互いの知恵や資源を出し合うためにも、それぞれの資源を適切に配分し活用するための「空間計画」が必要である。しかしこれは従来のハードありきのものではない。都市活動を描き育みながら進められるものである。活動は、人と資金と情報に支えられ、同時に適切な空間を求めている。従って空間計画には、実に多様な要素が含まれていくはずである。

景観法案による「景観計画」は、都市計画区域以外の田園地域や農村地域にも合わせて指定可能であり、かつ計画区域設定と計画策定によって、その時点から建築行為や開発行為、公共施設などについて、「制限に適合」しないのものについては是正勧告ができ、国等の行う行為にも協議を求められることができるとしている。その対象とする行為や内容も景観行政団体（自治体）が条例で広く設定できるとしている。この点は、評価できるものであり、広く活用の可能性がある。

各自治体がすでに制定した景観条例は、景観法によってその法的根拠を持つことが期待されたが、その景観計画あるいは景観地区などが詳細に規程されたことで、再度、制定や策定、指定の手続きを求められることになる。詳細は、今後整備される政令などを見なければ不明な点もあるが、自動的な移行は難しいのではないかと考えられる。特に、景観地区（自治体の条例では、景観形成地区や景観保全地区など）は、都市計画決定を必要とされることで、再度議論が必要となるであろう。

しかし、景観計画区域については、多くの自治体がすでに景観計画を策定してい

ることから、この適用によって、これまで届出と協議という手続きの規程であったものが、勧告や変更命令などの行政措置を行うことができることによって、より実質的な意味を持つことができる。当面は、この景観計画とこれによる制限が効果を持つものと考えられる。

4．小さな単位での計画と支援

空間計画は、広域においても環境保全や成長管理などの視点から必要とされるが、また、市民の日常生活に近い地域、つまり「集落」や「界限」、「地区」の小さな単位において検討されるべきである。

政府が発想した都市再生緊急整備地域もこうした視点があるが、結果は不動産投資の喚起ということに終わっている。地域の明確なビジョンもなく指定されたことにより、かえってその個性が見えないばかりか、周辺や全体の活力を低下させる状況を生んだと言える。また、構造改革特区は制度改正の一つの突破口としての意義はあり、先端産業や教育、農業などの分野で一定の進展は見たが、地域の活力つまり市民や地元企業が主体的に取り組めるための思いきった支援策が打ち出せなければ停滞の危険性がある。

疲弊した地域再生には、挑戦を可能とする支援策が二つの面において必要である。一つは、地域という小さな単位であっても、その全体をマネジメントしていく組織づくりである。自治体という単位では、多様な地域性にきめ細かく対応できないことが多く、地域内の市民・企業・行政が参画する新しい組織で、自ら構想し事業を担う主体を形成していく必要がある。これらの地域的組織を一つの公的主体と認定して、権限や財源を持つことを可能とすることである。

中心市街地活性化法による TMO などはその初期の事例であるが、その法的な権限は不明確でありまた事業主体としても領域は限定されている。その意味では、現在審議中の景観法による「景観整備機構」に期待がされるころではあるが、現在の法案を見る限りにおいては、一定の事業や施設管理を行なう権限を有することにはなるが、その計画策定や運営全般に関わることはやはり限定されている。

もう一つは、資金的な支援策である。地域が再生の軌道に乗るための資金である。これは政府が直接的に行なってもよいが、地域内の企業や市民からの資金、つまり、税の減免となる資金の投入である。自らの地域は自らの力によって再生するということが必要と考えるからである。地域の特性にあった計画と実行である。

生き生きとした地域を描こうとする試みは、いろいろな町にある。これは、地域住民が自らの生活を豊かにしたいという純粋な動機から生まれたものである。地域住民だけではなく、地場産業などの企業活動の中にも見られる。その活動は、地域の価値を再認識するということから始まるものが多い。企業にとっては死活問題で、地域ブランドで何とか売り出そうという経営的な問題もあるが、それでも地域

に目をつける、これは、ある種のゆとり、精神的なゆとりが生み出していると言える。

自分たちの周りに実は価値あるもの、町並や風景であったり、特産品、あるいは祭りや地域コミュニティであったり、いままで目に入らなかったものが実は面白いものであると気がつくのである。また、こうした活動を支援するシステムも徐々に整備されてきた。大都市でも農村部での数多くの活動やその支援策が芽生えているのであり、世田谷区まちづくりファンドや千代田区まちづくりサポート（注8）などの大都市版支援もあれば、鎌倉市民活動センターや岩手県地域づくりサポーター会議（注9）など市民組織が主催するものもある。まちづくりの現場では市民が着々と成果をあげており、大きな流れを生みそして地域の価値とは何かが明らかにされるであろう。

地域は長い歴史を持っているが、近代というわずかな百数十年が現在の姿に大きな影響を与えてきた。都市への集中は、産業や文化を生み活力をもたらしたが、一面では公害などの環境への負荷や地方の疲弊など負の遺産も多く残したのである。近代都市とその空間と生活の疲弊は、つまり自然や歴史的な環境の破壊、環境問題あるいは社会的弱者や女性の社会進出を阻む障害、町並みや居住環境などの質的課題、通勤などの時間の浪費、文化環境の未整備など多くの点が指摘できよう。これらの複雑な問題も実生活に立ち返って見ればその糸口や改善の方向も見えてくると言える。つまり小さな単位でとらえることで現状を正確にとらえることができるのである。

（1）計画や方策の調査事業

1970年代以後、身近な環境についての関心の高まりを受けて、「地区カルテ」（注10）が作成されるなどの動きがあり、その後「地区計画」が都市計画法により規定され、住民発意の計画決定も可能となるなどの展開もあった。近年では、インターネットの普及や地理情報システム（GIS）など進展があるが、まず都市や地域についての防災・防犯あるいは文化や産業にいたるまで詳細な調査が必要である。

特に、活用しうる資源について地域が十分に理解する必要がある。こうした調査にかかる費用は、何か事業が前提でなければ確保できなのが現状である。政府が進めようとしている「地域再生」もいたずらに結果や事業を求めるのではなく、地域調査に資金を提供すべきであって、構想はじっくり練ることが必要である。

地域再生（注11）は、地域ができるだけ小さな単位で取り組めるような支援策を用意すべきである。構想計画、事業企画の作成には、まずニーズを的確に把握することで、解決策も異なることになるのである。地方都市では人口1万程度から大都市でも5万人程度が、実情を把握し問題を共有できる最大の単位である。雇用や教育、福祉、文化、環境、景観、交通などの要素が含まれ地域としての自律性がある

ことで、ビジョンすなわち構想計画が立案でき、かつ実行の手だても見いだしやすいと言える。

(2) 生活景の整備事業

1970年前後に、都市デザインはアメリカにおいてその役割が注目されることになる。日本においても横浜市が導入を始め、形は違うが京都市や金沢市、倉敷市などが景観保全や歴史的環境保全を自治体政策として取り上げることになる。これは、従来の自治体政策（特に都市計画）や施策（郊外の新都市開発や既成市街地の再開発などの事業、さらには地域地区制による一般規制）の限界が明確となったことに起因しているのである。

これは先進国の都市化と対応の共通の課題となっており、1967年に創設されたニューヨーク市の都市デザイン・グループの役割を見ても明らかである。当時の市長であるJ.V.リンゼーは「都市の孕む諸問題や将来性こそ、国家の最先端の関心事でなければなりません。・・・私はニューヨーク市長に就任したとき、公僕としての伝統的な美德を持ちつつも、前代未聞の問題に立ち向かい、むしろ絶好の好機としてそれに取り組み、新鮮で有効な解決策を考案しうる能力を持った市職員を勧誘し登用しようと努力しました。」（注12）と振り返っている。

その背景には、都市や地域をビジネスや住宅と機能別に分離し道路と形態を与える機能主義的な政策や計画の矛盾があった。この点については1961年にジェーン・ジェイコブスが「アメリカ大都市の生と死」（注13）により、都市や町の衰退と「生産力」を失いつつある状況を描き、それまでの道路・交通・住宅・公共施設の計画、大規模開発計画あるいは建築規制などがもたらした「さらなる荒廃」を指弾した影響が大きい。都市の持つ「多様性」と、密度の高い「小さな単位」という都市本質を生かすことを提唱したのである。

今日の日本の都市や地域は、1960年代とは全く異なる社会経済的な背景に置かれているが、一方で1960年代までに経験した問題が解決されていない現状がある。そこに大きな問題がある。70年代以降、日本においてのそれぞれの都市や地域で努力が積み重ねられてきたにも関わらず、残念ながら都市を魅力的な生活の場として再生しようとする市民的（社会的）な合意が形成されていない。

無論、この10年ほどの市民まちづくり活動は、新しい動き（運動）を感じさせるものではあるが、依然として都市や地域を単なる利潤追求の場、不動産価値としてのみ評価し、次々に消費してしまう傾向は相変わらず大きい。

こうした流れを変えるには、市民自らが生活の場を変えていくという意思を示すことが必要となる。これまでの国家政策や都市政策、地域政策は、個々人の生活の場、生活空間あるいは生活風景といった「統合された空間」をイメージしてきた訳ではない。縦割り行政あるいはセクショナリズムがこれを阻んできた訳である。国

家政策や地域政策が依然重要であることには違いはないが、国や地方の行政がきめ細かく、「小さな単位（地区や町、集落、コミュニティ、界限）」に対応していくことは難しい。

小さな単位では、市民が自ら発想し自ら行動をおこすことが可能であり、そこに市民自治の実感が生まれてくる。豊かな地域をつくる条件は、市民自治そして地域自律である。これを地方行政（自治体）がどう支援できるか、さらに国がどう支援できるのかという視点が求められている。小さな単位で生活環境を回復する、そこでは実現できないものを、自治体が、そして国がという補完関係にある。

現在、全国にはそれぞれの地域特性を生かした成功例が数多くある。この小さな成功が、日本のシステムを変える。

5．空間形成の方策

（1）空間の目標を描くガイドライン

都心地区や歴史地区、あるいは港湾地区の再生に関する実践は、1970年代以降大きな成果を上げてきた。また、市民的な支持も広がり、都市デザインの展開にとって大きな財産となった。特別な地区ではあるが、イメージを共有化することができたのである。つまり具体的な目標の設定（就業人口や交流人口、あるいは歴史的な景観の保存など）をもとに、公共・民間の投資の考え方を含めて、ガイドラインによる空間像の明示が、一つの方法や技術としても定着した。それ以上に大きな貢献は、複雑な課題に対する合意形成や意思決定などのプロセスを整理しえたことである。無論、それぞれに試行錯誤で進めた結果であるが。

また、地域地区などの法的規制の活用、地区計画やまちづくり協定といった合意型制限、条例や要綱などの地域性を活かす多様な手法を編み出してきた。さらには、インセンティブ制度（注14）などの民間投資の誘導、市民参加や地域組織（商店街組織やまちづくり協議会）との連携などの手法としても充実したものとなった。ことに、市民参加の促進については、都市デザインが世田谷区を始め身近な生活環境に取り組み始めた1980年代には飛躍的に進展した。これらの活動から、まちづくりワークショップを始め参加の手法、計画策定への市民参加などのプロセスの改善、あるいは市民主体へと移行していくシステムが生まれたのである。

これらのまちづくりの理念は、生活者の視点に立ち、身近な生活を取り巻く「環境（自然や生態系、さらには緑地や海浜河川や農地）」と「風景（景観や町並み、生活空間や社会空間）」を生かして、そこでの生活の質を高めることにある。この場合に一定の環境・風景を共有する自治体の集合、例えば河川流域圏や湾岸圏という一定のエリアにかかわる問題解決と将来予想される課題に対する計画的対応も重要となる。つまり空間的にも時間的にも、現在の一生活者の利害や価値観を越える

視点で「環境・風景」を保護保全する政策も考えなければならない。

そのためにも、まず基本となる現在の都市や地域が築き上げてきた「個性・固有性」を再認識しなければならない。特に「自然や歴史の資源」とともに、地域の産業を含めた「生活の文化」そして地域社会を支える「生活の規範」という3つ要素が大切である。これらは、戦後の高度成長期やバブル経済期の成長拡大施策によって、我々が失った環境であり文化である。

ここでは「風景」が一つの尺度であり、また地域のイメージを与えてくれるものである。「普通の町」といったが、同じような標準的なといったことではなく、普通の町にも多様性や個性が十分に読み取れるのである。風景は、自然環境から人間社会の蓄積まで多様な要素を含み、活用しうる資源でもあり、地域に共有された理念として再評価すべきである。そこに地域の空間形成の新しい発想を見いだすことができる。

平成11年(1998)に世田谷区で「風景づくり条例」が制定されたが、その実質的な運用は「地域風景資産の選考」から始まっている。市民の手で進められ、2年に及ぶ作業や議論により平成14年には36件が選定された。これは、「区民および事業者が地域の個性や魅力を共有し、風景づくりを推進する手がかりとなる」(注15)ものを選定しており、募集から現地の調査から、評価の視点やその保全プランをめぐり市民主体で議論や整理が行われてきた。多くの市民が共有できるものであるか、どうこれら进行评估するのかさまざまな角度から検証が加えられてきた。最終的には公開で選考が行われたのであるが、内容は多様で条例を検討した時点よりも幅の広いものが対象となった。河岸、緑地、農地、並木、石垣、公園、住宅地、坂道、野草の径、など、いずれも地域に共有された価値の表出でもある。

「風景とは解釈であり、空間を見つめる人間と不可分なのです。」(A,コバル)という考えからすれば、同じ風景(現実にはあり得ないが)を見ても、感ずるところが違い、評価も異なるものである。世田谷では地域風景資産の選考過程の議論から、風景資産の要件として(1)風景としての資産の価値がある(2)地域としての共感・共有がある(3)風景づくりにつながるアイデアがある(4)コミュニティづくりにつながる可能性があるという視点が示された。様々な議論の末に、風景資産あるいは風景に関する考え方が見いだされてきたことがわかる。

ここで得られた地域風景資産やその選考のための上記の4条件は、「達成目標とってよいかもしれませんが」とあるように、今後のまちづくりを考える基本となるものである。条例においても、風景資産活用指針や風景づくり団体登録、近隣の人が行う界限宣言あるいは界限形成地区指定などに展開していくことが期待されている。この世田谷の方式は、徹底した市民参加あるいは市民主体で行われているところに意義があり、市民を取り巻く環境・空間は、市民自らがその評価をしていくことが重要視されている。

この地域風景資産を通して、それぞれの生活空間の目標が、具体的に描かれてい

く。それがガイドラインとしていずれ定着していくことになると思う。

(2) 空間による総合的な調整

空間的に現代都市の問題を捉えることは、実は多くの問題を総合化して解決していく有効な方法と言える。これは、環境への負荷の問題だけではなく、例えば福祉についても行政の資金・人材や施設だけでは賄えず、地域社会や他の民間サービスとの連携が必要で、かつ他の生活インフラである医療やあるいは文化・教育・余暇などの活動との複合や連携が不可欠である。そのための空間的な調整なくして合理的な問題が解決できないと言える。空間資源を有効に活用する時代にある。「人間はある空間を占めることによってかろうじて生活することができる。空間は人間存在の基底にあるのであり、生活は人間存在を空間的に表現したものである。生活の1コマ1コマが空間を形成する。」

自然空間と都市空間のバランスを保つことは、量的バランスから質的なバランスへと展開する。どのような自然や生態系を保全回復すべきか。また、風土や風景や景観も重要な視点となる。これは、またコンパクトな都市形成を促すものである。職住近接など都市活動が集約され、ある程度の自立性を持った親密な市街地がクラスター状に展開するといった市街地像が議論され、その具体的な構成や実現の方法が見いだせなければならない。

多様な活動や新たな活動を許容する空間。生活スタイルや都市活動の多様化に合わせ、市街地でも用途の混合や複合化を始め、居住や就業、産業や商業、文化にも新しい関係や創造を生む空間が必要となる。さらに、従来の都市施設(街路や公園、公共建築)などにも大きな変化がもたらされる。時代やニーズにあったものに改変される必要がある。

場や地区の特性や個性を強めるために空間計画(景観法では景観計画)は、より具体的で分かりやすい「デザインガイドライン」として示される必要がある。このデザインガイドラインは、空間の価値が明示されているものであり、これに基づきさらに個々の建築などについての議論が深められることになる。すなわち硬直的な形式審査(例えば、建築物のなどの数値による確認)ではなく、ひとつひとつの質を問う「デザインレビュー」(デザイン審査)によって行われるべきである。

一方で、環境問題を契機として広域の計画や管理運営も重要な課題となってきたが、広域における環境計画は、自然の保全や回復と開発の抑制や効率的市街地の再編などの空間的な方向性なくして最終的には決められない問題である。シアトル都市圏の成長管理型の広域計画は、その実行に際しては、都市レベル、地区や近隣レベルの計画と連動して、実効性を担保している。広域から地区にいたる空間の計画と管理は、上下関係ではなく並列的な関係を持つようになると考えられる。

つまり、今後持続可能な開発や社会は、全体的な視点から量的な問題として、施

設の配置や規制方策が議論となるが、生活そのものあるいは生活空間のありように関連しており、環境問題は部分から身近な視点からの積み重ねとして解決すべき側面も大きい。

6 . 空間形成のための制度設計

身近な生活を取り巻く空間の計画を考えると、中心市街地や郊外の再編には、それぞれの地区の特質にあった建築等の規制や事業が立案される必要がある。地区の単位も多様化していくであろう。決まった大きさや一律の線引きではできない。共有された場所性の重視することになる。したがって、小さな単位での計画もありまたその相互の連携もあるであろう。こうした空間計画を前提として、町並みや街区形状などの特性にあった基準を、都市計画法や建築基準法などの一律の基準によらずに定めることができれば、活動と空間の適切な関係が生まれてこよう。

空間の個性、地形や歴史、文化や活動などの特徴に合わせた、ルールや制限を再度設定し直す必要がある。現在の都市計画制限は1968年の法改正により高さなどの形態制限から容積率制の導入により開発や建築の自由度が確保された。しかし、環境や空間の質は十分には考慮されてこなかった。むしろその画一化を押し進めてきたと言える。

その反省も踏まえて国が提出した景観関連法案は、都市や農山漁村の良好な景観形成の基本理念などを定める「景観法」、都市計画法や屋外広告物法などの改正、緑地保全の規制や緑化規制などの都市緑地保全法改正である。

景観法を取り上げて、再度現実的な効用を検討してみる。詳細を記述することはできなが、この法案は、都市域（計画区域）だけではなく、その周辺の田園地帯あるいは、農山漁村等にも適用されるものである。また、景観の形成を図るため、基本理念及び国等の責務を定め、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等の空間形成のための新しい規制手法を導入した。さらに、景観整備機構による空間形成や管理運営の支援措置を定めたものである。

都市に関わる法令では始めて、景観の価値とその社会的な意義を定義したもので、「豊かな生活環境の創造に不可欠のものである」とした点は評価されるものである。この基本理念に沿って、国あるいは各自治体は、関係法令の抜本的見直しや諸計画の見直しを進める必要がある。また、当面の想定される課題として、幾つかの点を指摘しておきたい。

(1) 景観条例との関係

景観法は、各自治体が1960年代から取組み整えてきた景観条例の基本形式を踏襲しているとは言え、各地の実情にそって定めた内容を網羅するものではない。従っ

て、景観条例を制定している自治体では景観法の諸規定との間で調整が求められる。各自治体もその対応は現在検討中にところが多いと聞くが、東京都議会での議論などを見ると、景観法と景観条例の併用と考えている。実務的にはそういう判断がとられるだろうが、これは市民的には非常に分かりにくいものとなる。法的根拠を持つ景観地区と任意条例という不安定な根拠による景観地区が混在することになる。景観がこれまで都市計画法や建築基準法（風致地区・美観地区を除けば）に明確な規程がないことから、目的の異なる制限をかけることができたという点もある。つまり、景観法制定によって、景観条例は逆に根拠を失うことにならないかという危惧である。今後の政令などの運用の状況にも注視が必要である。

（２）景観計画の展開

景観計画に、一定の権限（行為の制限と届出、勧告や変更命令）を与えたことは高く評価できる。これまでの条例による景観（基本）計画は、おおまかな考え方や方針を示したものに過ぎないものが多く、実質的には地区を指定し基準を設定しえた地区にのみ制限が加えられていた。言わば、景観地区を特定するための計画が多かったわけであるが、近年のものは具体的な目標像を示しているものもみられる。これらに一定の根拠を与えるものであり、景観法の景観計画はその活用の幅が広いと考える。行為の制限となるものも、基本は建築や工作物、開発行為などとされているが、条例によって定めることができるとしている。

都市計画決定を伴う景観地区の指定によるものは、相当の議論が必要であり策定までに時間を要すると思われるが、市民との適切な議論を踏まえて当面は景観計画（区域）によって、広くあるいは地区の実情に合わせた方向づけや具体的な指導、誘導、制限を行うことが可能となると思われる。

言わば、この段階で市民あるいは地区住民との議論によって、あるいは自発的な市民の提案によって、ガイドラインを設定し、個々の建築活動や公共事業などを一定程度制限、あるいは、協議によって誘導していく。これにより、デザイン審査を行うことが可能となり、個々の事案を通してさらに適切な基準を見いだしていくことができると言える。この過程に、市民の議論がさらに反映できれば、景観計画自体も進化していくことができる。他の法令や制度も総合的に運営できるような建築物の色形に限らない総合的な空間計画としての進展が期待される。

その意味でも、景観計画は、全市町村域を対象としたものと各地域や地区を対象としたものの２層構成が望ましいと考える。大きな自然や風景を対象とした保全的あるいは環境的な空間計画と、地区の特性や市民の身近な環境や空間の質を問う空間計画から成り立つことが必要であろう。また、それぞれの議論や決定のプロセスも合わせて重要となる。

(3) 建築等の審査制度

景観法案は、景観地区内では建築物や工作物などを、地区の制限（都市計画）に適合するかどうかを市町村等が認定するとある。「認定」の範囲がまだ明確ではない点や、建築確認との関連も含めた整理が、今後は特に重要である。

建築確認制度は、その創設時から不明確な仕組みとしてされてきた。法令に沿えば、地域性などの実情、あるいは法律が予見していない事態に対しても、自治体（特定行政庁）はそれを是正することができない制度である。これを補うために、自治体はさまざまに条例・要綱を編み出してきたのであるが、確認という行政処分はこの自治体の意思や市民の声とは無関係に働くものであった。建築許可制への移行も議論されたが実現はされなかった。今回の認定制度は、「色彩・デザイン」も規制できるとあるから、単に数値基準にあっていればよいということではなく、一定の（数値）基準はあるが、ある種の判断を景観行政団体（市町村長）が行いえるということである。従って、景観計画などで、考え方や方針、基準などのデザインガイドラインを示せば、微妙な判断は最終的に市町村長が行なうこととなり、実質的な許可制への移行として捉えることができれば、かなり柔軟なそして魅力的な建築物や町並の誘導が可能となるのではないだろうか。

景観については、画一的な基準が魅力あるものを生み出すとは考えにくい。それぞれの創意工夫やそれぞれの個性が適当なバランスの中で生み出されてこそ、深みがあり味わいや情感に訴える景観をつくり守っていくことができるはずである。

(4) 景観計画から空間計画へ

景観法は一定の進歩と評価できるが、抜本的な効果をあげうるかといえ、かなり否定的な判断をせざるをえない。先に述べたように限定的であり、さらに現在の景観条例（実際に地区指定を行なっているのは限られた範囲）がすべて移行するわけではなく、景観法によって骨抜きにされる危険性がある。また、景観が比較的狭い範囲で考えられていることである。例えば、公共施設についても対象ではあるが、そのあり方までも計画の範囲であるかどうかは不明である。民間建築の規制策については一定の進展が見られるが、事業や税制などの誘導策については脆弱である。といった諸点である。

広い意味での「景観」は、人々の生活や産業を含めた総合的なものであり、それぞれの政策や施策、個別の法令や事業が統合されてこそ、意義あるものなるのであり、単に一つの分野についての法律が加わったということでは意味がないものとなる。つまり、今後の国土計画や都市計画、農業農村計画などが、一体として生活空間において効果を発揮する必要がある。

そのためには、都市や地域、地区の各段階において、断片的に描かれている政策

や方針を「空間政策」として統合的に考える必要が生じている。本研究会でも議論されたように、自治体が関係法令などを総合的に運用する必要がある。地方自治法による基本構想・基本計画（総合計画）などの位置づけを見直すことの有効な方策である。さらに言えば、物的環境に係る個別法とそれによる個別計画を統合した「空間計画」が策定されるべきである。

これまでの土地利用計画（あまり鮮明なものはないが）を、さらに具体的に緑地保全や開発の抑制、あるいは機能を集約していく地区の発展像、あるいは歴史地区の保全、などと市民が理解し判断できるようにすべきなのである。特に、地区レベルにおいては、イメージまでも具体的に示すこともできるはずである。しかし、これは一種のガイドラインであり、「目標像」である。これが市民や関係者の理解を助けて、それぞれがどう参画すればよいかを知ることができるものである。

特に、今後の縮減化社会においては、新たに空間が創られるというよりは、如何に今ある空間を有効に使うか再生するか、あるいは漸進的に改善していくかが問われるわけである。従って、計画も整理しやすいはずである。また、これらは法的な制限となるものと、目標として示されて具体的な建築や開発を通して相談、協議し、調整を通じて実現されていくものが当面は並行するであろう。こうした個別審査の積み重ねで、明確な将来像となり定着していくものが必要と考えられる。市民の視点にたった、市民とともに考える、そして市民が作成する計画に結実するプロセスが必要なのである。

（５）自治体の体制づくり

再度、自治体はその総合的な施策と運営、そして市民との協働を考えなければならない。例えば、各種審議会や市民参加のプロセスは、現在はそれぞれの法令（計画）によって個別に行われている。市民的にみれば、分かりにくくまたすべてに参加し意見を言うことなどは不可能であろう。特に、身近な地区に関するものは分かりにくい現状がある。行政組織の総合的運営もあるが、審議会の統合やその権限の調整などは当面の課題である。

景観を始め、生活空間に関する計画や制限は、景観法によらずとも多様な対応が可能であり、必要な条例や要綱は市民的支持さえあれば、迅速に策定、制定されるべきものである。そうした積極的な自治体の姿勢が、市民の関心や参加の道を開き、実質的な効果をあげるもっとも効果的な方法である。市民の参加や決定への関与は当然に充実されるべきものであるが、一方で自治体行政が、判断をすべて市民に転化することは自治体の本来の役割、つまり市民が直接行うことのできない作業を担うべく付託された役割を放棄することになる。自治体の取り組む姿勢自体が問われる時である。

注

- (注1) 国土交通省編「国土交通白書平成15年度版」p.19
- (注2) 環境省「新環境基本計画」では、「産業公害に象徴される著しい公害を第一の環境の危機とするならば、現在、私たちは、大量生産、大量消費、大量廃棄を前提とした社会のあり方そのものを変えない限り解決のできない第二の環境の危機に直面している」として、「環境に配慮するルール」として社会規制と「税財政等の経済社会システムや国土利用、社会基盤の環境配慮型のものへの転換」など既存の施策の見直しを歌っている。
- (注3) 1998年12月に特定非営利活動促進法(いわゆるNPO法)が施行されたが、ちょうど5年間、2003年11月30日の累計で14199団体が認証された。NPO法では「特定非営利活動法人」である。『NPO法の運用指針(2003年12月18日改定、内閣府国民生活局)』では、「自主性、自律性を尊重する観点から、様々な形で行政の関与を極力抑制しており、設立手続において認証主義を採用・・・市民によって育てられるべきであるとの考えがとられている点が大きな特徴となっている。こうした中で、現在多くのNPO法人が設立認証を受け、各地で様々な活動を行っており、新たな公益活動の担い手としての期待が高まっている。」としている。
- (注4) 文化景観は、1992年に世界遺産委員会において保護の優先分野として認定された。世界遺産委員会の文化景観の定義は(1)人工的に設計され創造された風景。芸術的観点から造られた庭園や公園風景を含む。(2)社会、経済、行政、宗教上の指導のもとに構築され、その後自然環境により現在のかたちに至っている景観。(3)宗教、芸術、文化と自然の要素とが合わさった景観。のいずれかに当てはまるものとなっている。
- (注5) 2002年12月18日の東京地裁において、国立市大学通り沿いの高層マンションに対する判決。80年にわたり守られてきた景観の維持に努力してきた住民の権利、利益を認定するもので、高さ20mを越える部分の撤去を求めた。詳しくは、東京市政調査会「都市問題 第94巻第7号 特集：都市景観を考える」2003年7月号
- (注6) 国土交通省「美しい国づくり政策大綱」平成15年7月「国土交通省およびその前身である運輸省、建設省、北海道開発庁、国土庁、交通政策、社会資本整備、国土政策等を担当し、この経済発展の基盤づくりに邁進してきた。その結果、社会資本ある程度量的に充足されたが、わが国土、国民一人一人にとって、本当に魅力あるものとなったのであろうか」とし、「社会資本の整備を目的でなく手段であることをはっきり認識していたか、量的充足を追求するあまり、質の面でおろそかな部分がなかったか、等々率直に自らを省みる必要がある。」と施策に基本的な転換をうたっている。

- (注7) 神奈川ボランティア活動推進基金 21:1000万円を限度とした事業への負担金、200万円を限度とする補助、その他表彰などの奨励を行なう。事業は公募し外部委員による審査で決定。詳しくは、<http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/kikin/21gaiyou.html>
- (注8) 1998年に始まった支援事業で、千代田まちづくり公社が主宰しているが助成金は区内の企業の賛助金によるものであり、区内在住者だけではなく企業人や学生にも広く門戸を開放していることが特徴である。
- (注9) 2000年に始まったもので、カシオペア連邦と名付けられた5市町村のエリア内の市民活動団体が協働して行っている支援事業であり、県および自治体と地元企業や個人が資金的な支援をしている。運営を行う団体もNPOであるところが特色である。
- (注10) 高知市の地区カルテが初期の事例と言われている。多くは地図上に土地利用や緑、公共公益施設の分布、あるいは問題力所などを図示したものであり、評価はあまり図示されていないものが多い。
- (注11) 首相官邸・内閣官房に地域再生本部が、2003年10月に設置された。同年12月には「地域再生推進のための基本指針」が発表された。地域経済の活性化と雇用創造のために、提案をもとめ再生本部で支援策を決定している。具体的には補助金の統合など。国が地域再生計画を認定。
- (注12) Jonathan Barnett [Urban Design as Public Policy] 1974 Architectural Record, a Division of McGraw-Hill, Inc. (邦訳 ジョナサン・バーネット著「アーバンデザインの手法」六鹿正治訳 1977 鹿島出版会)
- (注13) Jane Jacobs [The Death and Life of Great American Cities] 1961 Random House, Inc. (邦訳: ジェーンジェイコブス「アメリカ大都市の生と死」1977 黒川紀章訳 鹿島出版会 注・第4部の戦略については割愛されている)
- (注14) 代表的なものとして、都市ではインセンティブ・ゾーニングが用いられてきた。環境改善に貢献する開発に対して容積などのボーナスを与えるものである。しかし、過度のボーナスはかえって提供された広場の環境の意味を失わせ、むしろ悪化させるあるいは行政の理念や能力が欠如すれば交渉による不透明な判断があるなど、アメリカでは規制を強める傾向にある。一方で、税制インセンティブやTIFなど公的投資と税収の連動などの方策が生み出されてきた。政府の「都市再生」政策が相変わらず容積などの緩和策を中心としていることとは対照的である。
- (注15) 世田谷区風景づくり条例第3章地域風景資産第12条

第9章 住宅・住環境整備と都市計画制度

大妻女子大学社会情報学部助教授

松本 暢子

1. はじめに

近年、良好な居住環境の形成が都市づくりに求められている。そもそも都市とは、多くの人々が集まって住むための空間であり、「住みやすさ」が前提であった。しかし、近代都市づくりの過程において、急激に人口が集中し、第二次第三次産業が集積するにつれて多くの問題をかかえるにいたった。この間の都市づくりは産業優先で進められ、「住みやすさ」を蔑ろにしてきた結果といえる。

しかし、少子高齢化の進行にともない、都市空間のバリアフリー化が緊急課題となるとともに、環境問題への対応から都市のあり方事態も考え直さざるを得ない状況である。

本稿では、「住みやすさ」を実現するために、住宅および住環境整備の現状と都市計画制度上の課題を整理し、改善方策を検討してみたい。以下、住宅需要の変化にともなう住宅・住環境政策側の問題を整理し、その後、現在の住宅系市街地で生じている問題を取り上げて都市計画制度との関係について触れる。そして、最後に今後の課題として、「住みやすさ」の実現のための都市計画と住宅・住環境政策の問題を検討する。

2. 住宅需要の変化のなかでの住宅政策の転換

(1) 住宅需要の変化にともなう問題

1) 人口の少子高齢化による人口・世帯構造の変化

人口の少子高齢化は、高齢者と子どもらとの居住関係やライフスタイルの変化をもたらすほか、総人口の減少をもたらすものとされている。こうした人口および世帯構造の変化は、これまでの世帯向けを主体とした住宅供給では、需要に的確に対応することが難しくなっている。

たとえば、これまで標準世帯とされている「夫婦と子どもからなる世帯」が減少し、結婚しない人々の増加、子どもを持たない夫婦などが相対的に増加している。そのため、「夫婦と子ども」の世帯を想定した世帯人数と家族関係に基づく寝室数を確保する「nLDK」の間取りによる型別供給では、中高年の単身者や夫婦のみの世帯のニーズに応えるものとなっていない。そして、多くの宅地の供給では、これらの住宅の延べ床面積を可能とする敷地計画がなされ、住宅地が建設されているため、

建売分譲住宅購入者からは、住宅が広すぎたり、部屋数が多いなどの不満も生じている（注1）。

すなわち、生活水準の向上やライフスタイルの多様化、世帯構成比の変化に対し、こうした建売分譲住宅やマンションなどの標準世帯を前提とした既成の間取りが対応しきれないケースが生じている。そして、こうした住宅を前提とした住宅地の建設、あるいは住環境整備では、今後のニーズには応えきれないものと考えられる。一方、寝室数が少なく1室あたりの面積が広い住宅や、リビングルーム等の空間を広くとったもの、趣味などのための居室、洋間のみで和室のない住宅などが供給され始めている。民間による住宅供給は、ニーズの変化に応えるべく新たなスタイルの住宅建設が進められているのに対し、住宅地および住環境は十分に対応しているとはいえない。これまでの供給および計画論では、十分に需要に応えるものとなっていない状況が明らかである。

さらに、人口減少が見込まれるなか、新規に住宅取得する世帯の総量が減少し、住宅需要「負の時代」と言われている。第2次ベビーブーム世代の結婚期が過ぎると、住宅需要が拡大する可能性は小さい。老朽化した住宅等の建替え需要が中心となり、新規供給は限られた量にとどまるものと考えられる。そのため、現在、第2次世界大戦後の住宅難の時代以降、住宅の新規供給を機軸として進められた住宅政策の転換点にたっており、新規供給（フロー）からストックの維持管理・改善が重要と考えられる。

したがって、既存の住宅ストックとニーズがミスマッチを起こしており、また、住宅ストック全体を見渡すと、必ずしも良好な水準にあるとはいえないものも含まれている。そのため、既成の住宅および住宅地の維持管理と更新による改善が緊急の重要課題と考えられている。

2) 歩いて暮せるまちづくり

近年、高齢者の増加に対し、「歩いて暮せるまちづくり」「安心、安全なまちづくり」が注目されている。とりわけ、自動車交通に依存した大都市郊外部や地方都市において高齢者が自立した住生活を送るためには、コンパクトで歩いて暮せる範囲に、日常生活用品の商業店舗や行政サービス拠点、金融機関、病院、コミュニティセンターなどの居住関連施設が立地していることが望まれる。しかし、多くの高齢者は拡大した市街地に点在して暮しており、「歩いて暮せるまち」とはなっていない。

さらに、コンパクトな都市が掲げられる背景には、人口の高齢化ばかりでなく、環境問題や中心市街地の衰退、治安の悪化等の居住問題が顕在化していることと無関係ではない。自動車交通による環境への負荷に加え、自動車利用による小売商業への影響やライフスタイルの変化は、住宅や住環境へのニーズを変化させ、多くの問題を突きつけている。そのため、高齢化の進行にともなって、住宅および住宅地の住環境保全のための維持管理や保健福祉を始めとしたさまざまな行政サービス二

ーズが今後、より拡大していくものと見込まれる。

3) 拡大した郊外部の再編成

自動車交通の発達、市街地を飛躍的に拡大したといわれる。特に大都市の郊外部では、1960年代以降、住宅および宅地の供給が盛んに行なわれ、スプロールが問題とされた。近年のバブル経済と言われた時期にも、通勤の限界まで住宅地開発が行なわれたが、立地条件や居住環境条件の良くない住宅地では、住宅が建設されずに空き地のまま放置されたり、空き家化している現状が報告されている(注2)。実際に、バブル経済の崩壊後の地価下落により、既成市街地内部の住宅、宅地が購入可能な価格となったことから、居住者が定着していない住宅地では、居住者の増加や安定し安定して暮せる環境としていくことが困難といえる。さらに、居住者の高齢化により自動車利用が難しくなると、こうした住宅地に住み続けるのが難しい。合わせて基礎自治体による行政サービス提供において、その効率が悪い状況といえる。

そのなかでもニュータウンの衰退が注目を与えているが、むしろ、量的にも大きく、より広範に広がる郊外部の問題は深刻である。空き地空き家化による治安悪化や維持管理の不十分さとともに、居住者減少による利便性の低下、行政サービスの効率性の問題などを考えると、こうした居住者の定着していない郊外部を、いかに再編成していくのかが、遠からず重要な社会問題となることは明らかである。

(2) 住宅政策の転換

1) 社会資本整備審議会住宅宅地分科会による建議案「新たな住宅政策のあり方について」

2003年6月24日に、社会資本整備審議会住宅宅地分科会による建議案「新たな住宅政策のあり方について」が公表された。その冒頭では、前述の住宅需要の変化に加え、これまでの政策の柱であった住宅金融公庫と都市基盤整備公団の特殊法人等改革を踏まえて、新たな住宅政策を検討する必要があると述べている。

この建議案のなかで基本理念として挙げられているのは、公的 direct 供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ、市場重視の政策に不可欠な消費者政策の確立と住宅セーフティネットの再構築、少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成、街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策への4点である。これまでの住宅難解消をベースとした住宅供給主体の政策からの転換が強調され、「市場重視」の方針が打ち出されたといえる。

市場重視という姿勢は、都市計画行政や建築行政を中心として基礎自治体行政に大きく影響を与えることになると考えられる。これまでも、民間賃貸住宅のストックが貧弱であるために、その居住水準の低さや公的住宅居住者との公平性の問題、

家主への過重負担とその結果としての居住差別などが顕在化している。そのため、借地借家関連法における過度な規制が行われ、健全な借家経営を圧迫し、供給が遅れていたといわれている。したがって、市場での競争力のある地域とそうでない地域の場合での、民間賃貸住宅供給のあり方を明確にしていくことが必要である。地域の住宅・住環境事情に応じた住宅供給を可能とするためには、土地利用計画および規制にあたって十分な考慮が必要となるものと考えられる。商業的利用と居住用では、当然ながら居住用の空間は市場の競争力は弱く、これまでも、都心地域での開発に対して住宅付置義務などを課しているが、こうした対応を地域の土地利用計画においてきめ細かく対応していく必要が生じるものと考えられる。

2) 住宅政策の意義

建議案で用いられているセーフティネットという用語にあるとおり、生活保障の基礎としての住宅政策は、どのような社会体制下においても必要と言われている。住宅の商品としての特殊性から考えて、市場重視の政策をとる場合は、より重要なものとなろう。市場の競争原理の中では供給されない種類の住宅供給と、市場の行き過ぎた競争を是正する役割が住宅政策の中心とされる。その際、マンション等共同住宅や公共施設・公共空間の維持管理に加えて公共サービス提供などが備わった安全で住みやすい住環境の維持保全、あるいは自立した日常生活を営むことができるような居住機能をもった市街地形成とその管理が求められる。

すなわち、「住宅」単体の供給政策ではなく、そこに住む人々の安全で豊かな暮らしを実現する住生活の保障であり、住みやすさをもたらすための住環境整備を含んだものでなくてはならず、「居住政策」としての意味を持つ必要が生じている。そのためには、関連法制度等との連携は不可欠であり、都市計画の役割は増すものといえる。

3. 住宅・住環境整備における現状と今後の方向性

(1) 住宅市街地で生じている問題

1) 地価下落後の東京の既成市街地で生じている問題

地価下落によって首都圏の既成市街地では、大規模敷地の土地利用転換が起こり、こうした敷地での高層マンション建設問題、マンション供給過剰から売りやすいミニ二戸建住宅建設などが行われ、住環境の悪化や周辺住民との紛争を招いている。また、中心市街地の活性化にともなう規制緩和策の可否など、都市計画行政の根幹を揺るがすような事態も生じている。

これまで多くの自治体では、一定規模以上の開発に対する開発要綱による指導を行っているものの、これらの指導が守られない開発が急増している。同時に、違反

建築が増加しており、住環境の悪化や劣悪な住宅ストックの形成が懸念されている（注3）。大規模敷地の場合は、従前の用途に応じた規制内容となっているため、その後の土地利用によっては規制内容を見直す必要があると考えられるが、現状では従前の規制内容にもとづいた開発が計画されるため、周辺環境を大きく変えることが問題となる。とりわけ、総合設計制度を適用した高層化計画は周辺環境への影響が大きく、開発計画に対する検討が十分に行われるべきであるが、実際には困難となっている。

こうした大規模敷地の土地利用転換が進む浦安市や江戸川区でのマンション供給の結果、幼稚園や小学校の定員超過が問題になっている。このような大量な住宅供給が、行政への過大な負担を生むことやそのために必要な基盤整備が遅れてしまうことは、1970年に町田市が発行した「団地白書」で明らかにされている。1970年当時よりも、行政サービスへのニーズが高まっている現在、行政の許容量を踏まえた住宅供給の管理が必要となっている。

さらに、既成市街地での相続が起こると、敷地分割の進行や共同住宅化などが行われ、それまでの住環境を大きく変えることがわかっている。しかし、郊外部や立地のよくない住宅地やマンションなどでは、相続後の処分がなかなか進まずに放置される住宅が増えつつある。そのため、住宅地やマンションでの防犯上の問題や建物等の維持管理の問題が顕在化しつつある。基盤整備や行政サービスの供給が十分に行えることを前提にした開発が行われなければならない、地域環境や居住者の合意にもとづく新たな開発指導行政のあり方が検討されるべきだといえる。

2) 基礎自治体の主体性と責任

地方分権にともない、市町村に法定の都市計画審議会が設置され、市町村の決定範囲が拡大した。昨年度の自治体へのアンケート調査で指摘されたように、都道府県との協議など多くの課題をもとらしている。しかし、今後とも基礎自治体である市町村の果たす役割が拡大していく流れは必至である。

そのため、市町村の地域ごとのデータを蓄積し、その分析を行うことが求められる。現在までも、こうしたデータの蓄積・分析を着実にやり、計画や行政現場で活用している市町村も少なくないが、その活用の仕方にはかなりの格差が存在している。IT化の進むなかで、こうしたデータの蓄積・分析・活用は、以前よりも容易になっており、こうした体制の確立が今後の都市づくりには欠かせないものといえる。とりわけ、住民参加が必然となったなかでは、こうした客観的データが計画立案および合意形成の有効な手段となる。こうしたデータの公表も含めて、市町村に課せられた課題は小さくない。

また、こうしたデータにもとづく分析は、地域の実情に適した計画立案のみならず、規制誘導にも有効となる。最低敷地規模や高さ制限などの規制において、現状の土地利用状況や建物の高さ等の現況をいかに客観的に正しく把握しているかが、

その政策判断を明確化するものといえる。そして、市町村あるいは地域独自の計画、規制誘導手法を可能にするものである。地方分権がより一層進むと、都市計画の独自性が市町村のアイデンティティを醸成するとともに、地域間競争の勝利の大きな要因となるに違いない。

(2)より良好な住環境形成のための課題 HOPE 計画から住宅マスタープランまで

1) 地域の実情に応じた住宅政策

HOPE 計画に始まった市町村による住宅政策は、その地域の実情にそったものとして立案されるようになって、10年以上が経過している。住宅マスタープランの策定において、住宅の供給計画以上に重要な点は、人口・世帯構成の予測と世帯移動の予測、地域別計画とされる住環境整備を含めた課題の整理の二点と考えている。これらの分析において、住宅とそこに居住する家族(世帯)の関連において、捉えることが重要である。住宅需要は、前述のとおり、既存住宅の更新が主流となる。住宅需要の多くは、家族の成長や独立などの事情が動機となって顕在化し、住み替えや増改築、建て替えが行われる。したがって、「どのような住宅にどのような家族が住んでいるか」そして、その集積が住宅地の変容につながっていくから、住環境整備も含めた住宅政策が肝要と考えている。

その際、住生活におけるニーズも含めた住環境を整備する必要があり、住環境整備においてもハード面の整備に加えて、保健福祉等の日常生活を支えるサービスとその提供拠点(福祉インフラ等)も必要である。

実際に、介護保険制度の導入とともに、こうした福祉インフラの整備も徐々に取り組まれており、高齢社会における新たな都市基盤と考えられる。

2) 住宅マスタープランと都市計画マスタープラン

住居系市街地が大半を占める都市では、住宅マスタープランと都市計画マスタープランを同時に策定する動きがみられる。市街化区域内を住宅マスタープランの範囲とし、重複する市街化区域内の地域別計画等を策定している。住民参加においても、住宅・住環境に関する内容の方が住民にとって身近な問題として取り組みやすい。その結果、全体計画との調整や整合性をとることが必要となっている。

そもそも新規供給の計画が必要なくなっている現在、この二つの計画は相互に調整をとって策定されるものである。そのため、豊かな住生活のための計画として、情報提供やセーフティネット、住宅ストックの維持改善とともに、住環境の維持保全が、地域の実情にあわせたかたちで計画立案されるべきである。また、住民参加のしくみに加えて、住民のマンパワー(地元企業、技術者等のネットワークづくり、マンション管理のネットワークづくり等)を活用した取り組みが実績を挙げており、こうしたソフトな政策へと変化しつつある(注4)。

都市計画マスタープラン策定においても、住民参加によって「住みやすさ」が議論の中心となる傾向が強く、これまでのハード中心からソフトな面も含めたニーズに応える計画づくりが必要となっていると思われる。

4．都市計画制度との関係

住宅地の需要の拡大が見込めないなか、地価の下落傾向にともなう都心部やその周辺での住宅供給の活発化は、郊外部の新規供給や中古住宅の売買を落ち込ませている。それは、多摩ニュータウンなどの郊外部から23区内への人口移動や、多摩ニュータウン内で利便性の高い地区への移動を生じ、利便性に欠ける地区での空き家化等が懸念されている（注5）。

また、既成市街地での分譲マンション供給も、大幅な値引き競争や超高層化（注6）堅調な戸建住宅供給への転換などが起こっている。その結果、低価格分譲マンションの質の問題、超高層化による周辺環境との不調和の問題、そして世田谷区内では木造3階建ての戸建住宅による「ミニ開発」の活発化（注7）などの問題が生じている。さらに、売れ残り物件の空き家化、値引きなどのトラブルに加え、条件の悪い中古住宅等の維持管理問題や防犯問題などの住環境上の問題が顕在化しつつある。

長期的に住宅需要が拡大していく見込みのない現在、地価の下落がこうした事態をより深刻なものとしている。特に、首都圏の市街地では大規模敷地の用途転換による高層マンションの建設、郊外住宅地の空き家化やそれともなう治安の悪化や住環境管理上のトラブルが生じ、社会問題化しつつある。

そのため基礎自治体では、良好な住環境の保全および周辺環境との調和のために、何らかの対応を迫られている。これまでも、建築協定や地区計画制度といったローカル・ルールをつくる取り組みがみられたが、地方分権化によって市区町村の決定権限が拡大され、より主体的に住環境整備に取り組むことが可能となったことがそれらの動きを後押ししている。確かに、都道府県との協議など、権限委譲の範囲や方法などに不十分な部分は残しているものの、市区町村の取り組み方によっては裁量の範囲が広がったといえる。

（1）東京都世田谷区でのとりくみ（注8） - 第一種低層、第二種低層住宅専用地域における敷地面積の最低限度

小規模宅地開発指導要綱によるこれまでの施策を法律のもとづくものとする事で、敷地の細分化を防ぎ、良好な住環境を保全することを目的としている。基準の設定は、地域地区の指定にそうとともに、現況を踏まえたものとしている。そのためには、宅地開発指導要綱の指導経緯を踏まえ、現在の戸建住宅の平均世帯人員(2.7

人)に対応した居住水準を確保し、地区計画制度の規制と整合のとれた基準づくりが行われた。その際、既存不適格敷地や分割可能敷地の状況、地区計画制度との整合性が検証された。また、相続税減免措置の適用範囲（現行 200 m²までは特例措置あり）を超えないなどの配慮がなされた。

また、同時に住居系用途地域の絶対高さの制限も、住居系市街地においてこれまでの高度地区に絶対高さを加えた指定を行うこととした。平成 13 年土地利用現況調査をもとに、既存建築物の高さを検討し、指定基準づくりを行った。

住宅市街地が多くを占める世田谷区において、これまでは、良好な低層住宅地の住環境を保全する目的で、地区計画制度によって最低敷地面積の制限が行われてきた。現在、住民の合意形成が次第に難しくなってきたことや、そのために規制内容が合意形成しやすいものに収束せざるを得ない傾向が見られる。一般規制への上乗せとしての地区計画制度の内容を一般規制へと格上げしたといえる。したがって、従来の地区計画制度のあり方から、その目的や規制内容が変質していくものといえる。

一方、高さ制限については、やや指定基準が現況の市街地状況に対して高いのではないと思われる。今回指定した絶対高さは、決めたことによって最大許容値となっていく。住環境を考える場合、最大許容値と同時に最小許容値も決め、その住宅地の密度（人口、建とも）も含めてきめ細やかな計画をつくっていくことが望ましいと考える。その際、基準値の策定において、交通や供給施設等のインフラ整備・供給量等の検討がされておらず、現況との調和も含めて、その影響が懸念される。

（２）神奈川県横須賀市での高度地区指定

神奈川県横須賀市では、平成 14 年度の新規事業として、全市を対象として、高度地区の指定を行うこと、良好な住宅市街地（第一種低層、第二種低層住宅専用地域等）における地区計画の導入を推進すること、市街化調整区域内の建築規制の見直しおよび指定を挙げ、これら規制等の基準づくりに取り掛かった。

横須賀市の住宅市街地は、昭和 30 年代までに形成された既成市街地部と昭和 40 年代以降に開発が始められた丘陵部および海浜部の大規模開発地からなっており、首都圏のベッドタウンとして発展してきた。中高層住居専用地域でも二階建て以下の建築物が約 97%を占めている。また、準工業地域は多様な用途の建築が可能であり、住宅の比率が高い地区が少なくない。こうした地区では準防火地域の指定を行っており、準防火地域指定の地区の 91.2%は低層建築物が占めている。一方、主要鉄道駅周辺に広がる商業業務地では、低層と中高層が混在しているものの、土地の高度利用が進まず建替えが進まない状況にある。

こうした市街地状況は、住宅地での住環境の保全や高層建築物との混在防止、工業系市街地では住工混在の解消、商業系市街地では高度利用の促進、商業業務地の

活性化などが課題とされている。そのために、住宅地での高層建築物の建築規制と商業系市街地での高度利用の促進による公共空地の確保を主な目的として、高度地区の指定を行うこととした。

このほか、鉄道駅周辺の商業業務地域に対して、公共空間の確保や緑化などを目的とした「高度利用誘導制度」を制定し、高度利用を促進するとともに、魅力ある中心市街地形成のための手段を用意している。

5 . おわりに

(1) ローカル・ルールのとりくみの必要性

地方分権のながれのなかで、地域の実情に見合ったルールの必要性が生じている。全国一律の規制では、対応できなくなっていることは周知のことであり、メニュー選択方式がとられている。さらに、地域間の競争が活発化するにつれ、良好な環境の保全および魅力的な街並みの形成が重要となりつつある。用途地域指定を基礎として、騒音等の環境基準が定められており、建築規制以外の規制にも準用され、地域の実情に合わないなどの矛盾が指摘されている。また、市街化調整区域や都市計画区域以外での建築規制は、地域の実情や市街地の誘導、自然環境保全においても重要となっている。

あわせて、これまでの開発指導要綱や建築協定などによる規制が、遵守されにくくなった現在、法律にもとづく規制が求められ、地区計画制度が検討されるものの、住民合意の難しさが現状追認、合意のとりやすい内容となる傾向がみられる。そのため、市区町村の取り組み方により市街地の環境の質に差がでる可能性を持ち、その力量が試される時代になったといえる。すなわち、どのような市街地をつくっていくのかというビジョンの明確化が重要である。横須賀市の高さ制限では、厳しい規制を課す一方で、より良好な開発には緩和するための制度が用意されており、メリハリのある市街地をめざす方向性が読み取れる。こうした市区町村の取り組み姿勢は、その裁量権がより大きくなるにつれ、重要となっていくものと思われる。

(2) ローカル・ルールの問題

現状のローカル・ルールは、建築基準法等の一般規制のうえに付加されるかたちで多くは上乘せの規制となっている。そのため、規制の内容や手続きなどが複雑化し、住民にわかりにくくなっている。また、こうした規制の有効性が住民にもわかりやすくないと、理解を得られない。

また、これまでの地区計画で決定してきた内容の多くの部分は、今回世田谷区で検討した最低敷地面積の制限と高さ制限である。したがって、こうした一般規制が

多くの市区町村で行われると、地区計画制度の内容・目的も、誘導方策としての活用(注9)市街地形成のプログラム化などへと、変わっていくものと思われる。特に、大規模敷地の土地利用転換の問題や、準工業地域のマンション建設などへの個別的対応への性格が強まるかもしれない。いずれにしても、こうした規制の効果の検証が、住民および市区町村にとって重要な課題となったといえる。

首都圏の一部の市区町村での取り組みであるが、その効果(市街地状況および行政の効率性など)が理解されるにつれて、広がりを見せるものと予想される。特に、郊外部の住宅地を抱える市区町村は、住宅需要の減少によって居住人口の減少が推計されており、居住人口の確保のためには住環境の保全等が大きな課題としている。地区計画制度の活用は、合意形成の困難さ、計画決定手続きなど行政側の手間も小さくない。むしろ、効率性から評価されていくのではないかと思われる。

世田谷区および横須賀市は、市街地現況、特に建築物の実態のデータ化が進んでおり、これらの蓄積によって基準値の策定およびその検証がなされている。こうした市区町村における市街地現況の把握やデータ化が重要であり、必ずしも十分な準備のできていない市区町村には大きな課題であろう。また、現況分析に基づいた基準値の決め方のために、やや現況のひきずられてしまう傾向は否めない。「地域らしさ」や周辺環境との調和を考えると、説明可能な根拠が示しにくい規制は排除されがちである。しかし、魅力的な市街地環境の形成において重要な要素といえるこうした規制内容は、ローカル・ルールでしか実現できないと考えられる。今回の指定の効果および、その他のローカル・ルールについて、多方面からの検討、分析が必要である。

(3) 合意形成とローカル・ルール

地区計画、建築協定あるいは、ここで紹介した規制誘導基準は、住民の合意なくしては決定できないと考えられる。住民の合意形成は、まちの将来像や空間イメージを共有することが不可欠である。こうしたイメージの共有を基礎として、ローカルルールがつくられ、住環境が守られていくといえる。そのためには、客観的なデータと地域らしさ(イメージ)の共有のための行政と住民の協働が重要となっている。地域ごとのきめ細やかな計画立案や規制誘導手法、運用を通して、戦略的シナリオを持った「住みやすさ」の醸成が求められているに違いない。

注

(注1) ベルコムーネ研究所・松本研究室『若葉台地区戸建て住宅地入居者調査』

((財)住宅生産振興財団調査研究報告書) 2000年、p.34。

(注2) 小場瀬令二・舟尾基「限界郊外住宅地における都市計画規制とバブル経済の影響に関する研究 茨城県美浦町の場合」『日本都市計画学会 都市

計画論文集(35)』日本都市計画学会、2000年。

- (注3) (社)日本住宅協会「住宅 Vol.49,2000」の「特集/ミニ戸建て住宅」に詳しい。
- (注4) 東京都江戸川区では、区内不動産取引業者や建設業組合、マンション自治会など、居住に関連するマンパワーの活用を積極的に行っている。また、横浜市や川崎市ではマンション管理ネットワークを設立し、その支援を行っている。
- (注5) 森本信明編著『暮らし・住まい「大都市の戸建住宅に住もう」』(財)日本統計協会、2001年において(「3 2 首都圏の計画的に開発された戸建住宅地」pp.47~68)例示している。
- (注6) 分譲マンションの供給戸数を拡大するとともに、付加価値をつけて価格を高くしている。
- (注7) (社)日本住宅協会「住宅 Vol.49,2000」の「特集/ミニ戸建て住宅」に詳しい。
- (注8) 東京都内の市区町村では、用途地域等の見直しのための原案作成が東京都から依頼され、現在、そのための作業が実施されている。世田谷区では、前述のような住宅および住宅地の動向を背景として、都市計画マスタープランの策定と見直しを視野に入れつつ、良好な住宅市街地の形成を目的とした敷地規模の最低限度を第一種低層、第二種低層住宅専用地域で指定することを決めた。基準づくりの作業の結果にもとづき、7月1日の世田谷区都市計画審議会で審議のうえ、原案として決定した。あわせて、東京都の方針として示された絶対高度の制限も行うこととし、世田谷区の基準を作成し、原案として決定した。
- (注9) 区画整理の推進のために、区画整理後の誘導・規制緩和を含めた地区計画などが増えるのではないかと思われる。

第 10 章 都市の病と再生

日本経済新聞論説委員

松本 克夫

1. 都市の病状

バブル経済がはじけて以降、都市の土地の値下がりが続いている。地価は上がるものという土地神話は崩れ、その反対の地価は下がるものという新たな神話が生まれようとしている。もっとも、高血圧症の患者が低血圧症に変わったようなもので、いずれにしろ日本の都市は健康体ではない。もちろん地価は指標の一つにすぎない。都市の診断には様々な角度から迫る必要がある。まず病歴からみてみよう。

日本の都市は戦後の高度成長期に人口移動の大波を被った。工業化の進展に伴う都市化現象は世界共通とはいえ、日本は稲作中心のアジア・モンスーン地帯に属することを勘定に入れなければならない。アジア・モンスーン地帯は、面積は世界の約 14%で、人口は世界の約 54%を占めているという。つまり稲作地帯は面積当たりの人口扶養力が大きい。そこで急激な経済成長が起きれば、欧米には例のないような民族大移動的な都市化が避けられない。日本はアジア型都市化の典型的なケースだったとっていい。

東京をはじめ大量の人口が流入した大都市でその備えができていなかったのも無理はない。人口増加によって地価は上がり、活気づいたが、住環境は極度に悪化した。オリンピックを控えて、高速道路建設の槌音が響く東京では、水不足が発生し、光化学スモッグが空を覆った。やがてごみ処理に悩み出し、地域間対立を伴う「ごみ戦争」という事態を招く。住宅不足解消のための郊外型ニュータウン建設は遠距離通勤が当たり前のサラリーマンのライフスタイルを定着させた。

都市化の大波が収まった後、バブル経済の発生が大都市に追い討ちをかけた。地上げの横行により、住民や小規模の商工業者は追い出され、都心部のコミュニティは破壊された。一方、都心から 2 時間もかかる郊外にまでマンション建設などの乱開発が広がり、緑地が失われていった。

近年は地価下落によって、再び都心部での超高層マンションなどの住宅建設が活発化し、都心回帰現象が顕著になりつつある。職住近接の復活は好ましい傾向とはいえ、一度壊れたコミュニティが再生するわけではない。郊外でも、一度失われた緑地は元に戻らない。

高度成長期まで比較的安定していたのは人口の大量流入の大波に巻き込まれなかった地方の中小都市だろう。昔の芝居小屋に代わる映画館が娯楽の殿堂として近隣農村の観客を集めていた昭和 30 年代ころが地方の中小都市が最も輝いていた時期である。しかし、車社会化とともに、衰退が始まる。「道路を整備すれば、まちは発

展する」と考えた都市は少なくない。だが、いざ道路を整備してみると、多くの場合、結果は逆になった。商業の顧客はより大きい都市に吸収された。岩手県の三陸の宮古市で商店街が比較的空洞化を免れているのは、盛岡まで2時間という時間距離があるためだ。

車の流れをよくしようとしてバイパス道路を建設すれば、そこにショッピングセンターが進出し、中心市街地はますます空洞化した。中心部に進出していた大型店の撤退が空洞化の決定打となった。大商業資本はまちを使い捨てにしたようなものだ。

バイパス沿いに出現した新しいまちはどこもよく似ている。日本の都市は個性がなくなったとはしばしば指摘されることだが、「バイパス都市」はその極致である。電車やバスなどの公共交通機関の路線が次々に廃止になっている現状では、車を使えない交通弱者は「バイパス都市」を利用しにくく、差別を受けているも同然だ。高齢化が進む地方都市はますます高齢者が住みにくいまちになっていく。

都市化の大波やモータリゼーションが欧米とは比較にならないほど急激だったことは日本の都市の不幸だが、都市の病状はそれをうまく制御できなかった罰でもある。人口増加や地価上昇を都市の発展の証明と浮かれている間、市街地を無秩序に拡大させただけで、暮らしやすく魅力ある美しい都市をつくることを怠った。経済や財政が右肩上がりの時こそ、都市に良好なストックを蓄える好機だった。地価下落に続き、やがて多くの都市で人口が減少に転じる。ストックが十分でなければ、衰退を止める手立てはない。

2．病根は何か

戦後の食料不足や物不足を経験した直後だったせいも、高度成長の中で、人々は三種の神器といわれたテレビ、冷蔵庫、洗濯機をはじめ市場に溢れ出した商品の購買に夢中になった。この消費の興奮が都市に災いした。「消費は美德」は市場の拡大賛美そのものだ。

しかし、都市は市場の働きを抑制しなければ、破壊を免れない。

子供が遊ぶには自然がそのまま残っている空間が一番いい。下手にブランコや滑り台のようなお定まりの遊具を備えた児童遊園地をつくれれば、遊びの想像力が失われるだけだ。しかし、市場の圧力はカネにならない空き地の存続を許さない。やがて空き地はビルや駐車場に変わっていき、子供の遊び場は狭められていく。子供や高齢者にとって暮らしやすい環境を整えようとするれば、市場の圧力をどこかで止めるしかない。

市場は競争によってより良い商品を生み出すが、都市の空間は競争でよくなるものではない。企業がより目立とうとして、広告看板の大きさや原色のどぎつさを競えば、まちは醜くなるだけだ。隣り合うビル同士が互いをライバル視して高さや大

きさを競っても、まちの質が上がるとは限らない。むしろ互いに協力してまち全体の調和を保つようにした方が効果的だ。市場が競争原理なら、都市は連帯原理、共生原理によって成り立つ。

連帯原理によって、競争原理が働く領域を制限しなければならないが、それには連帯感の強い主体が前提になる。しかし、戦後の民族大移動はこの主体の力を弱めた。大都市では、中心部のコミュニティは地上げによって壊され、郊外に住む猛烈サラリーマンはマイホーム探しに忙しく、市民としては立ち上がらなかった。一億総不動産屋感覚に浸っている間は、まちという共有財産より私有財産のそろばん勘定が優先した。

生命や健康を脅かす公害に対しては、正当防衛的な住民運動が成果を上げたこともあった。しかし、まちづくりでは、せいぜい日照権を権利として確立したくらいで、美しいまちをつくるための持続的な活動にはならなかった。

不完全ながら、都市計画法や建築基準法といった制度的な防御壁もあった。しかし、どんな制度もそれを支える精神がしっかりしていなければ機能しない。特になかなか財産権の制限を許さない私権優先の法体系の下では、連帯感の弱い所では自分勝手に権利の仮面を被って大手を振ってまかり通る。今でも建築確認を得たマンション建設を巡る紛争が少なくないのは、建築基準法が周囲を出し抜くための道具に使われているからだ。建築確認さえ得れば、周囲がどういおうと勝手というわけだ。

政府の都市政策も経済成長のための道具でしかなかった。どんなまちができるかよりも、それによって経済がどれだけ拡大するかに関心が向けられた。ストックよりフロー重視である。民間活力の活用、規制緩和が決まって使われる手法である。用途地域に応じて容積率などを定めておいても、総合設計制度などの例外規定によりいくらかでも容積率を上積みできる仕組みでは制限なしと大して変わらなくなる。最近の都市再生策もその延長線上にある。

一見、都市のありようとは直接関係ないとみられる税制度も、都市の破壊に一役買って来た。土地は個人の資産と考えれば、資産価値に応じた課税は正しいように見える。しかし、そこに昔からの町家があったり、大樹が繁っていたりすれば、その風景は地域の共有財産ともいえる。課税により所得の再配分がなされるのはいいいとしても、同時に共有財産としての風景が消えていくのは損失だ。フローと違って、ストックの場合には不可逆的な過程をたどる。失われたものは元に戻らない。税制度はそこを考慮しない。地価が高騰した大都市では、重い固定資産税が地上げと同じ効果を持ったし、緑ゆたかな住宅地は相続が発生する度にマンションなどに変ぼうした。税制度は中立を装いながら、平然と都市の風景を変えていく。

競争原理が圧倒的に優勢で、連帯原理が十分働かない所では、まちは壊れていく。ウイルスに対して免疫力が働かないようなものだ。それは私たちが戦後、選択した生き方の当然の帰結である。免疫力の強化を怠った責任は私たち一人一人が負わな

ければならない。

3 . 何が失われたのか

西洋近代が見出したデカルト的な無色透明な均質空間はそれぞれの地域ごとに意味に満ち満ちていた空間とは異質のものだった。意味付けを無視した普遍的な空間とっていい。カネで勘定できる経済的なゆたかさも、均質空間と同様の普遍的なゆたかさである。経済的なゆたかさの追求が始まると、それぞれの土地にあった固有のゆたかさなど無視されてしまう。

人と自然が織り成す掛け替えのないものを風土と呼ぶとしたら、人間はもともと風土的な存在である。よそ者には何の変哲もない山や川に見えたとしても、そこに暮らす者にとってはその恩恵を日々感じないではいられない聖なる山や川であるかもしれない。そこには固有のゆたかさがある。その固有のゆたかさを忘れさせてしまうのが経済的なゆたかさである。壊れるのは風土である。

水俣病などの公害が発生した時、工業化は環境を汚染し、健康を脅かすものと受けとめられた。それはそれで間違っただけではなかったが、まだ風土の破壊の入口にすぎなかった。その後、固有の暮らし、伝統、風景など固有のゆたかさが次々に失われていった。都市の病もその文脈の中にある。

地方都市の中心市街地が空洞化し、「バイパス都市」に商業の中心が移動したとしても、商業の衰退とはいえない。統計上はむしろ発展している場合もある。では、何が変わったのか。普遍的なゆたかさは変わらないとしても、都市の顔が消え、固有のゆたかさが失われたのである。「カミサマ」をまちの中心に据える上田篤氏流に言えば、皆で祭る「カミサマ」が消えたのである。(上田篤『都市と日本人』参照)

普通は駐車場不足など車社会化への対応の遅れや郊外型の大規模店の進出などが中心部空洞化の共通の原因として語られる。しかし、実際にはそれ以前に、固有のゆたかさを守ろうとする精神が腑抜けになっている場合が多いのではないか。全国一律の規制もしくは有効な規制の不在は都市の町並みを画一化した。自由放任にすれば、個性のあるまちができるというわけではない。その逆で、至る所に同じような乱雑なまちができるだけだ。すでに、どこにでもある乱雑なまちでしかなくなっていたからこそ、「バイパス都市」に太刀打ちできなかったのだ。

地域を理念型としてムラ、マチ、ハズレ(郊外)の三つに分けて考えてみよう。実際には、一つの都市にこの三つが共存している場合が多いだろうし、混在して明確な区分などできなくなっている場合もある。この区分で都合がいいのは、地域の変ぼうを段階的に表しているし、共同体的な意識や風土的な存在であることの自覚が薄れていく過程も示していることだ。都市化やバブル、モータリゼーションがもたらしたのは、ムラやマチの破壊とハズレの膨張である。町はずれ、村はずれというように、おまけ的な存在だったハズレが地域社会の主要な部分に成長した。生

産の場ではないハズレは自然との関わりは薄く、連帯感にも乏しい。風土とは無縁な暮らしになっていく。

しかし、風土を無視すれば、やがて報いを受ける。風土から切り離されてしまえば、精神は浮遊状態になる。世の中を騒がす少年犯罪、児童虐待、ストーカー、家庭内暴力などはいずれも心の病とみた方がいい。これらの社会的事象がどこに起因するものか、簡単には断定できないが、都市のハズレ社会化がその温床になっていることは想像に難くない。

経済的なゆたかさばかりを追い求めてきた都市だが、その結果、経済活動に最適な都市になったのか。逆である。皮肉なことに、経済の基盤まで掘り崩す事態に立ち至っている。独創性が競争原理の中でキーワードになっている現在、独創的な仕事をしやすい都市が優位に立つのは当然だ。知的な刺激とやすらぎのある環境を整えなければならない。美しくもなく、中心部が櫛の歯の抜けたような「シャッター通り」化している都市は先端的な事業者から選ばれることはない。観光が世界的に巨大産業になりつつある時、日本の都市はその競争に勝ち抜けるだろうか。歴史的な町並みを壊してしまった愚かさを今さら嘆いても遅い。誇るべき固有のものが何も無い所に人が集まるはずはない。

4 . 再生への道

都市再生という言葉は語る人によって意味が違う。ここでは大まかに二つに括ってみたい。一つは経済的なゆたかさ追求の手段としての都市再生である。最近の都市再生策はそれである。都市の低・未利用地を再開発によって高度利用地に変え、地価を上昇に反転させて、不良債権を解消する。そのために民間の活力を活用する。特定の地区の再開発を道路などの公共施設整備を含めて民間に任せ、それに必要な行政の手続きも大幅に短縮する。民間への丸投げという究極的な規制緩和であり、都市空間利用への徹底した競争原理の適用ともいえる。

しかし、一時的には経済の活性化に役立つとしても、やがてオフィスの過剰という形で復讐を受けかねない。部分的に活況を呈しても、既存のまちの空洞化を招く恐れがある。ゼロサムゲームでしかない。一番問題なのは、多くの人をまちづくりからはじき出し、少数のプレイヤーの傍観者にしてしまうことだ。政治でいわれるお任せ民主主義をもしれば、お任せまちづくりである。

もう一つの都市再生はそれとは正反対の連帯原理の復権であり、風土の再生である。それは20世紀的なゆたかさからの離別である。ゆたかさの尺度は一つではない。所得や消費の額で測るのが20世紀的なゆたかさだったが、もうそこから卒業してもいいころだ。栄養不足の状態なら、食生活は高カロリーに越したことはないが、肥満体となってもなおカロリー重視の食生活を続けていたら、動脈硬化を引き起こすだけだ。市場では得られないゆたかさ、連帯して初めて得られるゆたかさを大きく

して、肥大化した市場とバランスを取るべきなのだ。それは生き方の転換であり、大げさにいえば、文明の転換である。私たちが心を入れ替えること、精神のベクトルを変えること。それができなければ、法律や制度をどんなにいじっても、日本の都市の再生は望めない。

失業は減らず、将来の年金に対する不安も消えない。不安の震源地は市場にあるのだから、市場で不安を解消しようとしても無理だ。一方、不安を政府に解消してもらおうとすれば、政府が巨大化し、財政の借金が増えるだけだ。みんなで支え合っているという実感の乏しい社会のあり方が不安の根底にある。連帯原理を回復させるしかない。非営利組織（NPO）などがよく使うことばを借りれば、官とは別の「もう一つの公」を育てることである。

まちづくりでは誰もが何らかの役割を果たせる。そこには定年もない。そういう地域社会であれば、老後の不安も和らぐ。地域通貨などを活用した助け合いの仕組みや福祉のNPOがあれば、独り暮らしの高齢者でも安心だ。地域で子育てシステムができていれば、働きながらの子育てもしやすい。個人でも受け入れる地域ユニオン（労働組合）があれば、外国人労働者も住みやすい。コミュニティ・ビジネスを興せれば、地域で雇用を創出できる。都市の再生という時、ハードだけを考えるのでは不十分だ。人と人とのつながりを軸にした地域社会の再生を構想しなければならない。連帯原理が強固になる中で生まれる共通の願いや希望はやがてまちの外観に結晶する。

再生の方向や手法は地域によって異なるのは当然だが、試行錯誤の中から共通のルールのようなものが生まれるかもしれない。過去の記憶を大事にすることはその一つだろう。記憶喪失は病の一種だが、スクラップ・アンド・ビルドの繰り返しで過去をたどりようがない記憶喪失の都市も病気である。少しでも残っている林や畑を保全し、どぶ川のようになった小川をできるだけ元に戻すなど、自然との親密な関係を取り戻すことも含まれよう。風土をよみがえらせることを基本に据えなければならない。

5．制度設計の考え方

都市の再生に向けて、都市計画制度をどう改めていくか。詳しい提案は以下の章に譲るとして、考え方のヒントをいくつか示しておこう。

（1）土地の私有はあり得ない

土地の私有は法律で認められているのだから、ここで「あり得ない」と力んでも無力であることは承知のうえだが、もともと大地を細かく切り刻んでそれぞれの独占権を主張し合うというのは奇妙な考え方である。大地は一つであり、使い方は皆

の合意で決めるべきものだ。仮に便宜的に所有権を認めるとしても、本来は共有の土地を個人個人が預かっている、管理を委託されていると受け取るべきものだろう。当然ながら、周囲と調和するように管理する義務が生じる。自分の勝手にどのような使い方でもできるわけではない。自分の勝手に使えるとしたら、投機にも使えることになる。バブルを引き起こしたのは内需拡大策に伴う過剰流動性だとしても、土地は自分勝手には使えないという常識やルールがあれば、あれほどひどいものにはなっていなかったはずだ。今はその裏返しで底なしのデフレに苦しんでいる。バブルの深刻な反省なしに、都市再生を望んでも無駄である。

(2) ストックを壊さない税制度

ストックに無とん着な税制度はバブルによる傷をより深いものにした。相続税や固定資産税によって、まちの風景がこれ以上破壊されることを防がなければならない。納税のために、家があった所や林があった所を更地にしたり、広い住宅地をわざわざ住みにくい形に細分化したり、といった愚かしいことはやめなければならない。住み耕しといった日常の暮らしを守るために政府はある。徴税のためにその暮らしを破壊してしまうとしたら、政府の自殺行為である。

風景も暮らしの重要な構成要素である。少なくとも、風景を壊そうとする際には、その風景は地域の共有財産だと考える者なら誰でも異議を申し立てられるような手続きを整えなければならない。相続税は国税だが、これを地方税に改めて、徴税の必要性と風景の保全との兼ね合いを地域で判断できるようにする手もある。

(3) まちとむらから成る日本の都市には「田園都市法」で

大都市圏を除けば、日本の都市はかつてのまちとむらが混在している。しかも、虫食いの開発が進んだため、その境界も定かでなくなっている。まちは国土交通省、むらの農地は農林水産省、森林は林野庁と中央省庁の縄張りが設けられ、それぞれ別々の法律によって規制されている。だが、その棲み分けの体制がうまく機能していない。規制の盲点になっている土地もあり、郊外の膨張と中心市街地の空洞化を許す一因になっている。市街地、農地、森林のどれもが満足に守られていない。まちがまちらしくなくなり、むらがむららしくなくなるのは、エントロピー増大のようなもので、地域としての退化である。

1世紀前にエベネザー・ハワードが構想し、実践した「田園都市」は計画的なまちとむらが合体したニュータウンだが、まちとむらが共存している日本の地方都市はもっと風土を大事にした田園都市になれるはずである。農産物の地産地消などにより循環型の持続可能な社会の構築を目指すこともできよう。それには市街地、農地、森林の土地利用を一体的に考える必要がある。市町村合併が財政難という当面

の事情だけで推進され、100年、200年先をにらんだ田園都市の理想像一つ描かれないのは淋しい限りだ。

ハワードの「田園都市」は土地の共有を基礎にしたものだが、少なくとも土地利用について地域が自由にルールを定められなければ、日本型の田園都市も言葉だけで終わってしまう。原則として条例ですべて決められるのが理想だが、法律に根拠を置いた方がいいというなら、縦割りを超えて、包括的に土地利用の仕方を定められる根拠法として「田園都市法」のような一本化した法律にする必要がある。

(4) 都市計画は基本構想・計画の一部に

市町村で定める都市計画マスタープランをどれだけ住民が知っているだろうか。恐らく多く人は基本構想や基本計画と混同しているのではないかと。中央省庁が法令に基づいて自治体につくらせるマスタープランの類いは数え切れないほどある。各省庁がそれぞれの政策を実施するための手段であり、各プラン間には横のつながりがない。数が増えるほど、住民には理解しきれなくなり、関心も薄れる。国の縦割り行政の弊害である。

分権は縦割りの支配から脱し、地域の総合判断を働かせるようにすることだ。たとえ策定に住民が参加しても、都市計画マスタープランの枠内の議論では縦割りの発想から抜け切るの難しい。しかも、都市計画法は容積率などの量的な規制中心で、質の高いまちをつくるための住民の自由な発想を妨げかねない。

住民参加の計画づくりとしては、ソフトもハードも含んだ基本構想・計画づくりに全力を傾け、ハードの都市計画マスタープランはその一部として扱えばいい。目標は地域社会の再生であり、都市計画はその一部にすぎない。

(5) ルールはまちに生きる作法から

土地に対する規制は財産権の侵害になるから、法律に拠らなければならないという主張もあるが、それでは地域で自由なルールはつukれない。まちづくりは囲碁に似ている。一つの石を打つ時は、それまでに並べられた石すべてがより生きるように打たなければならない。一つ一つの開発行為も、まち全体がより生きるように熟慮したうえで実施しなければならない。その積み重ねがまちに生きる作法をつくっていく。作法を明示的に規定したものが住民の協定や条例であるべきだ。全国共通のルールが形成されれば、それが法律になる。都市計画法などの法律が十分に機能しないという、実情と合わないため付け足しの連続になっているのは、お上の一方的なお触れのようなものだからだ。

もっとも、まちに生きる作法が実際どれだけ有効に働いているか覚束ない。埼玉県川越市の蔵のまちを守る運動や、東京都国立市の大学通りの建築の高さ20m以下

というルールなど、住民の自発的な取り組みも少なくないが、総じていえば、自分勝手に横行し、作法が失われているのが現状だろう。住民が話し合えば作法はできあがるという単純なものではないし、多数決で決めれば済むようなものでもない。洗練された作法が形成されるまでには、積み重ねが要る。まちづくりは白紙に自由に書くようなものとは違う。準拠すべき自然があり、歴史があり、そこに生きるための先人の知恵がある。つまり風土がある。その声に耳を傾けるのがまちに生きる作法の出発点である。

美に対する繊細な感覚を持っていた日本人が近代に入って繊細さのかけらもないまちをつくってしまったのは不思議というしかない。平安では「みやび」、江戸では「いき」といった繊細さの尺度を示す言葉があったが、今はそれに相当する言葉がない。昔の人は洗練された趣味の高さこそゆたかさの証明ととらえていたとすれば、「みやび」や「いき」はその時代のゆたかさの表現でもあったはずである。今はゆたかさといえば所得や利益などの経済の言葉で事足りると考えているために、暮らしの洗練さを示す表現など不要になっているのだろう。とすれば、「みやび」や「いき」に相当する言葉が流通するような価値転換が起きなければ、まちに生きる作法は洗練されないに違いない。まずは地域社会が無作法から脱することである。

第 部 市民主導の都市づくり

第 11 章 まち守る願い、住み続けられるまちをめざして

(有)まちづくり研究所代表取締役

増田 由子

1. はじめに

まちというものは、人が存在してそこで生活を営むことによって成立している。したがって、住民のために何をしたらいいのか、また住民が何を望んでいるのかを的確に把握しなければ、まちづくりは進められない。これまで都市の人口は増加基調にあったから、それにあわせて物的な面を形成していくことに追われ、住民一人一人の内面の充実はずしも十分に実現されたとは言えなかった。ただし、都市が拡大し、経済も上昇傾向のときには、その陰に隠れてそれほど強く実感されなかったかもしれない。しかし近年急速に少子化が進み、物質的満足もほどほどに得られる成熟社会を迎えることになると、あらゆる制度が見直しを求められるようになってきた。

まちづくりの分野も例外ではなく、人々の満足の基準がまちのかたちという物的なものからソフトな面に移りつつあり、やはり大きな見直しが求められている。女性の社会進出に伴う子育て支援、まちの安全性や防災対策、そして福祉の充実等、これらの問題を住民の立場で考えてくれる信頼できる行政を住民が一番求めているのではないだろうか。居ながらにして世界の情報に接することができる現在、行政はいかにして情報を住民にオープンにするか、またどうしたら住民の声を広く受け入れることができるかについて十分に考えたうえで、制度を設けたり、その運用に当ることが肝要であると考えている。

まちづくりは長年そこに住みつづけてきた人たちを追い出してはいけないと思う。各地で従来行われてきた大規模開発は、まちをきれいにし、便利にもしたが、往々にしてそこに住む人によって積み重ねられてきた長い歴史のあるまちを壊し、貴重な財産である住民を追い出してしまった。小さな路地があり、コミュニティに支えられた生活のにおいのしていたまち、過去の記憶や季節感を大切にしてきたまちが、無機質の巨大なビル群の中に埋没し、夜にはゴーストタウンのように人影も疎らになるというのでは、まちづくりではなくまち殺しになってしまう恐れすら感じてしまう。

まちというのは、そこに住む人たちが住みつづけられることを基本に考え、そのまちのアイデンティティを可能な限り残すようにしないと、各地のまちが金太郎飴のようにどこも類似した個性のないものになってしまう。今後のまちづくりは住民がポリシーを持ち、中心となってやらなければならないということに今多くの人々が気付き始めている。このような考え方は21世紀においては自明のものとなるであ

るうから、今回の制度改正もその点を踏まえてこれをバックアップするような大胆なものを提起することができればと考える。

以上のような考えに基づき、全国的にも注目された住民主導による虫食い地再生のまちづくりにかかわってきた経緯を述べるとともに、今後の都市づくりにおける都市自治体と市民センター等との連携についての課題を探ってみたい。

2．西富久における住民主導のまちづくり

西富久は新宿駅から徒歩15分程度、主要幹線道路に挟まれて利便性の良い場所である。商業地域で容積率は500%だが、通りから一步入ると、150%くらいしか利用されていない木造密集市街地である。古くからのコミュニティが残っているまちであるが、都庁移転が決まった1980年代後半から地上げ攻勢にあい、隣人が一晩で売り逃げしてしまうなど、まさにコミュニティ崩壊の危機が訪れていた。その後1990年代に入り、バブルが崩壊して地上げが頓挫し、まちのスラム化が始まった。

虫食いという言葉はこの西富久から生まれたといわれ、世帯数も地上げ前に比べ半減し、高齢者が目立ち、ホームレスの空家への侵入、不審火など生活に支障をきたす事態も発生してきた。このような状況で推移するならば、環境破壊が進み、コミュニティも存続できなくなるという危機感から、自分たちでまちをどうにかしようではないかという機運が高まってきたが、行政等を訪れても逆に「バブルの後始末を押し付けるのか」と追い返されることもあった。こうした時期に、大学で高齢者のためのまちづくりを研究していた私が講師として地元で招かれたのがきっかけで住民と共にまちの再生に取り組み始めた。1997年には全国初の住民主導の「まちづくり組合」を立ち上げ、各方面へ事情を訴えると共に自分たちはこんなまちにしたいのだというプランを持って陳情を続けた。

西富久はバブル期の地上げの象徴ともされる虫食い地であるが、バブルによって傷つけられた住民たちがこのまちに住み続けたいという純粋な思いと地域のコミュニティが適正に評価され、昨年都市再生緊急整備地域の指定を受け、現在大きな追い風のもとにまちの再生に取り組んでいる。緊急整備地域として指定された他の地域は、ある程度面的広がりのある地域であるが、当地区は2haと極めて小規模ではあるが、今動いているプロジェクトが認定されたものであり、都市再生基本方針においてもまさに当地区が該当する「虫食い地の再生、従前居住者の居住の確保」と掲げられている。住民を追い出すことなく、周辺の都市環境にも配慮したまちづくりをすることが大きな課題であるが、供給側の論理に走ってしまった土地バブルの反省も踏まえ、住民による住民のための都市再生であることを明確に打ち出し、防災や環境問題、そして何よりも人々の間に培われてきたコミュニティの存続を重視し、住み続けられるためのまちづくりを実現したいと考えている。

計画づくりは、行政等が住民にプランを提示する形式ではなく、アンケートやヒ

アリング等により把握した住民の要望を大学が形にして、それを行政などに提案するボトムアップ方式によって行ってきた。住民には言葉で説明してもわかりづらいので、常に模型を作製してイメージを示しており、今までに8回作り替えた。また、人が住み続けるための「5原則・10の基本方針」を定め、まちづくりの基本的な考え方を明らかにして取り組んできた。

まちづくりの5原則

1：良好な住環境づくり

虫食い地を共同化し、高度利用することにより、都心にふさわしい良好な住環境を備えた高層住宅と日照・通風・採光に配慮したペントハウス住宅を整備する。

2：多世代混在のコミュニティづくり

住宅を整備することにより、多世代にわたる居住人口の回復を図る。地区に代々引き継がれているお祭りやコミュニティ活動が活発に行える空間を整備する。

3：活気ある営みづくり

集客力のある地域密着型の店舗を誘致し、住民の店舗との相乗効果によりまちに活気を取り戻す。

4：環境に配慮したまちづくり

リサイクル推進などの省資源や屋上緑化によるヒートアイランドの抑制効果に努める。地区外の環境への影響を極力抑える計画案とする。地形を活かし、美しい景観形成に努める。

5：安心・安全な空間づくり

安全な歩行者空間・歩車道分離・高齢者にやさしいまち（ひいてはすべての人にやさしいまち）、災害時に避難路としても機能するとともに、緊急車両が円滑に通行できる通路、道路を整備する。

まちづくり組合ができた翌年、都市基盤整備公団に「土地有効利用事業本部」が発足し、「西富久担当課」が設置された。私はコーディネーターとして、各方面との調整にあたってきた。今でこそ、大学と企業、地域と大学との共同作業も珍しくないが、6年前の我々研究室と西富久住民との出会いは当時としては画期的なものであったと思っている。夏祭りに神輿を担いだり、町内を調査・計測したり、ヒアリングなどでまちの人々とふれあった思い出が、今も社会に出た多くの学生にとっての心の支えになっている。

3．現在の再開発に至る経緯

早稲田大学理工学部尾島研究室では、1997年以降、西富久地区再開発において住民意向を反映した計画案に寄与すべく、学術論文を日本建築学会全国大会に寄稿し

てきた。その内容は、再開発地区の地上げの経緯、再開発地区の地区調査、住民へのアンケートに始まり、計画案の提示までを行っている。以下は1998年より6年にわたり随時発表した研究成果をもとにその主要部分を取りまとめたものであり、現在の計画案の骨子となっている。

(1) 「都心部乱開発跡地における再開発の経緯に関する研究」

本報では地上げの経緯を明らかにし、再開発後の街の提案について提示した。そして住民がまちづくりに参加するための開発手法の提案を行った。

1) 住民合意に向けての再開発手法の考察

住民側と開発者側の意向に配慮して以下のような計画とした。

住民側の建物の敷地は400㎡程度とした。全ての住民が共同で土地を所有することはできないが3,4件であれば、自分の土地を把握でき、共同ビルに対する抵抗も弱まる。

将来、日照・通風・採光といった住環境面での上部層の階を住宅とした。また、最上階で往来できるようにすることによって現在のコミュニティの維持を目指した。

400㎡の敷地で容積を満たすために広幅員道路が必要である。この道路を全てまとめた敷地から提供するように計画した。開発業者側は土地面積よりも総合設計制度などを利用し、結果的に高容積の建物が建てられることの方が経済的に意味がある。

容積を得るために土地をまとめられるならば、土地の減歩を行っても充分メリットがあると考えた。

住民側の土地は権利関係や合意形成に膨大な時間と労力が必要となることから、小規模なまとまりで段階的に開発し全体の合意を得る方が調整時間も短縮できる。

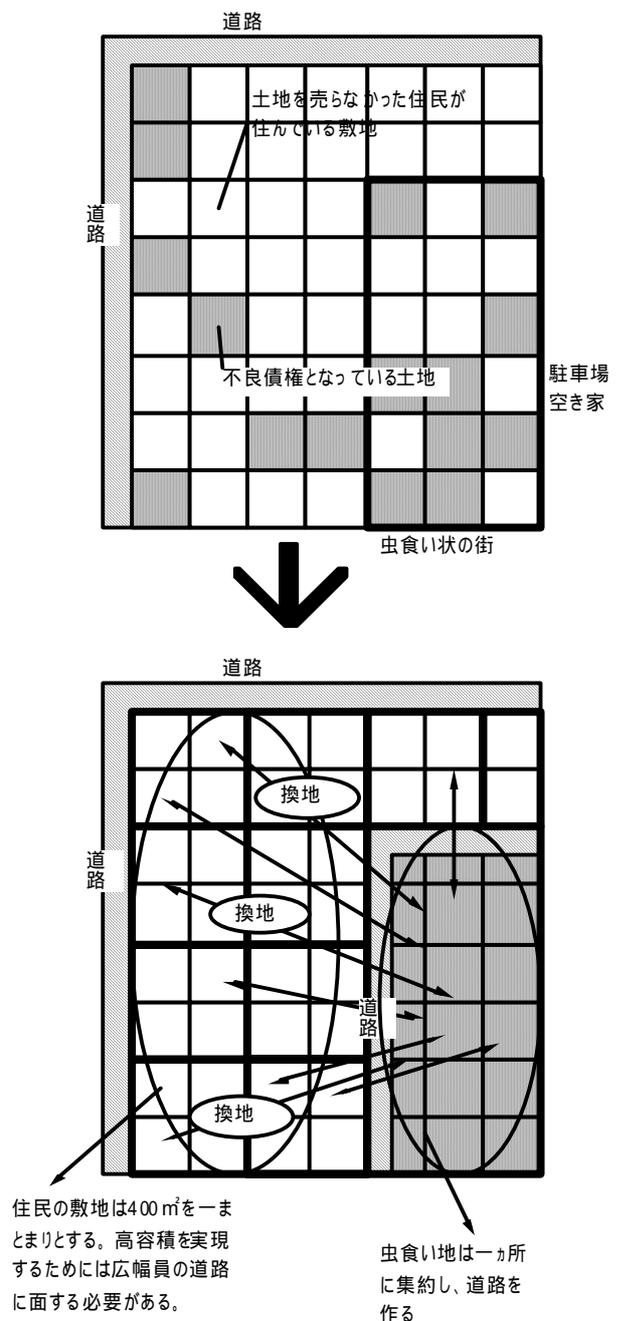


図 11 - 1 土地所有者を追い出さない再開発

2) 計画案の事業採算性の検討

住民は土地の権利関係を維持するため、大規模開発を共同で行うことには強い抵抗がある。そこで敷地整序型土地区画整理事業を行い 400 m²程度の敷地を一固まりとした

事業主体	計画用地	計画建物	
まちづくり組合	建ぺい率	100%	
	容積率	600%	
	敷地面積	400m ²	
	固定資産税	240万/坪	
	RC構造6階建て		
	延べ床面積	2400m ²	
		住居面積	60m ² /世帯
		賃貸マンション戸数	32戸(60m ² /世帯)
		オーナー住宅	4戸(100m ² /世帯)
		工期	12ヵ月
		固定資産税評価額	42万/坪

図 11 - 2 計画概要

再開発を行う。400 m²で 500%の容積を充分使った場合を試算した。賃貸マンションを設定すると、住民若しくはまちづくり組合は、建物の負担のみを行うことになり、14年で借金を返済することができる。14年目以降は建替え時に備える、維持修繕費、住民に土地所有面積の割合で配当していくことなどが考えられる。土地代を含めない再開発では、従来の土地代を含めた開発と違い東京都心でも非常に低家賃の住宅を供給できる、いわゆる「土地レス化事業」となることが検証できた。

住民の現状での権利関係を 8 つのテーマに分け図 11 - 3 にまとめた。

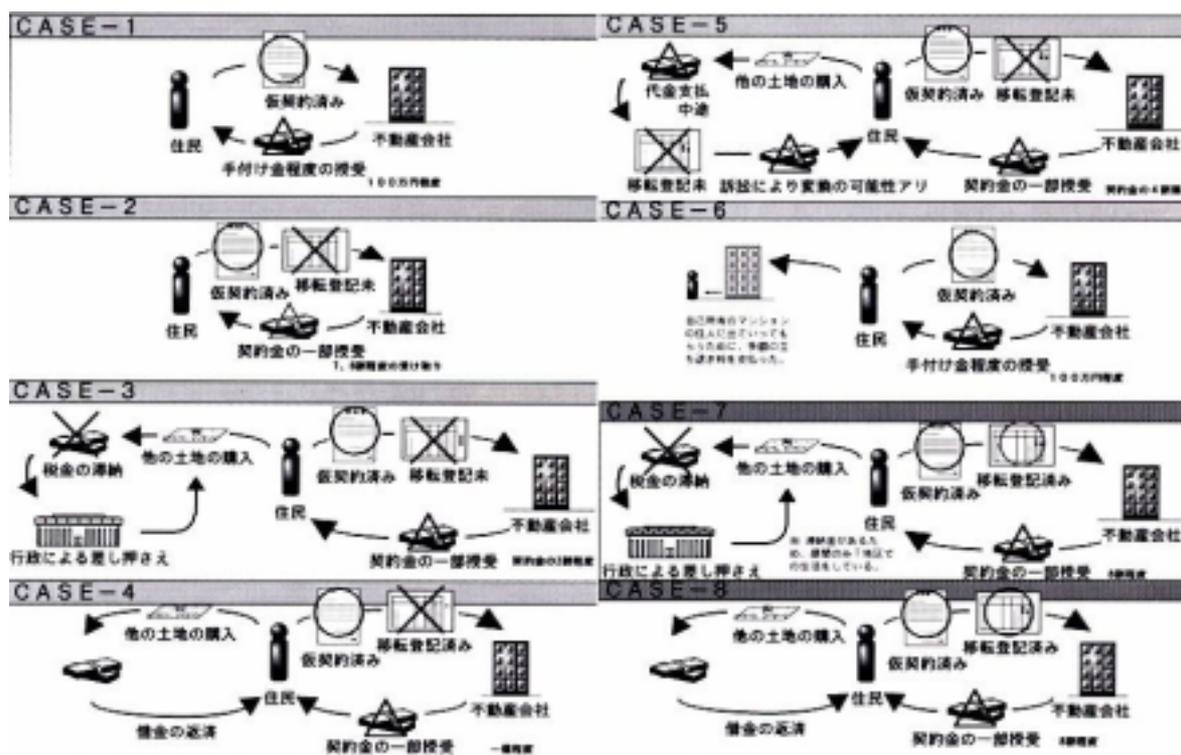


図 11 - 3 住民の権利関係

3) まとめ

都心部西富久町における地上げからバブル崩壊、そして今日に至るまでその再開発を阻む権利関係の複雑さが分かる。権利関係などの問題は、民法上のことであり、再開発の話と置き換えることは間違いであるとの指摘があったが、再開発プランに

至るまでのプロセスとして、本件は無視できないものと捉え、本論で扱った。

(2)「西富久地区再開発における住民合意形成のためのプロジェクト主導型イメージ提示研究」

本報では法定事業準備組合が結成され再開発事業が開始するまでの住民の合意形成を早期に実現するために、現時点での課題を抽出し、再開発のより精緻なイメージを住民に提示していく手法についての研究を行った。

1) プロジェクト主導型計画手法

住民主導で再開発を推し進めようとする際に、都市開発に何のノウハウも持たない住民に大学等の専門的立場からプロジェクトを主導し、住民に再開発のイメージを提案し、住民の意見を汲み上げることでより精緻な案として固めていく手法を、住民合意を目的とした再開発のあり方として、【プロジェクト主導型による計画手法】と定義する。

プロジェクト主導型による住民主導の計画支援

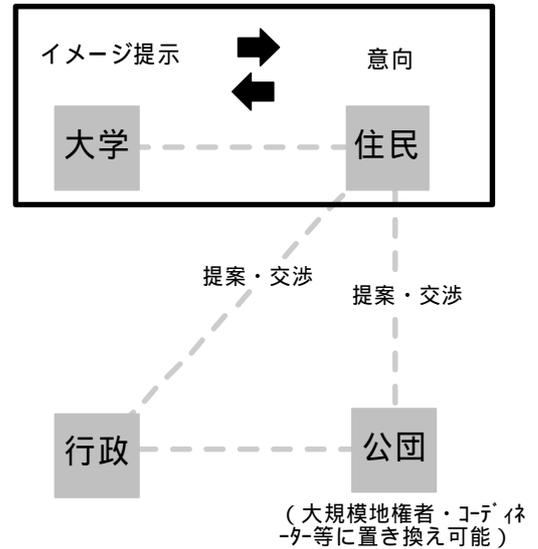


図 11 - 4 プロジェクト主導型計画手法概念図

2) 現時点における住民の課題

表 11 - 1、図 11 - 5 はまちづくり組合が 1999 年 5 月に行った住民へのアンケート結果である。住民のうち条件付きを含めると全体の約 7 割程度がまちづくりに参加意向がある。事業手法についても全体の 4 割程度が土地建物の共同化への参加意向を示しているが、共同化の具体的な内容が明らかでないために「不安である」「分からない」という意見も多く、具体的な内容を詰める必要がある。また、個別建替えを希望する人も 1 / 4 いることから、共同化への理解を進めることも必要であると考えられる。

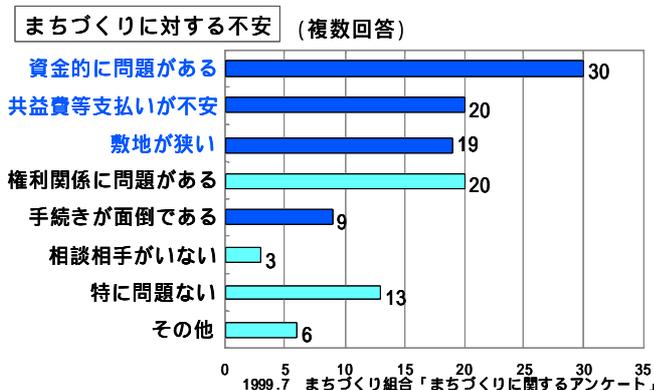


表 11 - 1 まちづくりへの参加意向

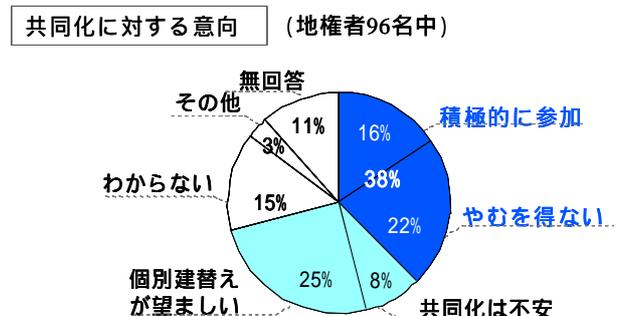


図 11 - 5 住民意向調査概要

将来の土地建物利用の不安点については、全体の9割近くが将来の土地建物利用について何らかの不安点（資金、敷地、権利関係等）を有していることが分かる。

3) 提案

整理した住民の現段階における課題に対し、ゾーニング、住環境確保、共同化事業について、コミュニティの4項目についての提案を行った。

ゾーニング

住民の合意形成を行うために街全体のイメージの把握が必要である。東側広幅員道路に面するところに公団が集約した土地による高層建物ゾーン、内側に住民生活ゾーンとしての中層建物ゾーン、その間に現在地区内に不足しているオープンスペースを提案した。

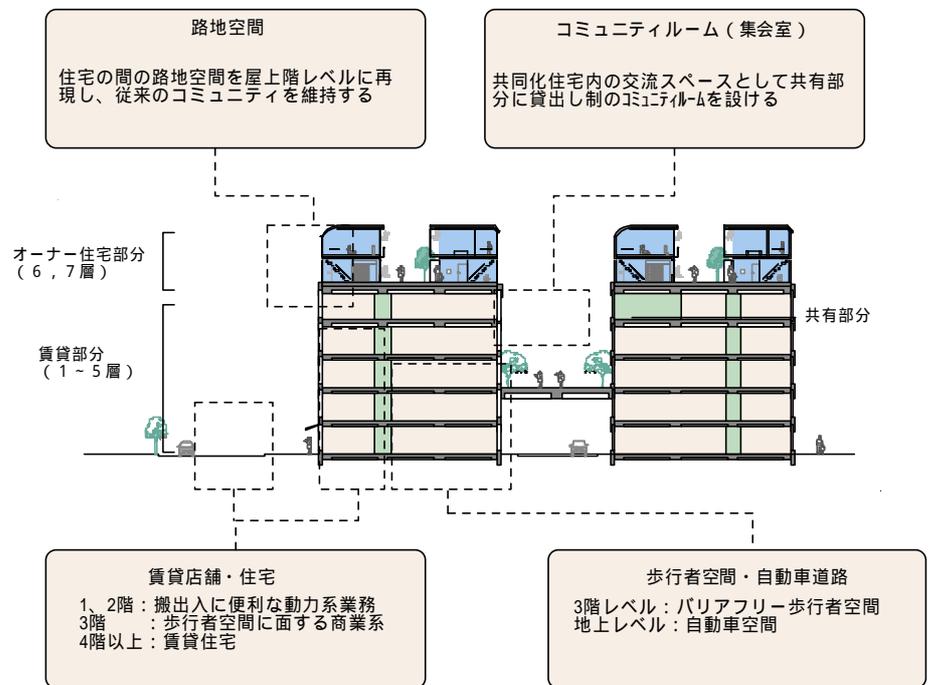


図 11 - 6 ゾーニングのイメージ

住環境確保

有効活用を行うために容積率を消化するとなると中層から高層の建物を建設するため、都心部で住環境を確保する手だてとして日照・採光に豊かな屋上居住による住環境確保を提案した。

共同化事業について

400 m²の土地で共同化住宅を建設した場合の土地所有面積・賃貸住宅面積・借入金の有無によるパターン別事業試算を示した。

コミュニティ

現在での西富久での生活環境及びコミュニティをできるだけ維持していく為に、屋上住宅の間に路地空間を再現し、共同住宅内にコミュニティルームを設けるなどといった仕掛けを提案した。

4) イメージ提示

これらの提案をパンフレット形式にして街づくり組合理事の方にイメージの理解と賛否についての調査を行った。その結果を示したのが表2である。

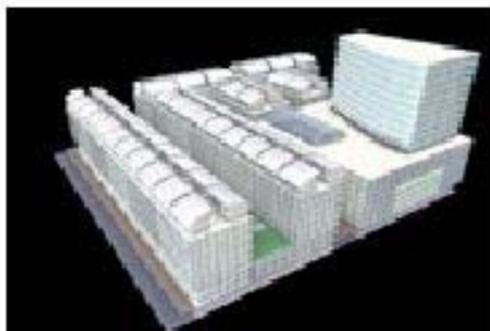


図 11 - 7 イメージパース

表 11 - 2 イメージの理解と賛否

提案	表現	提案に対する賛否	表現方法への理解度	ヒアリングより
ゾーニング	立体パース	61.1%	83.3%	建物の具体的機能・施設に対する関心
屋上ベントハウス型住宅	パース・平面断面図	66.7%	66.7%	イメージパース、図面等への関心小さく、屋上居住への関心
共同化事業試算	返済年数表、アウタ	66.7%	50.0%	共同化の関心は高いが試算の理解には難点多く個別の対応要
コミュニティの維持回復	図中に示す	94.4%	100.0%	コミュニティ、バリアフリー等の関心は非常に高く、イメージを抱いている

(3) 「西富久地区再開発計画における継続可能な居住性能評価に関する研究」

本報では、既存住民が継続的に住み続けていくために必要な性能を「継続可能な居住性能」と定義し、3つの再開発計画案についてその性能の比較評価をする研究を行った。その結果を基に、本地区再開発における有効モデルの提案につなげることを目的とするものである。

1) 継続可能な居住性能の評価

本地区住民が継続的に住み続けるために必要な性能を、「継続可能な居住性能」と定義する。現在までの街づくりの経緯の中で、汲み上げてきた住民の意見を基に表 11 - 3 に示す 10 項目を設定した。

表 11 - 3 評価項目の設定

1. コミュニティ資産の継承性	1) 商業・業務空間の継承 2) コミュニティ道路の継承 3) 公園の継承 4) お稲荷さんの継承 5) 地上コミュニティ空間と住空間の連続性の継承 6) 居住人口規模の継承
2. 自然環境の継承性	7) 緑地の継承 8) 日照環境の継承 9) 通風・採光環境(開放性)の継承
3. 継続居住のための経済性	10) 再開発時・再開発後の経済性

2) 評価対象プランの設定

ベントハウス型プランは1～2階を商業店舗、3～6階をオフィス、8～10階の屋上居住空間を、既存住民の場として設定したプランである。特徴は、今までの地上レベルの生活空間を、上部で再現させた点である。

ベントハウス+タワー型プランは、38階建ての高層住宅と、既存住民の居住部を5～7階の屋上空間に設けた中層棟の2層から成っている。特徴は、既存住民の継続居住空間を設けるとともに、多層な世代の居住空間が設けられている点である。

さらに公園や商業店舗から構成される地上エリアと、居住空間の連続性が継承されている点である。

タワー型プランは50階建ての超高層住宅1棟から成り、従来のディベロッパー主導による経済価値優先型再開発計画の典型例として評価対象に加えた。



ペントハウス型プラン

ペントハウス+タワー型プラン

タワー型プラン

図 11 - 8 評価対象プラン

3) 継続可能な居住性能の評価

評価の手法は、前段で示した評価項目について、A・B・Cの三段階で評価する。それぞれの基準を以下に示す。

A (10点): 従前のレベル(量)を継承できている

B (5点): 従前のレベル(量)の半分以上を継承できている

C (0点): 従前のレベル(量)の半分以下

4) 総合評価

以上の3つのプランについて表 11 - 3 の項目に基づき、継続居住可能な居住性能の評価を行った。その結果は表 11 - 4 の通りである。ペントハウス+タワー型が最

表 11 - 4 総合評価

分類	評価項目	ペントハウス型	ペントハウス+ター型	タワー型
コミュニティの継承性	1) 商業・業務の継承	7.5	10	5
	2) コミュニティ通路の継承	10	5	0
	3) 公園の継承	3	8	10
	4) お稲荷さんの継承	10	10	5
	5) 地上コミュニティ空間と住空間の連続性の継承	0	10	0
	6) 居住人口規模の継承	5	10	10
	コミュニティの継承性総合点	36	53	30
自然環境の継承性	7) 緑地の継承	10	10	10
	8) 日照環境の継承	5	5	10
	9) 通風・採光環境(開放性)の継承	10	5	10
	自然環境の継承性総合点	25	20	30
継続居住のための経済性	10)再開発時・再開発後の経済性	5	10	10
	継続居住のための経済性総合点	5	10	10
総合点		66	83	70

も高い評価を得ていることがわかる。

5) 今後の再開発計画へ向けた有効モデルの提案

以上の結果より、ペントハウス+タワー型プランを、本地区再開発計画への提案とする。2001年1月30日現在、住民集会により本プランを提示したところ、おおかたの合意を得ることができた。

現在、この「西富久地区再開発計画における継続可能な居住性能評価に関する研究」で提案されたペントハウス+タワー型プランを基本とした方向で、再開発計画が進められている。2001年4月には市街地再開発準備組合が設立され、その後民間事業協力者4社も決定した。

4. 現在の構想案の骨子

現在のプランはこれらをもとにして、再開発が成立する事業性とコミュニティを存続できる良好な住環境の二つを骨子に案を検討してきた。

(1) 超高層棟

当地区は、容積率500%で商業地域であるが、地区の北側は道路を挟み、第1種住居地域、さらに北側が第1種中高層住居地域となり日影規制の影響が強い。超高層を二棟に分け、階数を抑えることが環境的にも、事業的にも有利であるが、低層部の日影のために1棟案を選択せざるを得ない。そのため、高層棟は65階建ての超高層住宅となった。

(2) コミュニティのための屋上戸建住宅群

当地区の住民の多くが、木造2階建ての戸建住宅に居住しており、新しいマンションに移り住むにしても「片廊下式のアパートでは生活したいといったイメージがわからない」「街にある立ち話のできる路地のような空間を残してほしい、コミュニティがあって安心できる街にしてほしい」といった意見があり、建物の最上階に戸建て住宅群を並べた住居案を提示した。

屋上階に戸建風のメゾネット住宅を配置することは、地区の南側に既に31mの高さのビルが建っており、日照・採光・通風といった住環境を確保するために必要であったが、住民からは、通常のマンションにはない横のつながりが保てることに対する評価も高かった。

5 . これからのまちづくりに向けて

西富久の再開発は現実に今動いているプロジェクトであり、多くの苦難を乗り越えながらも全国で初めての住民主導のまちづくりとして、実現可能なところまでたどり着いたところである。これまでの経緯と併せて、大学で研究して発表した論文等にもふれたが、これらの研究成果は各方面の理解を得る助けとなったことはもちろん、まちづくりを進める上で住民合意に大いに役立ったことを特記しておきたい。大学がまちづくりの初期からかわり、住民との共同作業でまちづくりを行ってきた経緯は、今後のまちづくりの参考になる点が多いと思う。

しかし、住民の意識も高まり理念の上では住民主導のまちづくりの土壌は固まりつつあっても、現実には市民が仕事を持ちながらボランティアでかかわっていくことにも限度がある。まちづくりについての気運が高まり、上昇傾向の時には問題はないが、長引いてくると住民の気持ちは萎えてしまう。組織は人を変え、次の人に引き継げばいいが、個人の場合はそうはいかない。長引くと疲れてしまい、又、相続などの問題も起こってくる。したがってできるだけ早く、できれば期間を定めて行うなどの方法も有効であると感じる。

それと、事業化するとゼネコン等はどうしても経済性優先となるし、ゼネコン間の確執も住民とは無関係な場面で起こってくる。国が制度や運用面で適切な方向づけをしても、どうしても従来やり方を踏襲しようとする都市公団等も内部意識を大きく変えない限り、住民主役のまちづくりは容易ではないというのが実感である。

どの組織においても、現実を見据えて問題に柔軟に対応できるとともに、的確な判断能力を有する人材の存在が不可欠である。特にこの点については、住民から信頼されている都市自治体において、多少の時間はかかっても、法律等の制度だけでなく、人の心がわかる人材の養成に力を入れ、地域における合意づくりや体制づくりを先導していくことが重要であると感じている。まちづくりも行き着くところ、表舞台も裏方も人間が主役なのである。

最後に、市民サイドに立ってまちづくりに携わってきた者として、既に述べたことと重複する点もあるが、次のことを特に指摘しておきたい。

- ア) これからのまちづくりは、壊して新しいものをつくることよりも、既存のストックを活かし、いかにまちの歴史やにおいを後世に残していけるかを考えなければならない。そのためには、行政サイドも積極的に市民の中に入り込み、そこで汲み上げた市民の意見を具体的な施策に反映していくシステムが必要である。
- イ) 都市計画等の諸制度も、少子高齢化の成熟社会にふさわしいものに移行していかなければならない。そのためには、既存の制度がどのように機能しているか、またどの点に問題があるかを十分に検証し、次の制度改正に結び付け

- ていく必要がある。制度の運用についても、同様のことがいえるであろう。
- ウ) 市民サイドから見ると、都市計画制度は諸々の煩瑣な規制を定めているものと映りやすく、それが行政との距離を広げる原因にもなっている。都市計画法も次第に複雑な体系になり、一般の市民には理解しづらい面が多い。したがって、都市計画法やそれに基づく規制等が市民の生活をより良くするためのものであることについて市民の理解が得られるよう、行政としても最大限の努力をする必要がある。例えば、規制が適用されると市民生活はどのように変わるのか、単に制度を抽象的に説明するのではなく、市民の具体的な生活レベルに即してその影響について日頃から十分に理解をしてもらう必要がある。そのうえで、行政と市民は対立するものではなく、同じ方向へ歩む「協働」の関係にあるものとして、制度の運用に当たっていくことが求められていると思う。

< 参考文献 >

- ・「東京の住宅地 第3版」 日本建築学会関東支部 住宅問題専門研究委員会
- ・「日本建築学会大会学術講演梗概集（中国）」1999年9月
- ・「日本建築学会大会学術講演梗概集（東北）」2000年9月
- ・「日本建築学会大会学術講演梗概集（関東）」2001年9月

第 12 章 「まちづくりは人づくり」をめざし 市民主導のまち創り 近世城下町 彦根市本町地区の 2 例の場合

彦根市長、愛知工業大学名誉教授、中国湘潭大学名誉教授
中島 一

1. はじめに

中国最古の字典である『説文解字』(A.D.100年)によると、城とは「民を盛る所以なり。土と成の合意。成の亦声」とある。たしかに中国の城は、集落全域を土塁・石塁で囲み、内部の住民を外敵から護る構造になっている。

これはヨーロッパでも同様で、わが国でも、縄文時代から弥生時代にかけて空堀をめぐらした集落が認められ、やがて柵をめぐらして、大規模化する(吉野ヶ里遺跡)。洋の東西を問わない全世界的な形態である。この意味で集落(邑)全体が、すなわち「城」であり、『説文解字』の説明は、大変に興味深い。

「シロ=城」は「都市」、すなわち狭義では城下町をさすものである。

わが国では、戦国期以降、大名の居城を中心に形成された都市で、大名領国の首都としての性格を持っていた。

兵農分離を伴う本格的な城下町の設営が行われたのは、豊臣政権以後である。とくに徳川政権確立後、諸大名の配置転換に伴って、領主権力による城下町の建設は17世紀前半(元和~寛永期)に全国規模で行われた。元和の一国一城令(1615年)によって城の多くは破却されたが、新しい領国経営の拠点として、城地の選定は軍事的条件よりも交通・経済的面が重視されたものの、多くは山丘と河川を防御的に利用した平山城が構築され、市街地の造成が行われた。

城下の大半は武家他で占められたが、軍事上の配慮から、上級家臣の屋敷地を城の郭内あるいは近くに固め、その周辺に中・下級家臣を配し、足軽などの組屋敷や寺社地は町屋を隔てた場末や城下周辺部に配置するのが一般的であった。

これから述べようとする「近世城下町 彦根」においてもこの例に漏れないところであり、近現代の主要都市のほとんどは旧城下町を母胎としている。

ところで、この彦根城下町は元和8年(1622年)にほぼ出来上がり383年。風土や文化環境・民情などいわゆる自然・文化・生活環境との調和を図りながら、永い歴史の歩みの中で創出され、育まれてきたのである。しかし、経済の高度成長に伴う車社会の急速な到来、市民の価値観の大幅な変化、さらには、ライフ・スタイルの多様化が進むなかで、都市基盤の整備を早急に図らなければ、都市間競争に遅れをとるおそれがあること等から、「城下町再生」の現代的必要が進んできたのである。

ここで、「城下町再生」の意味するものについて述べておこう。

(1) 都市の構造転換と都市計画の役割 - 都市に定着した人口を対象とした

「生活」を基礎としたサービス産業、個性あるモノづくり産業、クリエイティブ産業が重要となる。

- (2) コミュニケーションの時代へ - 地域や生活から考えるまちづくり。
- (3) コミュニティと生活者 - 1) 変化する緑中心のコミュニティ、2) 未来を感じるコミュニティ、3) コミュニティは生活者を育てる。
- (4) 「ハードの整備とソフトの整備」の問題 - 彦根市の中心市街地の再生事例にみる - 1) 中心市街地再生事例 ・夢京橋キャッスル・ロード ・四番町スクエア 2) 魅惑(みわく)のまちづくり
- (5) 中心市街地活性化の目標 1) 中心性の創出 2) 歴史警官や生活文化を生かしたまちづくり 3) 新たな魅力の核づくり 4) 賑わいのネットワーク

について以下に述べ、最後に都市計画法とその改善方策について述べ、結びとしたい。

2. 彦根市の概要

(1) 彦根市の自然と環境

水と緑と城のまち、彦根市は、面積 98k m²、人口 10 万 9 千人の地方都市。市域の北端で鈴鹿山系に続く山並みが琵琶湖岸に突き出て狭隘部となり、交通の要衝として古くから京阪神・東海・北陸を結ぶ交流が盛んに行われ、宿場を中心とした街道筋の発展や湖上交通の拠点としてその歴史は長い。また、江戸時代の始めに彦根城が築城されて以降は、城下町として政治・経済・産業など交流の中心として地域の先導的な役割を担ってきた。

現在では、名神高速道路や東海道新幹線、JR 東海道線、国道 8 号線などの幹線が彦根市内を通り、これらの利用により、名古屋や京都・大阪など主要都市へ 30 ~ 40 分程度で往来ができるようになり、盛んに経済交流が行われるようになった。また、一方でこうした中で大都市への人口流出に弾みがつき、滋賀県東北部の中核都市として中心的役割があるものの、人口や都市施設の郊外化の影響も加わり、急速に求心力が低下し、新たなまちづくりへの取り組みが課題となっている。

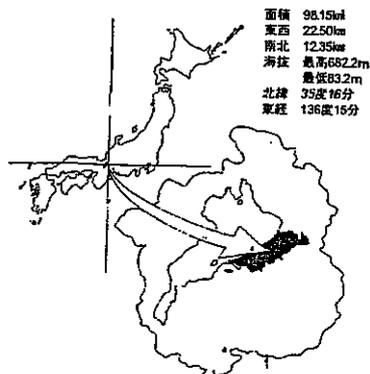
また、鈴鹿山系・比良山系の緑豊かな山並み、琵琶湖岸に広がる美しい風景、爽やかな涼を求めて、あるいは勇壮な姿を天下に誇ってきた国宝『彦根城』周辺へと、多くの観光客が訪れる我が街、恵まれた自然環境と街なかで感じる歴史の風情は市民の誇りでもある。

国宝『彦根城』や小江戸情香で賑わう『夢京橋キャッスル・ロード』など彦根城周辺の町並みは、江戸時代へタイムスリップしたかのような感じを受けるが、北国

街道や黒壁スクエアとの相乗効果で、多くの人を訪れ、関西圏や中部圏の近場観光地として賑わい、中心市街地再生の原動力になっている。

主要な産業は、農業を中心とした第一次産業を始め、バルブ、仏壇、ファンデーション、電気機器などの第二次産業が盛んではあるが、昨今の経済情勢のなかで、長期不振にあえいでいる。

図 12-1 彦根市の位置図



日本列島のほぼ中央・国土軸の東西南北の交点という要衝にある琵琶湖、琵琶湖の東北部、市街地の中央に国宝彦根城がそびえ、東に石田三成ゆかりの佐和山城跡がある。幹線山脈から派を流す芥川、犬上川、宇賀川などが、肥沃な穀倉地帯を形成しながら琵琶湖へと注いでいる。

表 12-1 彦根市概要

面積	98.15k m ²	平成13年度 財政規模 一般会計38,858,964千円(特別会計28,142,547千円) 一般会計内訳
人口 (平成14年5月31日現在)	108,660人	
人口増加率 (平成2~7年国調)	1.04	
都市施設整備状況 市街化区域: 2,5742ha (26.2%) 市街化調整区域: 7,234ha (73.8%) 道路計画: 67.5km (整備率 61.3%) 公園: 61.7ha 緑地: 58.4ha		繰越金 3% 諸収入 5% 市債 11% その他 7% 市税 40% 地方消費税交付金 3% 地方交付税 13% 使用料及び手数料 3% 国支出金 10% 県支出金 5%

(2) 彦根市の歴史と都市の始まり

『黒船のたった四杯で夜も眠れず…』風雲急を告げる安政年間、開国の英断を下し江戸城桜田門外に倒れた大老・井伊直弼の居城(彦根城)は、初代藩主・井伊直政が関ヶ原合戦(1600年)の戦功により、それまでの石田三成の居城であった佐和山城(18万石)を与えられたのに始まる。

戦国時代、彦根は京都への中継地点として、軍事・産業上重要な位置を占め、『彦根城』の直ぐ東側にあった佐和山城は、浅井長政や織田信長の重臣が居城として難攻不落の城といわれていた。

井伊直政は、佐和山城へ赴任した翌年に、関ヶ原の合戦の戦傷がもとで病死するが、その子・直継は焼き尽くされた佐和山城を彦根山に移して再建することに決め、徳川家康の許諾のもと天下普請として7カ国12大名の支援を受け、途中、病弱の直継に代わって直孝が藩主となるも約20年の歳月を費やして城郭を完成した(1622年)。

大阪冬の陣・夏の陣の功績により禄高35万石に加増され、その後、更に30年余の歳月をかけて下級武士や町人の住む町方の整備を行うが、これが現在の彦根市中心市街地の原型となっている。

江戸幕府270年間、一度の国替えもなく、江戸幕府総軍の西の守りと京都守護に当たってきた彦根藩も、明治政府への大政奉還・廃藩置県とともに廃城されることになり、城郭の取り壊しが進められる中で、明治天皇に城を保存するよう直訴。勅命をもって天守や櫓の一部が取り壊しの憂き目を免れることができたもので、「祈

るぞよ子の子の末の末までも護れ近江の国つ神々」。これは初代藩主・井伊直政の詠んだ歌であるが、彦根城は今も市民の宝として大切にお守りしているのである。また、城内の本丸御殿を復元した彦根城博物館には、国宝『彦根屏風』を始めとする美術品や我が国の歴史資料として重要な古文書類など、63,000点に及ぶ井伊家の財宝を収蔵展示、市民や観光者に文化・学習の機会を提供している。

表 12-2 彦根城の文化財（彦根市所有）

国宝	彦根城天守附櫓及び多聞櫓
重要文化財	彦根城太鼓門及び続櫓 彦根城天秤櫓 彦根城西の丸三重櫓及び続櫓 彦根城二の丸佐和口多聞櫓 彦根城馬屋
特別史跡	彦根城跡

廃藩置県とともに行政の中心が湖南の大津市へ移り、その後は、産業や観光を中心とした発展を続けてきたが、現在でも武家屋敷や足軽屋敷・町屋が町のあちこちに散見され、当時の面影を偲ぶことができる。

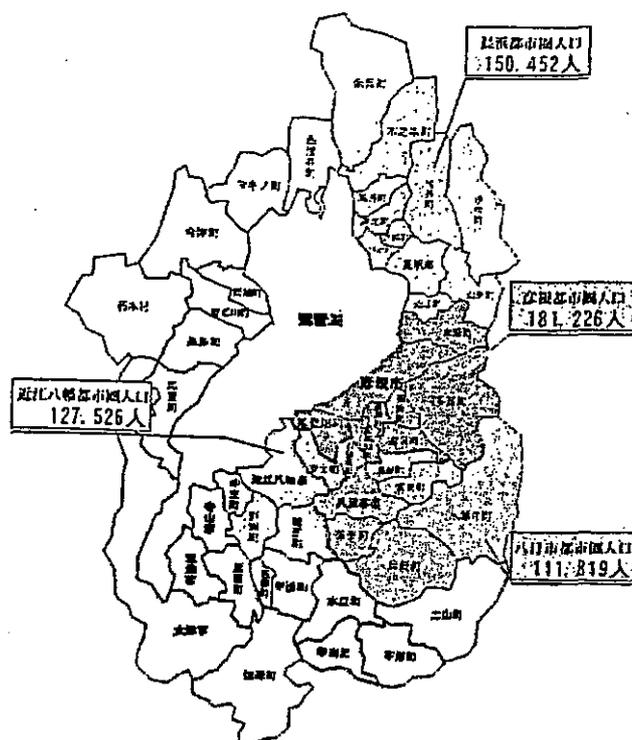
国宝『彦根城』を中心とした城郭一帯は、ユネスコの世界遺産の候補地に選定されていて、世界遺産の登録に向けた整備を進めているところである。

(3) 彦根市の現状

1) 周辺都市の都市圏

彦根市を取り巻く、生活圏・経済圏を共有する都市圏人口は、図 12-2 に示すとおり、181,266 人（平成 7 年国勢調査）となっており、この北部に長浜都市圏 150,452 人、南部には八日市都市圏 111,819 人及び近江八幡都市圏 127,526 人と接し、適度な都市間競争を行っているものの、近江八幡・八日市都市圏においては、若干京都大都市圏指向が見られる。

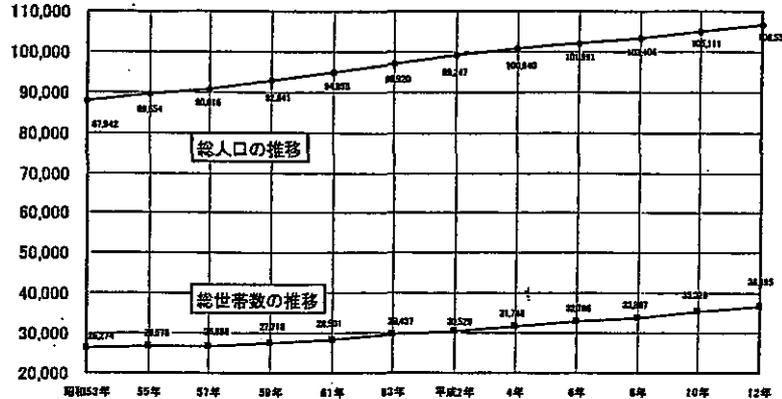
図 12-2 周辺都市の都市圏



2) 彦根市の総人口と総世帯数の推移

図 12-3 に示すとおりである（住民基本台帳（昭和 53 年～平成 12 年、各年 10 月 1 日現在）を資料として図化したものである）。

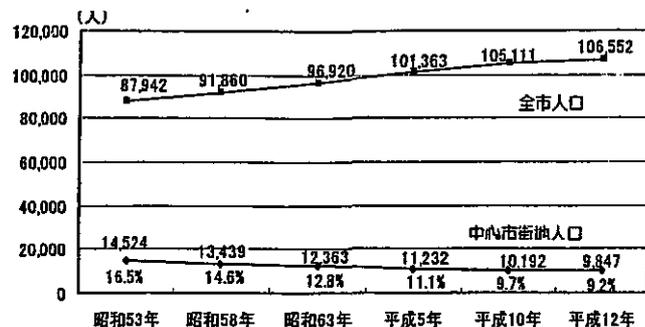
図 12-3 彦根市の総人口の推移と総世帯数の推移



3) 彦根市全域および中心市街地における人口

図 12-4 は彦根市全域及び中心市街地における人口を住民基本台帳（昭和 53 年～平成 12 年、各年 10 月 1 日現在）をもとに図化したものである。これで分かるように、人口増は右肩上がりに約 10% ずつとなっているものの中心市街地人口は、昭和 53 年の全市域人口に占める割合が 16.5% から順次減少を重ね、平成 12 年には、9.2% と 7.3% も減少していることが分かる。これは、中心市街地人口が市域の外縁地域へ移動していることがうかがわれるものである。

図 12-4 彦根市の全域および中心市街地における人口



3. 彦根市の中心市街地の歴史と現状

(1) 中心市街地（商店街）の歴史

彦根市の中心市街地は彦根城の南から東側に広がり、彦根藩当時から湖東地方の購買を吸収する商業集積地として中心市街地を形成してきた。特に、銀座商店街においては、昭和 30 年代に入ると防災建築街区造成法に基づく街路整備と防災建築造成が開始され、当時としては非常に拡大化された商店街として多くの注目を集め、

昭和 40 年代をピークに滋賀県で最も賑わう商店街として繁栄していた。その後、昭和 40 年代の後半には、J R 彦根駅周辺の整備にともない彦根市役所や滋賀県彦根県事務所などの行政庁が中心市街地の北端に移転し、昭和 50 年代に入ると、市街地周辺道路の整備とバブル期の地価高騰を背景に、郊外への商業移動が起こり、ロードサイド・ショッパの発展など商業地が分散していくのである。

一方、中心商店街では、店舗やアーケードなどの老朽化に加え、駐車場の不足や道路整備の遅れなどから顧客が減少し、空き店舗が目立つ商店街へと変遷し、賑わいが失われていくのである。

表 12 - 3 は、中心商店街の主な事業を一覧にしたものである。

表 12 - 3 中心商店街の主な事業

昭和 36 年	銀座商店街防災街区整備（中心商店街の改造）
昭和 54 年	アルププラザ平和堂（彦根駅前、延べ面積 12,000 m ² ）オープン
昭和 56 年	彦根駅前土地画整理事業完成（駅前商店街再整備）
平成 4 年	彦根巡礼商店街振興組合設立（郊外型商店街形成）
平成 11 年	夢京橋キャッスル・ロード完成
平成 11 年	彦根市中心市街地活性化基本計画策定（TMO 認定）
平成 11 年	花しょうぶ通りファサード整備事業完成
平成 11 年	彦根市本町街なか再生土地画整理事業開始
平成 12 年	銀座商店街アーケード改修事業完成
平成 13 年	登町グリーン通りファサード整備事業完成

（ 2 ） 中心市街地の空洞化の要因とメカニズム

彦根市における中心市街地の空洞化の要因とそのメカニズムについてとりまとめてみると、2 つの要因が考えられる。それは、外部要因と内部要因から成り立つものと考えられる。表 12 - 4 は、それらをまとめたものである。

表 12 - 4 彦根市における空洞化の要因とメカニズム

外部要因		
地価高騰・自動車の普及 人口の郊外移動	都市基盤整備の遅れ 都市機能の郊外移動	郊外の住宅開発 中心市街地の空洞化
内部要因		
経営者の高齢化 商店街の魅力の喪失	店主教育の欠如 中心市街地の空洞化	消費者動向への対応の遅れ

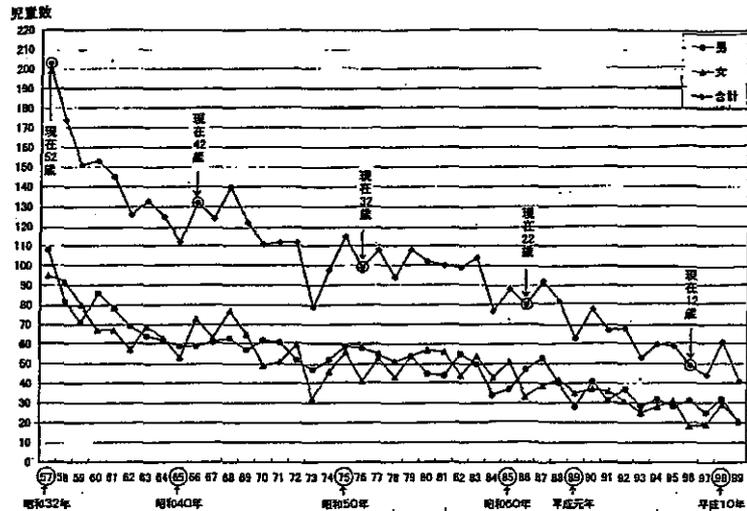
こうした現状の中で、平成 14 年には中心市街地の安全・安心の拠点であった彦根市立病院が郊外へ移転、空洞化に拍車がかかるのではないかと危惧されている。

しかし、この市立病院周辺が住宅地で敷地の拡大が困難なことや彦根城郭に隣接しているため、城下町としての町並み景観確保の観点から高層建築が不可能となり、

床面積の確保ができず、やむなく移転としたものであるが、中心性を確保するための跡地利用が最大の課題となっている。

ところで、図 12-5 は、中心市街地に所在する彦根市立城西小学校一年生の児童数の変遷を見たものである。昭和 32 年当時の在校児童数—現在 52 歳に到達した人—は、男女合わせて 200 人をやや超えていたが、平成 10 年には 50 人を数えるという現状である。

図 12-5 中心市街地に所在する彦根市立城西小学校 1 年生の児童数の推移



4. 中心市街地活性化に向けて—魅惑（みわく）のまちづくり

(1) みわくのまちづくりをめざし

平成 7 年、このように空洞化の進むなかで、中心市街地を再生するため、彦根市と彦根商工会議所が中心となって「彦根市中心市街地再生事業委員会」を組織し、平成 9 年 3 月に彦根市中心市街地街づくり構想（魅惑（みわく）のまちづくり）を策定した。この中で、実現可能ないくつかの具体的整備手法を示すとともに、中心市街地再生のために最も必要とすることは、それらの推進を一元的に管理する組織体制であることを提言された。

平成 10 年 7 月、国においても『中心市街地における市街地の整備改善および商業等の活性化の一体的推進に関する法律』が施行され、同様の整備計画や組織作りが提案されたので、彦根市中心市街地まちづくり構想（魅惑（みわく）のまちづくり）の一部見直しを図り、平成 11 年 1 月に『彦根市中心市街地活性化基本計画』を策定した。

この計画では、彦根市の中心市街地を 12 商店街を含む面積 150ha とし、この区域内において概ね 5～10 年を目標に、これまでに計画されていて実現可能な都市基盤

整備事業と商業基盤整備を進めようとするもので、確実に実施することを念頭においている。

さらに、彦根城観光者の30～40%を目標に、街なか観光へ誘導するため、都市基盤施設や商業基盤施設等の整備を進め、魅力の向上を図りながら交流人口の増加を図り、併せて居住者にも高齢者にもやさしい賑わいのまちづくりを目指すこととしている。

同時に彦根商工会議所においても、中小小売商店高度化事業構想（TMO構想）を策定し、まちづくり会社の設立を将来目標としている。当面の彦根商工会議所がTMO機関としてその任にあたることとし、近い将来独立した組織体制にしたいと考えている。

（2）彦根市中心市街地活性化基本計画 — 何か良いことありそうな予感のする街を求めて！ —

基本計画では、彦根市中心市街地における各々の事業を有機的に組み合わせることで賑わいを再生することと、地域コミュニティを再編するため『人づくり』をテーマに舞台づくりと仕掛け作りを取り組もうとしている。

まず、活性化の目標を次のとおりとした。

- ①中心性の創出
- ②歴史的景観や生活文化を生かしたまちづくり
- ③賑わいのネットワーク
- ④新たな魅力の核づくり

そして、次の3つの事業を策定した。

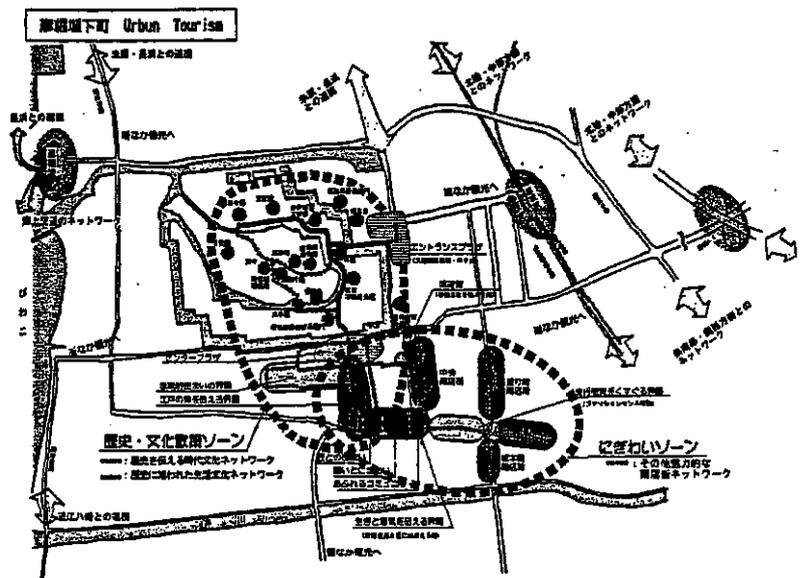
①都市基盤整備のための事業

- ・街路整備事業 ・特定交通安全事業 ・公共下水道事業
- ・街なか再生土地地区画整理事業 ・街なか再生事業計画案作成事業、
- ・都市公園整備事業 ・街並み修景事業 ・街並みまちづくり総合支援事業

②商業活性化のための事業

- ・商店街改造事業 ・駐車場整備事業 ・ファサード整備事業
- ・アーケード改修事業 ・商店街商業集積活性化事業 ・空き店舗活用事業

図 12-6 街なか歩きが楽しい彦根のまち



- ・製販一体型施設整備事業

③その他の事業

- ・バス交通の充実 ・自転車交通の充実 ・情報発信の充実
- ・文化・コミュニティ施設の整備 ・医療福祉サービスの充実
- ・街なか観光や文化芸術活動の充実
- ・中心市街地活性化に向けた推進体制の整備

5. 彦根市本町地区の住民と行政が協働作業・住民が進めるまち創りの2例

(1) 夢京橋キャッスル・ロード 住民・行政が協働の作業

1) 事業の経過

彦根城の京橋口を出ると江戸町屋風の家並みが目に入る。ここがオールドニュータウン (Old New Town) 『夢京橋キャッスル・ロード』と銘打って整備した街並みで、都市計画道路の整備に併せ12年の歳月をかけて、住民と行政が協働して街並み景観作りに取り組んできた。

彦根城築城の時に、町人居住区の地割の基準となった道路であることや、彦根城の大手門に通じる道路であることなどから、彦根城の正面の道路として相応しい街並みにしてはどうかという思いで、彦根市が提案したものである。住民の創意工夫に基づいて計画を進めるため、権利者全員が参加する「本町まちなみづくり検討委員会」を設立し、街並み統一を目的とした住民合意や地区計画・建築物の制限に関する

図 12-7 夢京橋キャッスルロード 建物種別 (事前、事後)

建物種別—事後—



建物種別—事前—

図 12-8 夢京橋キャッスルロードの俯瞰図の一部

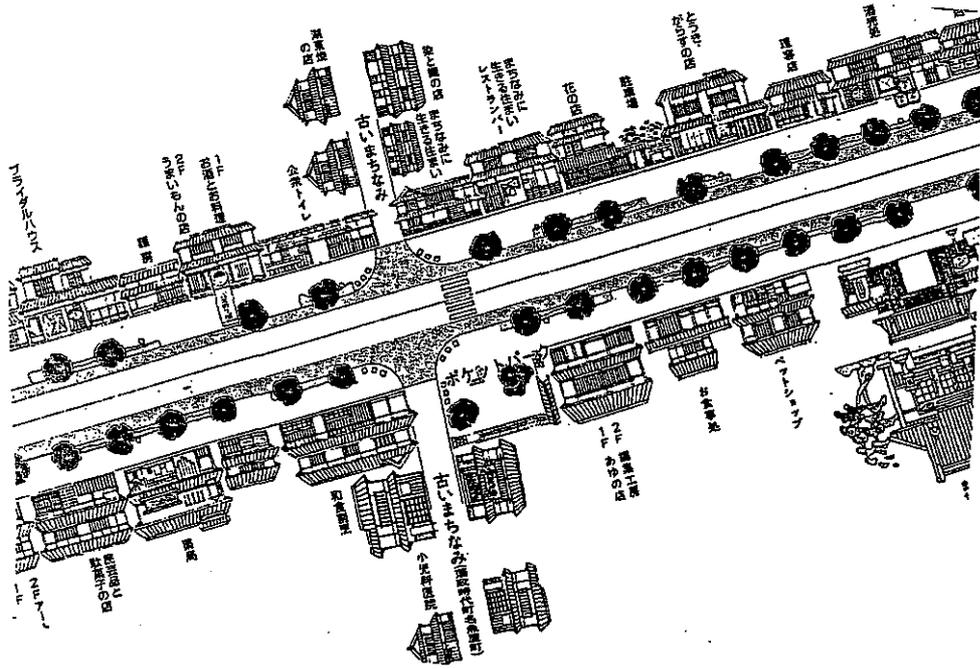
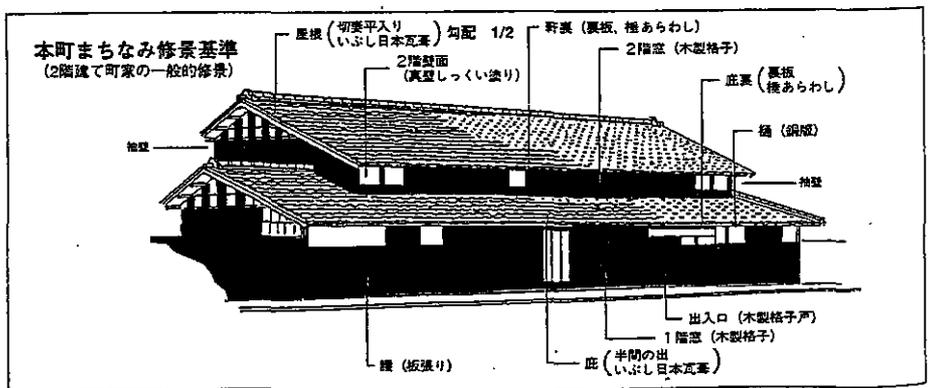
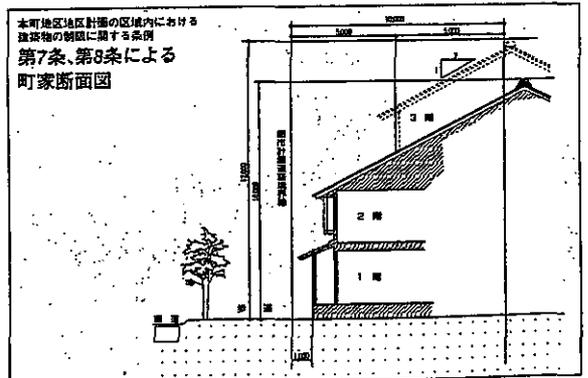


図 12-9 本町まちなみ修景基準

る条例制定に向けての調査研究を行うなど、幾多の難局を乗り越えて、平成 11 年に完成したもので、住民の熱意と指導に当られ、地元の医師や建築家たちの血のにじむような努力の成果の賜物である。

2) 賑わいの回復

これまで彦根市は、彦根城や周辺の寺社、湖上遊覧などを観光資源としてきたが、夢京橋キャッスル・ロードの整備が進むにつれて、街なかへと観光形態が変化し始め、「第 7 回全国街路事業コンクール会長賞」などを受賞したこともあって、タウン誌などにも採り上げられる機会が多くなると同時に、大勢の観光者が夢京橋キャッスル・ロードに訪れるようになり、今では、家族連れや若いカップルなどが行き交う賑わいのある街並みに再生された。ここで住民と行政の協働作業についてまとめておきたい。



街並み統一の工夫（住民合意対策）

- ・住民と行政の協働作業
- ・全員参加のまちなみ委員会
- ・まちなみ相談室開設
- ・まちなみづくり通信
- ・視察研修
- ・女性だけの視察研修

まちなみ形成の手法（規制誘導）

- ・本町地区地区計画（都市計画決定）

（２）四番町スクエア - 住民が進めるまちづくり -

中心市街地活性化への次の展開として、平成 11 年度から本町市場商店街のまちづくりを進めている。夢京橋キャッスル・ロードの実績から「地区計画のような縛りをかけなくてもまちづくりはできる」という住民の考えで、本町市場商店街では住民の自主協定などで街並み景観の整備を行っている。

1) 市場商店街の歴史と空洞化

本町市場商店街は、大正末期に数店の食品販売店が開店したのが始まりで、彦根市はもとより、近隣市町村の台所として、生鮮食料品や惣菜の街として、滋賀県下で最も賑わった商店街の一つであった。しかしながら、高度経済成長やモータリゼーションとともに郊外型大型量販店が展開するようになり、昭和 40 年代をピークに勢いは衰え始め、次第に空洞化が進み、時代の趨勢とともに衰退の方向へと変化していった。

2) 第 1 種市街地再開発事業の実施

衰退に歯止めをかけ、商店街に活力を取り戻そうと、昭和 56 年に第 1 種市街地再開発事業（事業計画面積 2.4ha）の実施に向け取り組みを始め、平成 4 年には再開発ビルを建設するための基本計画を策定するまでに成熟した。しかし、十数年の歳月をかけた再開発計画も道路などの基盤整備の遅れから核店舗の撤退、バブル経済下での地価高騰による保留床の処分価格などで行き詰まり、平成 9 年 3 月、彦根市中心市街地再生事業委員会の提言を受け、事業の見直しを余儀なくされるに至った。

3) 地区の現況と災害防止

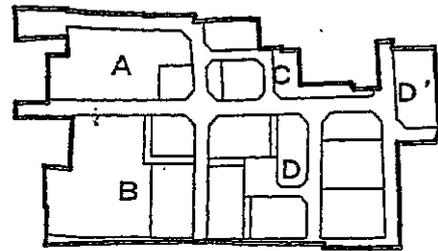
この地区は、街区を構成する道路幅員は 3 m 程度、木造老朽住宅が連担し、商業と住居の混合した建築密度が高い地域で、防災上非常に危険な地域であるため、面的整備が求められている。建築物は、商業業務施設が約 40%、専用住宅が約 30%、空き家が約 20%、その他が約 10%などとなっていて、空洞化が目立つ。地区を取り巻く道路状況は、幹線がほぼ整備を終えてはいるが、依然未改修の路線もあり、中心市街地の利便性を確保するためにも早急に道路アクセスを改善することが求めら

れている。また、駐車場についても、来客のためのものは皆無に等しく、自転車や歩行による近隣の高齢者が主体となっている。

4) 「櫛^{けし}の会」奔走—自分たちの力でまちづくりを—

「このままでは本町市場商店街が死滅し、中心市街地はゴーストタウンになってしまう」という強い危機感を抱いた若手店主が「櫛^{けし}の会」を結成、行政に頼らないで自分たちの力だけで本町市場商店街を再生しようと、商店街の生死を賭けた活動を始めた。この会では、D地区(0.5ha)に商業を図るための研究を重ねたが、事業手法が見つからず、議論を重ねる日々が続いた。

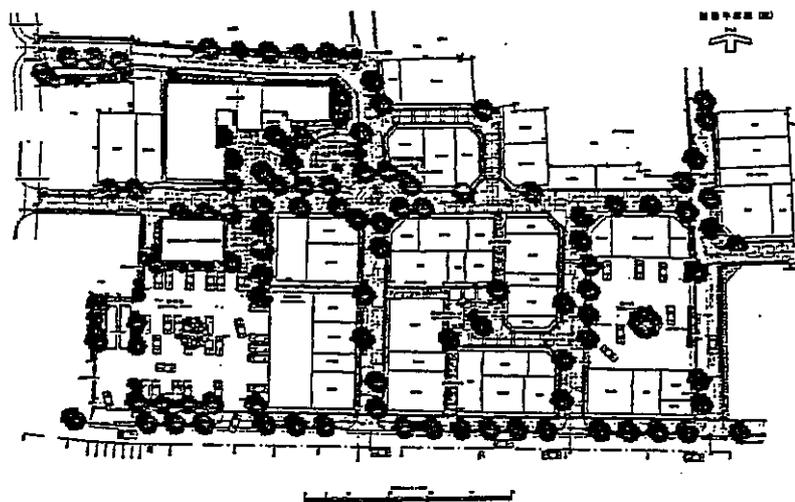
図 12-10 本町市場商店街



5) 都市再生土地区画整理事業の取り組み

平成10年に建設省において新たに『街なか再生土地区画整理事業』が創設され、区画整理事業による基盤整理が明るい見通しとなり、居住者対策などを含め、A、B、C、D地区の1.33haに拡大し、実現可能な計画づくりが進められるようになった。「櫛^{けし}の会」は可能性の出てきたことにより、権利者ヒアリングを通し計画づくりを進め、ほぼ全員の同意を得て、「彦根市本町土地区画整理組合」を設立した。

図 12-11 本町市場商店街の土地区画整理事業



6) 彦根市本町街なか再生土地区画整理事業の概要

- ・名称 彦根市本町土地区画整理事業
- ・事業主体 彦根市本町土地区画整理組合
- ・面積 1.33ha
- ・権利者数 77名
- ・減歩率 23.05% (公共減歩 20.87%、保留地減歩 2.18%)
- ・施行期間 平成11年度～平成16年度
- ・総事業費 2,764,000千円

彦根市では、このような住民活動の機運を盛り上げながら事業を進めるため、組合施行の土地区画整理事業として、国の都市再生(街なか再生型)土地区画整理事業補助を受け、技術援助や資金援助を行っている。

7) 本町街なか再生事業の特徴とまちづくりの工夫

特徴としては、

- ・街なか観光と交流人口の拡大
- ・生活者(高齢者)の視点
- ・区画整理と上物の同時進行 つわもの テナント・オーナー会、ファサード整備との連携
- ・共同整備事業組合で高質空間づくり
- ・業種構成重点の換地計画 - ほぼ全員が飛び換地
- ・まちづくり会社(集客施設の経営)

まちづくりの工夫(住民が進めるまちづくり)としては、

- ・住民の自主協定で街並み統一 街並み協定の締結(任意)、本町まちづくり協定委員会(話し合いの場)
- ・デザイン・ルールブック策定
- ・福祉のあるまちづくり基準策定
- ・マスターアーキテクトによる指導助言
- ・ファサードの統一設計者
- ・はいから倶楽部(女性の会)人づくり
- ・四番町タイムス(情報の共有)

8) 今後の課題

集客施設構想の実現

土地活用の意志のない地権者の有効土地活用と小売商業支援、来街者誘致のための魅力的な文化施設を建設する計画で、四番町スクエアが中心市街地の魅力の核として永続的に繁栄するような施設の建設計画を進めている。

町の管理組織の創設

集客施設の管理・運営やテナントミックスなどの商店街管理、道路、公園、ファミチャー類、公衆トイレなどの維持管理のため、まちづくり会社の創設を予定し、安定した自主経営のための方策を研究中である。

6.個性あるまち創りと都市計画 - 城下町に今に生きる個性あるまち創りの問題点のいくつかについて

(1) 今日の都市計画の問題点

今日の都市計画の枠組みが大量生産・大量消費という時代背景の中で、都市の効率や安全性の観点でのまちづくりが優先され、個性ある都市経営の視点が不足してきたのではないかと思う。最近では、マスコミなどでとりあげられるようになったが、土地利用や道路・建築物など都市における構築物を規制・誘導する都市計画の仕組みが全国一律の画一的なまちを作ってきた結果、ある意味で歴史のある街並みや個性をなくし、地方独特の都市経営の可能性を閉ざしてきたように思う。

彦根市においても同様に、夢京橋キャッスル・ロードや四番町スクエアなどの彦根ならではの文化を生み出している一方で、歴史資産の多い我が街では、江戸時代から残る町家や足軽屋敷などの街並みがしだいに消えてゆき、都市観光の可能性を閉ざした結果、観光産業を経営基盤としてきた都市経営の根幹に係る重大な影響を招いているのである。

地方独自の持つ良さを生かすためには、都市計画の枠組み全体が見直されるべきではないかと思っており、住民主導の時代に相応しい都市づくりが必要と考えている。

(2) 構造改革特区

また、個性のある都市を創造するため、都市景観形成を重点施策としており、彦根城郭と周辺の町屋等が残る区域 150ha については、彦根らしい街並みを保存整備するため独自の規制・誘導を行う傍ら、政府の構造改革推進本部で公募された構造改革特区について、地域経済活性化のための特区に指定するよう提案を行ったところであるが、残念ながら採択されなかった。都市計画の枠組みを一定の区域に限って緩和することによって活力を生み出そうとの狙いで、これが特区ではなくて、全国どこでも独自のまちづくりが行えるシステム作りが必要と考える。

(3) 都市計画法の改善方策

そこで、都市計画法とその改善方策について、具体的に8点あげておきたい。

1) 従来の都市計画政策は、次の3項目に集約される。

- ・土地利用（線引き、地域地区指定）
- ・都市施設（道路、駅前広場、公園緑地、都市下水道、ごみ処理施設、河川、学校、保育園、病院、図書館、砂防施設等）
- ・市街地整備（土地区画整理、再開発等）

しかし、この中で、人づくりや景観の個性の熟成などの政策に欠けていた。市街地整備の一部を除いて、全てを公共施行と考えていたことに課題があるように思われる。そこに住む人、訪れる人たちが、自らまちづくりを考え推進するシステムが求められているのではないだろうか。

2) 人づくり（社会教育、生涯教育での地域コミュニティ支援と組織化）、事業を立ち上げるまでの粘り強い住民活動の支援、リーダー育成（行政のリーダー、地域のリーダー）、後継者の継続的育成、経済産業界における地域コミュニティ支援対策、大学における地域コミュニティ支援対策

3) 住民自治による事業推進手法の開発、NPO法人や地域づくり会社などの独立法人による公共事業施行

4) 景観基本法の早期制定。これまでの法制で位置づけの弱かった景観、緑、看板等について、早急な法整備を期待する。これが、個性が活かせるまちづくりの基本法とも考えてもいる。

5) 負の遺産の改善。大量生産、大量消費という時代背景の中で、多くの貴重な財産が失われ、街の様子が一変してしまった。一定の改善を加えて、風土や個性のあるまちづくりが必要ではないかと考える。

6) 建築基準法。伝統建築物群の保存や美観地区等保存の現行法では困難な、近代建築物などの多く残る地域など、美しい日本を守り育てる方向への転換が必要と考える。

7) 国の考えと地方の考え（伝達の方法）。国 都道府県 市町村。国の考えが地方に伝わらない。地方の悩みが国に分からない。

8) 小さな街に小さなプラン。国の事業には最低規模等の定めのあるものが多く、事業規模についていけないものがある。まちづくり交付金等に柔軟性を持たせるようであるが、地方に必要なものが可能な法制度が求められる。なかでも、

- ・ 相続税で町屋や武家屋敷が消える（相続税の猶予）。
- ・ 町屋などの住み替え、持ち替えのシステム（届け出・買取り制度の創設）
- ・ 建築基準法が街並みを消していく（建築基準法の緩和）
 - 道路中心線後退 2 ~ 1.35mの緩和
 - 防火地域・準防火地域の構造基準緩和
 - 防火等に対して法の定める基準を全て満足する必要があるのか？

7. おわりに

地方のことは、地方で。ナンバー・ワンよりオンリー・ワンの都市を目指し、地域の特色創りに地方は生きる道を模索している。

地方分権の中で、地方自治は市民との協働の時代に突入している現在、以上縷々述べたことは、このままでは城下町 - 武家屋敷、町屋は消え去ってしまうのではないかと、先人から引き継ぎ、時代に継承すべき地域文化の消滅を危惧するものである。諸問題を適切に解決するため、早急に法整備等を願うものである。

< 参考文献 >

- ・ 内藤昌編著 『城の日本史』 角川書店
- ・ 鶴岡実枝子 「城下町」 『日本大百科全書』 小学館

第 13 章 建築紛争と行政現場 協議方式による解決の可能性

東京大学大学院法学政治学研究科助教授

金井 利之

1. はじめに

ある建築の意図が契機となって紛争が発生し、自治体行政現場にとっては深刻な問題となることがある。このような状態は、一般的に建築紛争と呼ばれる。本稿は、このような建築紛争の発生、あるいは、その可能性を前提として、関係当事者間の協議によって建築問題を解決することを目指すならば、どのような制度やメカニズムが必要であるかを検討するものである。

2. 当事者・関係者

(1) 紛争構造

1) 両当事者

紛争は、関係する当事者が、互いに自らの意向を追求し、相手方の意向を受認しないことから発生する。建築紛争の基本当事者は、建築主・事業者、周辺住民・関心住民、である。

もっとも、現実はこのように単純ではないのは、いうまでもない。特に、周辺住民・関心住民は、紛争の「単一」の当事者として登場するとは限らない。第1に、住民の利害は多様である。例えば、近隣住民、市民一般、新たな建築物に住もうとする人でも違い、自営業者・商店主とサラリーマン世帯・退職者世帯でも違う。第2に、利害を同じくしていたとしても、集合行為(フリーライダー)問題がある。周辺住民としての利害を主張するには費用がかかるが、それによって得られる便益は周辺住民なら同じように受けられるときには、あえて自ら当事者に加わらないのは、打算的合理性がある。とはいえ、ここでは、単純化のために、
の両当事者を前提にしよう。

2) 自治体行政

このような紛争構造を背景に、第三の関係者である自治体がどのように関与するか、あるいは、自治体はどのように動員されるのだろうか。三者の合従連衡パターンは、

- 1) 建築主 vs 周辺住民、自治体は中立
- 2) 建築主 vs 周辺住民 + 自治体
- 3) 建築主 + 自治体 vs 周辺住民

が考えられる。もっとも、行政現場の原則は、4)建築主 vs 自治体、である。これは、まだ紛争に至ってない段階から、単にルーティンの行政手続として、あるいは、紛争予防的に関与するのが普通だからである。この段階では、周辺住民は登場しない。建築主・周辺住民間の紛争を予防・抑止することに成功すると建築紛争に至らず、逆に、失敗すると、すでに関与してしまっただけゆえに、1)の立場を信用してもらえず、2)か3)にならざるを得なくことがある。また、周辺住民が登場する前に、建築主と自治体が紛争状態にはいることもある。その後、周辺住民が自治体側に加勢すれば2)になる。

もっとも、自治体行政は一枚岩ではない。自治体内部の部署間の相違があるからである。また、より広くいえば、行政は一枚岩ではない。国の行政(国土交通省など)が存在し、また、市区町村と都道府県の相違があるからである。さらに、近年では、自治体行政機能の外部化・空洞化が生じている。建築紛争で重要なのは、建築確認を行う指定確認検査機関(いわゆる民間主事)の存在である。これらは、いずれも、紛争関係者としての自治体行政の立場を複雑にしている。

(2) 解決方式

1) 協議・強行・無為

建築紛争は、実力・強制力で解決をしないのであれば、紛争当事者間の誠実な協議・交渉が必要であり、それによって理解・合意・妥協がされなければならない。

当事者は、単純化すれば、協議・強行・無為から、行動を選択することになる。協議方式は極めて脆弱な解決方式である。なぜなら、両当事者がともに協議を選択する場合にのみ成立するからである。他方、強行方式は簡単である。一当事者でも強行に踏み切れば、それは強行方式になるからである。両当事者が強行を選択すれば、建築紛争は衝突にいたり、実力・強制力解決に至る。典型が座込みと強制排除であるが、裁判係争も両当事者が強行している点では、強行方式である。

なお、一方が強行し、他方が無為(=なにもしないこと)を選択すれば、表面的には建築紛争は解消される。建築主が建築を「断念」し「白紙撤回」するか、周辺住民が「諦念」して「泣き寝入り」するか、である。建築紛争が「表面的」に「ない」ということは、必ずしも地域のまちづくりにとって望ましいことであるとは限らないのは、「白紙撤回」や「泣き寝入り」が望ましいとは限らないことから分かるであろう。

2) 協議方式の可能性

協議方式が、紛争解決のために効果を持つには、少なくとも以下のような条件が必要である。第1に、両当事者に誠実に協議をさせる誘因メカニズムである。両当事者が「その気」にならなければならないのである。具体的には、

・協議によって得られる利得(の見込み)が、強行や無為を選択したときより大きい

・強行(=協議破り・協議打切り)によって課される制裁・損失(の見込み)が大きい
・協議が膠着したときに、それが公平・誠実に打開される可能性が高い
などである。

第2に、両当事者が協議に際して持つ影響力が、それなりに公正・妥当であることである。影響力に大きな不均衡があれば、妥当な紛争解決の結果をもたらすことは難しい。そうなれば、不利な当事者には、協議への無力感・徒労感が発生し、原理派は強行に、一般派は無為に分裂し、協議方式は成立しない。また、有利な当事者は、「横柄」な態度で協議に臨むこととなろう。

逆に、強行方式は、第1に、一当事者に強行を選択させる誘因が働いていること、第2に、一当事者が強行に際して動員できる実力がかなりあること、などによって生み出されよう。しばしば、この強行に際して動員されるのが司法的権力であり、裁判になったとき勝てるということである。

3．自治体中立型

(1) 位置選択

建築主と周辺住民の建築紛争に、自治体が第三の中立的な立場には位置されるのが、《自治体中立型》である。自治体が中立の位置を選択するには、例えば以下のような理由がある。

第1に、行政の中立性・公平性への指向がある。周辺住民も建築主・事業者も自治体から見れば同じ「住民」であり、自治体はどちらかに「偏向」してはならないという感覚である。この感覚は、自治体行政の説明のしやすさに起因する。一方に与することは他方からの批判を受けざるを得ず、それだけ弁証が難しくなる。どちらにも与することをしなければ、両者から同じように批判されたとしても、中立性によって弁証することが出来る。

第2に、自治体行政自体が建築による直接の負担・不利益あるいは利便を受けないことがある。逆に、例えば大規模団地の開発などで、自治体が学校建設などの公共施設整備を負担させられるとしたら、自治体は中立に留まらない政策意思を持つことになる。実際、かつての要綱行政に自治体が踏み切る要因の1つは、公共施設整備負担の発生にあった。しかし、負担・便益がなければ、自治体自身に建築に対する特段の政策意思が発生しないのであり、中立の立場が採りやすくなる。

第3に、紛争当事者の協議を仲介する利害調整機能は、行政の本務とされていることである。紛争当事者間の協議の場を設定することは、自治体に利益がある。なぜなら、建築紛争を自治体が放置し、建築紛争が激化したりや建築強行に至ることは、自治体にとって責任を追及される契機になる。協議によって円満建築になれば最善であるし、仮に、協議決裂・再紛争化でも、自治体は努力を弁証することができる。それ

でいて、紛争当事者ではないから得失はそれ自体では少なく、協議設定に関する自治体の費用は微少である。

第4に、中立の立場をあえて先占することで、紛争当事者として巻き込まれることによる政治的・行政的危険を回避することができる。実際、大規模小売店舗の立地・出店などでも、大店側、地元中小店、地元消費者などの利害は錯綜し、解決のための基準もなく、自治体としては対応に苦慮することが普通である。従って、何らかの解決策を自治体が判断することは容易ではなく、中立の第三者として両当事者間の協議に委ねようという指向性が働くことは自然である。

(2) 制度

1) 周辺住民同意制度

《自治体中立型》の最も古典的仕組は、周辺住民同意書制度である。これは、建築計画に際して、建築主・事業者が一定範囲の周辺住民から「同意」を取り付けるようにするものである。しばしば、開発要綱には、いわゆる周辺住民同意条項があった。周辺住民同意が必要であれば、建築主は周辺住民と誠実に協議するように動機づけられる。しかし、一般に建築主は、そこまで協議する意志は持たない。そこで、周辺同意なき建築確認申請などに至り、自治体が両当事者間での協議を促進すべく建築確認を保留・拒否すると、今度は自治体自身が紛争当事者に巻き込まれる。自治体が紛争に巻き込まれることを回避しようとするれば建築確認をすることとなり、結果的には、両当事者間の協議は成立しない。

周辺同意(関係地元自治体同意のこともある)を建築確認・産廃施設許可などの要件とすることは、違法とする法制が基本である。また、財産権の不当な侵害、金銭授受の可能性、不公平性、不透明性等の諸点から、周辺同意制度には批判が指摘される(注1)。

しかし、制度設計論としては、周辺同意制が必ずしも不適切とはいえない。建築するには用地買収が必要なのは当然であり、その際に、一定規模以上の建築には、当該敷地だけでなく、一定範囲の周辺からの「同意」を買収することが必要という仕組であれば、建築主はそのように対応するだけであり、予測が安定していれば問題はない。金銭授受=経済的取引手法は優れた利害調整メカニズムであり、それだけでは忌避すべき根拠はない。むしろ、建築による周辺への不利益を金銭補償するのはむしろ合理的であり、紛争調整の一部を市場化することが出来る利点がある。「地上げ」よりは、よほど問題が少ないように思われる。同意調達を建築主が、個別事情に応じて、両当事者間の個別交渉によって調達する方が、行政が当事者として一律的・権力的に行うよりも、実質的に公平性が担保できる。透明化する仕組を作ればよい。このような点で、周辺住民同意制度にも一定の意義はあるといえる。

2) 中高層紛争予防調整制度・工事協定

さて、一般には、自治体は両当事者間の協議の場を設定する。典型的には、中高層建築紛争予防調整制度であり、大店立地調整制度(例、杉並区商業環境調整制度)なども、このような「民民」間調整である。要綱行政から沿革的に生成してきた中高層建築紛争予防調整制度の基本パターンは、

各種申請手続の一定期間より以前に、建築主は標識を設置して、周辺に予告をする

一定範囲の周辺住民に説明を建築主が行う

両当事者(例外的には一方)からの調整申出に対して、行政が斡旋する

斡旋不調の際に、両当事者が調停への移行を受諾すれば、専門家第三者の調停委員会などを通じて調停を行う

というものである。条例であれば、¹⁾は建築主にとって義務とされることが普通であるが、²⁾は条例・要綱を問わず任意が普通である(注2)。

協議の場を設定しているのは、¹⁾の説明の部分である。運用では、説明会を開催せずに説明文書を各戸配付するだけでも是とされる場合があるが、紛争事案では説明会を(複数回)開催することがみられる。説明会は、おざなりのものもあれば、実質的なものもある。自治体行政関係者は、しばしば説明会に出席するが、発言はしないように努力している。説明の経緯は、議事録などで建築主から行政に提出させることが多い。制度上の説明義務は、建築計画の意図・内容に関する情報としての十分な理解であり、建築計画に関する是非判断としての理解・了解(=同意)ではないとされる。

自治体は、二重の意味で中立性に腐心する。第1は、¹⁾の斡旋者としての中立性である。しかし、そこには深く関与することは避けている。そこで、第2は、²⁾としての専門家第三者の調停委員会の設置である。自治体は調停委員会を設置するまではするが、調停の中身は専門家に委ねるのである。

両当事者間で、協議によって合意が達成されるときには、工事協定などの形の民民協定が可能になる。しばしば、自治体行政や、仲介に入る地方議員は、このような工事協定の締結への関与はする。また、建築主も、周辺住民の何らかの意味での「同意」を「任意」に調達するという意味で、工事協定を結ぶことはある。必要不可欠ではない同意を得ることは、建築主は、得になることになっても損になることはない。

(3) 解決

位置選択としては、表面的には《自治体中立型》であっても、解決の実態は、《自治体+建築主型》になることも、《自治体+周辺住民型》になることある。自治体の中立的な位置が、結果としてどちらに有利に作用するかは一定ではない。

《自治体中立型》では、両当事者に協議を継続させるようなメカニズムがあるかが、問われる。両当事者は、常に、協議・強行・無為から行動を選択できるからである。

周辺住民は、現状保全(=建築中止)を望むならば、本来は協議継続に利益はない。協議を継続するには、何らかの建築に伴う利益がなければならない。例えば、建築による地域の活性化、計画変更に伴う周辺への悪影響の緩和(階数・高度削減、植栽、外壁色彩、落下防止対策など)、補償措置の可能性(電波障害対策、公開空地・公用施設提供、補償金・地元協力金など)などである。勿論、協議継続により建築中止を目指すならば協議継続に利益はあろうが、これでは建築主は協議に応じる意味がない。

建築主は、建築断念は何もしない利害±0でなく、通常は不利益である。建築によって「得べかりし利益」を放棄するからであり、しばしば、すでに投入した設計その他の埋没費用があり、用地買収費+金利負担を掛けているからである。協議で利益ある建築可能になるならば、協議に応じる選択も可能である。しかし、協議打切り=強行でも建築可能ならば、協議に意味はない。この場合は、協議打切り=紛争激化による不利益と建築強行の利益と、協議継続(=将来の建築)の利益とを、衡量していることになる。一般には、円満協議・ゼロ(微少)譲歩で建築というのが、最善であろう。

4 . 自治体 + 周辺住民型

(1) 位置選択

建築主と周辺住民の建築紛争に、自治体が周辺住民側の立場に配置されるのが、《自治体+周辺住民型》である。この場合には、周辺住民が登場しないで、単に、建築主と自治体とが紛争当事者として登場することもある。もっとも、そのような自治体の態度は、潜在的には周辺住民の利害を代弁していることが多い。また、実際にも、このような状態では、自治体は周辺住民の意向を喚起し、動員を図ることが普通である。自治体が、建築主と紛争・対立する位置を選択するには、例えば以下のような理由がある。

第1は、周辺住民の政治的動員力である。周辺住民の政治的動員力が大きければ、最終的には住民の選挙に依存している首長・議員は動かざるを得ず、そのような政治的指示を自治体行政は受けるからである。例えば、住民運動結成、反対署名収集、陳情・請願、マスコミの動員などである。場合によっては、議員・首長の解職・選挙に至ることも可能である。住民運動を母体として、首長・議員が当選すれば、自治体の意思に周辺住民の意向はより強く反映されるだろう。

第2は、建築主・事業者の性格がある。例えば、域外業者であり、当該案件前後での長期的取引があり得ない場合がある。また、事前協議の経緯のなかでの信頼関係が破壊してしまうこともある。反社会的団体そのもの、あるいは、それとの密接な関係が疑われる場合もあろう。

第3は、自治体自体の利害関心があり、自治体に独自の政策的意思が発生するもの

である。このような場合には、中立的立場で傍観あるいは紛争仲介だけでは済まない。例えば、地域環境・地域資源の保全のために必要と判断することがある。また、これまでに投下してきた努力・埋没費用の関係から、「引くに引けない」状態になることもある。また、公共施設整備などのように、各種負担が発生することもある。

しかし、建築主との対立を選択することは、中立・第三者としての仲介機能を放棄することである。いわば、《自治体中立型》で期待される様々なメリットを失うことであり、「腹をくくる」ことが必要である。

(2) 事前協議による解決

1) 事前協議制度

《自治体+周辺住民型》は、通常は、周辺住民が表面に出ないままに、先ずは、自治体と建築主との協議になる。これは、一般には、事前協議として進められる。当事者が協議を継続するかどうかは、それぞれの利害得失に左右されよう。

要綱行政では、事前協議自体が任意の行政指導に基づき設定されており、その過程で行政指導としての建築内容の協議を行うことになる。事前協議自体は任意であっても、建築主には自治体行政と事前協議を行う利点はある。というのは、手続的形式的なミスを理由に、正式申請が受理されなければ、不利益を受けるのは建築主だからである。つまり、手続的に何からの行政処分(開発許可、建築確認など)が予定されていれば、その事前段階では、特段の協議義務を課さなくても、実態としては、手続情報入手・交換としての事前協議に建築主は応じることが普通である。しかし、内容的に事前協議に応じるかは、後続する行政処分の性格に左右される。

2) 協議打ち切り

建築主には、利害の非対称性から、協議打ち切りへの誘因が働くことがある。つまり、協議なしで建築が出来る見込みがあれば、建築主は協議が長引くと損する。逆に、自治体・周辺住民は長引いた方が、協議・交渉では得である。このため、建築主が協議打ち切りをして強行することを選択することがある。このように、一方が強行を選択すれば協議方式は破綻し、他方は、対抗的に強行するか、諦念して無為を選択するかである。

自治体は、周辺住民だけに比して相対的に影響力資源を有しているから、対抗的強行措置に出ることがある。こうなると、時間との競争である。自治体は、権限その他の手段を行使して建築を阻止しようとする。権限としては、地区計画・美観地区などの制限条例の緊急制定、建築確認の不適合判定、都市計画法第32条協議(公共施設管理者として)の不同意などである。上下水道停止・道路封鎖などの実力措置もあり得る。他方、建築主は、訴訟も含めて、建築強行に突っ走ることになる。

自治体の対抗措置は、建築が終了したからといって収束するとは限らない。確かに、

建築による悪影響を防げなかったという点では、「立てた者勝ち」である。しかし、場合によっては除却もあり得ないわけではない、使用・収益に不利益を加えること自体に、制裁や心理的代償・正義感の回復としての意味がある、他の事案に協議打切りが波及しないようにする抑止効果が期待できる、などもあり得る。

3) 協議継続

両当事者が協議を互いに選択するには、利害関係の対称性が必要である。建築主は、協議をしないと建築できない、あるいは、制裁があり、協議をすれば一定の収益的に許容できる建築が可能になるという状態である。自治体・周辺住民も、協議による建築に利益があるか、少なくとも、許容できる建築に収まるということである。このような場合には、双方に協議継続の誘因がある。いわば、両当事者が許容できる建築計画案の範囲に、重なりがあるということである。いわゆる「相勝状況(win-win situation)」である。

協議継続には、両当事者間の許容範囲の重なりを発見する、あるいは、作り出すことが必要である。もっとも、協議方式とは、これらの解決策を協議の過程で発見しようという方式であるから、予め解決策があるという保証はない。むしろ、許容範囲を協議過程のなかで相互に拡張する見込みを持てるかどうかである。以下では、協議の可能性について、いくつかの制度をもとに考えてみたい。

(3) 協議方式の可能性と諸制度

1) 事前計画制度

事前に地区的ルール(許容範囲)・地区的計画が存在すれば、あくまで事実上の制裁にしか依存しないものであっても、建築強行に行為規範的に制約要因となる。なぜなら、それに反する建築計画をあえて建築主が作成することは、あえて「ケンカを売る」行為である。事前に地区的ルールがあれば、それを取り込んで建築計画を作成することが出来るし、それで採算がとれないのであれば用地買収をしなければ済むからである。そこで、事前計画を作ることが考えられるが、実効的な地区的ルールを形成するには、自治体と周辺住民(将来の建築主である地権者を含む)の協議と合意形成が必要になる。

事前計画の場合には、具体的な紛争事案なしに、事前に地区的ルールを自治体・周辺住民が形成・発見する必要がある。しかし、具体的な問題がないなかで事前計画を作るのは困難である。周辺住民にとっては、地区的ルールを事前に作成する利点・必要性和その明確性、費用の大きさ、などに依存するだろう。一般には、差し迫った案件がなければ、現状維持が出来るわけで、その場合には、地区的ルールを事前計画で発見する労力を掛ける誘因は乏しい。法定都市計画の地区計画や、景観条例の基づく重点地区景観計画が、現実には期待されるほどには広がらないのは、このためである。

2) 事中計画制度

逆説的ではあるが、建築主による(紛争を引き起こすような)建築計画は、地区的ルールを再発見・再確認させる機能がある。いわば、建築主の建築計画の存在は、自治体と周辺住民を協議へと動機づける。建築主は当初の建築計画という「石(意思)」を投げ込むことで、波紋を生み、それによって、周辺住民・自治体が動くようになる(注3)。そこで、具体的事案(提案)を受けて、建築主による建築の強行がされる前に、迅速に地区的ルールを策定できることが望ましい。

その意味で、

- ・建築主による建築計画の事前提出から、実際の各種申請・工事着手までの手続期間を十分に確保する

ような制度には、単に紛争調整・調停や事前協議としての役割だけではなく、事中計画策定制度としての意味もある。

しかし問題もある。第1に、建築主には協議に応じる動機がない。建築主が建築計画を自治体・周辺住民に事前に示すときには、通常は、そのまま建築したいという意図である。そのため、建築主は常に強行する誘因を持つ。地区的ルールの再発見・再確認の協議に、建築主も参加するとしたら、事中計画なしには建築が出来ないときに限られる。再開発における参加組合員制度・再開発会社制度などは、建築主に協議の誘因を与える。

但し、1つには、これは既存の制限が厳格であれば、多くの場合に建築主に協議への動機づけを与えるが、実際には、緩い既存の制限のもとでは、多くの場合には建築主には協議への動機を与えず、さらなる緩和のためという例外の事案にだけ動機付けをするという、偏面的な機能しか持っていない。2つには、実際の協議の場面での影響力関係から、実質的な協議が生じないこともある。事業者との周辺住民の協議では、資金力・専門知識・時間・階統制的一体的意思決定力をもつ事業者が、協議の主導権を採ることは観察される。協議における交渉力の適正配分の問題である。

第2に、地区的ルールを事前・事中計画で策定したとしても、建築主に遵守させる仕組がない。そこで、この点は後述の3)に引き継がれる。

3) 計画+規制制度

上記の事前(および事中)計画制度は、建築主にそれを遵守させる機能はないから、建築主は強行の選択が常に可能である。そこで、地区的計画を担保するために、地区的計画に適合しない建築を規制する必要がある。ところが、地区的計画をもとにした×型適否判定では、個別の建築計画に関して協議する意味がない。つまり、地区的計画に合致するか否かが重要であり、建築主は地区的計画に合致する建築計画を作成すれば、あとは協議する意味がないのである。

勿論、既に述べたように、地区的計画の策定段階での協議には、潜在的には誘因は

ある。しかし、事前計画では、将来の建築主たる地権者は、その段階では具体的構想を持っているとは限らない。ましてや、事業者は登場し得ない。この意味で、事前計画+規制制度では、建築主・周辺住民・自治体の協議が促進されるとは限らない。事中計画では、そもそも建築計画を阻害しかねないものであり、建築主・事業者が協議に応じる意味が乏しい。

4) 協議義務制度

協議義務制度は、後続する行政処分の有無・内容とは別個に、事前協議それ自体を手続的義務として課すものである。協議義務自体への違反には、協議命令(行政処分)や罰則などもあり得る。協議義務自体を建築主が遵守するかどうかは、単純に言えば、義務違反に対する制裁と建築強行の利益の衡量による。アウトロー活動で利益を求めるのならともかく、一般には、一見明白に違法な経済活動による社会的経済的制裁はかなりある。そのため、協議義務自体は履行されよう。

もっとも、労使紛争で問題となってきたように、形式的・手続的には協議に応じて、実質的・内容的には応じていないのと同じ状態はあり得る。いわゆる、誠実協議義務(労使間では誠実交渉義務という)の問題である。誠実(=実質的)協議義務が履行されているかどうかは、形式的協議義務の有無ほど一見明白ではない。従って、誠実な協議がないことをもって、協議命令・罰則によって協議が履行されるとは限らない。但し、仮に協議命令がされれば、それ自体が自治体による違法認定という烙印であり、また、適法な経済活動と確定するには行政争訟の費用が係るから、ある程度の誠実協議は担保されよう。

建築主が、実質的に誠実協議に応じるかどうかは、利害得失に左右される。第1に、手続的に確定された期間さえ掛ければ、いずれは建築に着手できるのであれば、ゼロ回答(=不誠実協議)を繰り返すことになる。従って、自治体側が、事前協議(=各種申請・工事着手などの制限)の期間を、協議内容の進展度合いや紛争の程度に応じて、比例的に長びかせることができれば、実質的に建築主にとっての紛争費用を高めることはできる。つまり、合意が出来れば手続期間は短く、合意にならなければ長く、ということである。標準協議期間を定めただうえで、問題ない案件は短縮し、問題ある案件は特例延長する仕組である。

第2に、誠実協議に応じないと、不許可・不承認・不適合認定などの行政処分により、違法建築となる場合には、建築主にはある程度は誠実協議に応じる意味はあろう。これは、建築主側が、争訟に関わる期待便益・費用と、協議に基づく建築設計変更による期待便益・費用をと衡量して選択する。

第3に、誠実協議に応じる誘因としては、建築紛争が終息できる可能性があること、あるいは、建築紛争自体はなくなるとも、建築主の「誠実性」を「世論」にアピールできること、などがある。特に、自治体相手の協議では、自治体との紛争を終結させ、あるいは、自治体に対して「誠実性」を印象づけることである。建築主

・事業者が、自治体や周辺住民に対して、(裏や仲間内ではともかく)少なくとも表面的には「丁寧」に応じる意味は、ここにある。こうして、建築主は、《建築主 vs 自治体 + 周辺住民型》から《建築主 + 自治体 vs 周辺住民型》へ、さらには紛争消滅への移行を企図する。その限りにおいて、自治体との誠実協議に応じる。

第4は、協議によって建築計画が改善されるのであれば、建築主には一定の利得がある。通常は、建築計画を建築主・事業者は自己の負担で作成済みであり、設計変更にはさらなる費用がかかる。従って、自治体が代替案・改善案を公費で作成することは、一般の紛争案件での計画変更よりは、建築主にとっては得である。また、開発事業者の事業計画立案能力が著しく低く、自治体側の企画能力が高ければ得である。

しかし、1つには、変更は建築主にとっては、それ自体で得ることはないことが普通である。さらに、2つには、変更案が収益を下げる場合は損失である。従って、自治体による変更案は建築主の収益性に配慮せざるを得ず、このような制約下で周辺住民の理解を得られるかは定かではない。3つには、自治体が、建築主以上に専門家・専門知識を動員できるとは限らない。自治体自身が十分な専門職員を持ち得ないだけでなく、人脈・費用などの点で限界がある。専門家の「助勢」(大磯町まちづくり条例)を、自治体が、実質的にどこまで獲得できるかは、重要である。むしろ、彼等の専門能力の差から、大デベロッパーの提案の前に、実質的な協議が出来ない自治体も多いだろう。そのため、協議申請に際して、専門家雇用・計画案審査のための膨大な「手数料」でも建築主から徴収しない限り、費用捻出は大変であろう(建築確認は有料制)。

5) 特例許可(計画改訂)制度

事前に計画・法令例規などにより制限を課したうえで、特例許可(あるいは計画改訂)を得なければ建築できない制度がある。上記3)でみたように、裁量の乏しい×型許可では協議に意味はない。協議内容にかかわらず、事前の基準に従って適否を判断するしかないからである。ここでいう特例許可(計画改訂)制度は、裁量的な許可あるいは裁量的な計画改訂(に基づく非裁量的許可)を意味している。

建築主には、特例許可(計画改訂)を得るために協議をする誘因が働く。特例許可(計画改訂)を得なければ、事前の制限によって建築が出来ないからである。当然、事前の制限が厳しければ厳しいほど、協議への動機付けは強まる。逆に、事前の制限が弱ければ、協議するまでもなく、かなり広範な建築が可能になるのであり、協議への誘因は乏しくなる。協議によるまちづくりを目指すならば、事前制限を厳格に課す必要がある。

自治体・周辺住民には、特例許可(計画改訂)により、利益に合致する建築ができるならば、協議する意味がある。特例許可(計画改訂)がなければ、建築断念 = 現状維持、となるから、

現状維持 > 協議後建築

ならば、協議に応じる誘因がないことになる。特例許可(計画改訂)がない通常の開発許可・建築確認制度では、

建築断念 = 現状維持 > 協議後建築 建築強行

となるので、自治体・周辺住民には協議には得があるのだが、特例許可(計画改訂)制度は全く逆の作用を与えるのである。つまり、特例許可(計画改訂)制度は、それ自体では、自治体・周辺住民に協議への動機付けを与えないことがある。

また、特例許可(計画改訂)制度は、実は、自治体と周辺住民の利害分裂を生む可能性もかなりある。つまり、

現状維持(住民) > 協議後建築 > 現状維持(自治体)

という利害順序のときである。自治体は、建築主と協議に応じて、自らの意向を反映させた建築にすることを条件に、特例許可(計画改訂)を与えることに利益を見いだすことがある。実際、自治体は、地域振興への政策意思から、望ましい建築・開発は歓迎する。また、自治体は、特例許可(計画改訂)権限があり、本業としている専門職員を抱えるがゆえに、協議でも交渉力があるのであり、それだけ建築主の譲歩を引き出せる。他方、周辺住民は、権限がないので協議は間接的であるし、専門家がいるとは限らず、しかも、仕事・生活を抱えながらの活動であって、影響力には限界がある。また、周辺住民は、地域振興全体より、現状の生活環境保全を重視するかもしれないので、もともと、開発・建築を歓迎するとは限らない。

このため、特例許可(計画改訂)制度は、建築主は自治体とは協議するが、周辺住民とは協議打切りとなる可能性がある。そして、自治体から特例許可(計画改訂)が決定されれば、《自治体 + 建築主型》に移行することとなる。各種総合設計制度、一団地認定制度、特定街区制度、各種誘導型地区計画制度、例外許可つき高度地区制度などは、このように機能することが観察される。

特例許可(計画改訂)制度が、周辺住民を含めた協議となるには、いくつかの要因が必要である。第1に、特例許可(計画改訂)手続に周辺住民が参加する機会が、実質的に保証されることである。従って、特例許可(計画改訂)の事前手続として、《自治体中立型》の協議手続が置かれる必要がある。第2に、周辺住民も、協議後建築 > 現状維持、という利害順序を持つ状況が必要である。つまり、周辺住民も建築・開発を期待・誘致する状況である。これには、厳格な事前制限によって全体的な建築・開発を低調にし、いわば、周辺住民を「欲求不満」状態にしなければならない。ここでも、協議によるまちづくりを目指すならば、事前制限を厳格に課す必要がある。

5 . 自治体 + 建築主型

(1) 位置選択

建築主と周辺住民の建築紛争に、自治体が建築主側の立場に配置されるのが、《自

自治体 + 建築主型》である。この場合には、建築主は自治体の陰に隠れ、単に、自治体と周辺住民が紛争当事者として登場することもある。もっとも、そのような自治体の態度は、実質的には建築主の利害を代弁していることが多い。また、そもそも、自治体が公共施設の建築主として周辺住民と紛争することも多い。自治体が、周辺住民と紛争・対立する位置を選択するには、例えば以下のような理由がある。

第1は、周辺住民の政治的動員力である。周辺住民の政治的動員力が小さければ、首長・議員は自由に政策選択が可能であり、そのような政治的指示を自治体行政は受けるからである。第2は、建築主・事業者の性格がある。例えば、有力な域内業者であり、長期的取引がある場合や、全国的な有力業者などの場合である。また、事前協議の経緯のなかで信頼関係が形成されることもある。また、特例許可(計画改訂)などを決定してしまえば、行きがかり上、自治体は建築主側にコミットせざるを得ない。第3は、自治体自体の利害関心があり、自治体に独自の政策的意思である。これは、特例許可などにも反映される。自治体の利害関心と周辺住民利害関心とは、一致するとは限らない。自治体は地域振興のために、望ましい開発・建築を歓迎する。場合によっては、そのための周辺整備費用を厭わないこともある。また、自らが建築主の場合も同様である。こうして、建築主側に肩入れしてしまう以上、自治体は《中立型》のような仲介資格は失わざるを得ない。

第4は、依法主義(狭義の法治主義)である。事前合法的な建築計画であれば、「建築確認せざるを得ない」というのが、自治体行政現場の常套句である。しばしば、自治体では、《中立型》の紛争調整を担当する部署と、依法主義のもとで結果的には《自治体 + 建築主型》になる建築審査を担当する部署を、分けて対応する。そして、実質的には《自治体 + 建築主型》でありながら、「肅々と法令を適用した」という依法主義により、《中立型》であるという弁証を行う。依法主義は自治体現場での判断停止と、紛争状態の心理的甘受とを、可能とするものである。また、裁量的な特例許可についても、「裁量の範囲」として合法化が可能である。

勿論、周辺住民との対立を選択することは、中立・第三者としての仲介機能を放棄することである。いわば、《中立型》で期待される様々なメリットを失うことであり、「腹をくくる」ことが必要である。依法主義は、「腹をくくる」という現場での心理的負担を、「法に逃走する」ことで緩和する仕組みである。裁量の余地のない建築確認制度は、首長・議員や行政職員の世界衛生にとって有用である。

(2) 解決

自治体が建築主側に立つ場合には、建築紛争は、周辺住民と自治体の間で展開されることになる。勿論、周辺住民は自治体の意思を変えようとして圧力を掛けるが、それが成功しないからこそ、《自治体 + 建築主型》になっているといえる。逆に、それに成功すれば、自治体の立場は変わりうる。その意味で、両当事者にとっては協議に

は意味は常にある。協議を周辺住民が諦めた場合には争訟にあるが、協議での交渉力的手段として争訟を使うこともある。

また、《自治体 + 建築主型》でありつつ、《中立型》と組み合わせることは可能である。一方で、自治体は建築主の建築計画を是認(建築確認、その他、承認・認可・許可など)しつつ、建築主と周辺住民の間の紛争調整をすることはある。あるいは、自治体と周辺住民の間の紛争調整を、自治体自らが行うことである。勿論、自治体の仲介資格は、たとえ、担当部署を異にしている、大きく傷ついている。そこで、自治体が設置する専門家・第三者機関が《中立型》の関係者となろう。少なくとも、自治体にとっては、《中立型》のメリットを享受できるので、意味はある。建築主と周辺住民にとっての利害得失は、《中立型》で述べたとおりである。

建築主は、自治体と周辺住民の紛争を背景に、粛々と建築を強行することが可能である。建築主は、建築強行によって経済的利益を得ることが見込まれる。問題は、建築強行に伴う紛争の存在から生じる不利益の可能性を、どう見込むかである。反対周辺住民は、実力阻止を試みたり、メディア喚起・世論動員をはかり、あるいは、建築主・自治体を裁判に訴える。一般に、事業者は、その後の地域社会の住民になるわけではないから、紛争それ自体を恐れるわけではない。しかし、紛争の存在による風評被害によって、入居者・購入者に影響があるかもしれない。《自治体 + 建築主型》では、自治体が「味方」であるから、一般的に言って、《自治体 + 周辺住民型》のときよりも、建築強行に有利な利害見込みであろう。

勿論、周辺住民は、建築強行に対して、強行を選択して紛争継続をすることは限らない。周辺住民は近隣社会に住み続けるのであり、「水に流して」建築に伴う新たな参入者とも、良好な関係を築こうとするかもしれない。このような無為を「泣き寝入り」「諦め」と呼ぶか、「前向き」と呼ぶかは評価の問題である。いずれにせよ、建築主が強行を選択すれば、建築主と周辺住民の間の協議は生じない。

6. おわりに

(1) 協議方式と各種制度の関係

協議方式では、協議義務制度・協議命令制度により、協議義務が関係当事者に課される必要がある。一方が強行したときには、不許可・協議命令(行政処分)・罰則などの制裁がありうることは、履行確保としては法制的には重要である。しかし、それを実質的に支えるのは、関係当事者が、協議によって合意・妥結すれば利得があり、合意・妥結しなければ損失があるという利害配列が必要である。そうでなければ、形式的な協議となり、実質的な誠実協議義務を果たすことにはならないからである。

事前計画・許可制度は、協議を促進する場合もあれば、そうでない場合もある。事前の計画・実体基準に基づいて、×型の裁量のない許可・確認制度では、合意を目

指す協議は促進されない。許可・確認の要件に適合するかしないかという、デジタルは判断になるからである。法治主義や予見可能性の観点から好ましい裁量の縮減や要件の明確性は、協議方式の点からは好ましくない。勿論、非裁量型計画・許可制度でも、事前協議を促進することはあり、それは正式の申請のための情報入手・交換が期待されるからである。しかし、これは合意を目指す協議にはならない。

現状変更という建築計画に、許可・計画改定を要する自由裁量型特例許可(計画改訂)制度であれば、現状より良くなるパレート改善型建築のときのみ許可・計画改定がされ、自治体と建築主の協議は促進される。つまり、両者に利得があるときのみ、自由裁量型特例許可がされ建築がされる。建築主の損失で自治体の利益を図るときには建築申請がされず、自治体の損失で建築主の利益を図るときには許可がされない。但し、このような特例許可(計画改定)制度でも、それだけでは、建築主と周辺住民の協議はそれほどは促進されない。むしろ、《自治体 + 建築主型》の建築紛争の引き金になることもある。

周辺住民同意制度は、建築主には周辺住民との協議をする誘因を与える。しかし、住民が現状維持を望んでいれば、周辺住民には協議をする誘因は乏しい。実質的には住民拒否権と同じになってしまう。もっとも、現実には、金銭補償による同意取り付けはあり得るので、周辺住民が「生殺与奪」の権限を持つとはいえないだろう。妥当な金銭補償を得て同意するというのは、コースの定理的に、利害調整からはむしろ好ましいともいえる。逆に言えば、周辺住民から建築主に対して金銭補償をすることで、建築計画を放棄させることも、コースの定理的にはあり得る。一種の空中権・開発権買収である。つまり、住民同意制度のもとでは、建築と引き替えに周辺住民に金銭補償するか、建築断念と引き替えに建築主に金銭補償するか、という協議が可能なのである。

さらに、地方分権体制であれば、周辺住民同意制度のもとでも、関係当事者に誠実協議をさせる誘因として作用しうる。建築・開発は、円満に協議が整った地区でのみ行われるとするならば、関係当事者は協議をまとめる意味がある。建築主・事業者は、協議の整いやすい地区に建築計画を持ち込む。周辺住民は、誠実協議を拒否して強行反対をすることは出来るが、その場合には、建築・開発活動が当該地区を忌避する。その結果、当該地区が沈滞するのであれば、周辺住民の自業自得である。従って、周辺住民は、当該地区の活力のためにも、望ましい建築・開発を歓迎するのであり、そのような建築主・事業者とは積極的に協議に応じる意味がある。「足による投票」メカニズムが機能する。なお、この場合の“周辺住民”とは、地権者に限定するべきかもしれない。借家人・テナントは当該地区から自由に退出できるのであり、地区の沈滞による不利益を受けないからである。地権者は、退出しようにも、下落した地価・借地権料しか得られないから、沈滞による不利益を享受するからである。

周辺住民団体化制度は、誠実協議の促進には必要である。周辺住民は、それ自体では、建築主・事業者のように単一的意思決定主体ではないから、集合行為問題が発生

する。つまり、協議参加には費用がかかるが、協議結果は参加の有無にかかわらず及んでくる。そのため、協議に利益を感じて、参加する意思があっても、実際の協議への参加は低調となる。こうなると、協議に必要な正当なエネルギーがまとまらない。逆に、協議から不利益を受けても、それを是正させるように協議に参加することも低調になる。すると、一部の強硬派が反対強行することで、サイレント・マジョリティである他の周辺住民が不利益を被ることもある。

従って、周辺住民を、単に「結社の自由」に委ねるのではなく、協議団体として半自動的に組織化・認定する制度が望ましい。町内会・自治会・地縁団体、団地管理組合・再開発組合・区画整理組合、TMO・商工会議所・商店会、コミュニティ組織、まちづくり協議会、地域自治区などがその候補となる。もっとも、住民団体内の正当な意思決定のあり方は、常に問題となってきた。

(2) 制度設計を可能とする政治・経済・社会的条件 - 成長社会から衰退社会へ -

現実の制度設計は、白紙に自由に描けるものではなく、政治・経済・社会などの諸条件の制約のなかでなされるにすぎない。現在の日本は、これまでの成長社会から衰退社会に転換期にある。このような条件の変化は、制度設計に影響を与えるだろう。そこで、本稿の最後として、協議方式を指向する制度設計が、現下の日本社会の諸条件と適合するかを検討しよう。

成長社会は、経済成長・物価上昇、都市化社会、人口増加で特徴づけられ、生産者(=財界・業界団体・労組)主導の「生産性の政治」が展開された。そして、そのような強行的供給は、成長社会のもとでは過剰供給=恐慌を引き起こすことなく、土建国家・土地神話を支えた。政治・経済システムは、そのような土建国家的な利益誘導政治、雇用対策としての土建業、経済対策としての公共土建事業、土地を担保とする地本主義金融として、成立したのである。協議方式は、一面では(時間も含めて)費用に係るものであり、成長社会に必要な供給力には限界がある。都市化・市街化の供給においても同様である。部分的には、区画整理・再開発などで協議をしつつも、強行方式による供給が存在せざるをえなかった。協議方式より強行方式を優先する制度設計に適合的な諸条件が存在してきた。

衰退社会は、経済停滞・物価下落、都市型社会(あるいはスラム化社会)、少子高齢化・人口減少で特徴づけられる。そこでは、供給・ストックが過剰となる。供給・ストック過剰のもとで、土建国家型「生産者の政治」を展開すると、

ストック過剰 価格暴落 不況 自転車操業 規制緩和要求 仕事受注(開発ラッシュ) ストック過剰 ……

の悪循環に至るだろう。

そこで、建築主(=事業者・地権者)には、マクロ的な供給制限(生産調整・産業統制)の必要性が生じる。価格維持・開発圧力維持のための供給制限・ストック制限が、

社会全体としては望ましい。しかし、個別的な建築主・事業者は、個別的な供給拡大を求めるから、過当競争の可能性がある。そこで、個別的な供給拡大をしにくくする制度が適合的になる。その意味で、協議方式には衰退社会の諸条件と適合的である。協議による合意を達成できる意思とノウハウと能力を持つ建築主・事業者のみが、供給の資格を与えられるのである。

周辺住民は、常に、老朽化・スラム化、資材・廃棄物置場化、耕作・間伐放棄化などの、土地に対する「手抜き」の危険性と隣り合わせである。成長社会では開発意欲が旺盛であったから、スラムより「地上げ」や「スプロール」が、心配であったが、衰退社会ではそうではない。そこで、適切な改築・再開発・改良・修復などの「手入れ」が、周辺住民にとっても必要なのである。開発圧力が低下するから、放っておくと建物更新がされないのである。そこで、スラム放置か、クリアランス(非市街化)か、強行開発か、協議開発か、を選択させられる。協議方式の費用が高すぎると、そこは再開発されずに放置されることになる。そこで、周辺住民は、積極的に建築主・事業者と協議し、協議の費用を下げる誘因が働くのである。いわゆる住民の地域力・自治力を高める圧力が作用する。その意味で、協議方式は衰退社会の諸条件と適合的なのである。

注

(注1) 小林重敬『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年、pp.180-181。

(注2) 風間規男「建築紛争プログラムの構造と機能 - 川崎市の要綱行政 - 」『早稲田政治公法研究』第40号、1992年、pp.75-76。

(注3) 五十嵐敬喜・小川明雄『「都市再生」を問う』岩波新書、2003年、pp.100-102。

第 14 章 都市計画における都市内分権

東京工業大学大学院社会理工学研究科教授

中井 検裕

1. 都市内分権の必要性

筆者は現在、わが国の都市計画の抱える最大の課題は、市民からの信頼をいかにして回復するかであると考えている。

そもそも都市計画はあくまでの都市全体の計画であり、計画の基本的考え方として、都市としての一体性、全体性が求められているということがある。もとより都市計画の究極的な目標は、都市で生活、活動する諸主体により快適、良好な環境をもたらすことにあるが、都市計画はそれを、諸主体が直接関連する個々の空間を個別直接に操作するのではなく、都市全体の空間構造を調整することによって都市全体の機能を高め、そのことが結果として個々の諸主体を取り巻く環境の向上をもたらすという論理的構造を有している。

わが国の都市計画は、これまでこの原則にかなり忠実に、都市計画の基本目標としての都市全体の機能性の向上に努めてきた。そしてこのことは、とりわけ都市をベースとする産業の発展に貢献し、その結果、わが国の経済発展がもたらされ、都市住民の生活の水準も向上した。

しかしながら、戦後の経済発展によって一定の生活水準を達成したことにより、いまや人々は生活の質の向上を求めるようになってきている。人々は、都市全体の機能向上よりもむしろ、身近な生活空間の環境改善に関心をシフトさせてきており、産業のための都市計画でなく、生活のための都市計画が望まれるようになってきた。言い換えれば、現代の都市計画に求められているのは、従来都市全体を俯瞰する「鳥の目」ではなく日常的な生活空間に向けられた「虫の目」であり、そのことが市民からの信頼を回復するに不可欠なのである。

地方分権が進展するにつれ、都市計画の主体は市町村に移りつつある。しかしながら、「虫の目」、すなわち身近な生活空間の都市計画を行うには、まだ市町村でも大きすぎる。ましてや市町村合併が進めば、市町村は身近な生活空間からは距離を置いた存在となってしまう懸念も払拭できない。そこで、「虫の目」の都市計画を考えようとするれば、必然的に、都市内の小さな区域（本稿ではこれを近隣単位と呼ぶことにする）を単位とした都市計画の意思決定、言い換えれば、都市計画の都市内分権を真剣に考えざるを得ないのである。

2 . 都市計画制度の論理的構成と分権のパターン

都市計画の内容を簡潔に要約すれば、現実の都市空間を操作することで、目標とする都市空間を実現する技術体系ということになる。従って、都市計画の論理的構成は、目標とする都市空間像の設定と、それを実現するための手法体系という2段階から構成されるのが一般的である。これに対応して都市計画の権限は、大きくは、都市空間像を設定する権限と実現手段を適用する権限に分けることができる。前者をプラン策定権限、後者をプラン実施権限と呼ぶことにしよう。

都市内分権のパターンは、プラン策定権限とプラン実施権限により、以下のように整理される。なお、表14-1中の近隣単位組織とは、都市内分権の近隣単位における受け皿組織を意味する。

表 14 - 1 都市内分権のパターン

	プラン策定権限	プラン実施権限
パターン1	近隣単位組織	近隣単位組織
パターン2	近隣単位組織	市町村
パターン3	市町村	近隣単位組織
パターン4	市町村	市町村

パターン1は、少なくとも都市計画に関する限りの完全な都市内分権の達成であり、近隣単位組織としては、いわゆる近隣政府がそれにあたることになる。

パターン2は、プラン策定権限のみの都市内分権である。しかしながら一般に、計画はその策定に最終的に責任を有する主体が実施にも責任を有することが望ましい。なぜならば、計画は実効性を有することによって始めて意味をもつからであり、この意味では、計画とその実効性が乖離することになるこのケースは、基本的には好ましくないと考えられる。

仮に市町村が有する計画の実施権を重視する方向で制度を組み立て、なおかつ計画とその実効性をできるだけ一致させようとするれば、自治体の有する計画実施権は一般に法令等により限定されているから、近隣単位組織の計画策定権に対して少なからぬ制約を考えざるを得なくなる。逆に近隣単位組織にできるだけフリーハンドで計画を策定することができるような広範な権限を与えようとしても、それは市町村の実施権で対応することができず、計画はいわば絵に書いた餅となってしまうだろう。現実にはこれほど極端ではないにしろ、いずれにしろ計画の策定権を有する主体と実施権を有する主体が異なる場合には、計画の内容とその実効性を巡って十分な協議を行なう仕組みが必要となることは明らかである。

次にパターン3はであるが、これは現実問題として考えにくいケースである。都

市計画のプラン実施は、一般に「規制」と「事業」によって行われる。すなわち、私権である土地所有権に対して一定の制約を課することができる権限であり、財政的措置をもって事業を実行することができる権限である。後者には、都市計画における事業は即地的であるから、その前提として土地収用権に代表されるような強制的に土地を取得する権限が必要になり、いずれにしろプラン実施権は、憲法で保証された私人の土地所有権に対する制約を伴う。これに対してプラン策定権は、直接的には私人の土地所有権には関わらない。従って、この2つの権限を比べた時、プラン実施権の方がプラン策定権よりは強く、重い権限といえることができる。従って、仮に近隣単位の組織が、そのような重い権限を有するに足る組織であるとするならば、ほとんどの場合、そのような組織はそれよりも弱く、軽い権限であるプラン策定の権限を有するだけの条件と能力も備えた組織ということになる。従って、このパターンはパターン1で述べた近隣政府の場合に帰するものと考えられよう。

以上の議論から、都市計画の都市内分権を考えるには、主としてパターン1とパターン4について考えればよいことになる。以下では、これをより詳細に検討することにしたい。

3．近隣政府と都市計画

基礎自治体である市町村のさらに内部に、自治の権能を有する組織が存在する例は、欧米では既に存在している。

例えば、米国の Business Improvement District (BID) は、School District などと同じく特別地区の1つで、中心市街地の活性化のために計画を策定し、その実施権限を有する一種の自治体組織である。当然、活性化のための徴税権も有している。また英国には、特に農村部において、Parish Council と呼ばれる法定の近隣単位の自治組織がある。さらにドイツにも、Beirat (地域評議会) と呼ばれる組織が自治体内に存在し、この組織の拘束力ある決議は国家権力の行使にあたること、ブレイメンの例を通して名和田(1998)により報告されている。

わが国でも、平成15年11月13日の第27次地方制度調査会答申『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』では、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」として、近隣政府に近い存在としての「地域自治組織」の設置に積極的に踏み込んでいる。

答申で言われている地域自治組織は、法人格をもたない行政区タイプと、法人格を有する特別地方公共団体タイプからなるが、後者は合併市町村に限り、旧市町村単位に合併後の一定期間特別の事情がある場合に設けることができるとされ、あくまでも一般形は前者の行政区タイプとされている。行政区タイプの地域自治組織の機関は、長と「地域協議会」から構成され、いずれも市町村長が選任する。区

域、名称、分掌事務の範囲などはそれぞれの地域の自主性を尊重して条例で定められる。

問題は、都市計画が分掌事務の範囲内に含まれるかどうかであるが、地域自治組織の機能として「住民と行政等との協働による地域づくりの場」が挙げられていることから、少なくともその一部は含まれる可能性が高いと考えられる。

またこういった国の動きに先んじて、合併に伴い、近隣単位組織のあり方を検討している自治体もある。宇都宮市では、そのような組織として「地域行政機関」とそれに連携する「住民代表組織」を検討している。地域行政機関は自治法上の「支所」と位置づけられているが、分権される権限として当該地域に関する計画の策定があることから、やはり地域レベルの都市計画が想定されていると考えていいだろう。

このように、近隣政府の設置に向けた動きは進行しつつあるものの、それが直ちに表 14 - 1 におけるパターン 1 を実現するかどうかについては、まだ疑問がある。

日本都市センターが平成 13 年度に行った調査によれば、近隣政府について、自治体に決定機能を担うべきと回答した都市自治体は 21.9% に留まっている。またコミュニティ組織の今後のあり方として、地区単位の総合計画や土地利用計画・都市計画・まちづくりについては、企画・立案機能を重視すべきは 90% 以上にのぼるが、決定機能は 40% 前後に留まっている。これら決定機能に対する数値を低いとみるか高いとみるか、評価は分かれるところと思われるが、最終的な都市計画を決定する権限を近隣単位組織に分権することについては、まだ消極的な自治体の方が多いとみるのが妥当だろう。

一方で、これらの都市計画の決定を都市計画法上の都市計画決定と解すれば、市町村に関する限り、その全てが表 14 - 1 のプラン実施権限にあたることには注意しておく必要がある。プラン策定権にあたる市町村の都市計画マスタープランの決定は都市計画決定ではないという事実を考慮すれば、プラン策定権限の都市内分権についてはかなりの可能性があるとも考えられる。

プラン実施権限の都市内分権について、多くの自治体がまだ消極的であることは上で述べたとおりだが、同調査で、独自の課税権を認めるべきであるにいたっては、賛成は 6.5% しかないことを考えれば、プラン実施権限のうち一般的に予算措置を伴う「事業」に関わる部分については、いまのところ都市内分権の可能性はほとんどないと考えざるを得ない。

以上の考察を踏まえれば、都市計画の完全な都市内分権を実現するパターン 1 は、たとえ地方制度調査会で提言されているような地域自治組織が法制度上可能となった場合でも現時点では極めて難しく、パターン 2 のようにプラン策定権限だけが都市内分権される可能性が高い。その場合には、既に 2 章で述べたように、プラン策定権限とプラン実現権限が近隣単位組織と市町村で分離されることとなり、両組織間で都市計画の策定と実施に関して、相当程度の事前協議が必要とされるようにな

るものと思われる。

4．擬似的都市内分権としての計画提案

パターン4は、プラン策定の権限、プラン実施の権限ともに市町村にある状況であり、形式的には都市内分権は行われたい。従って、いかに「擬似的」に都市内分権を実現するかが問題となる。この場合、「擬似性」(擬似の程度)は、市町村による最終的な決定と、近隣単位の意向の一致度と解することができる。仮に、100%の一致が実現する状態を考えれば、それは形式的には計画の最終権限は市町村にあるものの、実質的に近隣単位がプランの策定、実施の権限を有していた状態に他ならないと考えることができるからである。

市町村による最終的な決定の内容と、近隣単位の意向とを一致させようとする努力は、通常、「参加」と呼ばれている。しかしながら、従来の都市計画の現場で行なわれているような参加は、近隣単位と市町村の既存の関係、すなわち「垂直」的な関係を本質的に変更するものではないと考えられるので、それとは異なる、近隣単位と市町村が「水平」的な関係であることを前提とした、従来よりは「強い参加」の形態を考える必要がある。その1つの方法は、決定の最終点の権限を自治体に残すのに対応して、決定の出発点の権限を近隣単位に与える方法であり、つまり計画の提案権の近隣単位への付与である。

(1) 近隣単位からの提案制度

ここで、計画を表14-1に従い、プラン策定に対応する方針(将来市街地像)の計画と、プラン実施に対応する規制・事業の計画に分けると、そのそれぞれに対する近隣単位からの提案制度として現在既に以下のようなものがある。

まず、方針の計画の提案権を近隣単位に与える例は、各地のまちづくり条例において見られる。例えば、全国でも最も早い時期に制定されたまちづくり条例の1つである神戸市の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(昭和56年制定)においては、(1)地区の住民等の大多数により設置されていること、(2)構成員が住民等、学識経験者などであること、(3)住民の大多数の支持を得ていること、の3点をもって、市が「まちづくり協議会」を公式に認定し、認定されたまちづくり協議会は市に対して「まちづくり提案」を提出できることとされている。同様の例は、掛川市の生涯学習土地条例などにおいても見られる。

2003年12月に制定された町田市のまちづくり条例(「町田市住みよい街づくり条例」)は、神戸市や掛川市の条例と異なり、市が近隣単位を組織を1つ認定することを行わない。言い換えれば、1つの近隣単位において複数のまちづくり組織の存在を前提としている。しかしながら、これらのまちづくり組織が市に対して正式な提

案（地区街づくりプラン案と呼ばれる）を行おうとすれば、当該近隣単位の「住民等の多数の合意」を要求しており、従って、このプロセスにおいて提案を行おうとする近隣単位組織が、事実上の近隣単位の代表組織となることを暗に予定している。次に、実施の計画については、厳密には強制力を伴わない場合と強制力を伴う場合の2種類があるが、ここでは後者に限定して議論することとする。

都市計画において強制力を伴う実施の計画とは、いわゆる都市計画決定と考えてよいだろう。従って、これについては、2002年の法改正によって、2003年から導入されたいわゆる都市計画提案制度が、近隣単位に対する提案権の付与にあたるというてよい。

都市計画提案制度は、一定規模以上の土地に関して、地権者の2/3以上の同意をもって、地権者あるいはまちづくりNPOなどが都市計画の提案を行うことができる制度である。提案を受ければ自治体は、それを都市計画の素案とするかどうかの判断を行わねばならず、素案としない場合には、その理由を明示しなければならない。現在までに横浜市を始め、数例が既に知られている。

（2）計画提案と公共性

既に述べたように、計画提案による擬似的都市内分権の達成においては、近隣単位の意向である提案が自治体に採用されるかどうか依存している。

ところでこの点において、多くのまちづくり条例が規定するプラン策定の計画提案と都市計画提案制度による実施の計画提案では、取り扱いがやや異なっている。後者の都市計画提案制度では、提案は採用されるか、されないかの二者択一であるのに対して、前者のまちづくり条例では提案自体が採用されないことはほとんどないが、無条件に採用されることも少ない。一般的には、提案が一部修正され、最終的に自治体の最終決定として採用されることが多い。

いずれにせよ、提案と自治体の最終決定の関係を考える上で重要な点は、提案自体の公共性に他ならない。提案の公共性が十分に高ければ、提案は無条件もしくは微修正で採用され、逆に公共性が低ければ提案は採用されないか、大きく修正を受けることになる。では、計画提案の「公共性」とはどのように判断されるのであろうか。

公共性には一般に、実質的公共性（公共性の内容）と手続き的公共性（決められ方）の2つの側面から担保されなければならない。従って、近隣単位による計画提案の「公共性」も、この2つの側面から検討することが妥当だろう。

まず、提案の実質的公共性から考えると、その最大基準は、自治体が行政区域全体を対象として策定したマスタープランとの整合性であると思われる。この場合、マスタープランが十分な市民参加を経て策定されたものであり、しかも現在の経済社会状況を適切に反映したものであれば問題ないが、十分な市民の合意が得られて

いないものであったり、あるいは策定後の経済社会状況の変化により既に内容が陳腐化しているような時には、必ずしもマスタープランが提案の実質的公共性を判断する基準となり得ない場合も考えられる。そのような際には、主として、当該近隣単位の提案が周辺に与える影響などが大きな判断基準の1つとなるものと思われるが、相対的に次に述べる手続き的公共性の要件が大きな役割を果たすことになると考えられる。

手続き的公共性とは、誰が、どのような手続きで「提案」を決定したかという問題であり、換言すれば、近隣単位の総意を代表する提案であるかどうかという問題である。

この点において、プラン策定の計画提案が規定されているまちづくり条例は主として、近隣単位に対して住民等によって構成される何らかの組織の存在を前提とし、その組織が近隣単位の総意を代表しているという条件のもとに、その組織に提案権を与えている。これに対して、実施の計画提案である都市計画提案制度は、組織は前提とせず、関係権利者の2/3の同意を要件としている。すなわちまちづくり条例では「誰が」に重点が置かれ、都市計画提案制度では「どのように決定したか」に重点が置かれているという違いがある。

この違いは、提案される計画が「方針の計画」か「実施の計画」かの違いと無関係ではないように思われる。一般的には、実施の計画においては、その決定は私人への直接的な権利制限を伴うことから、「誰が」よりもむしろ特別多数決という「決め方」に重きが置かれていると解釈することができると思われるが、これに加えて、まちづくりの継続性という視点も指摘しておきたい。すなわち、「方針の計画」ではその後の実施の計画作りに向けて継続的な近隣単位のまちづくりに向けた努力が必要であるのに対し、「実施の計画」では一旦計画が採用された後は、計画を実際に実施するのは規制にしる事業にしる、住民ではなく自治体であるから、特に継続的なまちづくりを必要条件とすることはないという説明である。

(3) 都市計画提案制度とまちづくり

このようにして考えると、都市計画提案制度は、近隣単位に計画提案権を与えるという意味では画期的な制度であるが、まちづくりという観点にそれを発展させるためには、まだ不十分な点があると思われる。言い換えれば、2/3の同意という提案要件は、まちづくりという観点からは必要条件であって十分条件ではないということである。これを十分条件にするためには、各地のまちづくり条例が想定しているようなある種の近隣単位の組織を考える必要がある。

先に述べた、都市計画提案制度では計画提案が採用の可否という二者択一であるのに対し、まちづくり条例が規定する提案制度は自治体による提案の修正を前提としているという違いも、実はこのようなまちづくりの継続性を支える組織の存在と

無関係ではない。そのような組織を煎じ詰めれば、3節で述べた近隣政府に行き着くことは明らかであり、この意味では、提案制度は近隣政府への中間点とも考えられよう。

<参考文献>

- ・財団法人日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年3月
- ・名和田是彦(1998)『コミュニティの法理論』創文社

第 部 総合的な都市づくりの計画

第 15 章 土地利用規制制度の現状と改革方向

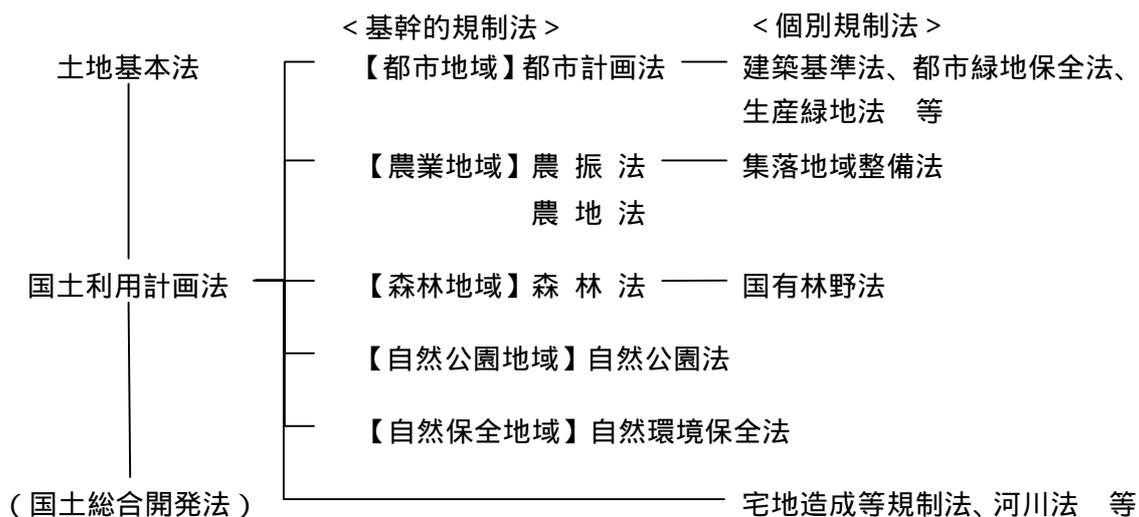
中央大学法学部教授
磯崎 初仁

1 . 土地利用規制制度の全体像

土地利用については、図15 - 1 に示すように、土地基本法における基本理念等を踏まえて、国土利用計画法が、「国土利用計画」という国土の利用に関する基本的計画と「土地利用基本計画」という具体的（即地的）かつ総合的な計画の策定を定めている。土地利用基本計画では、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域を定めている。

土地利用に関する法律は数多いが、この5つの地域ごとに基本となる法制度が定められているとみることができる。すなわち、都市地域については都市計画法が、農業地域については農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）が、森林地域については森林法が、自然公園地域については自然公園法が、自然保全地域については自然環境保全法が、それぞれ各地域の土地利用の基本的なあり方を規定している。このほか、農業関係では農地法が地域区分にかかわらず広く農地の転用を規制しており、土地利用規制の重要な制度となっている。この6つの法律を、土地利用規制の骨格を形成する法制度という意味で「基幹的規制法」と呼ぶことができる。

図15 - 1 土地利用規制の法制度の体系（概要）



これに対し、宅地造成等規制法、工場立地法、文化財保護法、河川法、道路法、砂防法、急傾斜地法、都市緑地保全法なども土地利用を規制する法制度であるが、特定の地域や施設を対象とするにとどまり、骨格的な位置づけはされていないこと

から、「個別的規制法」と呼ぶことができる。

このように、現行の土地利用規制制度は、多岐にわたる法律によって構成されているのである。

2．現行制度の問題点

以上の現行制度には、次のような問題点がある。

第1に、土地利用の規制法は広範・多岐に及んでおり、国土のほとんどが何らかの法規制の“網”をかぶっているが、これらの法制度は縦割りで総合性に欠けることである。わが国では、国土のほとんどが土地利用基本計画上の五地域のいずれかの指定を受けて、基幹的規制法の規制を受けている。こうした「法令の過剰・過密」の下で条例の制定は困難となっているのであるが、上位計画であるはずの土地利用基本計画は、個別法の地域指定をほぼそのまま踏襲し、相互の調整を行う仕組みになっていない。

第2に、規制の対象をみると、行為の内容や規模が限定されていたり、公共・公益的な事業が適用除外とされていることである。法の“網”はかけられていても、“網の目”はゆるいのである。たとえば、都市計画法の開発許可の対象は、原則として建築物の建築を目的とする土地の区画形質の変更に限定されているため（都市計画法第4条第12項）、駐車場、資材置場、建設発生土処分場等の設置には開発許可は要しない。

第3に、規制の対象になっても、規制の基準は比較的ゆるやかであり、特に地域環境の保全・形成の観点からの規制は不十分となっていることである。現行の許認可基準は、施設の規模、形態等に関する技術的な基準が多く、計画的な土地利用を確保するために必要な立地基準や用途基準は限られている。また、規制の目的も生産基盤の確保や災害防止に重点が置かれ、環境保全、特に都市近郊の身近な自然の保全は軽視されている。

第4に、これらの事務の多くは自治体の権限にもかかわらず、規制の基準や手続は国の法律や政省令で細部まで定められているため、地域ごとの裁量を生かすにくい画一的な仕組みになっていることである。地方分権一括法の施行（2000年）によって機関委任事務が廃止され、従来、機関委任事務とされていたこれらの事務が自治事務等に転換し、自治体が法令の解釈運用権を持つこととなったが、法令自体には引き続き詳細な規定が置かれているために、自治体の実質的な裁量権はさほど拡大していないのである。

第5に、住民参加の手続が不十分なことである。都市計画決定など一部の例外を除いては、計画策定、許認可ともに住民の意見を聴く手続は定められていない。開発事業は地域住民の生活や地域環境に影響を与えるにもかかわらず、地域住民との協議・調整が法制度に組み込まれていないことがさまざまな紛争や混乱をもたらす

ている。

3．土地利用規制制度の改革方向（イメージ）

それでは、これをどう改革すべきか。まず基本的な方向としては、イギリスの都市農村計画法（Town and Country Planning Act）のように、総合的な制度に統合するとともに、具体的な基準や手続は自治体の決定にゆだねることである。私自身のイメージは、たとえば次のようなものである（以下、図15 - 2参照）。

基本的な仕組みとしては、現行の都市計画法、農振法等の個別法を統合し、「土地利用計画法」といった土地利用に関する基本的な法律に組み替えるとともに、その中で計画と規制の仕組みを整備することが考えられる。この計画と規制のいずれについても、それぞれ広域と狭域の2段階の仕組みとすることが合理的であろう。

まず「計画」の仕組みとしては、第1に、都道府県が広域計画として都市・農村をまたがる「土地利用基本計画」を策定するものとする。この計画は、現行の国土法に基づく土地利用基本計画をベースとしながら、都市地域、都市近郊地域、農村田園地域、森林地域、自然保全地域などの大括りのゾーニングを行うとともに、それぞれにおける土地利用の方針を定める。この計画は、都市政策、農業政策、環境政策等を含めた総合的な観点によって定めるが、即地的な意味も持つ計画とし、これが後述の「計画許可」の指針になるものとする。

なお、この計画を策定する際には、国土政策との調整を図るため、事前に国と協議することとするが、国の同意を要するのは、国土利用の量的調整（農地面積の確保等）の観点と国全体で保全すべき自然保護の観点による場合に限るものとする。すなわち、たとえば、現行の自然公園法に基づく国立公園や自然環境保全法に基づく自然環境保全区域などの地域の指定は、国が同意するか否かを通じてコントロールできることとなる。

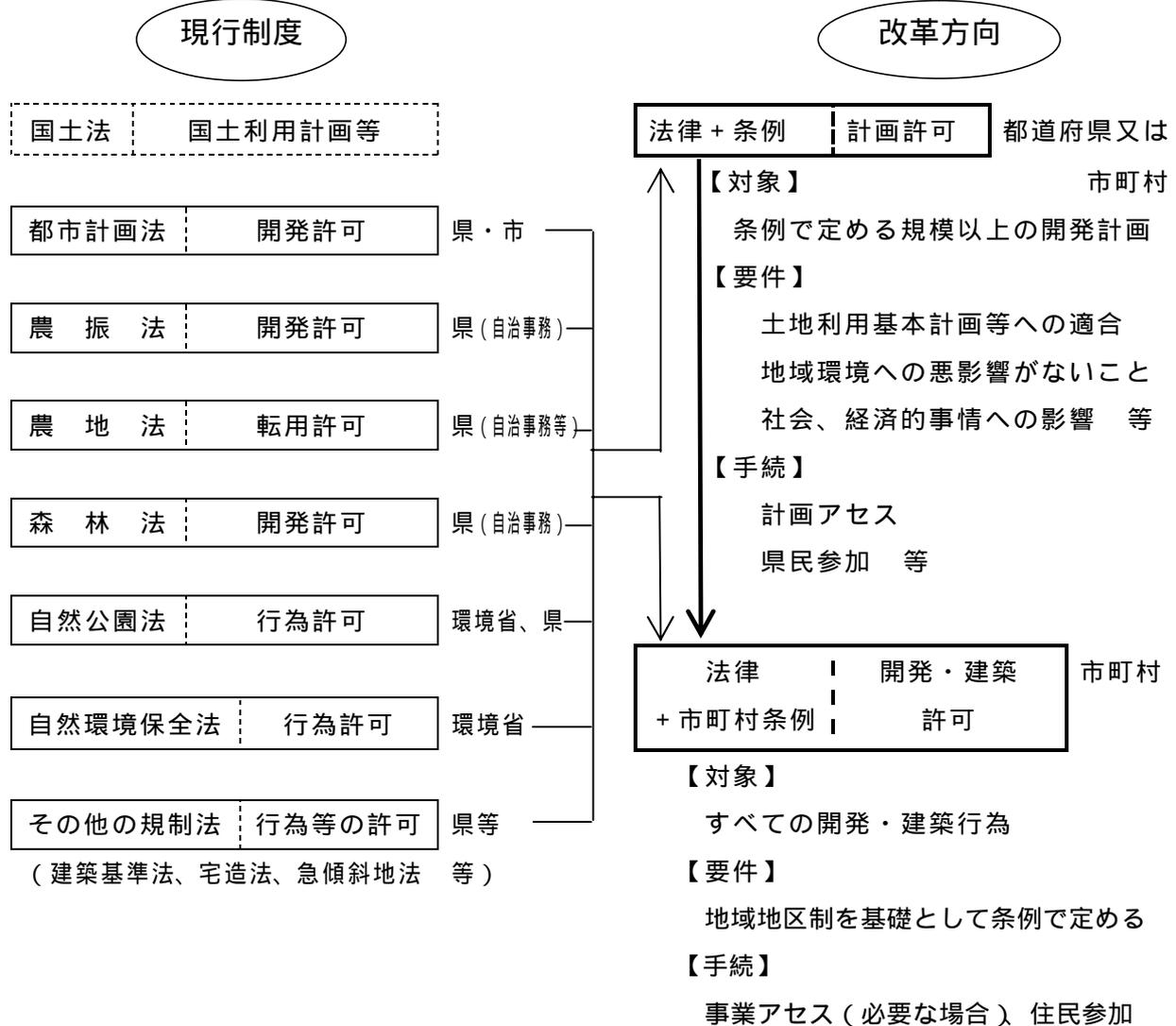
第2に、この基本計画に即して各市町村がその区域内を対象として土地利用計画（名称はそれぞれが決める）を定めるものとする。これには、現行の都市計画、農振法等を踏まえつつ、都市計画区域等の区分を廃止して総合的な地域区分（ゾーニング）を定め、それぞれの地域において許容される用途、建ぺい率・容積率、高さ等の構造・形態の規制も定めることとする。また、現行の都市計画事業などの開発計画についても、これに盛り込むこととする。そして、この計画が後述の「開発・建築許可」の指針・基準になるのである。

次に「規制」の仕組みとしては、第1に、都道府県又は市町村が「計画許可」を行うものとする。この計画許可は、広域的な視点から、その土地をそういう用途で利用することが適切か否か（保全すべきか否か）、ほかに代替地はないのか、計画修正の余地はないかといった観点から、立地の適否を中心として基本的な検討・調整を行うものである。もちろんこの検討・調整にあたっては、前述の土地利用基本

計画と市町村が定める土地利用計画が基本となるが、同じ地域区分であっても、個別の開発計画の内容によって立地の適否に違いが生じるし、許可に至るプロセスで地域住民等の意見を聴いて開発計画をよりよいものに修正することが求められるから、この計画許可の制度が重要となるのである。

この立地の適否を中心とする調整にあたっては、地域区分ごとに土地利用基本計画との整合や環境への配慮を図る観点から、許可の基準を定める必要がある。また、この基準の要素として、あるいはこれに付随して、環境アセスメントを行うことが合理的であろう。

図15 - 2 土地利用規制制度改革イメージ



また、計画許可は、原則として広域自治体たる都道府県が行うが、体制の整っている市町村についてはこの権限を移譲することが考えられる。また、計画許可の基準や手続は、法律の基本的な考え方に基づき、許可権限を持つ自治体(都道府県または市町村)の条例で定めることとするが、策定にあたっては、都道府県と市町村

が相互に協議するとともに、住民参加の手続を経ることが重要と考えられる。

第2に、計画許可を受けた後に、さらに市町村が「開発・建築許可」を行うものとする。開発・建築許可は、市町村がより具体的な開発・建築計画の提出を受けて、建築物の高さや安全性、周辺の日照・通風への影響、雨水・汚水の処理、道路・河川との接続、駐車場の確保、緑地・公開空地の確保など、具体的設計に関する検討を行ったうえで、許可することが考えられる。その基準や手続は、法律の基本的指針に即して市町村の条例で定めるべきであろう。

なお、こうした改革を一気に進めることは困難な面があることから、当面、都市計画法などの「都市法」を統合する一方で、農振法、森林法などの「農村法」を統合して、その後、両者の統合を進めるという二段階の対応をとることも考えられよう。

いずれにしても、以上のような方向をとった場合、それぞれの自治体の判断を尊重して、条例が重要な役割を担うことになる。この点では、近年、すでに独自の地域づくり・まちづくりをめざして、まちづくり条例、景観条例などの独自条例が制定されていることに注意する必要がある。そこで、このような条例の役割をどう評価するか、法律と条例の役割をどう組み合わせるかが重要な論点となる。この点について、項を改めて検討する。

4．法律と条例のベスト・ミックスを求めて

土地利用規制については、1970年代には岡山県、沖縄県などいくつかの都道府県において大規模開発を主たる対象として県土保全条例が制定されたが、1990年代以降には多くの市町村においてまちづくり条例等で土地利用計画の作成や開発行為の指導・規制を盛り込んだ条例が制定されるようになってきている。こうした条例は法律とは別に、独自に事務を創設して土地利用の規制等を行うものであって、「独自事務条例」と呼ぶことができる。

この独自事務条例は、法律の規制を補完し、自治体独自の政策を実現するうえで、重要な取り組みであるといえる。しかし、法律と条例でそれぞれ制度をつくり規制を行うのでは、二重の制度となるし、事業者に対しても許可申請手続など不要な負担を強いることになる。この点を考えると、法律と条例を組み合わせた一体的な制度とすることが望ましい。3で述べたように、法律によって基本的な事項を定めたいうで、具体的な事項は条例で定めるという方法は、まさにこうした複合的な仕組みであるといえる。このように法令に基づく事務の基準、手続き等を定める条例を「法令事務条例」と呼ぶことができる。

では、こうした法律と条例の複合的な仕組みは、具体的にはどのような方法によって可能になるだろうか。

第1に、法律で一定の事項について条例で定めることを「委任」する方法である。

この方法は現行制度でも活用されている。この方法は、一定の事項について条例で規定することを必要とする場合と、法律で一定の規定を置くが、それと異なる規定をしたい場合に条例を定めることを必要とする場合(都市計画法33条4項参照)がある。いずれの場合についても、定める事項と委任の範囲に限定があるのが通常だから、自治体の政策方針を生かすには限界があるといえる。

第2に、法律の規定を基本的、抽象的なものにとどめ、具体的な内容は条例で定める余地を残しておく方法である。条例への委任規定を置かないか、置くとしても「この法律の施行に当たり必要な事項は、条例で定める」というように、包括的な委任にとどめる方法である。現行制度では、こうした意図的な立法は行われていない。この方法の場合でも、法律の目的や趣旨を逸脱するような規定を置くことはできないが、第1の方法と比べると、条例で定める範囲は広いから、今後の法制度ではこの方法を採用することが望ましいと考えられる。3の提案もこの方法を想定したものである。

第3に、法律で一定の規制を定めるが、条例でその規定と異なる規制を定めた場合は、法律の規定を適用しないことを定める方法である。法律にはこうした立法例はないと思われるが、都道府県の環境アセス等の条例には、市町村が同様の条例を定めた場合は、この都道府県条例を適用しないとする例がみられる。これを法律(の一部規定)にも当てはめるのである。この方法であれば、自治体が法律の規定を適切と考える場合には条例を制定しないこともできるし、法律の規定では不十分と考えて条例を定めた場合は、当該部分については条例の規定が適用されることになる。そこで、現実的な方法であり、しかも自治体の主体的な判断を尊重する方法といえる。

以上の第2または第3の方法によって、法律と条例のベスト・ミックスを実現することができると思われる。土地利用の法制度の場合も、総合的な「土地利用計画法」で基本的な事項を定め、具体的な事項は条例で定めることとするか(第2の方法)、土地利用計画法で一応の規定をすべて置いたうえで、一定の規定について条例で異なる規定を置いた場合は、法律の規定を適用しないこと(第3の方法)が考えられよう。

21世紀の地域づくりに向けて、土地利用規制制度に関する改革の構想と論議が求められているように思われる。

(注)本稿は、以下の拙稿を踏まえて執筆したものであることをお断りします。

- ・「分権改革と自治体の土地政策」とうきょうの自治(社)東京自治研究センター)29号(1998年5月)
- ・「土地利用規制の条例制定と分権改革(上・下)」判例タイムズ1021号、1023号(2000年3月、4月)
- ・「土地利用規制の法システム - 法令と条例のベストミックスを求めて」月刊自治研、2002年7月号

第16章 地方自治法上の総合的土地利用計画制度 その立法構想

北海道大学大学院法学研究科教授

亘理 格

1. 総合的土地利用計画制度（市町村計画）の必要性

（1）我が国の都市計画制度の基本的性格

我が国の都市計画法制度は、都市計画区域の指定をなし得る地域を市、及び、人口や就業者数等に照らして都市的な中心市街地を有する町村の内外の地域で、自然的及び社会的条件並びに人口・土地利用・交通量等を勘案して「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」に限定しており（都市計画法第5条1項）、その意味で、文字どおりの都市区域を計画的コントロールの対象とした制度である。この規定の委任を受けて定められた施行令でも、町村に関しては、人口1万人以上でその50%以上が商工業その他の都市的業務に従事している（都市的就業形態）場合、おおむね10年以内に同様の条件を満たすこととなる見通しがある場合、人口3千人以上の中心市街地を有する場合、温泉等の観光地、火災・震災等の災害で滅失した市街地の復興を図るため必要な場合に限定している（都市計画法施行令第2条）。このことは、我が国の都市計画法制度が、文字どおり「都市の」土地利用を主たる規律対象とした土地利用計画制度という意味で、狭義の都市計画法制であることを意味しており、市街地化を促す方向への土地利用の転換を総合的にコントロールするための法制度として位置づけられているのではないことを、意味している。なお、市町村が都道府県知事との協議に基づく同意の下に指定する準都市計画区域（都市計画法第5条の2）も、「将来における都市としての整備、開発及び保全」への支障発生を防止を目的とするものであり、この意味で、狭義の都市計画概念を所与の前提としている点で従来の都市計画観と本質を異にするものではない。

他方、開発許可の対象となる開発行為の規模も、市街化区域内では原則として1千㎡以上の面積の開発行為に、また、区域区分が定められていない都市計画区域及び準都市計画区域では、原則として3千㎡以上の規模の開発行為に、それぞれ限定されている（ただし、いずれの場合も、市街化の状況により、無秩序な市街化を防止するため特に必要があると認められる場合には、条例で、区域を限り、300㎡以上の規模という限度で許可制度の適用範囲を拡張することができる）等々、許可制度によるコントロールを免れる開発行為が存在する。これらの点に鑑みれば、我が国の都市計画法は、土地の現在の利用状況や市街地化の状況の差異に関わりなく、無秩序な市街地化を抑制し適正な土地利用を確保するため土地利用を総合的かつ計

画的にコントロールする法制度としては位置づけられていないことが理解できる。

(2) 5 地域区分に伴う白地地域の発生

前項に述べたことは、別の言い方をすれば、適正な土地利用を確保せしめるための我が国の法制度は、都市地域、農業地域、森林地域、自然保全地域、自然公園地域という国土利用計画法上の 5 地域区分（国土利用計画法第 9 条 2 項）に応じた縦割りの法制度として構築されていることを意味する。このような縦割り型の 5 地域区分を前提として、個別法令上の計画的規制制度であるため、5 地域相互の境界域には、十分な土地利用のコントロールが及ばない規制空白地域（白地地域）が取り残される可能性が構造的に内在しているということを意味する。しかも、5 地域それぞれの内部では、特別地域等の指定により許可制及び許可基準の運用を通してそれ相当の計画的コントロールが確保されることとなる地域（青地地域）と、普通地域として取り残され規制基準が緩やかでせいぜい届出制等の弱い計画的規制しか及び得ない地域（白地地域）との区域区分が行われる。このため、5 地域の相互の境界域だけではなく、各地域内でも十分な計画的コントロールの及び得ない白地地域が生じ、そこでは無秩序な市街地化や不適正な土地利用の横行が構造的に容認される事態となっている。

(3) 地域地区制と市町村にとっての計画的規制要求とのミスマッチ

さらに、個別法に基づく建築物や建造物等の規制が個々の市町村にとって真に必要な計画制度に適合しない場合があることも指摘しなければならない。問題を都市計画法上の地域地区制度に絞って見ると、都市計画法上の地域地区制度と個々の市町村にとって真に必要なとされる土地利用計画との間にミスマッチが生じる。一例として、ホテルやボーリング場は第 1 種住居地域までは建築可能であり、また、パチンコ店やカラオケボックスは第 2 種住居地域までは建築可能であるため、商業系の諸地域や準住居地域及び第 1 種ないし第 2 種の住居地域においてパチンコ店やカラオケボックス及びモーターやホテル等の立地制限をしようとする、建築基準法に違反してしまう（注 1）。

もう一つの例として、一般廃棄物や産業廃棄物の処理施設の設置を取り上げよう。廃棄物処理施設は、もっぱら「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃掃法）第 8 条及び第 15 条に基づく許可制度に服しているだけであり、都市計画法上は、都市施設（都市計画法第 11 条 1 項 3 号「汚物処理場、ごみ焼却場その他の・・・処理施設」）としてその計画的整備を図るため都市計画決定及び都市計画事業の対象とされることは可能であるが、都市計画及び都市計画事業の中に組み込まれない一般の廃棄物処理施設については、都市計画に基づく区域区分や地域地区指定と不整合な状態が生じる可能性が構造的に存在する（注 2）。1997 年の廃掃法改正（平成

9年法律第85号)により、「周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされたものであること」という基準に適合しなければ許可できないこととなり(廃掃法第8条の2第1項2号及び第15条の2第1項2号)、これにより環境保全の見地からの立地規制はある程度可能となったが、都市計画における地域地区指定や都市施設の整備状況や将来的な整備計画との整合性を確保する上では不十分であるし、個別の廃棄物処理施設ごとに環境保全の見地からチェックするだけでは、かえって、地域全体の中での適正な土地利用計画との整合性を確保し得なくなる可能性が大きい。そこで、条例で廃棄物処理施設の設置規制を行おうとすると、廃掃法に基づく規制との整合性が争われ違法と判断される可能性が生じる(注3)。

さらに、大規模小売店舗の設置に関しては、大規模小売店舗立地法(1998年法律第91号、2000年6月1日施行)に基づき、大規模小売店舗の新設及び変更に関する届出制(第5条、第6条)、説明会の開催(第7条)、届出の日から原則として4ヶ月間にわたって行われる縦覧(第5条第4項)、地元市町村や住民・事業者・商工会議所等に認められる「周辺の地域の生活環境の保持」の見地からの意見の具申ないし意見書提出及びその縦覧(第8条第1～3項)、これらの意見を配慮して都道府県が行う意見書の提出(第8条第4項)、その間の8ヶ月ないし10ヶ月間にわたる開店停止期間(第5条第4項、第8条第9項)、提出した意見書が出店事業者側の届出ないし通知に反映されない場合における都道府県が行い得る勧告及び公表(第9条第1項・第7項)といった、制度が適用されることとなる。これは、大規模小売店舗の開設に対して、周辺地域の生活環境の保持の観点から立地規制を導入するものではあるが、届出・勧告・公表という行政指導による規制に止まるものである。また、既存の小売店舗との利害調整に限定されることなく、地元の市町村及び住民の意見を反映させる点で都市計画ないし土地利用計画の観点を部分的に採用する制度ではあるが、大規模小売店舗の立地のあり方という、本来は地域全体の都市計画や土地利用計画の中に位置づけて判断されるべき問題が、個々の大規模小売店舗新設計画に応じて判断されるという点では、従来の大規模小売店舗法の下で行われた出店調整の考え方を大きく超えるものではない。その結果、道路等の都市施設の整備状況に整合しない形での大規模小売店舗の開設により交通渋滞が悪化したり、郊外における大規模小売店舗の開設が中心市街地衰退の一因となる等の事態に対して、大規模小売店舗立地法上の立地規制は有効な防止手段となり得ていない。

(4) 条例の法律適合性

以上のような個別法に基づく縦割りのな法制度の下で、地方公共団体が地域の土地利用のあり方を総合的観点から適正にコントロールしようとするならば、独自の要綱や条例によりこれを行わなければならない。しかし、要綱はあくまでも行政指導の指針に過ぎないので、相手方の任意の協力を求める際の指導指針としての意味

しか持ち得ない。また、条例は、法律の規定の趣旨に反するような独自の規定を設けることはできない（憲法第94条、地方自治法第14条第1項）ので、都市計画法や農振法等の個別5法や廃掃法、建築基準法等その他の個別諸法による規制と条例に基づく規制とが事項的に重なり合う場合には、当該条例が法律の規定に反しないか否かが絶えず問題化することになる。かかる条例の法律適合性の判断基準について、判例理論は、目的が全く異なる場合は、条例に基づく規制が法律の趣旨目的の達成を妨げない限り適法であるのに対し、条例に基づく規制の目的が法律に基づく規制の目的と一致するとき、若しくは部分的に重なるときはその重なる範囲では、当該法律が条例に基づく独自規制の可能性を排除する趣旨のものであると解されるときは、当該条例に基づく規制は法律に反し違法である、と解するというものである。したがって、最終的には、法律の規定の趣旨次第で条例制定権の限界が画されるという構図となっているのであるから、一般的な地方自治法上の条例制定権に基づく独自の土地利用計画規制には、おのずから限界があると言わざるを得ない。

上述(3)で言及した旅館・ Motel等の立地規制、廃棄物処理施設の立地規制、大規模小売店舗の開設規制等のため制定される条例は、いずれも、個別法律規定の趣旨に反すると判断される可能性を否定し得ない例である。また、仮に訴訟になれば違法でないとは判断される可能性があるとしても、条例案を立案する自治体現場の職員にとっては、訴訟で争われるリスクを冒してまで大胆な条例案を策定しようとする勇気を期待することは無理である。そこで、法律のレベルで、地方公共団体とりわけ住民に身近な存在である市町村に対して、地域の総合的な土地利用を確保するための土地利用計画作定の権限を付与することが不可欠である。

では、かかる総合的土地利用計画の作定権限を市町村に保障する制度は、いかなる法律によって創設されるべきなのであろうか。これが次に問題となる。都市計画法、農業振興地域整備法、農地法等の各個別法上の土地利用規制総体をコントロールするための上位の土地利用計画制度の根拠法としては、5地域区分の上位法としての国土利用計画法、及び、地方自治に関する基本法としての地方自治法が考えられる。

2．国土利用計画法の下での総合的土地利用計画法制化の可能性

まず、国土利用計画法の中に、市町村の総合的土地利用計画権限を定めるという立法論が考えられる。

現行の国土利用計画法には、国土利用に関する国の全国計画、都道府県計画及び市町村計画という、下位計画が上位計画を「基本とする」という形での上下関係に置かれた一連の計画体系と並んで、都道府県が、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域という5地域相互間の調整のための指針を定める計画制度が定められている。そこで、この都道府県の土地利用基本計画に類するもの

を、市町村の総合的土地利用計画制度として創設しようとする構想が考えられる。しかし、このように国土利用計画法に位置づけられた市町村計画制度の立法構想には、以下のような問題がある。

(1) 5 地域それぞれに関する自己完結的な計画法の体系

国土利用計画法は、国土利用計画の策定による「総合的かつ計画的な国土の利用」(第1条)の実現という立法目的の実現のため、「地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮」した国土利用(第2条)を要求する法律である。国土利用計画法は、このように国土の様々な要素を総合的に配慮した計画的な国土利用を目的と理念に掲げてはいるが、しかし、それを実現するための主たる法的手段は、都市地域、農業地域等の5地域区分に即してそれぞれ制定された個別法に基づく計画制度に委ねられている。そして、都市計画法・建築基準法や農業振興地域整備法・農地法等の個別法は、それぞれの地域分野に応じて独自の立法目的の下に、多かれ少なかれ完結した計画及び規制手段を具備した計画法体系として構築されることを建前としている。

(2) 国土利用計画法の下での横断的な土地利用計画制度の限界

以上のような5地域区分に即した縦割りの個別法の各法体系に対して、市町村の総合的な土地利用計画制度の創設は、5地域区分を横断的にカバーする計画法体系を付加することとなる。その結果、国土利用計画法という同一の法律の中に、縦割りの個別法上の諸計画とそれらすべてを横断的にカバーする総合的な市町村計画とが並存することになる。そこで、市町村が総合的な土地利用計画の中で個別法上の計画的規制を更に強化するような規定を定めようとするならば、従来から争われていたような個別法律の規定に対する抵触という問題が、国土利用計画法という一つの法律の中で現出することになる。このような事態は、国土利用計画法が一個の法律としての内部的整合性を保持して存立するという建前に矛盾する事態であり、国土利用計画法自体がそれを許容していると説明することは恐らく困難であろう。

したがって、国土利用計画法の下での総合的な市町村土地利用計画法の構想は、好むと好まざるとに関わりなく、5地域区分に応じた個別法上の規制目的および規制制度を前提とした上で、その相互間の調整を目的としたものに帰着せざるを得ない。換言すれば、個別法上の許可制や届出制とは別に独自の許可制を定めたり、より厳格な許可基準等の規制基準を定めることは、それ自体内部的整合性を保たなければならない国土利用計画法の体系の中に異質な要素を持ち込むものであり、許されないということになりそうである。

したがって、許可制の付加的導入や規制基準の強化を内容とした計画的コントロールを可能とする総合的な市町村土地利用計画制度を創設するには、国土利用計画法以外の法律にその根拠を求めざるを得ない。

3．地方自治法に基礎を置く総合的土地利用計画制度の構想

総合的な市町村土地利用計画の作定権限を国土利用計画法以外の法律により定めるべきであるとする、なによりもまず、5地域区分に応じて定められた都市計画法、農振法、農地法等の個別法の抜本的改正により、市町村の計画に基づく総合的土地利用規制を可能とすることが本筋であると言うべきであろう。しかし、各個別法を所管する省庁間の縦割構造の現状から見て、かかる抜本的改正は事実上期待し得ない。また、我が国の現行法では、5地域区分に応じた縦割的な土地利用規制法の体系が確固として定着していることからすると、5地域区分に対応した各個別法の改正によっては、総合的計画制度の実現という目的にとって十分な成果を期待することは不可能であるように思われる。かかる総合的な視点を土地利用計画の中に確立するには、以下に述べるように、むしろ地方自治法の中に市町村の土地利用計画制度を位置づける必要があるように思われる。その理由を以下に述べよう。

(1) 地域的総合行政の担い手としての市町村

市町村は、住民に最も身近なレベルにおいて、種々の法令上の事務や権限を地域の特性に応じて総合的視点から束ねる結節点であり、この点で、法令自体は国の事務・権限が各省庁ごとに区分され縦割的構造を有するのとは、根本的に性質を異にしている。換言すれば、縦割的に分立する事務や権限を住民に身近なレベルで再統合し、相互調整を果たしながら住民福祉増進のための諸活動を行う点に、市町村という基礎的自治体の本領がある。地方自治法が、市町村は「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」（地方自治法第2条第4項）と定めているのも、総合的な地域行政の主体としての市町村の特質を踏まえた規定である言えよう。そこで、総合的な市町村土地利用計画の作定も、かかる基本構想と同様の性格のものとして把握できるかが問題となる。

(2) 地方自治の構成要素としての総合的な土地利用計画

では、市町村の総合的土地利用計画は、地方自治の実質化や住民福祉の充実にとって基礎的な物的条件を構成するものであり、それ故、地方自治法上の権限として位置づけるべきであると言えるであろうか。

この問題を考察するに当たってまず重視すべきであるのは、土地は、自治行政を適切かつ円滑に遂行するため不可欠な空間的資源（空間的要素）であり、住民という人的資源、議会及び首長をはじめとした執行機関という組織的資源、及び財政という財源的資源と並ぶ第四の基本的資源であるという点である。かかる地方自治にとっての空間的資源としての土地の特質に鑑みるならば、土地利用計画は、警察、教育、福祉、廃棄物処理、上下水道等々と並ぶ種々の事務及び権限の一つとして捉えるべきものではなく、地方自治の遂行にとってより根源的な重要性を有する基本的資源の一つであると捉えるべきものである。以上を踏まえるならば、総合的な土地利用計画を、土地利用のあり方という地方自治の死活に関わる空間的資源を適正かつ合理的に配分し自治権行使に役立てるために不可欠の手段として、地方自治法という地方自治の基本法の中に位置づけることは、可能でありかつ妥当であると言ふべきである。

（３）具体案 地方自治法の改正提案

以上を踏まえるならば、地方自治法の中に、市町村の総合的土地利用計画作定権限を明示した規定を設けるべきであろう。具体的な一例として、地方自治法第２編（普通地方公共団体）第１章（通則）の中の、市町村の廃置分合・境界変更等に関する諸規定の後に、次のような規定を新設することを提案したい。

< 第９条の６ >

市町村は、当該市町村内の土地の利用につき、あらゆる土地利用目的相互の調整を図るとともに、各土地の特性に照らして適切でかつ土地相互間の調和のとれた土地利用を図るため、総合的土地利用計画を作成し実施する。

総合的土地利用計画を実施するため、市町村は、条例により土地利用の制限を定めることができる。ただし、当該条例による土地利用制限は、総合的土地利用計画の目的を達成するため必要かつ合理的な範囲を超えることはできない。

（４）地方自治法上の総合的土地利用計画制度のメリット

上述のように、土地利用を制約するため地方公共団体が独自に制定する条例の適法性が問題となる多くのケースでは、当該条例の規制対象と同一若しくは重なり合う事項を規制対象とする法律の規定との整合性が争われてきた。これらのケースでは、しかし、法律上の明示の規定に違背するか否かが争われているのではなく、法律の規定の暗黙の趣旨や了解事項に違背するか否かが争われている。そのような場合、法律上の規制はそれ自体自己完結的な立法目的の下に必要な規制を行っているとして理解されてきたため、かかる法律上の規律を上回るような規制（「上乘

せ規制」)や解釈上法律の規律対象から敢えて外されたと解される事項を対象とした規制(「横出し規制」)を独自の条例により行うことは、法律の規定の暗黙の趣旨や了解に違背し違法であるとの判定を受ける危険に晒されてきたのである。

現行法では、総合的土地利用計画制度に関する地方自治法上の明示の規定が存在しないため、個別法律規定に対する条例の適法性問題は、地方自治法第14条第1項(背景として憲法第94条があるとしても)に基づく一般的な条例制定権行使の限界に関わる問題として論じられてきた。このため、土地利用のあり方を制御するため制定される条例の法律適合性は、地方公共団体が遂行する種々の事務・権限に関して制定する条例の法律適合性と同等の問題として論じられ、個別法律の規定の趣旨次第で条例制定が制約されるという適法性判断の枠組みを脱することは、極めて困難である。

以上のような状況に対して、地方自治法上の明確な根拠規定を具備した市町村の総合的土地利用計画制度を対置することは、総合的な土地利用のあり方に関する地方公共団体の計画作成権は、種々の行政作用に関わる地方自治権の一つであるに止まらず、土地利用のあり方という地方自治の死活に関わる根幹的な制度であることを、地方自治法が明確に打ち出すことを意味する。これにより、独自条例に基づく「上乘せ規制」や「横出し規制」の排除という個別法律において暗黙の立法趣旨と解されてきた事柄が、決して自明の前提ではないとの反駁を、地方自治に関する基本法の側から投げかけることになるのである。

以上を言い換えるならば、市町村の総合的土地利用計画権を地方自治法上の明文の規定で定めることは、かかる総合的土地利用計画による土地利用コントロールは市町村にとって「地方自治の本旨」に不可欠の構成要素であることを明確化し、条例制定を制約してきた個別法律規定の拡張的な趣旨解釈を相対化させることにより、条例制定権に対する不合理な制約を取り払うことに貢献する。

現在でも、個別法律の規定に対して「地方自治の本旨」(憲法第92条)を理由に当該法律規定の趣旨を限定的に解釈すべきであるとの主張を行うことは勿論可能である。しかも、1999年の地方自治法改正(法律第87号)により、法令の制定及び既存法令の解釈・運用に際して、国には、「地方自治の本旨」並びに「国と地方公共団体との適切な役割分担」を踏まえた対応が命じられることとなった(地方自治法第2条第11項・第12項)。特に自治事務に関しては、「地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」と定められた(同法第2条第13項)。これらの規定により、国の法令に対する関係で、地域の実情に応じた条例制定を促進するための基礎的条件は整ったと言えよう。しかし、これにより地方自治促進的な環境は整ったとしても、土地利用のあり方という具体的事項を仕切る個別法律に対する関係で個々の条例制定の適合性をその規定内容に即して判断する際には、独自の困難さが伴う。かかる状況の下で、市町村の総合的土地利用計画権を地方自治法上の原理として明確化することは、1999年地

方自治法改正により一般的な形で示された地方自治促進的な指針を、土地利用計画という具体的問題に即して一層明確化することに寄与する。

注

- (注1) パチンコ店規制について兵庫県宝塚市条例に関する第一審・神戸地判平成9・4・28判例時報1613号36ページ及び控訴審・大阪高判平成10・6・2判例時報1668号37ページ、モーター規制につき長崎県飯盛町条例に関する第一審・長崎地判昭和55・9・19判例時報978号24ページ参照。ただし、飯盛町条例に関する控訴審・福岡高判昭和58・3・7判例時報1083号58ページは、結論的には第一審判決と同様であるが、判決理由では、法律の趣旨に適合することとなる可能性を一概には否定していない。
- (注2) 釧路市内における産廃処理施設不許可事件に関する第1審・札幌地判平成9・2・13判例タイムズ936号257ページ及び控訴審・札幌高判平成9・10・7判例時報1659号45ページ参照。
- (注3) 福岡県宗像市条例に関する福岡地判平成6・3・18判例タイムズ843号120ページ参照。

第 17 章 市町村マスタープランの実現過程

横浜国立大学大学院工学研究院助教授

高見沢 実

1. 本稿の背景と目的

(1) 市町村都市計画マスタープランの制度化で何が変わったか

1992 年の都市計画法改正により「市町村都市計画マスタープラン」が制度化されてから 10 年が経過した。当時はまだ都市計画を行う主体は市町村というよりも都道府県であるとの観念(および制度的背景)が強く、市町村で何らかの計画を策定しようとするところに集まるメンバーは県の各セクションの課長であったり、再開発など国の補助が入るものでは中央官庁の担当補佐だったりして、当該自治体の担当者はもちろんのこと関係者は隅の方で成り行きを見守っているという雰囲気が強かった。

市町村都市計画マスタープラン策定の際はこうした雰囲気を大きく変えた。策定の場集まるメンバーは当該市町村の各部長や課長であり、「いったいマスタープランというのは何を計画すればいいのか」「計画したとしても権限のほとんどは都道府県や国なので意味がないのではないか」からスタートして、試行錯誤の連続のなかからたいへん新鮮な思いで成果をまとめていくことになった。

これを担当者レベルでみるなら、いかに「住民参加」「市民参加」を行うかというもう一つの大きな課題がのしかかっていた。それまでの都市計画とは個別具体の事業計画を束ねたものであって、住民の意見をまとめあげて決めるというよりも、大所高所から役所の方で案をつくってそれを(一方的に)説明し、多少の無理はしてでもなんとか計画通りにそれを実行することであった。住民の意見を聴かないわけではないのだが、所詮住民は生活に身近な目先のことしか考えておらず、都市計画の立案主体としてはふさわしくないと考えられていた。しかし当時の通達等でマスタープランへの参加が書き込まれたため、先行事例に学びつつ各市町村でそれぞれの試みがなされていった。

(2) 策定過程から実現過程へ

あれから 10 年。かなりの市町村では最初の都市計画マスタープランが完成し、とりえず義務が果たせたとの思いに浸る間もなく、今度は「せっかく苦労してマスタープランを策定したのに全然実現性がないではないか」「自分たちがせっかく具体的な意見を出したのにこんな抽象的な内容では何も進まないではないか」などと

といった新たな課題に直面することになった。マンション紛争の現場では市町村都市計画マスタープランを根拠に「ここは住環境を守りながら市街地を誘導していく」と書いてあるのではないかと建設反対派に利用されたり、「その方針に基づいて指定された用途地域の内容を守ってわが社はマンションを計画したのだから問題はない」と業者に突っぱねられたりというように、マスタープランの存在が一定程度認知され活用される(たとえ想定外のものだとしても)場面がないではないのだが。

市町村都市計画マスタープランは策定することが目的だったのではない。それぞれの自治体で「こうなりたい」という思いを表現し、その思いができるだけ実現できるようにかなりの配慮はしたはずである。もちろん、マスタープランそのものには実現プログラムや実現ツールが内蔵されていないのが一般的なので、込められた内容を実現するのはこれからの課題である。

そこで本稿では、市町村都市計画マスタープランの実現過程や今後の見直しに話題を絞り、その可能性と課題について整理することを目的とする。この際、第 15 章、第 16 章で提言されている市町村土地利用計画の内容と整合しているとの前提で名称を「市町村マスタープラン」とし、具体的なツールやアクション、推進体制につき考察していく。

2 . 2000 年を前後するこの数年の変化とマスタープラン

(1) 変化したこと

具体的な実現過程の議論に入る前に、1992 年に市町村都市計画マスタープランが制度化されたあとの近年の主要な変化を簡単にみておく。

第一に、2000 年の地方分権一括法によって都市計画は市町村の自治事務となり、制度的な位置づけが一応は与えられた。

第二に、近年の都市計画法改正(とりわけ 2000 年と 2002 年)によって条例への委任事項が増大し、地区計画の申し出制度や都市計画提案制度が一般則として設けられた。

第三に、NPO 法(特定非営利活動促進法)が立法化されて、新たな公共を担う非営利組織が法人として位置づけられるようになった。

第四に、財政、税制の面で国レベルの大きな改革が進行しており、地方への権限委譲がかなり進みつつある。

最後に付け加えるとすれば、1993 年の行政手続法等によって行政のアカウンタビリティ(説明責任)が問われる時代になった。

(2) これらをどう踏まえるか

10年前と現在を比較すると、市町村マスタープランを取り巻く環境は大きく変化した。今あげたように、ツールとしてはかなり出そろってきたといえる。かなりの部分は使い方の問題なのである。

また、ここで改めて指摘しておきたいのは、地方分権は市町村が主役になるだけでなく市民が主役であり、それぞれの責任も大きいという点である。新たな公共の再構築がはじまっているのである。

こうした大きな変化を的確に踏まえながら、それぞれの地域の個性が輝き市民の生活の質が向上するように、市町村マスタープランをいかに活用するかこれから議論してみたい。

3. 市町村マスタープラン実現過程と広域連携

市町村内に視点が向く前に、広域的観点から少し課題を述べる。

原則として市町村マスタープランは重視されるべきと考えるが、どうしても隣接市町村へのライバル心から、あるいは制度的制約から合理的判断ができない場合が多くなるおそれがある。折しも「平成の大合併」が50年前の「昭和の大合併」以来の大事業として各地で進んでおり、その結果から考えるとしても各地域での市町村と広域との関係はさまざまであることが予想される。

その際重要なのは、持続可能な都市地域の発展という観点からの制度論あるいは行動が望まれる点である。具体的にいえば、さまざまな広域調整の仕組みをマスタープランとしても用意しておくべきと考えられる。

例をあげると、かなり広域の合併を推進している浜松市では、それが実現されると市域に都市計画区域があるエリアと無いエリアができ、無いエリアのなかにも用途地域が指定されているエリアと無いエリアを抱え込むことになる。こうしたケースでは市町村マスタープランのもとに区域区分や用途地域、開発許可等を柔軟に選択できるようにしておくことが必須になる。これは線引き制度を選択式にした2000年法改正の主旨をさらに徹底した制度の組み立てとなるだろう。

神奈川県では、県内の土木事務所単位(まちづくり機能も同時に強化している)で「管内整備計画」を策定し、それをもとに地域別マスタープランにまとめあげた経緯がある。この過程では実現過程をにらんで、土木事務所と地元市町村との間で道路事業をはじめとする各種事業について考えを出し合い、考えが一致しない場合にはどこが一致しないか、どのような考え方の違いで一致しないかなどを記録として残しているという。こうした考えの違いはすぐには解決しなとしても、状況が変化した場合にそこから再スタートできるという利点がある。

浜松市と神奈川県の例だけみても、都道府県により事情が大きく異なることが予

想されるが、それぞれの地域でボトムアップのサブ・リージョンを設定することが現実的と考えられる。この際、県域を超えた地域形成も推進できる仕組みをつくることも重要である。例えばさきほどの神奈川県を例にあげると、「山静神地域(山梨県、静岡県、神奈川県にまたがる地域)」ということで、富士箱根という共通のリゾート地域などを振興していこうとしている。また、さきの浜松市の関係では、愛知県に隣接する湖西市が合併協議会から抜けた(財政状況が良好)ことが記憶に新しいが、もともと静岡県湖西市は愛知県豊橋市とのつながりが強く、さらに広域にみれば豊橋市-湖西市-(新)浜松市は都市機能としてのつながりも強く、県境を超えた交流もさかんである。

これらからみても、制度に実態が合わせるのではなく、あるべき姿を制度等がサポートすることの必要性が理解できる。市町村マスタープランの推進のためには地域の実態に合わせて柔軟に取り組むことが必要であり、マスタープランを通してその調整を行うシステムづくりが欠かせない。

4．計画推進のために

(1) 手続きを定める

さて、いよいよそれぞれの市町村でマスタープランを実現するための課題について考えてみる。

最初のポイントは計画推進のための仕組みづくりである。この点は、現行の市町村都市計画マスタープランでは一般的に、最後の部分で「計画推進に向けて」の項目を設けてごく簡単にその考え方を述べるに留まっている。そこで実際の計画推進のためにはとりあえず、「市民協働(参画)条例」「土地利用調整・開発協議条例」「地区まちづくり条例」の3つが必要で、これらを市町村マスタープランと十分関連づけながら計画推進をはかることが効果的と考えられる。

最初の「市民協働(参画)条例」は各市町村で計画を推進するための基本的役割分担や手続きを定めるものである。

二番目の「土地利用調整・開発協議条例」はどちらかというところ<受け身>のまちづくりを進めるためのもので、開発計画に対してどのような手続きや基準でそれを受け止めるのかについて規定する。

三番目の「地区まちづくり条例」はどちらかというところ<攻め>のまちづくりを位置づけ推進するもので、さまざまな地区での取り組みを地区計画や協定などを用いて進めるための手続きや基準を規定する。

いずれも条例という形をとることから議会で議論されることになり、従来手続の面で批判のあった市町村マスタープランを側面から支えることになる。

なお、例えばイギリスとの比較からみると、そもそもマスタープランそのものあ

るいは都市計画法や行政手続法などにこれら条例の基本要素が組み込まれているといえる。日本でも当面の運用では条例による位置づけが現実的であるとはいえ、基本法としてしっかりした位置づけをすべき部分もかなりあると考える。

(2) 段階的に進める

もう1つの重要な観点は、段階的に進めることである。こちらはかなり実用的あるいはマニュアル的な感じがしないではないが、マスタープランと条例との関係や、まだ芽生えたばかりの市民活動といった現実も含めて考えると重要なポイントである。いくつかの側面に分けてみる。

第一は、条例そのものがそうした機能をもっている点である。特に手続きに関する条例では、発意をするための条件や段取り、法律に基づく指定にたどりつくまでのプロセス、紛争が発生した場合あるいはそれを未然に防ぐための手続き等についてきめ細かく定めることができる。

第二は、マスタープランで全体的に位置づけられたもののなかから、熟度が高まったところや高めたい部分を徐々に育てていくという発想とそれを進める具体的手段がある。市町村によっては「地域別計画」や「地区プラン」といった形で部分の計画を既にもっているところもある。それらをさきの「地区まちづくり条例」等を用いて手続きを踏みながら実現していくことも可能である。逆に、部分の計画を全体の計画に反映させる(位置づける)ことも重要である。市町村マスタープランを次に見直す際には欠かせない作業になるだろう。後で述べる「開発ブリーフ」もそうした意図をもった技術と考えられる。

第三は、さらに技術的にみた場合、方針から協定へ、協定から法定地区計画へというような段階を踏むことが効果的である。これも地区まちづくり条例等によって位置づけが可能である。

5. マスタープランのさまざまな意味と活用

できあがったマスタープランを目の前にすると、ついマスタープランが持つ本来の意味を見失いがちである。そこで、ここでは達観的にマスタープランをながめたとき、どのような活用がありあるかをやや理論的に整理してみる。

(1) マスタープランのさまざまな意味

1) デザイン誘導

日本の現行法体系では「マスタープランにもとづき用途地域を定める」となっていて、マスタープランにはかなり抽象的な内容しか書いていない(さらにいえば現行

用途地域の内容に合わせてマスタープランを書いている)ので「デザイン」といわれてもピンとこないかもしれないが、欧米のマスタープランにはデザイン誘導の機能が期待されており、そのためにさまざまな技術や制度が発達してきた。サンフランシスコの都市計画マスタープランの一部を構成する「アーバンデザイン・プラン」が1つの例である。また、イギリスのマスタープランの体系のなかにはデザインガイドと並んで「開発ブリーフ(要領書、指示書)」という方法がある。これは、まだ開発計画が定まらない段階、例えばマスタープランの段階で特定敷地が考慮すべき周辺市街地からのアクセスポイントやオープンスペースの位置等について図面を用いて概要を決めておくものである。例えばエジンバラ市のローカルプランの中にはこうした開発ブリーフのエッセンスが多数綴られていて、マスタープランと実現段階との橋渡しの役割を担っている。

日本では景観基本計画やそれに基づくデザインガイドなどが近いものと考えられるが、一般に市町村マスタープランとの関係はあいまいで実効力も大きくない。現在検討されている景観基本法も一歩誤ると市町村にとって使いづらくなるおそれがある。むやみに多くの計画を策定するのではなく、市町村マスタープランのもとに位置づけながら体系化をめざすとともに、実効性を高めていきたいものである。

2) 政策実現

ロードサイドや郊外への商業立地と中心市街地活性化政策が矛盾するのは明らかであるが、こうした問題1つをとっても頭の痛い課題である。マスタープランでは土地利用計画として立地許容用途の色塗りがなされるばかりでなく、それを支える政策そのものや、それを実効力あるものとするための条例等が連動しながら目標を1つ1つ達成していくことが求められている。

都心居住政策についてもそれはあてはまる。現行制度では住宅マスタープランや中心市街地活性化基本計画と実際の用途地域等がうまく対応しているかが問われるわけだが、これらもいたずらに多くの計画をたてるのではなく、市町村マスタープランの中でしっかりした都心居住政策を位置づけ、土地利用計画や用途地域に反映させるとともにさまざまなツールが実効性を高めるよう機能するように関連づけることが欠かせない。

3) 土地利用調整・総合化

都市計画法と農地法、森林法等との調整や総合化については別稿で扱われるので、ここではこうした機能があることだけを指摘しておく。

4) 成長管理

「右肩下がり」といわれる日本経済を考えると、成長管理と並んで縮減管理のような発想も含めて考えるべきかもしれないが、両者を含めて、都市の動態を管理す

る機能がマスタープランには期待されている。線引き制度や容積率のアップ/ダウンによってある程度都市の動態が管理できるという発想である。

1980年代にニューヨークのミッドタウン(マンハッタン島の中央部)で6年間の時限措置として試みられた「ミッドタウンゾーニング」では事後にその効果が検証され、成長管理の目的がかなりの程度達成されたことを実証した。最近ではアメリカでも日本の線引きのような制度を州法などにより運用する例が多くみられる。

日本においても線引きが選択制となり、開発許可制度にも委任事項が増えて、成長管理的な都市計画を現実的に運用する条件が整ってきている。

5) 不確実性軽減

逆説的であるが、開発者にとってマスタープランや土地利用規制は一定程度必要である。つまり、その場所に何もルールが決まっていなければ一見やりたい放題でいいように見えるが、近隣住民が反対した場合には泥沼の紛争となり調整コストがかさんで結局は損をすることが予想される。容積率であれ高さ制限であれ一定程度のルールが決まっていれば開発者は予めその場所から得られる利益とリスクを勘案してある程度確実な判断を下すことができる。

住民にとってもそうである。自分の求めている住宅が周囲に同じように建っていたとしても、そこに定められたルールによっては大幅に土地利用が変わる可能性もあれば安定的にその住環境を享受できる可能性もある。

マスタープランを策定する際にそこまで考えた例はあまりなかったかもしれないが、マスタープランを一旦策定したならば、このような観点でその効果を観察してみるとよい。そのうえでそれを戦略的に土地利用規制等に結びつけることで、市場にも合理的に働きかけることができる質をもったプランになることが期待される。

理論的にはそうして一定方向がマスタープランで示されることによって各主体の判断がスムーズになり、とられた行動の結果がすなわちマスタープランの実現に結びついているというような状態が望ましい。実際にはそれだけ不確実性を減らすようには描かれていないし、難しいのは、不確実性を減らそうとしてあまりに細かく書き込みすぎると時代の変化についていけないだけでなく不必要な規制になってしまうなどの弊害がもたらされることである。

6) 共同利益をつなぎとめる

都市計画の目的の基本にある「公共性」が近年揺らいでいる。以前の都市計画ではどこかに絶対的な公共性があるとの仮定のもとに都市全体の土地利用や交通体系が計画され事業化されてきたわけだが、少なくともそれぞれの地区における共同利益と都市全体からくる公共性との間には少なからぬギャップがある。

そこでその間の調整が必要になるわけだが、少なくとも地区側からみた共同利益のかなりの部分は都市にとっても利益であるとの位置づけができるはずである。さ

きに部分から全体へのフィードバックがあると述べたのはこうしたことを意味している。マスタープランにはこうしたそれぞれの共同利益を公共の利益としてつなぎとめる役割があるといえる。

(2) マスタープランの活用

さらに具体的にいくつかの活用の方向を整理する。

1) アクション計画

マスタープランというと将来の「こうありたい」という姿が描かれているだけで、そこに至るプロセスや手段がイメージされない。土地利用計画、あるいは市町村土地利用計画でも同様である。むしろさらに静的なイメージが強くなる。

マスタープランを実現する方法は大きく分けて2つある。1つは事業者が提案する計画を受身で審査・評価して「許可」とすることである。しかし「右肩下がり」といわれる今後の日本では(特に地方では既に)、このような受身の方法ではマスタープランは実現できない。そこで重要になるのがもう1つの「攻め」の計画、すなわちアクション計画である。近年各地で策定されている中心市街地活性化基本計画も基本的にはアクション計画(のはず)である。現状ではセクションも違うということもあり計画間の連携がとれていないが、本来、中心市街地の計画は市町村マスタープランの一部に位置づけられるべきものである。都市再開発方針も同様である。

さきにあげた歴史都市エジンバラ市では都心部が近年世界遺産に指定されたが、それ以前よりアクション計画を運用している。このアクション計画には将来的にどの敷地をどのように整備・開発・保全していくかのアクションの内容が描かれており、毎年計画が更新されている。更新するたびに各アクションの進捗状況が評価され、計画内容も書き換えられてゆく。

今後の日本を考えると、中心市街地に限らずすべてのエリアにおいて計画はアクションを基本とすることが求められるようになるかもしれない。アクションを能動的に起こさないとしても、基本的には各主体の欲する行動に働きかけてそれを公共目的の実現のエネルギーに転化するような発想・技術が求められているといえる。

2) 成長管理計画

このような発想に立った場合、成長管理計画の内容もより洗練される必要がある。私たちは現在でも線引き制度や開発許可の運用のための十分な経験や知識・技術を持ち合わせておらず、各地で試行錯誤が続いている。日本ではどうしても一旦決めると後戻りができず、意味のない都市計画決定もそのまま放置されがちである。さきに示したマンハッタンのミッドタウンゾーニングでは、地区東側の旺盛な開発力をダウンゾーニングで抑制しつつ、衰退した西側をアップゾーニングして開発を誘

導した。6年間の時限付きである。

都市計画の柔軟な運用を行うためにはさらなる分権が必要であるが、それと同時に運用の際に参考になる技術的・専門的材料を開発することが必要である。

3) 都市デザイン計画

都市計画によって効率的な都市ができたとしても、快適で心地よい風景の中で暮らしたいという欲求が残る。都市デザイン計画はそうした人間の欲求に答えられるだけの質を実現するものでなければならない。

都市デザインというと人の自由まで奪うような響きがあるかもしれないが、さきに「開発ブリーフ」のところで説明したように、空間の善し悪しを決める基本的な所をおさえていくのが都市デザインの基本だと思う。

これまで日本ではそうした空間の質にまで踏み込んだ議論はなかなか民主的に行われず、景観紛争やマンション問題のような形で片づけられてきたきらいがある。開発条例等の形での手続きがきちんと決まっていない(あるいは形式的に決まっているだけ)ために裁判沙汰に直結しやすい。

まずはそれぞれの地域で空間の質について民主的に議論するための手続きを決め(国レベルでも建築確認制度等の問題を改革する必要がある)、それをマスタープランと関連づけることが必要である。さらに「開発ブリーフ」や「ビューコリダー(ある場所からの視線、あるいは逆にある場所を見るための視線を確保するためにそれを妨げる建物等を規制するもの)」などの技術的・制度的ツールを豊かにしていきたいものである。

4) エリアマネジメント

さきに「地区まちづくり条例」が基本の1つと書いたが、計画がアクション的になり成長管理的発想も取り入れてくると、その延長上には「エリアマネジメント」という発想が出てくる。

これにもいろいろな種類、段階があると考えられるが、例えばアメリカのBID(Business Improvement District)のような徴税権をもつローカルな主体ができると、文字通り自力で各地域を管理運営できるようになる。

日本でもマンションには管理組合と自治組織があるところが多く、一種のエリアマネジメント組織である。郊外住宅地の中にも自治会費等を元手に地区のマネジメントを行っているものもあると聞く。

マスタープランもそれぞれの地域にこうした組織があると想定するとかなり実質的なものになるはずである。

6 . モニタリング、事後評価

最後に、マスタープランの実現段階で欠かせない事後評価について簡単にふれておきたい。その内容としては進行管理組織、事後評価のための指標等の設定などいくつかの側面があるが、ここでは事後評価のために指標等の設定に限定して述べる。

近年、各市町村の基本構想に基づく基本計画のなかで、「2010年までに混雑立 120%まで低下」のように指標を用いて目標を設定し事後評価できるようにする工夫がなされるようになった。

市町村マスタープランではまだそこまでの技術レベルに至ったものはごく限られているが、例えば住宅マスタープランでは「市営住宅 戸」のように評価が比較的行いやすいこともあり(設定方法が十分とはいえないかもしれないが)一応の試みはなされている。

中心市街地活性化にしても、何らかの具体的(数値)目標が設定されないとなかなか行ったことの成果が見えにくく、やってもやっても限りがない。例えば TCM(Town Center Management)の経験が長い英国ではその中央組織である ATCM(TCM協会)が「主要達成指標(Key Performance Indicators)」を設定してその利用を各地の TCM に働きかけている。ここでは「何割できた」「安上がりになった」といった達成割合、効率性以外にも顧客満足度なども指標として取り込む努力がなされている。

市町村マスタープランを次に策定する場合には是非現在のマスタープランの評価を行ったうえで(それが技術的に不可能であればどうしたらよいかを考えて)、成果が評価できるプランになるよう努力したいものである。

第 部 着実な都市づくりを
進めるために

第 18 章 都市づくりにおける自治体の能力向上について

宇都宮市助役

竹原 卓郎

1. 都市計画制度に対する市民意識、自治体職員意識

まず、筆者の経歴から述べると、市役所生活の大半が、政策の立案や大規模プロジェクト、総合計画の策定というような部門を担当してきて、都市計画を直接担当したのは都市開発部長であったわずか2ヵ年であるので、大部分は都市計画との接点がありながら企画部門から見ていたという立場、都市計画を応用するということは、よく言っていたが、直接は担当しなかったということである。

その中で感じることは、一般的に都市計画制度に対する自治体としての受け止め方としては、自分たちの計画であるという受け止め方が少なく、むしろ都市計画制度は国や県がやる制度だと受け止めている方が多いのではないかと思われる。また、国の判断、解釈、県の指導が絶対であるということで、大変強い権限があり、しかも堅い制度であって、柔軟に使いこなすというより、融通が利かないというような受け止め方、あるいはハード中心としての受け止め方が多いのではないかと考えている。

都市計画に携わる地方自治体の職員意識としても、国、県の指導に沿ってやる仕事であって、自治体が本来やる仕事ではないのではないかと感じている職員、あるいは自分たちのものという意識が必ずしも高くない、都市計画制度を活用することに慣れていないといういろいろな問題があると思っている。

また、都市計画を実際に作業的に担当している職員は若い職員が多く、法的な手続きが複雑で内容も多岐にわたるため、担当職員任せというようなケースが非常に多いのではないかと感じている。

さらに、住民はというと、地方自治法第2条第5項の基本構想（いわゆる総合計画）については知っているが、都道府県が策定する「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（通称：都市計画区域マスタープラン）」、市町村が策定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針（通称：市町村都市計画マスタープラン）」の存在や位置づけなどについて、あまり理解されていないと感じている。また、市町村の職員のなかでもその重要性があまり知られていないのではないかと、それらの策定の仕方も住民参加、市民参加という形を十分にとっていないのではないかと感じている。

本市においては、その反省から、パブリックコメントや連合自治会単位でのワークショップを実施して、住民の意向を反映しながら、地域別構想を含めた「宇都宮市都市計画マスタープラン」を2000年に策定している。

2 . 都市計画を取り巻く社会環境の変化

しかしながら、都市計画制度に関する歴史を振り返ると、1970 年ごろからの高度経済成長期のときは、都市計画制度は大変うまく機能したという感じを持っている。

1970 年から 1975 年ごろの宇都宮市の指標としては、人口は年率 3 % 伸びており、当時の人口は約 30 万人で、毎年 1 万人くらい増えている状況であった。児童・生徒数はわずか 10 年程で 1.5 倍になっており、市税収入の伸び率は、1970 年から 1975 年の平均が 26% 増えている、多い時は 30% も税収が増えているというような時期で、当時、日本で一番若い年齢構成の都市という印象であった。

これは、工業団地の造成等で流入人口が多かったことや、若い人が移り住んできたということもあるわけで、1970 年から約 10 年間は高い成長率を示していた。その時は、都市計画制度は十分機能したと思っているが、現在、人口は年率 0.5%、1 年間に約 1,500 人しか増えない、児童・生徒数はピーク時に比べ 4 割くらい減っている、中学生は 3 割減というように大幅に減っている。市税収入の伸び率も 0.9% のマイナスである。そういうことを考慮すると、これからの一番大きな課題が、社会資本の維持管理、公共建築物の投資維持の効率化、公共施設の長寿命化をどう図るかということである。

こういった大変厳しい経済環境あるいは財政環境の中で、少子高齢化社会、産業構造の変化、市民ニーズの多様化など様々な政策課題があるため、自治体としても、今までのように一部一課で、一つの法制度だけで事務事業を完結するということは、大変難しいと感じている。さらに、都市計画制度を研究する前提として、自治体全体の環境政策や産業政策をどのように進めるのかをまず検討していく必要があると考えており、次の項目では、本市において都市計画と関わるもので大きな課題となっている政策や事業について、検討あるいは実施しようとしている具体例を述べることにする。

3 . 本市における都市計画制度運用の具体例

(1) 宇都宮市の中心市街地を対象にした再開発事業について

宇都宮市でも、他の自治体と同様に、中心市街地の活性化が大変大きな問題となっており、小売業の空き店舗が大通りを中心に 100 件以上もある状況である。百貨店は最盛期では 5 店舗あったものが、4 店舗が閉鎖になったが、その空きビルに昨年末、スーパー系の 1 店舗が代わりに進出してくれたという経過がある。このような現状を打破し、活性化に役立てようということで、再開発事業を立ち上げようとして、現在、宇都宮市の中心部を対象に再開発の働きかけをしている。幸いにして、

2つぐらいの区域が動き出そうとしており、再開発に併せて公園広場（拠点広場）も確保する予定である。それぞれの区域の再開発については、担当の都市再開発課が指導しながら、準備組合を作って事業を起こしていくわけで、個々には再開発が成立することになるが、中心市街地全体の整備イメージをまとめる部署がないのが現状である。整備イメージがあって、個々の再開発事業ができるだけ整合が取れたかたちで位置づけされていくという姿が一番望ましいわけであるが、地域全体の整備イメージを固める部署がないため、本市では「都心部活性化推進室」というセクションを作り、再開発や街路事業部門、商業振興や中心市街地活性化の部門を全体調整することになっている。また制度としては、地区計画でそれを固めることが一番良いわけであるが、地区計画ではちょっと堅すぎる、またそこまで地元をまとめるには時間がかかるということで、本市では、地域の方々が中心となって、あまり拘束力のない指導指針的な、地域計画的な「地区計画」のような全体イメージづくりを進めているところである。それには法的な拘束力はないわけであるが、それを参考にして、個々の再開発事業をやってほしいというお願いをしている。

そのような、法律に無いような仕組み、あるいは拘束力が無くても、地域の人々が参加して積み上げてつくる仕組みが、これからは必要ではないかと思っている。

（２）駐車場整備の取り組み

中心市街地活性化に関するもうひとつの課題である駐車場整備の問題であるが、本市では中心市街地における「駐車場付置義務条例」を制定しており、一定規模以上の建築物を新・増築する際には駐車場の整備を義務付けているが、それ以外に行政で都市計画駐車場を作りたいという要望もある。本市では、現在2箇所の都市計画駐車場があり、合計で515台の容量があり、付置義務駐車場は71箇所、合計約4,200台が確保されており、駐車場全体の稼働率の調査結果からすると充足していると判断されている。ただし、前述の再開発事業に併せて、市外からの来訪者の増加に対応するため、付置義務条例の規定に上乗せして公益的な駐車場も必要となる場合もあるが、また一方では、新交通システムを導入するという問題もある。具体的には、LRT（light rail transit）なども考えられ、現在、本市では、その導入に向けての課題整理をしているところである。

それらを総合すると、「駐車場付置義務条例」がある上に、再開発で駐車場を作ると、その他に都市計画駐車場も作り、また一方では新交通システムも導入するということになると、行政はどの方向を目指しているのか分からないと、市民に受け取られかねない。

本市では、今は駐車場も必要であるが、将来的には公共交通に乗り換えていくということであるとすれば、10年あるいは15年間の時限立法的に、あるいは地域を限定して、有効な方策を考えてもいいのではないかと、現在検討し始めている。

駐車場整備についても、現在の「駐車場付置義務条例」では、直接各建築物にアクセスする設置の仕方であるが、今後は、一定のロットのなかで必要最小限の駐車場を隔地駐車場のようなかたちで集約して整備するやり方もあるのではないかと、研究しているところである。

そのような検討過程で、商業振興策や交通計画などと都市計画制度を総合して、課題を把握、分析して、総合的に判断する必要があり、そのような判断をしながら、政策立案のできる自治体職員を養成していくことが、これからは求められる。

(3) 産業構造の変化への対応

もうひとつの本市の大きな課題として産業構造の変化への対応があげられるが、具体的には本市の製造品出荷額の約20%を占めている「宇都宮工業団地(平出工業団地)」の問題である。本市の工業団地は、内陸では最大の工業団地を目指すということで、1951年には約300haの「宇都宮工業団地」を造成し、1973年には387haという「清原工業団地」を造成している。その後、1977年に約30haの「瑞穂野工業団地」を整備したが、最初に造成した内陸最大の工業団地が老朽化しており、人件費の安さから工場が海外移転するため、工場を閉鎖するといった事態がいくつかおきている。電気製品関係では最大手の松下電器など大きな企業が部門によっては撤退し、それに代って、産業廃棄物処理業者のような工業専用地域に立地がしやすい企業の立地が進んでいる状況である。

一方、第2期に造成した「清原工業団地」については、研究機関が非常に多く立地しており、撤退ということは幸いにして今のところ無いのが現状である。そこでこの跡地、遊休地をどのように利用するかが課題であるが、用途地域を工業専用地域から工業地域へ変更してほしいという要望もある。その要望に応えようとすると逆に、まだ立地をしている製造業に悪影響が出てしまうため、しばらくの間は企業立地の動向を見極める必要がある。ただ、現状では、他の用途地域では規制が厳しいということもあり、産業廃棄物処理業者などが既に十数社立地している。そういう変化が進めば、廃棄物処理関係の団地になりかねないわけであるが、それを防止するため、一定の協定が工業団地の管理組合で作られようとしている。協定であるため、法的な強制権はないが、管理組合の同意を得た企業だけが立地することができないか、指導要綱のような形で規制できないか検討している。このように、現在の操業企業の環境条件を保全するため、土地を他の用途に転売したり、転用したりすることに対して、一定のルールづくりを検討中である。

ただ、本市をはじめ地方自治体としては、これら産業構造の変化に対応して工業政策はどうあるべきか、雇用対策はどうするのか、都市計画としての用途地域変更をどの段階で実施すべきかなどを総合して検討する専門の部門が無いのが現状ではないかと感じる。

そのため、都市計画に携わる職員が、担当する政策課題に関係する他の様々な法制度を熟知し、法改正も含めて十分検討し、時代の変化に対応して都市計画制度をうまく使いこなしながら、政策立案の場に参加していき、自治体全体として、将来のまちづくりの目標や市民、企業のニーズに合った政策判断をするべきであると考ええる。

(4) L R Tとまちづくり

次に将来に目を向けたまちづくりに関して、L R T (light rail transit) について述べる。本市では、前述したように、市の東部に大規模な工業団地が立地しており、その朝夕の交通混雑の解消が課題となっている。そのため、鉄道系の公共交通機関が整備されている南北軸に対して、鉄道系のない東西軸の交通を円滑化する必要がある。そのため、マイカーから公共交通への転換を進めようと、高齢化社会に向けて、また環境問題が顕在化する中で、できるだけ公共交通を利用していこうと、約10kmに渡って市の東西に新たな公共交通機関を設置していくことを検討している。

一方では、栃木県内の1世帯あたりの自動車保有台数が全国でも1999年度で5位と、自動車社会であることから、それにふさわしいまちづくりをすべきではないかという意見も出てきており、また、採算性も考慮しなければならない。ただ、L R Tが整備されれば、下水道や水道、幹線道路のような必要不可欠な「都市の装置」となるため、採算性はあまり考えなくてもいいのではという意見と、事業だから赤字では困るという意見もあり、議論が百出しているところである。

2003年11月の日本都市計画学会でもワークショップ形式で「L R Tとまちづくり」について発表した。その会場でのアンケート調査では、「必要性が高い」という意見が多かった。この学会に参加して感じたのであるが、事業の必要性については、市民、行政、学会などの間で、交通問題の担当部局だけでなく、様々な部局の方々が入って議論をし、政策の方向性を決めていくことが、これからの時代に求められると感じている。

また、駐車場整備計画とも関連するが、L R Tのような新交通システムが稼動するまでの過渡的な時期に、どの程度の駐車場を整備しておくべきか、どの段階でバス交通からL R Tへ事業経営の転換を図るのか、不確定要因が多い中で、行政としての政策判断を迫られることになる。そのような場面で、市民ニーズを的確に把握し、望ましい都市像を市民に伝え、あるときは市民を説得し、あるときは事業者を説得しながら、進んできた段階ごとに事業を展開していけるよう、既存の法制度の枠にとらわれずに、自治体としての都市経営の感覚を磨かなければならないと考える。

(5) 合併に向けた制度づくり

次に、全国的な動きの中での合併の問題について述べてみたい。これは、近隣公共の問題でもあるが、それは広域調整という問題でもある。

近隣公共と都市計画の提案制度の中でも議論されているが、地方自治制度の中の制度設計において、国、県、市町村の他に、地域地区行政、地域自治組織というものも議論されている。本市の場合には、2005年3月までに、「特別区」までは至らないが、政令指定都市と「特別区(東京23区)」の中間ぐらいの権限を持った組織形態にしようと、一定の権限、財源を地域ごとに与えて、そこに一定の行政機関を配置し、審議機関も配置するという制度設計を検討している。

その地域自治組織には日常的な細かい事務事業の権限は全て下ろし、併せて財源も下ろした上で、全庁的、全市的な仕事については、そこを通しながらも全体調整を市全体の統括部門で担当する仕組みを作ろうとしている。

ただし、どこまで、どういう権限を与えるべきなのか、具体の問題になると、分担が難しいが、全庁的な仕事であっても、一応その組織を通してから、全体の調整に委ねていくべきであると考えており、そのような仕組み、仕掛けを検討している。それと併せて、広域行政圏と合併圏域との調整問題のなかで、従来広域行政の事務として処理してきたにもかかわらず、合併によって広域行政圏が変わってしまう場合や、広域行政圏を超えた市町村合併が行われようとしているわけである。また、従来の都市計画区域、広域の県が策定する「都市計画区域マスタープラン」を設定した都市計画区域を超えた合併も、行われようとしており、都市計画区域やその内容も見直していく必要がある。

合併が行われる場合には、合併協議を契機として「市町村建設計画」を作るわけだが、これまでの市町村ごとの「都市計画マスタープラン」ではなくて、それぞれの自治体と協議をしながら都市計画的な施設計画を検討しているのが実態である。

「新市建設計画」の策定の際に県が調整の役割を果たしているが、細かい事業の1つ1つについては、県と相談しても十分な判断をもらえないのが実態ではないだろうか。

したがって、広域調整の仕方としては、関係する市町村の間で優先順位が決定し難いわけであるが、規模の小さい町村の意向も尊重しながら、全体のなかで行政事務を考えていくこと、そこでどういう調整の基準、考え方があるのかということを整理する必要がある。

都市計画の定め方を重視すれば、都市計画区域の中では、県の「都市計画区域マスタープラン」の枠の中でというのが、市町村合併では第一ということである。問題は、2007年の3月までには第1段階の合併は行おうが、その後引き続いて合併していこうという動きがあり、第2段階の合併の時には、県の「都市計画区域マスタープラン」の区域設定を超えてしまうのではないかと感じている。

合併することによって、「市町村マスタープラン」の区域が大きくなるので、県の「都市計画区域マスタープラン」と近づいてくる形となるが、本市の場合には、一部「都市計画区域」を超えてしまうところもあり、新市の「都市計画区域マスタープラン」の修正を必要とするだろうと考えている。

合併にあわせた市町村の地方自治法に基づく「総合計画」についてであるが、総合計画策定の前に、前述の「市町村建設計画」を作ることになり、合併になった後に、それを参考に新しい「総合計画」を作ることになっている。

したがって、本市としては、合併前に同一の都市計画区域に入っていない市町村については、合併を契機に同一の都市計画区域に編入するという考え方を持っている。

さらに、予算では二通りの配分方法を検討しており、一つは一定の基準で地域に配分するものである。この基準の考え方は、地方交付税の基準財政需要額の算定方式の中で、地域に見合う指標である、人口、道路、学校等をベースにして配分するものである。これをベースとしてプラス1.5倍などというようにして、1の部分は共通的な経費、0.5の部分は、地域が自由に使える部分とし、地域の必要な事業を地域で考えてもらおうとしている。このように内容的には二通りあり、交付の基準は一定であるが、利用方法は地域自治組織に任せるという内容を検討中である。

その組織は、議会を持たないことになるが、議会に代わるものとして「地域審議会」を設置することを考えており、予算の配分や執行についても、その審議会に協議しながら執行していくことを検討している。いわば、政令指定都市の「区」よりも権限があって、「特別区」よりも権限が無いという中間的なものを目指している。

このように、参考とする事例の少ない合併問題については、既定の法制度に縛られていては、望ましい合併後の新しい自治体の計画づくりや効率的な住民主体の自治体運営の仕組みづくりはできないと考えている。そのために、自治体職員は、政治的な合併の動きを敏感にキャッチし、この町と合併したらどのような都市計画的な問題が生じるか、あるいはどのような効果があるか、その他の行政計画にどう影響するのかなど、合併する市町村が確定する前から、様々な条件を想定して、検討を進める必要がある。

(5) 農業振興と市街化区域内整備との調整

合併の問題で本市では、市街化区域の区域区分をしていないいわゆる「未線引き」の町が合併される場合を検討しているが、そうすると「線引き」するかどうかも問題であるが、「線引き」した場合の市街化調整区域のまちづくりや農業振興策が課題となってくる。

今までの、都市計画制度でも、農業振興策については十分触れていないため、調整区域のまちづくりについては、開発許可制度などで検討するに止まっており、農

業振興法と都市計画法の狭間を埋める法制度の検討が必要である。

この検討過程においても、縦割りの自治体組織では、調整区域の農業振興は農政部門で、市街化区域のまちづくりは都市計画部門でと、法体系とともに分かれてしまいが、最近になって「まちづくり条例」などの自治体独自の仕組みづくりが盛んになってきており、農村地域と都市地域の総合調整が進んでいる。

このような、「縦割り行政」ではまともにくい計画を策定していくには、プロジェクトチームの立ち上げや庁内検討組織の設置など様々な方法があるが、自治体職員としては、担当分野以外の法制度についても広く知識を蓄え、都市計画制度とともに効果的な運用方法を検討していくことが必要である。

4．都市計画制度を使いこなすために

ここまでは、個別の課題や事業ごとに自治体の能力向上についての考え方を述べてきたが、これからは、総合的にどう対応すべきかというようなことについて述べてみたい。

このように様々な行政事務を担当してきた筆者の経験の中で感じることは、行政の各種施策立案、課題解決の過程にもっと都市計画の専門家の感覚を入れたら面白いし、もっと良い計画ができるだろうということである。さらに、都市計画制度を活用しながら、自治体として行政運営の中で能力向上ができないだろうかと考える。これからは、いろいろな政策課題について、1つの部局ではなく、いろいろな分野の職員がそれぞれ総合的に対応していく必要があり、まちづくりの課題を多くの分野が共有しながら、関係する各分野から総合的に取組む姿勢が必要だろうと思う。

5．都市計画制度を活用した政策の実現

2003年6月から、国土交通省において「政策課題対応型都市計画運用指針(案)」というものを、いくつかの行政課題ごとに策定中であるが、まさにこれが、これからのまちづくりには必要だと思っている。このように、例えば産業構造の問題、中心市街地の活性化の問題など都市計画に直接関わりが少ない分野であっても、いろいろな形で国土交通省が関わりをもっていくことになるだろうと感じている。

前述したが、都市計画の分野というのは地方自治体では国の指導の中での動き方が中心であり、それを応用する、活用するというノウハウが自治体にはあまり無いと感じており、これからは都市計画の専門家の出番ではないかということである。

一般的に市町村、自治体で政策を立案するという政策の立案過程では、あまり都市計画の職員が関与することはなく、それを具体化する時、都市計画決定や事業認可、国の補助金をもらうなどの作業手順の中で、都市計画の担当者の力量が生きてくる。いわば、手続きの中で都市計画の担当者が活動することが非常に多いのでは

ないかと思う。もっと幅広く政策立案過程の中でも活用できるような、活躍するような仕組みが自治体の中でも必要ではないか考える。

都市計画法、都市計画制度は非常にいい制度であるが、自治体がそれをもとにして対応できる運営方針を持ち、それらを応用できる職員を多く育成する必要があると感じており、そういう職員が多くなるに従って、自治体の行政能力、政策形成能力も高まっていくのではないかと考える。

6．自治体の能力向上の手法

では、実際に自治体、自治体職員の能力向上のために、どのような手法が考えられるかということだが、1つには、都市計画部局の職員を政策形成の場に参加させることや、一部分担させること、または、人事交流で企画部門と都市計画部門を交互に担当させるなど、都市計画制度を使いこなせる職員を育成することが第一ではないか考える。

このような人事交流を進めることで、企画部門の職員も政策の実現のために都市計画制度がいかに重要であるか認識でき、実現性のある計画立案も可能になるのではないかと考える。

また、本市では、県や国などの他の行政機関やシンクタンクへ派遣して、実務を通し、自治体の課題解決の手法をマクロ的な観点で体得してくる制度を実施しているが、カルチャーショックを受けて本市の担当事務に戻ってくるだけでなく、政策立案能力を向上させることにも役立っていると感じている。

このように、自治体の能力向上の手法は様々であり、自治体の規模や分担事務の範囲に応じて、十分検討する必要があると思うが、総じて言えることは、既存の法制度をそのまま使いこなす能力だけではなく、現在のまちづくり、将来のまちづくりのために、どのような課題があり、それらを解決するためには何が変わるべきかを常に考えていく能力を高めていくことではないかと思う。

職員1人1人が、このような能力を身に付けて、夢を持って政策立案に当たれる自治体は、必ず住民からも良く評価され、住民参加も十分に得られるであろうと考える。

第 19 章 密集市街地等でのまちづくりを進めるために

(財)福岡土地区画整理協会理事長

溜水 義久

1. 都市再生プロジェクトと民間活力の活用

少子高齢社会の到来、企業の海外展開などにより宅地への需要が減り、郊外部での都市開発が一段落する一方で、既成市街地の各種跡地等を対象にした開発が進み、地価の下落とともに一般に手に届きやすい価格帯となって居住の都心回帰等をもたらしている。政府も緊急経済対策の一環あるいは構造改革の一つとして都市再生を掲げ、都市再生本部を設けて、数次にわたってプロジェクトを選定し、積極的な推進を図ろうとしている。その基本は「民間」でできることは全て「民間」に委ねる「民間重視」の考え方であり、また「効率性」が重視されている。これ以前から、大都市の特定地域では民間企業が主体となって、あるいは参画し、再開発事業が積極的に行われてきた。今回の方針は、競争力のある国際都市等を目指して、それらの事業を進める上で手続きに時間がかかりすぎるなどの支障となっている公的規制等を緩和し、事業展開を効率化して民活の動きを一層促進しようというものである。都市再生特別措置法が定められ、関連してファンドなどが整備されている。ただ、これだけではプロジェクトとして成り立つのは大都市の一部の地域だけではないかとの見方に、2002年4月には、全国都市再生のための緊急処置（いわゆる「稚内から石垣まで」）が出された。全国を対象として身の回りの生活環境の改善と地域経済活性化のため、例えば、人の集まる交通結節点で交流機能を充実させる等の提案を支援することとし、2003年度には全国都市再生モデル調査（10億円、171の提案を決定）を実施、助成している。この調査の募集には、公共団体のみならずNPO等からも、人や歴史資産など地域資源等を活用した活性化策に取り組もうという多くの応募があり、それなりに意義は大きい。

しかし、その一方で、大都市圏等での木造密集市街地内での環境、防災性の改善や地方都市の中心市街地の活性化などへの抜本的な対応としては、民間重視、効率性だけでは進められない様々な課題も残されている。もちろん、政府のような考え方も必要であり、経済的な採算性が継続的にとれるようにすることは、プロジェクトの原点として非常に重要である。これらの壁をどのように乗り越えていけるかが事業の成否に係わってくる。

事例その1

鉄道高架化事業を実施し、駅周辺の土地区画整理事業による基盤整備も着々と進めつつある人口12万人の地方都市で、拠点施設を目指して市街地再開発事業が

目論まれた。当初はゼネコン主導により商業系キーテナントの予定者もあり、再開発組合の設立も早期にと見られていたが、経済社会情勢の変化のもとに両者が撤退し、事業は頓挫しかかった。民間主導におんぶにだっこの、ただ相手のもってくる条件を吟味するだけの立場から、自分のまちの活性化をどうするか、自分の土地の有効活用をどうするか、改めて真剣に考え直すことに市も地権者も引き戻されたわけである。この事業は土地区画整理事業との一体的施行制度を活用して行われることになっているため、遅れること等は土地区画整理事業にも支障をきたす恐れもあった。

この時点での課題は、大規模商業施設を前提としない実現可能な再開発計画を立案することであり、それを自ら努力するか、あるいはそれを行えるノウハウを持ったコーディネーター役を得られるかである。幸いこの事業では後者で進められることになり、駅前の特性を生かした交流公益施設等を盛り込んだ計画案がまとめられ、事業の都市計画決定、再開発準備組合の設立へと進んでいる。そこに至るまでに、全体事業資金や保留床についての見込み、組合の立ち上がり資金や公益施設の内容、それらへの市の財政負担の軽減のことなど、市、地権者、コーディネーターが協力して知恵が絞られたが、今後もそのような工夫が続くことになろう。

この例のように、とりわけ地方の中小都市や、大都市でも都市基盤整備を伴う密集市街地の整備等においては、バブル経済下の一時期をのぞき、組合施行といえども実体的には公共団体が積極的に汗をかき、関係地権者やコンサルタント等と協働という形で計画案を練り、個別権利者との折衝、等々をこなしながら事業を推進してきた。既成市街地では民主導といっても完全にそのように成り立つのは、大都市内の大規模跡地等の限られた地域か、マンション建設のようなプロジェクトであり、しかも、経済性重視のあまり、行政や周辺住民と大きなトラブルを起こしている例もみられる。そのような事業でも、都市基盤の整備は少々の手直し程度をのぞき、資金補助を含め、公共団体等の役割であることが大半である。その点で新市街地でのプロジェクトは、基盤整備まで民主導で成立しているものが多い。今後はしかし、人と資金の両面からみて既成市街地内においても、公民連携でもできる限り民の役割を高めていく、それもゼネコンなど外からの力というより、プロジェクト地区内の地権者に力を発揮してもらおう内発型の進め方が重要になってくるだろう。その動きは修復型まちづくりでは既に、共同・協調建て替えとして実践されており、組合土地区画整理事業でも、まちづくりの様々な助成制度を組み合わせる工夫等をしながらか、先進的事例が見られるようになっている。

都市基盤の新設や大規模改変を伴わない、すでにあるものを活用、あるいはちょっとした修復をする中での「まちづくり」では、民主導の役割が大きくなる。昨年の中間報告書においてアメリカにおいて成功しているメインストリート・プログラムによるダウNTOWN再生の事例を紹介したが、これもアメリカの都市は中小とい

えども、道路等の都市基盤はしっかりしていることが前提になっている。

事例その2

メインストリート・プログラムとは、日本より早く衰退の始まったアメリカのダウントウンの再生を図るため、1) 都市やコミュニティに即してダウントウン協議会を作ってボランティアを糾合し、2) ビジネスを促進するため各種のプロモーションやイベント等を実施し、また、3) 歴史的建造物を大切にしながら沿道建物のファサードや快適な歩行者空間づくり、買い物をしたくなるような町並みづくりを行い、4) 地域ビジネスの課題や市場の分析から、既存ビジネスの立て直しや商業に限らず文化や居住などの誘致を多面的に展開する、という4つのアプローチを柱として、それらを個々に進めずに、包括的、一体的に運用して効果あるようにしたものである。全国1,700以上のコミュニティが参加して活性化を図っている。

日本でも既にこれらの個々の施策は各地で行われ、特に歴史的な建物遺産等を生かした地区では、成功しているところもある。また、空き店舗対策としてチャレンジショップの試み等も行われている。ただアメリカのように、ダウントウンの必要性を市民一人一人が感じて自らの問題として捉えられているのかについてはどうだろうか、疑問もある。観光名所としては賑わっても、もちろんこれも大きな成果であるが、さらに居住者にとっても中心市街地が活性化され、利便性の高いまちとして賑わいを取り戻せるようにすることが必要であろう。その気運をどのように盛り上げていくのか、ここでも公民連携の知恵が求められる。ただこれらのアプローチでも、特定の地区に資金をつぎ込むことに対して財源をどうするかは課題がある。アメリカでは、TIFやBIDというその地域に賦課する仕組みが用意されている。

都市再生での大きな隘路の一つは、不十分な都市基盤しかない地域での市街地の修復や開発、整備事業である。基盤整備に多額の費用がかかることから、手をつけられずに置かれてきた地域である。しかし環境、防災、使い勝手のよいコンパクトなまちづくりへ向け、いずれはアクションを起こしていかなければならない。経済的な成立性もあまり高くないことから、基盤整備は公的な主体が行い、上物整備については、民間主導というのが基本的な姿である。拠点施設等については、先の事例のような場合も多いが、PFIを活用する工夫も必要になってくる。そのような地域でのプロジェクトを円滑に進める上での大きな要素は、結局は「人」と「資金」そしてこれらをうまく活用するための「仕組み」ということになる。

2. 都市再生を進める「人」と「資金」

「人」にはいろいろな立場からの人がいる。単純化していえば地権者、その中でも積極的に取り組もうという人やそうでもない人、あるいは反対者。事業化をここ

るみる公共団体等の公的な機関の人。そしてコーディネーター役のコンサルタントやNPO。新しくなった基盤の上に営業活動等の土地利用をしようとする企業や個人等々である。はやりのPFIになれば関係者の種類はさらに多様になる。事業をスムーズに進めるのにメインストリート・プログラムのようなノウハウは有用であるが、過去のものがそのままそっくり役に立つというより、大まかには枠にはまるが細部はプロジェクトごとに工夫を重ねていくことが求められる。いわば個々への応用能力と見れば、ノウハウは人あるいは組織と見ることできる。

都市自治体では、まちづくりに係わる部局は幅広い。都市再生プロジェクトを進めるについても、ハード部門のみならず、利活用するソフト部門との連携が欠かせない。そこに市長がリーダーシップを発揮する場が生まれる。さらに組織のあり方として、まちづくり関係を全体の中でどう位置づけるのか、総合性と専門性の人材配置、人事異動による停滞や方針変更による弊害の克服、ノウハウ等の継承に係わること等、考慮することは多い。とりわけ、プロジェクトを完遂するまで、市民参画や民主導に協働する意識を持つ窓口の立場には一貫性が求められる。

一方で、個々のプロジェクトを進めるのに行政が全てを備えておく必要もない。役所内の人や組織には限界もあり、また役所の思惑から独立して事業の必要性等を地域住民の立場から提唱する方が、ことが進みやすいことも考えられ、役所外の有能なコーディネーターを活用するのも方策である。最近では地域に密着したコンサルタントやNPOの活躍も多数見られる。また、都市基盤整備公団と地域振興整備公団が改組されて2004年7月に発足する「都市再生機構」では、民間の進出しやすい基盤整備に積極的に取り組むとともに、新たに各地のまちづくりについてコーディネーター役を果たそうとしている。都市再生機構がどのような活動を行おうとするのか現時点では不明であるが、まちづくり専門家集団としての実績から期待もされる。ただいずれの場合でも、コーディネーターをどのように活用するのか、また身近に活用できる者を育てることが行政サイドでは必要だろう。その際に、例えば入札制度など関連する仕組み等も整理する必要がある。価格競争だけの選定は好ましくない。

密集市街地等での都市再生プロジェクトを進める上で最も重要なことは、地権者の参画意識が高まることである。阪神淡路大震災では、計画された復興土地区画整理事業や市街地再開発事業が全て進捗し、ほぼ終了しようとしている。当初は反対の声が噴出していたが、皆が早く元の生活に戻れるようにしたいという地権者の願いがこれを克服し、いわば震災復興という特別な事情が、まちづくり協議会への参画意識を高め、事業を進めた大きな要素となっている。もちろんそこには、まちづくり協議会会長や行政担当者、コーディネーター等の相当な努力があった。このような特別な事情や商店街振興のような経済的側面をのぞき、日々の生活がそれなりに成り立っているところで、まちづくりを動機づけるのは、地権者サイドには一般的に希薄であろう。環境や防災といった側面から、まちづくりの必要性を説き、市

民参画の中で盛り上げていくのにはかなりの努力が必要である。ただ、そのアプローチをどのようにするのか、まちづくり協議会等を作り、ワークショップ等の勉強会を開くなどの手段は各地で多数の事例があり、ノウハウも蓄積されつつある。地域に推進役やコーディネーターを得られるか等を含め、地域に即してどこまで踏み込むのか、行政としての力量が問われることになり、地道に息長く取り組むしかない。その際の仕組みとして、市民参画の手続きや協議会等の運営費支援、コンサルタント派遣等々、まちづくり条例としてやはり事例が増えつつあるが、地域意識の集約や決定の方法など、さらに充実させていくことが求められる。

一方で、事業と地権者との関係には別の事情もある。最近の経済不況の中では大都市の一部を除き、プロジェクトがなかなか起きづらくなっている。行政サイドでは、環境整備等しなければならない地域はあるのだが、まずお金がない、既に進めている事業では膨大な経費がかかっており、それすら一時休止したいくらいである、ましてや新たには、という都市から、先進都市の事例から資金面で最初から尻込みしている都市など様々である。既成市街地内の事業はいろいろな理由でお金がかかりすぎているのではないだろうか。その一つに建物移転補償費のことがある。安易に流れているわけでもなく、公正な公共補償として支払われているのであるが、その算定基準や適用方法については、工夫の余地がありそうである。少なくとも今後、環境、防災性を向上させ、自分たちのまちづくりを自分たちが思うように進めると考えるならば、ある程度は負担もする、あるいは現在価値以上は要求しない、という市民参画も生まれてきて良い。密集市街地ではいずれ建て替えるという建物が多いはずであり、それを前提とすることも考えられる。また、それらの事業財源として、基盤整備を伴うようなプロジェクトでは額が大きすぎて無理だろうが、そうでない場合等では前述のアメリカのB I Dのような事前に賦課する方法も考えられる。日本の場合、考え方として事業終了後の評価額の改定により固定資産税として一部負担していく形にもなっているが、地権者には見え難くなっている。

また、これからの事業展開としては、大規模、長期にわたるプロジェクトより、小規模で短期に終り、資金需要も大きくならないようにして、これらの規模で連鎖的に事業化していくようにすることが望ましい。町内会単位の規模なら意見の集約も早く、適切なコーディネーターの活躍により、組合施行や民間企業の活用等が可能となろう。先の建て替えのタイミングを活かしながら時間をかけていとか、貴重な種地を転がし的に次々と活用していく等の事業展開も工夫していく必要がある。連鎖的に事業化することで、特に役所の中で担当者がいろいろな場面を、数多く経験できるということでもあり、人が変わってもノウハウが蓄積していく可能性がある。

ところで、地方分権と三位一体の改革の流れの中で、国庫補助金をなくし財源を地方へ移す動きが急である。政府の「基本方針 2003」では、2006年度までに、国庫補助負担金については、概ね4兆円程度をめどに廃止、縮減等の改革を行うとし、

その後の総理指示で 2004 年度の予算では 1 兆円の削減・縮減や税源の移譲を実施することとなった。そのうち公共投資関係では 3,250 億円の廃止・縮減である。一方で、これによる地方の公共事業の円滑な執行への影響を抑えること、「全国都市再生」に取り組むため、従来の補助金とは異なる、市町村の自主性や裁量性を発揮できるようにした「まちづくり交付金」が創設された。2004 年度の交付金額は 1,330 億円である。このほか 2004 年度の予算では、地方の裁量を高めるため、住宅市街地の整備に関する補助金を統合・整理した住宅市街地総合整備事業が創設され、また、公園や河川に係わる補助金もそれぞれ統合されている。

都市自治体にとって、自由度が高まり自らの裁量で事業の内容が選択できるようになりつつあることは好ましいことである。ただ、今のところは例えば住宅とか公園とかの事業間には仕切りがついており、それぞれの事業枠の中での裁量性の拡大である。「基本方針 2003」や、引き続いての三位一体改革の動きがどう展開されていくのか、待たなければならないが、自治体が望む究極の姿、財源が全て一般財源化され、例えば、我が市では今年の予算の大半はこの事業につぎ込んで効果を発揮させるようにする、というようになるまでにはまだ時間がかかるのではなかろうか。当面の現実的な対応として、まちづくりに各事業を効果的に組み合わせる努力も続くことになろう。その間、都市計画部門に資金を集中的に確保する上では、「まちづくり交付金」は有用であり、とりわけハードにつながる一連の市民まちづくり活動をも対象とすることは、密集市街地プロジェクト等への市民参画を促すことにもなり期待される。

また、あえて言うならば、一般財源化の流れの中で、多額の資金を必要とする大規模事業、例えば道路整備特別会計で実施している鉄道連続立体交差事業のようなプロジェクトについては、資金を確保する手立てについて十分に検討する必要がある。地平を通っている鉄道を高架化または地下化し、交通の円滑化を図るとともに、分断されていた市街地を一体化する鉄道連続立体交差事業は、中小規模の都市でも必要になってきている。しかし、事業規模が 100 億円超、数百億円となるものであり、一都市の裁量の範囲を超えるものと思われ、県ないしは国の何らかの関与を残さざるを得ないのではないだろうか。

資料編

資料1 都市自治体の都市づくりをめぐる課題（事例）集

以下の資料は、都市自治体の都市づくりの課題、都市づくりの課題に対する自主的な取り組み、都市づくりの課題に取り組もうとして生じた問題について、本報告書の提言を作成するにあたって参考にした26の事例を整理したものである。

ここに収めた事例は、5つの課題群に分類している。

第1のグループは、都市計画法上の権限をめぐるものであり、都市計画区域の指定、区域区分の設定、地域地区や都市施設の決定権限、都市計画決定された都市施設等の区域内の建築行為の許可権限がないために、都市自治体の都市づくりに問題を生じた事例を取り上げている。

第2のグループは、都市計画法以外の都市づくりの関係法令をめぐるものであり、道路法、建築基準法、農振法等の権限が都市自治体になかったり、農振法等の土地利用の規制が必ずしも十分でないために、都市自治体の都市づくりに問題が発生したという事例を取り上げている。

第3のグループは、都市づくりにおける都道府県との関係をめぐるものであり、自主的な都市づくりを進めるにあたり、市町村の都市計画決定を行おうとした際に「同意を要する協議」において問題が発生したという事例を取り上げている。

第4のグループは、都市づくりの条例に関するものであり、条例による規制が十分にできずに問題が生じている事例や都市自治体が自主的に条例を活用して都市づくりに取り組んでいる事例を取り上げている。

第5のグループは、市民との関係に関するものであり、都市自治体が市民参加の積極的な取り組みを行ったり、都市づくりをめぐる市民の合意形成を問題とする事例を取り上げている。

なお、これらの事例は、2002年度に実施したアンケート調査の回答や新聞等の報道により概況を把握し、事務局が電話等によって補足的に聞き取りを行ったものをまとめたものである。また、全国市長会の都市づくり検討会より情報提供をいただき、事務局において内容を整理したものが、それらについては「(都市づくり検討会提供)」と付している。また、これらの事例の多くは、第3章から第4章の本文中に引用しており、それらには引用したページ数を付している。

- . 都市計画法上の権限をめぐる課題277 ページ
- 1：市街化区域と市街化調整区域の区域区分を設定する権限が都市自治体がないことに疑問を呈するケース（都市づくり検討会提供）
- 2：風致地区における建築物の制限に関して、都道府県条例と市条例の基準に食い違いがあり、市が考える規制を行えないケース
- 3：三大都市圏内において用途地域の変更権限が市町村（指定都市を除く）がないために都市づくりに支障をきたしたケース
- 4：三大都市圏内において用途地域の変更権限が市町村（指定都市を除く）がないために

- 都市づくりに支障をきたしたケース
- 5：道路の都市計画決定が県の権限になっているため、計画変更の同意が得られなかったケース
- 6：都市計画決定区域における建築行為の許可権限がないために問題となっているケース（都市づくり検討会提供）
- ・都市づくりの関係法令をめぐる課題.....280 ページ
- 7：市街化調整区域において、都市計画上の議論に先行して農用地除外の手続きが進み、計画的な土地利用が阻害されるケース（都市づくり検討会提供）
- 8：農業振興地域整備計画が土地利用の見直しの支障となっているケース（都市づくり検討会提供）
- 9：国道の管理権限との関係から道路の整備に支障をきたしたケース
- 10：建築基準法における特定行政庁ではないために、市街化調整区域内の違法建築に対して十分な是正措置を講じることができなかったケース
- 11：建築基準法の規制が全国一律で定められているため、個性ある街並みの形成が阻害されてしまったケース
- ・都道府県との関係をめぐる課題.....282 ページ
- 12：臨港地区の再開発に支障をきたしたケース
- 13：県道の計画との関係で、計画変更の同意が得られなかったケース
- 14：住居地域の拡大に同意が得られなかったケース
- ・条例づくりをめぐる課題.....283 ページ
- 15：大規模店舗の進出に対して条例による抑制を考えたが、不可能と結論したケース
- 16：風俗営業施設等の立地に関して独自の規制権限を必要とするケース（都市づくり検討会提供）
- 17：都市景観を守ろうとする地域のルールを全国規模の事業者が守ろうとしなかったケース（都市づくり検討会提供）
- 18：都市景観を守るための独自の条例を定めているケース
- 19：法令が規制を予定していない建築物の規制を条例で行おうとするケース（都市づくり検討会提供）
- 20：独自の条例で開発行為や建築行為に規制をかけようとするケース
- 21：住民参加を得た開発行為の規制等に関する独自の条例を制定したケース
- 22：特別用途地区に基づく条例による規制が上手く活用できないケース
- ・都市づくりへの市民参加等をめぐる課題.....289 ページ
- 23：ワークショップの活用により、情報の提供と住民の協力を得ようとするケース
- 24：提案制度を活用して地権者が都市計画の提案を行なったケース
- 25：都市づくりの事業の財源として住民参加型ミニ公募債を発行したケース
- 26：線引き都市計画区域の市町村と非線引き都市計画区域の市町村とで、土地利用規制等に住民の合意形成を懸念するケース

・都市計画法上の権限をめぐる課題

1：市街化区域と市街化調整区域の区域区分を設定する権限が都市自治体になくことに疑問を呈するケース（都市づくり検討会提供）

本市は地域の中心的な都市で人口流入が見込まれることから、拡大基調の人口の将来見込みに基づいて総合計画を策定し、その総合計画に基づき都市計画の都市計画市町村マスタープランや都市計画の素案を作成している。しかし、県の都市計画の人口の将来見込みは、都市計画区域ごとに機械的に割り振られ、本市が属する複数の市町村からなる広域的な都市計画区域の都市計画は抑制基調の下で策定される。

市で区域区分の線引きの素案を作成するが、この食い違いがあるため、県と調整しても、本市の人口の将来見込みとそれに基づく区域区分の線引きの素案が、過去受け入れられたことはない。市街化調整区域を維持する方向で県により線引きがなされることになる。

さらに、複数の市町村からなるこの都市計画区域を、1つの都市計画区域とすることに疑問がある。なぜなら、非常に広い都市計画区域内で、それぞれ離れた市町村の中心的な地域が市街化区域に設定され、島状になっているため、ほとんど区域内での一体性はないからである。また、区域には6,000人の町があり、その中心部は市街化が進んでいないのにも関わらず、市街化区域とされ、県からの意見もあって細々と用途地域を設定している。

こうした実態を踏まえると、線引きを県で行うことには非常に疑問を感じるものであり、市町村が責任を持って行うべきものとする。（48ページ参照）

2：風致地区における建築物の制限に関して、都道府県条例と市条例の基準に食い違いがあり、市が考える規制を行えないケース

本市では、住居専用地域に隣接する緑地や林の比較的多い風致地区において、高層住宅が立ち並ぶことを防止したいと考え、高さ制限を課している。条例では建築物の高さの上限を15mとしている。市が都市計画決定でき、条例によって規制内容を定められる10ha未満の風致地区は、市内に2ヶ所であった。

一方で、県も風致地区に係る条例を制定しているのだが、これによって規定されている建物の高さの上限は22mであった。また、県の決定する10ha以上の風致地区は市内に1ヶ所であったが、約30haに及んでいる。

すなわち、風致地区について、県の条例の方が緩やかな高さ規制となっている上、より規制が厳しい、市の風致地区の面積は小さい。県が決定するより広い風致地区では、市が意図するより、2階程度高い建築物が建設可能であり、地区の景観や日照が損なわれる可能性がある。

本市は、建築基準法に定める特定行政庁であるため、県の決定する風致地区内に

において建物の建築を行おうとする事業者・建築主には、建築申請時に市の方針に理解を求めるようお願いしているが、強制はできないために反対者が出た場合には対応に苦慮することが予想される。

また、県に対しては市町村の風致地区条例がより厳しい制限を課している場合に、そちらを優先させるような条項を県条例に追加するように求めている。(50 ページ参照)

3：三大都市圏内において用途地域の変更権限が市町村（指定都市を除く）にないために都市づくりに支障をきたしたケース

都市計画道路の事業実施に合わせ、商店街の活性化を図り、道路沿道の商業機能の充実を図るために、地元の商店主や地権者が中心となった協議会と話し合いを行い、地区計画の素案を作成した。この際に、この区域に隣接する地域を商業地区もしくは準商業地区に変更して、地域の商業機能の充実と地域の活性化を図ろうと考えた。住民参加も得て計画素案はでき上がり、市の方針としても住民側の意志としても、できるだけ早期に計画決定して、商店街のための支援等の事業も進めたいと考えていた。

しかし、三大都市圏内の市であり、用途地域の変更の決定権限は県にあるため、市で計画決定するわけにはいかない。

そして、この商業地区もしくは準商業地区への用途地域の変更については、県が調査を行った上で、次期の都市計画の見直し時に用途地域の変更を決定するか否かを判断することとなった。また、地区計画についても、県の同意を必要とするものであったので、そのために必要とされる協議も、それと合わせて行いたいということになった。その結果、年度内に商店街への支援等の事業を進めるわけにはいかなかった。県の側も決定や同意を確約するわけにはいかないし、都市計画の見直しは、1年後であった。

これらによって、できるだけ早期（年度内）に都市計画に必要とされる変更を行って具体の事業に進みたいとしていたのだが、それが不可能になり、住民への説明にも苦慮した。(51 ページ参照)

4：三大都市圏内において用途地域の変更権限が市町村（指定都市を除く）にないために都市づくりに支障をきたしたケース

デベロッパーが宅地造成した地域の用途地域を第1種低層住居専用地域に決定し、併せてその地域を走る国道に接する部分を近隣商業地域や準商業地域に変更するよう県に要請した。

それというのは、国道沿いは従来から第1種低層住居専用地域として指定されていたためである。第1種低層住居専用地域には、店舗や飲食店の建設は認められて

いない。すなわち、国道沿いの用途地域の変更がないと、新たに造成された土地の住民は、近隣に商業機能がなく、生活に不便をきたすことになる。

しかしながら、この国道沿いの地域が近隣商業地域や準商業地域に用途変更されるのは4年後のことになった。県としては、商業地域にして急速に開発が進むことへの懸念があったようであるが、三大都市圏でなければ、変更の際しての同意を要する協議はあるにしても、市が計画決定してより早く地域の用途を変更できたと考えられる。

現実には三大都市圏の都市であるために、県の計画変更を待たなければならず、コンビニなどの生活利便施設の立地ができなかった。このため、地域住民の生活に不便をきたすこととなった。

5：道路の都市計画決定が県の権限になっているため、計画変更の同意が得られなかったケース

市では、駅前通りに接続する市道（2車線）について拡幅（4車線化）の意向をもっていった。拡幅しようとする区間は、市道である駅前通りを含む別の市道の区間のみと接続しており、都道府県道と直接的に接続しているわけではない。

これを4車線化することによって、駅前周辺の交通混雑を解消でき、あわせて道路沿いの景観の整備なども進める意向であった。なお、駅前通りには、別に県道（2車線）が接続していたが、この県道について、県は拡幅の意志を持っていない。

都市計画の見直しにあたり、その市道について拡幅の意向を都道府県に伝え、調整することとなった。しかしながら、県は4車線化の決定をしなかった。駅前通りに接続する道路（市道・県道）については、交通量や財政などの事情により4車線化の必要性が認められないとし、また、県に拡幅の意志のない県道とのバランスが理由とされた。

結局のところ4車線以上になれば、市道であっても県が都市計画決定の権限を持つこととなり、市にはいかんともしがたい。（52 ページ参照）

6：都市計画決定区域における建築行為の許可権限がないために問題となっているケース（都市づくり検討会提供）

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、都市計画決定後長期にわたり実施されず、実施のめどがないものが見受けられる。

都市施設の計画が決定された区域や区画整理などの市街地開発事業の区域では、都市計画法第53条に基づいて、建築物の建築に都道府県知事の許可が必要となる。木造2階建てまでの軽易な建築ならば、この許可は必要ないが、都市施設や市街地開発事業の区域となったことで、ビル等の建築を断念する土地所有者もいる。そし

て、実際に事業が進まずに再検討をしようとする、そうした土地所有者からビル等の建築を断念したことによって失われた利益に対して、補償を求められかねず、県も市も、計画の変更を行ないにくい状況になっている。特に、県が決定している都市施設や市街地開発事業については、時宜にあった計画の見直しを進める必要があると市で考えても、いかんともしがたい場合もある。

このため、例えば、都市計画全体について、財政フレームや事業の優先順位の再検討を行い、事業を見直す時期を明確にするとともに、長期にわたり事業に着手できない見通しの場合には計画を変更できるような仕組みが必要と考えられる。

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。(55 ページ参照)

・都市づくりの関係法令をめぐる課題

7：市街化調整区域において、都市計画上の議論に先行して農用地除外の手続きが進み、計画的な土地利用が阻害されるケース（都市づくり検討会提供）

本市では、都市計画市町村マスタープラン等により、郊外については開発を抑制する方針を定めている。しかし、本市は95%が兼業農家で、なおかつ後継者もない場合がほとんどであり、農林部局には農用地除外への圧力がかかっている。しかも、転用の目的は、市の土地利用方針に反する大規模店舗への転用である。農林部局はこうした農用地除外の圧力に抵抗できないため、除外せざるを得ないという。しかし、それが市街化調整区域の場合には、開発行爲の許可の条件に適合しているものであっても、都市計画部局としては開発を容認したくない。できれば、農用地のまま、保全を図って欲しい。そこで、農林部局と内部で色々やりとりしているが、なかなかおさまらないという状態である。(57 ページ参照)

8：農業振興地域整備計画が土地利用の見直しの支障となっているケース（都市づくり検討会提供）

「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（農用地利用計画）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、県内で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、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である。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。

9：国道の管理権限との関係から道路の整備に支障をきたしたケース

本市の場合は政令指定都市ではないため、市域内に存在する国道に関しては、全面的に国（指定区域内）または県（指定区域外）の管理下にある。無論、県道は県が管理している。このため、補修や改修に関しては、国・県は自らのスケジュールにしたがって行う。

もちろん、これらの補修・改修の必要等に関しては、市役所に市民から要望されるケースもあり、市側から国・県の担当へ伝達もしているが、それぞれの予算執行や事業のスケジュール等の関係もあって、必ずしも迅速な対応にならないことが多い。

さらには、市道の整備（新設・拡幅）を進めるにあたり、国・県道に直接に接続して交差点を形成しているようなものについては、国・県道の補修・改修のスケジュールとの調整を要することもある。

この結果として、市としての必要性から都市計画決定している市道の整備を、国・県道の補修・改修等のスケジュールに合わせることもある。一部には、次年度に工事がずれ込むようなこともあり、しばしば市道の整備事業の実施が円滑に進まないこともある。

指定区域外の国道・県道の管理の権限があれば、こうした事態は少なくなるのではないか。（60 ページ参照）

10：建築基準法における特定行政庁ではないために、市街化調整区域内の違法建築に対して十分な是正措置を講じることができなかったケース

市内の市街化調整区域の建物の容積率・建ぺい率については、建築主事を置いている市町村であれば、建築基準法の定める中から選択することによって規制することが可能である。しかしながら、現在は、建築主事を置いていないため、そうした規制を市が選択できないでいる。

また、建築申請から建築確認までの手続きを通じた建築の状況を情報として十分に把握できていない。このため、違法建築物の通報が市にあっても事態の把握から始めなければならず、また、事態を把握しても、監督処分の権限がないため、市としては対処ができず、結局、県の建築事務所に通報するのみに終わっている。

これらのため、市がこうしたいという規制や違反建築物への対策が十分にできな

い。今後、市として十分な建築物規制を行うために、建築主事を配置して特定行政庁となるべく体制づくりと県との協議を進めている。(61 ページ参照)

11：建築基準法の規制が全国一律で定められているため、個性ある街並みの形成が阻害されてしまったケース

本市では、観光産業を基盤とした都市経営を進めており、観光客の誘致を大きな目的とした個性あるまちづくり、中でも、都市景観形成を重点施策としており、現在は、町家の街並みづくりに取り組んでいる。

しかし、こうした街並みをつくろうとすると、建築基準法がネックになる。建築基準法第43条では、道の中心から2メートル後退したところを道路境界線と見なすことになっている。これは全国一律に適用されるため、街並みの形成を図ろうとしても、新しい街並みにしかできなくなってしまう。

また、防火地域や、準防火地域の指定を受けると、準耐火構造、耐火構造にしなければいけないということになり、一律コンクリートでつくった建物の形態になってしまう。

・都道府県との関係をめぐる課題

12：臨港地区の再開発に支障をきたしたケース

臨港地区に関しては、「特定重要港湾」や「重要港湾」以外の「その他の港湾」は市町村の決定であるが、都道府県知事との同意を要する協議が必要となる。

市では、使用されていない倉庫等の既存建築物も活用して、臨港地区の再開発を行い、商業機能を導入しようという構想を持った。そして、その構想に基づいて、市に決定権限があり、管理している港湾の一部の地区を臨港地区から商業地域に用途変更することを意図した。

しかし、この計画決定にあたり、県と事前に協議したが、用途の変更について同意を得られなかった。県側は港湾政策の後退と受け止められるような用途変更には難色を示したのである。

市においては、検討を重ね、港湾法第39条に定める「分区」を活用することとした。臨港区域内の分区は「港湾管理者」が定めることができ、県の同意も不要である。当該地区を、港湾法の解釈によって市が想定する機能を盛り込めるよう、漁港区、マリーナ区、修景更生港区等に分区することとした。これらに県の同意は不要であるが、県にもこの案を提示し調整を進め、港湾法に定める分区を行い、設定しなおすこととなった。(71 ページ参照)

13：県道の計画との関係で、計画変更の同意が得られなかったケース

都市計画において交差点(十字路)を有する2車線の市道と2車線の県道が予定

され、どちらも都市計画決定されていた。しかし、この市道の整備にあたっては用地買収に困難があり、早期の事業化が困難であるため、市は市道のコースを変更し、交差点の位置も変更したいと考えた。

都市計画の見直しにあたり、市でこの市道のコースの変更を都市計画決定したいとして、県と協議に入ったのだが、市側が望む計画決定に不同意の意向を示された。

理由としては、交差点の位置の変更に伴い他の計画案件に影響を及ぼす恐れがあること、十分に時間をかけて検討して判断する必要があるが、時間的余裕がないため不同意とせざるを得ないとのことであった。

この結果、市の意図するコース変更が、この次の都市計画の見直しで受け入れられるにせよ、否定されるにせよ、宙に浮くことになり、早急に（数年にわたって）事業を進めることはできないこととなる。（72 ページ参照）

14：住居地域の拡大に同意が得られなかったケース

圏域内外の市町村から人口が流入している状況があり、宅地の確保に対し市民からのニーズがある。

そこで住居地域を増やす都市計画の素案を作成しようとして、県と協議したが、市の人口流入（周辺の市町村から人口の流出）を加速させることになりかねないから、同意できないと伝えられた。

やむなく従前の住居地域の設定のまま、都市計画の素案を作成したが、特段に客観的な指標を提示されない中で釈然としないものがある。また、このままでは、市街化調整区域や住居地域以外の用途地域でのミニ開発が起こりかねず、郊外の自然環境を保全できるか心配である。（72 ページ参照）

．条例づくりをめぐる課題

15：大規模店舗の進出に対して条例による抑制を考えたが、不可能と結論したケース

市郊外にある工場の撤退に伴い、これらの土地に対して大規模店舗の事業者が土地を買収し、進出する可能性が生じてきた。

工場の用地は一定の広さがあり、工業地域・準工業地域の建ぺい率は60%、容積率は200%に設定されているから、広い駐車場を持つ大規模店舗が立地するには、好条件が揃っている。また、周辺に住宅地も少ないことから、大店立地法で規制するような住宅地の環境に対する影響もほとんど考えなくて済む。

しかし、市としては、市中心街の商業の衰退が、近年、大変な問題となっており、そのため、郊外における大規模店舗の進出を抑制し、衰退に歯止めを掛けたいと考えており、都市計画マスタープランの策定時にも議論になった。

そこで、できるなら、工業地域、準工業地域に、大規模店舗が進出・出店を規制

するような土地利用に関する規制を、条例によってかけたいと考え、庁内でさまざまに検討した。

しかしながら、都市計画法の建ぺい率・容積率、建築基準法による建築物の用途規制、開発行為の許可、および、大店立地法の各種規定（施行令の基準面積や第4条によって定められる指針による駐車場等の施設配置や騒音対策等）との関係から、市独自の規制をかけることは、できないのではないかという結論に至り、現在検討中のマスタープランの素案において課題として言及するに留まっている。また、工場の撤退などが進みつつある現在、改めてこれらの地域をどのように再開発すべきか、市としての明確な方針が立っていないこともあり、積極的な規制を課すことにはためらいもある。（81ページ参照）

16：風俗営業施設等の立地に関して独自の規制権限を必要とするケース（都市づくり検討会提供）

パチンコ店の場合、まず、風俗営業施設等の立地は都道府県が条例で営業を禁止する区域を定めて規制している。わが県の条例では第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域の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。さらに、建築基準法では第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、工業専用地域の6つの用途地域で建築を制限している。しかし、風営法で営業を禁止する区域や建築基準法で建築を制限している地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、市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。市町村の中の地域によっても違いがある。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。

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だけではなく、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、特に問題となっているパチンコ店については、市町村に条例による規制権限を与え、まちづくりに責任を負う市町村に任せるべきである。（81ページ参照）

17：都市景観を守ろうとする地域のルールを全国規模の事業者が守ろうとしなかったケース（都市づくり検討会提供）

本市にある歴史的な遺構である城跡公園に隣接している工場が閉鎖になり、その跡地にマンション計画が持ち上がった。この地域は、残存している城の櫓が見えなくなならないように、景観条例によって景観を保全する地区に指定し、条例の趣旨からも高い建物を建てないように周辺の市民や開発者に基準を示して、指導してきた場所であった。高さに関しては、条例においては定めていないが、中高層建築物に関する指導要綱を持っており、これを望ましい基準として指導を行っていた（なお、景観条例においては、指導に従わない場合には「事実を公表する」としている）。

そして、この計画が持ち上がるまでは、城周辺での建築行為は、もっぱら地元住民のみによるものだったので、景観条例の趣旨を守ってもらえ、高い建物は建てられなかった。しかし、このマンションの開発者は全国展開の業者で、地元の強い反発や市からの指導にも応じなかった。

本市の景観条例と中高層建築物に関する指導要綱では、行為の届出や近隣関係者へ建築計画の説明をすれば足りることになる。市からの指導や勧告も強制力を持つものではないから、業者は法律上問題がなければ建築確認申請を行い、市民の反対があっても工事に着手してしまう。今まで市民と積み上げてきた歴史的環境の保全からのルールは全国展開の業者には通じない。

そこで、高度地区を指定して絶対高さ規制をかけることも考えたのだが、新たな規制を課すことに関して、今度は周辺の市民からの合意が得られなかった。現在のところ、改めて、市民に対し都市計画法による地区計画及び高度地区指定等について説明し、景観保存エリアを選定して合意が得られれば指定することを考えている。（85 ページ参照）

18：都市景観を守るための独自の条例を定めているケース

自然環境と古くからの城下町・宿場町として培われた歴史的文化遺産によって形成されてきた都市の景観を守るために条例を定めている。

まず、景観の形成・保全のための地区を指定するが、これには、景観形成地区 = 都市景観の形成を図る必要がある地区を市が指定するものと、自主的景観形成地区 = 一定の地区内の住民等が都市景観の形成を目的とする団体（自主的景観形成協議会）が、指定する区域の案と景観の形成・保全の計画の案を届け出て、市の指定を受けもの、眺望保全地区 = 特に、眺望を保全しようとする地区を市が指定し、眺望保全計画を策定するものと、3通りがある。

これらの地区では、建築物、工作物の新增改築・移転・除却・外観の色彩の変更・大規模修繕・模様替え、広告物の表示・移転・内容の変更、土地の形質の変更、木竹の伐採・植栽、その他、市が景観の形成に影響を及ぼす恐れがある

と認めるものを、市に届け出でてもらうこととしている。また、以上の地区外の地域でも、都市景観に重大な影響を及ぼすもの（12 m以上または1000 m²以上の建築物の建築、3000 m²以上の土地の区画の形質の変更等）については、法令上の手続きを行なう30日前までに市に届け出してもらうこととしている。

これらについて、各地区の計画に適合しない届け出、指定地区以外で市が重大な景観への影響を与えると判断するものに対しては、必要な措置をとるよう「指導」を行う（と言っても、法令上の規制ではないので、事実上は「お願い」する）。

届け出をしない者には届け出をし、市の「指導」に従わないものに対しては、「指導」に従うよう「勧告」できる。また違反行為や「勧告」に従わない場合には、その旨を公表できる。

特に中高層マンションの建築に際して、都市計画法や建築基準法の基準には適合しているとの事業者・地権者との話し合いが大変だったことはあるが、何とか理解と協力は得ているところである。

19：法令が規制を予定していない建築物の規制を条例で行おうとするケース（都市づくり検討会提供）

本市においては、既存の建築物を改装し、ペットの死骸の火葬（焼却炉の設置）や納骨を目的する施設が計画され、地域の大きな問題となった。この計画は、計画者と地域市民の話し合いにより中止となったが、ペットの死後、人と同じように埋葬しようとする飼い主が、一層多くなると予想される。

ペットの死骸を火葬しようとするなどの施設は、業態として新しいものであり、これに規制をかける法令が存在しない。小規模の改装のため、建築確認の申請はなされなかったし、現行の建築基準法第48条の建物の用途の規制ではこのような施設を規定していない。さらに、このような霊園は都市計画法における第2種工作物に分類されると考えられるが、既存の建築物の改装であり、開発行為の許可の手続きを要しない。また墓地埋葬法は火葬施設や埋葬のための土地を公衆衛生の観点から規制するものである上、市に墓地等の営業許可の権限はなく、規制はできない。動物の死骸は廃棄物にあたると思われるが、廃棄物処理法にも、ペットの火葬場に該当する施設に適用できそうな規定は見つからない。

については、これら施設の建設等に際し、地元の市民とのトラブルを未然に防止するため、計画者に対し、計画の事前公開や必要に応じた市民との協議義務等を内容とした条例を制定することとした。すなわち、ペット火葬場等の新設等を行うときは、計画内容を記載した標識の設置し、隣接市民への説明及び近隣市民から説明を求められた場合の説明義務や協議を求められた場合の協議義務を設け、隣接市民又は近隣市民及び計画者の双方からの申請があった場合に市が調整することとした。この手続きに応じない事業者に対しては指導を行うこととし、指導に応じ

20：独自の条例で開発行為や建築行為に規制をかけようとするケース

市が定めている「特定建築行為等条例」は、市が定める「特定建築物」を建築する行為に関する手続きと、「特定建築物」に係る紛争調整について定めた条例である。

「特定建築行為」とは、周辺環境に影響を及ぼすために十分に配慮を要する建築や開発を指しており、いわゆる開発行為、中高層建築物の建築、大規模な建築物の建築、ホテル・旅館・カラオケボックス・パチンコ屋・ゲームセンターや大規模店舗の建築、がけ地の建築物の建築、宅地造成を指している。

これらに対し、都市計画法上の容積率・建ぺい率、開発行為の面積用件、建築基準法の用途規制、大規模店舗法等による諸規定さえクリアすれば、都市自治体は、基本的に許可を出さざるを得ない。建築確認・検査時に違法性がなければ、これを停止させる権限は、法律上はない。

一方、開発行為や建築確認の申請を行う際に建築主や施行者に示す各種の要綱も持っていたが、強制力のない行政指導であり、お願いするという形に近い。また、行政手続法制定以来、要綱行政に対する風当たりも強い。それでも、これまで大きな問題は生じていなかったが、これらの規制により実効性を持たせるには、条例によって強い拘束力を持たせる必要があった。

そこで、「特定建築物」に関しては、周辺の市民に対して説明を義務づけるとともに、市長に対して事前申請書を提出してもらい、「行為の着手」(「工事の着手」)に関して「承認」を得る必要があるとしている。もちろん、建築行為に関する様々な申請 - 許可は法律の規定する通り行い、法令に基づき「許可」を得る必要があるが、これと並行して、市長の「承認」を得る手続きを必要とした。

基本的に「承認」を得なければ、条例に定める特定建築行為には着手できないし、また、着工しても、違反者に対しては行為の停止・是正を勧告し、それに従わなければ、命令を出すことにしている。罰則規定としては、停止・是正の命令に従わない者に、6か月以下の懲役もしくは50万円以下の罰金を課すこととしている。これによって、一定の規制の効果があがることが期待される。

この条例で工夫した点は、「行為の着手」に着目したところである。条例の独自の規制によって開発行為の許可や建築の確認を差し止めることになれば、法令に違反することになる。本来ならば、開発行為を許可しない、建築の確認をしないことにしたかったが、それでは法令に抵触してしまう。しかし、「行為の着手」に対して「承認」を必要とし、「承認」を得られない工事の中止を「命令」することは、都市計画法や建築基準法にはふれないし、拘束力を持たせることもできると関係機関の確認も得たうえで条例を制定している。(88 ページ参照)

21：市民参加を得た開発行為の規制等に関する独自の条例を制定したケース

本市の土地利用の調整条例では、まちづくりの基本理念（市民の参画、市、市民、事業者の協働）、市、市民、事業者の責務、まちづくりの基本的事項や事前手続きを定めている。

この条例では、「開発事業」を、都市計画法（第4条第12項）の「開発行為」、「開発行為」以外で農林水産業を営むため以外の土地の区画形質の変更、建築基準法第2条第1号の「建築物」の建築、木竹の伐採、と定義して、「開発事業」に関する事前手続き等を定めている。

条例の対象となる「開発事業」の範囲は、1）市民等が設置し協議会がまちづくり計画案を作り、市と協定を締結して設定する「まちづくり協定区域」内の「開発事業」、2）市街化区域内における面積3,000㎡以上の土地の開発行為や規則で定める中高層建築物の建築、3）10,000㎡以上の土地に係る「開発事業」の3つである。

1）については、区域内で開発事業を行うものは、着手30日前までに市に届け出て、開発事業の内容が協定に適合しなければ、市は必要な措置を講ずるための「助言」または「指導」を行う。2）3）については、実施計画書の公示、説明会の開催等の措置、それらの措置に関する報告書の提出を義務付け、これらに従わない場合や地域の環境に重大な影響を与えると判断される場合は、市は当該事業者に対して必要な措置を取るべきことを「勧告」する。そして、事業者が「助言」「指導」「勧告」に従わない場合は、その旨を公表することとしている。

2）3）のみならず、1）があるために市民の参加を強く打ち出ている条例となっている。なお、1）に関しては、市民のまちづくり協定区域内の市民等は、まちづくり計画を都市計画制度における地区計画として、都市計画に定めるように市に要請でき、地区計画となれば、都市計画法に根拠を持つことになり、市民のまちづくりの考え方を反映した規制が行えることになる。（89ページ参照）

22：特別用途地区に基づく条例による規制が上手く活用できないケース

本市では、近隣商業地域では風営法の条例の関係で風俗施設（パチンコ店）が建築可能となってしまうこと、住居系地域でも商業施設が建築可能であることから、ロードサイド型の商店街を形成するようなどころについては住居地域をわざわざ指定していた。しかし、自動車の騒音の環境基準も都市計画の用途区分に基づき規制を行っているため、幹線道路沿いでは交通騒音の環境基準が守られないことから、環境部局から都市計画の用途地域を変更してほしいと要請されるなどの本末転倒な事態も起こっている。

また、本市には、多くの工業団地があり、用途地域として準工業地域、工業地域を指定している。しかし、準工業地域では、住宅も建てられることから、工業団地

に住宅を建てようとする動きがあった。工業団地に1棟でも2棟でも住宅が建ってしまうと、工場の新たな建設がスムーズに行かなくなるなど、もうその工業団地は工業団地として使えなくなってしまう。そこで、特別用途地区として指定することにしたが、新たな規制をかけることについて同意を得るのは難しく、昭和60年から始めて、最終的には平成10年までかかってしまった。さらに特別用途地区は、ある用途地域内の一定の地区に設定するので、例えば、市内に散在する工業地域全体に住宅を規制したいという場合には、活用できない。

こうした弊害は建築基準法の規制が緩やかであり、建築できる建物の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のではないか。(93ページ参照)

・都市づくりへの市民参加等をめぐる課題

23：ワークショップの活用により、情報の提供と住民の協力を得ようとするケース

本市においては、都市づくりの事業を展開するに当たって、ワークショップの手法を導入することを試みている。

まず、『ユニバーサルデザイン条例』を制定して、施設のバリアフリー化など障害者や高齢者にやさしい都市施設づくり、交通機関の改善を行おうとしているが、この条例案の作成にあたって、地域別にワークショップを開催して、条例案を示し、参加してもらった一般市民あるいは障害者・高齢者の方々の意見を取り入れながら、案文の修正や基準の見直しなどを行った。また、『ワークショップ公園づくり事業』として、街区公園の整備に際しても、公園の建設予定地周辺の地域住民に参加してもらったワークショップに市の素案を提出して、遊具や樹木等の配置やトイレのバリアフリー化など公園のデザインについて意見をもらい、設計や事業の進め方の変更を行ったところである。

今後は、こうした意見を聞くというだけでなく、住民が主導となったまちづくり活動を行ってもらい、それを市が支援していきたいと考えており、関連情報提供・公開、会議や勉強会などの場、関連団体間の情報交流等の拠点施設として『まちづくりセンター』を開設する意向を持っている。

24：提案制度を活用して地権者が都市計画の提案を行なったケース

本市においては、市内に存在するJR駅近辺の地権者が中心となって、近隣の工業地域に関して都市計画の提案制度を活用とする動きがある。

地権者の方々が考える提案は、1)用途を工業地域から住宅地域へ変更、2)建物の高さ制限を現在31mから15mにすることであった。

現在、当該地域においては工場の閉鎖が進んでいる。このため、工場の地権者が

土地を売却する可能性が高まっている。

これまでの工場用地が売却されることになり、高さ制限が31mのままでは、かなりの大規模な高層マンション開発が可能となるため、この近隣の地区の住民・地権者の間では、日照の問題などで地域の環境が悪化することを懸念していた。そこで住民間で協議が進み、当該地域の用途変更と高さ規制の強化を求める計画案を提出する運びとなった。本市においても、当該地域の隣接地域の環境悪化の可能性を懸念していたところでもあり、この提案を受け入れ、都市計画審議会においても認められ、都市計画決定したところである。

25：都市づくりの事業の財源として住民参加型ミニ公募債を発行したケース

本市では、公共施設のバリアフリー化事業を対象とした住民参加型ミニ市場公募債を発行した。

公共施設のバリアフリー化の事業の財政規模は3ヵ年で2億5千万円を予定しており、このうちの2億円を、このミニ市場公募債によってまかなうこととしている。

5年満期の一括償還型で、購入可能なのは、本市および来年本旨と合併要諦の隣接する町の住民（20歳以上）またはいずれかに拠点を置く企業としている。1人または1事業所につき10万円単位で100万円まで購入可能としており、利率は0.80%とした。

2億円程度の規模であれば、縁故債で取引金融機関等に引き取ってもらう方が金利等はずっと安くできる可能性もあった（なお、市民・事業者で残った分を取引金融機関に引き取ってもらう予定）が、この事業は今後の高齢化に伴ってあらゆる住民の方のためになることでもあるし、負担を行うという意志を持つ住民の方に事業に目を向けて欲しかった。今後の財源調達の可能性を広げるというだけでなく、どちらかと言えば、事業への住民の参加意識を高めることを主目的としている。

26：線引き都市計画区域の市町村と非線引き都市計画区域の市町村とで、土地利用規制等に住民の合意形成を懸念するケース

本市は市街化区域と市街化調整区域の区域区分が設定された都市計画区域（線引き都市計画区域）であるが、今後合併すると見込まれる隣接市町村区域においては、市街化区域と市街化調整区域の設定されていない都市計画区域（非線引き都市計画区域）が存在している。今後、合併の動きが進んで行く中で、こうした非線引き都市計画区域の市町村との調整を巡って、問題が起こる可能性がある。

現行の都市計画法の第三十四条では、市街化調整区域において開発行為を許可できない規定さだめられており、その分だけ、市街化調整区域における開発行為は規制を受けていることになる。市街化区域と市街化調整区域の区域区分がなされていない地域については、本市との合併で新たに市街化調整区域となると考えられる地

域が多く、それらの地域では、これまでの緩やかな土地利用規制から厳しい土地利用規制に変わることになる。この結果として、新たに市街化調整区域となる地域に関しては地価が下落する可能性が生じる。

しかし、本市と合併する場合に、開発が進んで土地の価値が上がると考えている地権者・住民がおり、こうした問題への理解していただけないと、合併に対しての合意形成の障害になり得ると想定されている。

資料2 都市づくりに関する検討会報告書の要旨（全国市長会）

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、工場等の操業環境が維持・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是不十分である。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未満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。

資料3 「自治体の都市（まち）づくりに関するアンケート調査」

調査票および集計結果

(財)日本都市センター

調査の概要

この調査は、市町村を対象に、都市づくりの制度や政策をめぐる問題・課題とそのあり方について定量的な把握を行うことを目的として、選択式設問を中心とした質問紙調査を行ったものである。調査の概要は、以下の通りである。

調査名称：「自治体の都市(まち)づくりに関するアンケート調査」

調査対象：831自治体（698市・特別区、133町村）

町村は、都市計画区域のある1,332町村について層別無作為抽出。

調査期間：平成14年12月27日～平成15年1月22日

調査方法：郵送発送、郵送回収

なお、首長宛・企画担当課長扱いにて調査依頼し、首長としての回答を願った

回収状況：725市区町村（627市・特別区、98町村）

回収率：87.2%

質問項目ならびに回答結果については、次ページ以降に記載している。参考になれば幸いである。

<本調査中の用語の定義>

都市計画 都市計画法に定義される都市計画

都市（まち）づくり 都市計画、土地利用の規制や都市施設の整備など、当該自治体の区域における空間整備全般に関わる計画ならびに施策・事業

・「都市づくり」において目標とする都市像と、近年の社会環境の変化

Q 1 以下に挙げる社会経済環境の変化は、貴自治体の「都市づくり」にどの程度影響を与えていますか。下表のそれぞれの項目について、あてはまるもの1つを回答用紙に記入してください。また、他に影響を与えている変化がありましたら、ご自由にお書きください。

<市・特別区>

	影響 根本的な	響が 大きな影 がある	は ある 多少影 響	は ない 特に影 響	無 回 答
総人口の変化（人口減少 / 増加）	28.1	45.0	23.6	3.0	0.3
人口構成の変化（高齢化・少子化等）	24.6	62.2	12.6	0.5	0.2
地域経済の状況	23.9	65.6	9.9	0.6	0.0
国際化	1.0	17.2	59.6	21.9	0.3
自然環境の悪化	3.7	41.0	47.4	7.8	0.2
日常生活におけるさまざまな「危険」の増大	3.0	36.0	53.1	7.7	0.2
交通手段の変化	8.8	58.9	28.4	3.2	0.8
その他（具体的に）					

<町村>

	影響 根本的な	響が 大きな影 がある	は ある 多少影 響	は ない 特に影 響	無 回 答
総人口の変化（人口減少 / 増加）	18.4	52.0	24.5	5.1	0.0
人口構成の変化（高齢化・少子化等）	15.3	68.4	13.3	3.1	0.0
地域経済の状況	14.3	65.3	16.3	4.1	0.0
国際化	0.0	10.2	54.1	35.7	0.0
自然環境の悪化	6.1	35.7	46.9	11.2	0.0
日常生活におけるさまざまな「危険」の増大	4.1	25.5	51.0	18.4	1.0
交通手段の変化	6.1	43.9	40.8	9.2	0.0
その他（具体的に）					

Q2 以下に挙げる自治体をめぐる環境の変化は、貴自治体の「都市づくり」にどの程度影響を与えていますか。下表のそれぞれの項目について、あてはまるもの1つを回答用紙に記入してください。また、他に影響を与えている変化がありましたら、ご自由にお書きください。

<市・特別区>

	影響 根本的な	響が 大きな影 がある	は ある 多少影 響	は ない 特に影 響	無 回 答
財政状況の悪化	51.2	45.6	3.0	0.2	0.0
地方分権改革	10.7	59.3	27.9	1.9	0.2
市民参加の高まり、NPOの増加	4.0	53.3	39.7	2.9	0.2
市町村合併	41.6	33.3	14.2	10.2	0.6
国・県の政策動向	12.6	67.5	18.8	0.3	0.8
その他（具体的に）					

<町村>

	影響 根本的な	響が 大きな影 がある	は ある 多少影 響	は ない 特に影 響	無 回 答
財政状況の悪化	44.9	43.9	11.2	0.0	0.0
地方分権改革	8.2	54.1	34.7	3.1	0.0
市民参加の高まり、NPOの増加	3.1	30.6	50.0	16.3	0.0
市町村合併	42.9	50.0	6.1	1.0	0.0
国・県の政策動向	17.3	64.3	16.3	2.0	0.0
その他（具体的に）					

Q3 貴自治体における「都市づくり」の目標として、重視している要素はどれですか。重要な順に3つまで回答用紙に記入してください。

<最重要項目>

	市	区	町	村
1 自然環境の保護・保全	34.8%		37.8%	
2 日常生活における利便性	20.9%		24.5%	
3 都市空間の美観	1.8%		2.0%	
4 住民生活の安全・安心の確保	27.9%		22.4%	
5 産業振興基盤の整備	10.5%		9.2%	
6 歴史・文化的資産の整備・保存	1.8%		3.1%	
7 その他（具体的に）	2.1%		1.0%	
無回答	0.3%		0.0%	

< 3つのうちのいずれか >	市 区	町 村
1 自然環境の保護・保全	56.3%	61.2%
2 日常生活における利便性	49.6%	57.1%
3 都市空間の美観	11.5%	10.2%
4 住民生活の安全・安心の確保	82.3%	76.5%
5 産業振興基盤の整備	65.2%	61.2%
6 歴史・文化的資産の整備・保存	23.0%	29.6%
7 その他（具体的に）	7.2%	2.0%
無回答	0.2%	0.0%

・自治体の「都市づくり」と都市計画法の課題

Q 4 都市づくりに関する近年の制度改正について、全体的な評価としてあてはまるものはどれですか。 都市計画法^{*}、 都市づくりに関するその他の法令^{**}のそれぞれについて、あてはまるもの1つを回答用紙に記入してください。

都市計画法令

	市 区	町 村
1 十分な制度改正であった	6.1%	12.2%
2 一定の改正はなされたが、なお、制度改正が必要である	87.9%	75.5%
3 不十分な制度改正である	4.3%	8.2%
無回答	0.0%	4.1%

都市づくりに関するその他の法令

	市 区	町 村
1 十分な制度改正であった	6.1%	12.2%
2 一定の改正はなされたが、なお、制度改正が必要である	87.9%	75.5%
3 不十分な制度改正である	4.3%	8.2%
無回答	0.0%	4.1%

* 都市計画法、建築基準法およびそれらの施行令

** 土地利用規制に係る法令(農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法)、都市施設の関係法令(公園法、道路法、駐車場法、水道法、下水道法等)、防災に係る法令(災害対策基本法等)等

Q 5 近年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年地方分権一括法制定及び都市計画法改正、平成12年都市計画法・建築基準法等改正、平成14年都市計画法改正)について、どのように評価しますか。下表のそれぞれの項目について、あてはまるもの1つを回答用紙に記入してください。

< 市・特別区 >

	評価できる	どちらかといえ ば評価できる	どちらかといえ ば評価できない	評価できない	無回答
都市計画の自治事務化	33.5	58.4	7.3	0.5	0.3
都市計画決定権限の市町村への一部移譲	30.5	59.0	9.6	0.6	0.3
都道府県の認可の同意協議への変更	20.6	59.2	18.0	1.9	0.3
都市計画区域マスタープラン(都道府県マスタープラン)*の創設(参考資料中の1)	20.6	57.3	17.9	3.8	0.5
線引きの都道府県選択制(参考資料中の1)	19.6	63.0	13.4	1.8	2.2
開発許可制度の見直し(参考資料中の1)	13.6	67.6	13.2	3.3	2.2
市街地縁辺部の土地利用規制手法の充実(参考資料中の2、4)	13.4	68.9	13.4	1.9	2.4
既成市街地等の高度利用手法の充実(参考資料中の3)	10.2	72.6	14.8	1.3	1.1
民間の提案制度の創設(平成14年改正、第21条の2～5)	19.8	66.8	11.2	1.3	1.0
都市計画決定手続の透明化(参考資料中の5)	26.8	64.1	8.0	0.2	1.0

* 都市計画区域の整備、開発および保全の方針(都市計画法第6条の2)

< 町村 >

	評価できる	どちらかといえ ば評価できる	どちらかといえ ば評価できない	評価できない	無回答
都市計画の自治事務化	12.2	73.5	13.3	1.0	0.0
都市計画決定権限の市町村への一部移譲	20.4	58.2	17.3	4.1	0.0
都道府県の認可の同意協議への変更	17.3	61.2	21.4	0.0	0.0
都市計画区域マスタープラン(都道府県マスタープラン)*の創設(参考資料中の1)	12.2	68.4	18.4	1.0	0.0
線引きの都道府県選択制(参考資料中の1)	10.2	72.4	13.3	2.0	2.0
開発許可制度の見直し(参考資料中の1)	18.4	61.2	16.3	1.0	3.1
市街地縁辺部の土地利用規制手法の充実(参考資料中の2、4)	9.2	72.4	15.3	1.0	2.0
既成市街地等の高度利用手法の充実(参考資料中の3)	7.1	77.6	13.3	0.0	2.0
民間の提案制度の創設(平成14年改正、第21条の2～5)	10.2	75.5	12.2	0.0	2.0
都市計画決定手続の透明化(参考資料中の5)	27.6	64.3	7.1	0.0	1.0

* 都市計画区域の整備、開発および保全の方針(都市計画法第6条の2)

Q 6 現在の都市計画法令（前ページQ 4の注記参照）において、どのような点が問題であるとお考えですか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 国・都道府県の「同意を要する協議」による関与があること	52.5%	30.6%
2 市町村の決定権限が少ないこと	49.6%	50.0%
3 法定化された「都市計画区域マスタープラン」	15.5%	13.3%
4 市民参画を促進する視点が不足していること	11.0%	14.3%
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	24.4%	21.4%
6 土地利用規制に係る他法令（農振法・森林法・国土利用計画法等）との整合性に欠けること	34.6%	29.6%
7 大都市を前提としており、地方都市の実情を反映していないこと	68.1%	66.3%
8 防災等、市民の安全・安心に関わる視点が弱いこと	15.6%	12.2%
9 その他（具体的に）	4.1%	0.0%
無回答	1.4%	6.1%

Q 7 現在の都市づくりに関するその他の法令（前ページQ 4の注記参照）において、どのような点が問題であるとお考えですか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 国・都道府県の「同意を要する協議」による関与があること	41.8%	26.5%
2 市町村の決定権限が少ないこと	46.1%	55.1%
3 法令のいわゆる「規律密度」が高いなどにより、市町村の自主的な条例制定等を妨げていること	25.8%	22.4%
4 市民参画を促進する視点が不足していること	16.1%	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	36.0%	27.6%
6 都市計画法令との整合性が欠けていること	30.3%	24.5%
7 その他（具体的に）	3.3%	2.0%
無回答	4.5%	12.2%

・自治体の「主体的な」都市づくり

Q 8 貴自治体独自の都市づくりを展開する上で、都市計画法上の権限がないなどのためにどのような問題があるとお考えですか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 線引きが都道府県によって決定されているために、地域の実情に合わない	27.9%	25.5%
2 市町村の決定権限が少ないこと （政令指定都市を除く3大都市圏の市町村のみ）	(62.1%)	(54.5%)
3 用途地域以外の地域地区（風致地区・臨港地区等、都計法第8条に基づくもの）の実情に応じた変更ができない（政令指定都市を除く）	(16.0%)	13.3%

4	面積等の要件により都道府県に決定権限のある地域地区において、都市自治体が考えるよりも緩やかな規制しかされない(政令指定都市を除く)。(5.0%)	4.1%
5	都市の実情に応じた都市施設(道路・公園等)の計画決定・変更ができない.....	49.9% 38.8%
6	開発行為の許可、建築許可等の権限がないために、有効な土地利用の規制ができない(政令指定都市、中核市、特例市を除く).....	(17.5%) 25.5%
7	土地区画整理事業(50ha超)や市街地再開発事業(3ha超)の区域の決定権限がないため、独自の都市づくりが展開できない(政令指定都市を除く)。(7.8%)	7.1%
8	特に問題はない.....	21.5% 34.7%
9	その他(具体的に).....	5.1% 0.0%
	無回答.....	1.0% 3.1%

Q8 - SQ1 貴自治体において、これらに関して具体的な問題が発生していましたら、内容を回答用紙にお書きください。

Q9 都市づくりにおける国・都道府県の関与により、どのような問題があるとお考えですか。(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)

	市	区	町	村
1 「同意を要する協議」に時間を要する.....	51.5%		54.1%	
2 「同意を要する協議」の基準が不明確なことで、調整の労力を要する	44.2%		33.7%	
3 「同意」を根拠として、広域的見地以外からの指導が行われる	27.9%		17.3%	
4 画一的な指導が行われていることで、地域の独自性を阻害している	46.1%		41.8%	
5 その他(具体的に).....	4.5%		2.0%	
無回答.....	2.7%		11.2%	

Q9 - SQ1 貴自治体において、これらに関して具体的な問題が発生していましたら、内容を回答用紙にお書きください。

Q10 都道府県の条例により、どのような都市づくりの権限を委任されていますか(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)。

	市	区	町	村
1 開発許可.....	28.1%		5.1%	
2 屋外広告物の規制等に係る事務.....	51.8%		41.8%	
3 土地区画整理事業区域の建築規制.....	46.6%		14.3%	
4 建築確認・建築許可.....	33.5%		9.2%	
5 農地の転用.....	19.0%		15.3%	
6 委任されていない.....	13.7%		33.7%	
7 その他(具体的に).....	11.2%		4.1%	
無回答.....	2.9%		5.1%	

Q11 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ますか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 景観の形成に係る条例	22.8%		7.1%	
2 環境美化に係る条例	26.6%		19.4%	
3 屋外広告物の規制に係る条例	11.2%		4.1%	
4 地区計画の策定手続きに係る条例	62.2%		22.4%	
5 地区計画の規制に係る条例	40.2%		10.2%	
6 開発許可に係る条例	12.4%		7.1%	
7 風致地区の規制に係る条例	1.8%		1.0%	
8 土地利用の適正化に係る条例	4.5%		7.1%	
9 条例を制定していない	17.5%		43.9%	
10 その他（具体的に）	9.9%		5.1%	
無回答	0.8%		3.1%	

・自治体の総合的な都市づくり

Q12 貴自治体の都市づくりを展開する上で、都市計画法令と都市づくりに関するその他の法令との関係などで、どのような問題があるとお考えですか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 建築基準法の基準が全国一律に定められていることにより、 景観・まちなみ創出の取組みができない	25.7%		11.2%	
2 建築基準法等における監督処分の権限がないため、 違反行為の是正ができない	16.1%		18.4%	
3 農振法の地域指定等の権限がないために、 違反行為の是正ができない	15.5%		14.3%	
4 営業許可権限（大店立地法、風営法、墓地法等）がないことにより、土地利用の 方針と反する場所で、開発・営業が行われてしまう	15.2%		7.1%	
5 農振法、森林法、自然公園法等の地域指定の変更権限がないことにより、 適切な都市づくりを行うことができない	23.9%		20.4%	
6 特に問題はない	29.5%		52.0%	
7 その他（具体的に）	6.2%		1.0%	
無回答	4.5%		4.1%	

Q12 - S Q 1 貴自治体において、これらに関して具体的な問題が発生していましたら、内容を回答用紙にお書きください。

Q13 市町村マスタープラン・都市計画と基本構想・基本計画との調整をどのように図っていますか（あてはまるもの1つを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 基本構想・総合計画に即して、市町村マスタープランを策定	70.0%	51.0%
2 市町村マスタープランに即して、基本構想・総合計画を策定	4.0%	3.1%
3 基本構想・総合計画と市町村マスタープランを 相互に調整の上同時に策定	6.7%	2.0%
4 基本構想・総合計画と市町村マスタープランとは それぞれ独立したものとして策定	1.0%	3.1%
5 市町村マスタープランを策定していない	11.5%	33.7%
6 その他（具体的に）	5.9%	4.1%
無回答	1.0%	3.1%

* 市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画法第18条の2）

Q13 - S Q 1 市町村マスタープラン・都市計画と基本構想・基本計画との調整において、問題となった点、苦労した点、新しい取り組み等ございましたら、回答用紙にお書きください。

Q14 貴自治体では、都市計画決定の進行管理・見直しをどのように行っていますか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 総合計画の進行管理に即して行っている	23.8%	23.5%
2 行政評価に即して行っている	5.6%	3.1%
3 関係部局ごとに行っている	44.3%	25.5%
4 評価委員会を設置して行っている	2.7%	1.0%
5 事業採択後、一定期間を経過しても 未着工・実施中のものについて行っている	6.2%	3.1%
6 特に行っていない	31.3%	49.0%
7 その他（具体的に）	5.3%	0.0%
無回答	0.5%	1.0%

Q15 市町村合併に関係した都市計画区域や用途地域の設定・変更等により、都市づくりにどのような問題が生じると思いますか（あるいは生じていますか）（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 都市施設の整合性	50.4%	48.0%
2 市町村マスタープランに定めてある将来の都市像の食い違い	50.9%	53.1%
3 線引き都市計画区域の自治体と非線引き都市計画区域の自治体との 合併の際の線引きの導入	23.1%	33.7%

4	都市計画区域がない町村との合併に伴う区域区分の見直しの困難	26.3%	31.6%
5	合併の結果として「飛び市街化区域」の発生	21.1%	28.6%
6	一体的な都市計画の策定時における都道府県との方針の食い違い	8.8%	9.2%
7	三大都市圏への編入、区域区分の変更等に伴う 固定資産税評価等に関わる問題	3.2%	2.0%
8	広域都市計画区域であるので、特に問題はない	7.2%	11.2%
9	合併の予定はない	16.7%	4.1%
10	その他（具体的に）	4.8%	1.0%
	無回答	1.3%	1.0%

Q16 貴自治体では、いわゆる「計画白地」(土地利用規制の関係法令のいずれにもかからない区域)において、どのような問題が生じていますか(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)

		市	区	町	村
1	小規模な開発による虫食い化	24.6%		18.4%	
2	大型店舗の進出	7.3%		1.0%	
3	別荘地の開発	1.9%		3.1%	
4	廃棄物施設の立地	6.4%		2.0%	
5	特に問題は生じていない	22.0%		42.9%	
6	「計画白地」が存在しない	47.4%		32.7%	
7	その他（具体的に）	2.7%		1.0%	
	無回答	2.1%		3.1%	

Q16 - S Q 1 Q16でご回答された問題について、どのような対応方策を行いましたか。回答用紙にお書きください。

・市民セクター等との関係

Q17 貴自治体においては、市町村マスタープラン策定にあたって、どのような意見聴取、参加手法をとりましたか(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)

		市	区	町	村
1	公聴会・説明会の開催	43.1%		19.4%	
2	策定のための委員会・審議会等に、地域住民組織 (まちづくり協議会、自治会・町内会等)の代表者が参加	38.3%		30.6%	
3	策定のための委員会・審議会等に、まちづくりNPO等の代表者が参加	4.1%		1.0%	
4	策定のための委員会・審議会等に、公募による市民の希望者が参加	22.2%		11.2%	
5	策定のための委員会・審議会等に、各種団体(商工会等)の代表者が参加	46.7%		29.6%	
6	パブリック・コメント(意見提出、意見照会)の実施	22.8%		8.2%	
7	アンケート(市民意識)調査の実施	67.1%		45.9%	
8	懇談会等による市民からの地区別の意見募集等	38.8%		13.3%	

9 市民と行政職員とのワークショップ等、素案からの市民参加 .	26.0%	14.3%
10 その他（具体的に）	14.2%	15.3%
無回答	6.9%	23.5%

Q18 都市計画決定（変更も含む）に関して、どのような意見聴取、参加手法をとりましたか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 公聴会・説明会の開催	82.8%		49.0%	
2 都市計画審議会等に、地域住民組織（まちづくり協議会、自治会・町内会等）の代表者が参加	35.6%		34.7%	
3 都市計画審議会等に、まちづくりNPO等の代表者が参加 ...	3.0%		0.0%	
4 都市計画審議会等に、公募による市民の希望者が参加	14.5%		5.1%	
5 都市計画審議会等に、各種団体（商工会等）の代表者が参加 .	37.0%		34.7%	
6 パブリック・コメント（意見提出、意見照会）の実施	8.5%		5.1%	
7 アンケート（市民意識）調査の実施	11.0%		4.1%	
8 懇談会等による市民からの地区別の意見募集等	9.7%		1.0%	
9 市民と行政職員とのワークショップ等、素案からの市民参加 .	5.7%		2.0%	
10 計画縦覧期間の独自の延長	0.8%		0.0%	
11 特に行っていない	5.4%		15.3%	
12 その他（具体的に）	5.3%		1.0%	
無回答	0.3%		6.1%	

Q19 都市づくり全般（都市計画法に基づくものを除く）に関して、どのような意見聴取、参加手法をとりましたか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 公聴会・説明会の開催	47.4%		18.4%	
2 都市づくりに関する委員会・審議会等に、地域住民組織（まちづくり協議会、自治会・町内会等）の代表者が参加 ...	43.7%		30.6%	
3 都市づくりに関する委員会・審議会等に、まちづくりNPO等の代表者が参加	11.2%		0.0%	
4 都市づくりに関する委員会・審議会等に、公募による市民の希望者が参加	30.3%		15.3%	
5 都市づくりに関する委員会・審議会等に、各種団体（商工会等）の代表者が参加	44.7%		29.6%	
6 パブリック・コメント（意見提出、意見照会）の実施	16.9%		4.1%	
7 アンケート（市民意識）調査の実施	55.3%		30.6%	
8 懇談会等による市民からの地区別の意見募集等	30.0%		12.2%	
9 市民と行政職員とのワークショップ等、素案からの市民参加 .	33.5%		15.3%	
10 特に行っていない	12.0%		28.6%	

11 その他（具体的に）.....	4.6%	1.0%
無回答.....	3.0%	8.2%

・自治体における都市づくりの体制

Q20 貴自治体の都市計画担当部署の組織体制について、回答用紙に記入してください。

(1) 局部課名

(2) その他、都市づくり（まちづくり）の担当部署（都市づくりに深く関わっていると考えられる部署）の名称

(3) (1) の都市計画担当課の正規職員数

	市 区	町 村
5名以下.....	14.2%	59.2%
6～10名.....	29.2%	25.5%
11～15名.....	32.2%	7.1%
16～20名.....	13.1%	2.0%
21～30名.....	6.1%	0.0%
31～50名.....	2.2%	0.0%
51～100名.....	0.6%	0.0%
101名以上.....	0.8%	0.0%
無回答.....	1.6%	6.1%

うち、大学で都市計画・建築・土木等の学科・専攻の出身者数

	市 区	町 村
5名以下.....	54.7%	33.7%
6～10名.....	22.0%	1.0%
11～15名.....	3.0%	0.0%
16～20名.....	1.0%	0.0%
21～30名.....	1.1%	0.0%
31～50名.....	0.2%	0.0%
51～100名.....	0.5%	0.0%
101名以上.....	0.0%	0.0%
無回答.....	17.5%	65.3%

(4) 都市計画担当課の正規職員の平均在職年数

	市 区	町 村
1年以下.....	3.7%	11.2%
2年.....	20.9%	17.3%

3年.....	31.7%	28.6%
4年.....	14.0%	11.2%
5年.....	10.4%	7.1%
6年以上.....	8.8%	12.2%
無回答.....	10.5%	12.2%

わかる場合は、通算での平均在職年数

	市 区	町 村
1年以下.....	1.1%	4.1%
2～3年.....	12.1%	10.2%
4～5年.....	13.2%	9.2%
6～7年.....	6.4%	3.1%
8～10年.....	3.7%	2.0%
11年以上.....	8.6%	7.1%
無回答.....	54.9%	64.3%

Q21 貴自治体では、市町村マスタープラン策定にあたって、どのような庁内体制を採用しましたか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 担当課から関係各課に対して計画案等の資料の提出を求めた.....	51.4%	32.7%
2 策定のための臨時行政組織を設置した(マスタープラン策定担当など).....	5.3%	6.1%
3 策定のために庁内の計画策定委員会等を設置した.....	58.9%	28.6%
4 全庁的な連絡会議を設置した.....	23.6%	8.2%
5 関係部門職員等によるプロジェクトチームを設けた.....	18.3%	8.2%
6 職員アンケートや職員提案の募集を行った.....	6.2%	6.1%
7 特別な庁内体制を採用していない.....	5.1%	13.3%
8 市町村マスタープランを策定していない.....	10.4%	28.6%
9 その他(具体的に).....	6.2%	4.1%
無回答.....	1.8%	6.1%

Q22 貴自治体における都市づくり担当部署において、どのようなことが組織的な課題となっていますか（あてはまるものを全てを回答用紙に記入）

	市 区	町 村
1 都市づくり担当部署間での縦割り・調整不足.....	41.6%	19.4%
2 都市づくりの担当部署ではない他部署との縦割り・調整.....	42.4%	27.6%
3 市民セクター等との関係.....	12.4%	3.1%
4 職員数の不足.....	40.8%	52.0%
5 職員の能力の不足.....	18.2%	28.6%
6 予算上の優先順位の低さ.....	27.4%	24.5%

7 研修等、職員の能力向上手法・機会の不足	32.9%	39.8%
8 特に問題はない	6.4%	13.3%
9 その他（具体的に）	2.7%	1.0%
無回答	1.0%	0.0%

Q23 平成13年度における貴自治体の都市計画審議会の実施状況について、回答用紙に数字をご記入ください。

(1) 開催回数

	市 区	町 村
0 回	17.4%	44.9%
1 回	33.3%	28.6%
2 回	26.2%	15.3%
3 回	10.8%	2.0%
4 回	6.4%	1.0%
5 回	3.3%	0.0%
6 回以上	1.4%	1.0%
無回答	1.1%	7.1%

(2) 都市計画決定の件数

	市 区	町 村
0 件	26.3%	56.1%
1 ~ 2 件	37.5%	22.4%
3 ~ 5 件	18.8%	4.1%
6 ~ 10 件	10.5%	1.0%
11 件以上	4.6%	1.0%
無回答	2.2%	15.3%

(3) 委員数

	市 区	町 村
5 名以下	0.0%	1.0%
6 ~ 10 名	11.6%	40.8%
11 ~ 15 名	55.3%	30.6%
16 ~ 20 名	26.0%	6.1%
21 ~ 30 名	5.3%	0.0%
31 名以上	0.0%	0.0%
無回答	1.8%	21.4%

Q24 都市計画審議会の内容の公表や会議の公開を行っていますか。

(1) 審議会(あてはまるもの1つを回答用紙に記入)

	市 区	町 村
1 条例に基づき公開している(傍聴を認めている).....	16.9%	9.2%
2 要綱に基づき公開している(傍聴を認めている).....	14.2%	2.0%
3 特に条例・要綱に基づいていないが、 公開している(傍聴を認めている).....	17.2%	23.5%
4 非公開としている.....	35.9%	41.8%
5 その他(具体的に).....	14.0%	14.3%
無回答.....	1.8%	9.2%

(2) 議事録(個人情報削除したものも含む)

公開の方法(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)

	市 区	町 村
1 要望に応じて窓口で開示.....	62.5%	57.1%
2 ホームページに全文掲載.....	2.4%	0.0%
3 ホームページに概要を掲載.....	3.3%	0.0%
4 広報紙に概要を掲載.....	2.6%	8.2%
5 その他(具体的に).....	20.3%	14.3%
無回答.....	12.8%	23.5%

公開の根拠(あてはまるもの1つを回答用紙に記入)

	市 区	町 村
1 情報公開条例等に基づき公開している.....	63.0%	51.0%
2 要綱に基づき公開している.....	6.9%	1.0%
3 特に条例・要綱に基づいていないが、公開している.....	8.1%	9.2%
4 非公開としている.....	10.5%	14.3%
5 その他(具体的に).....	6.5%	6.1%
無回答.....	4.9%	18.4%

・都市づくり・都市計画制度のあり方

Q25 都市づくりに関して貴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りますか(あてはまるもの全てを回答用紙に記入)。

	市 区	町 村
1 都市計画区域の指定、変更.....	19.3%	27.6%
2 農業振興地域の指定、変更.....	21.4%	24.5%
3 区域区分.....	22.8%	12.2%
4 用途地域(政令指定都市を除く3大都市圏の市町村のみ)...	(60.3%)	(27.3%)

5	10ha以上の風致地区（政令指定都市を除く）	（ 8.6%）	0.0%
6	その他の地域地区（具体的に）	2.4%	1.0%
7	4車線以上の市道（政令指定都市を除く）	（16.6%）	2.0%
8	10ha以上の公園緑地・広場・墓園（政令指定都市を除く）	..（13.1%）	3.1%
9	都市施設に関するその他の都市計画決定（具体的に）	6.5%	7.1%
10	50ha超の土地区画整理事業（政令指定都市を除く）	（ 7.0%）	0.0%
11	3ha超の市街地再開発事業（政令指定都市を除く）	（ 5.8%）	0.0%
12	都市計画事業に関するその他の都市計画決定（具体的に）	1.6%	4.1%
13	開発許可（政令指定都市・中核市・特例市を除く）	（13.9%）	13.3%
14	建築確認（特定行政庁を除く）	（10.5%）	7.1%
15	非線引き白地地域の容積率・建ぺい率の指定（特定行政庁を除く）	（13.1%）	12.2%
16	特に必要な権限はない	32.2%	50.0%
17	その他（具体的に）	4.3%	0.0%
	無回答	3.0%	4.1%

Q26 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お考えですか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）。

	市 区	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 軽微なものについては、協議不要・手続きの簡素化等の措置を図るべき	62.5%	50.0%
5 届け出のみとすべき	22.6%	13.3%
6 その他（具体的に）	2.7%	1.0%
無回答	0.3%	2.0%

Q27 貴自治体では、広域連合や周辺市町村との調整等、都市づくりにおける広域調整の仕組みについてどうすべきとお考えですか（あてはまるもの1つを回答用紙に記入）。

	市 区	町 村
1 都道府県が調整を図るべき	29.5%	15.3%
2 当該市町村の協議により調整を図るべき	39.2%	42.9%
3 当該市町村による広域連合・一部事務組合等により調整を図るべき	9.3%	12.2%
4 市町村合併による広域化により対応すべき	13.9%	15.3%
5 市町村合併による広域化により対応すべき	2.6%	5.1%
6 その他（具体的に）	4.9%	7.1%
無回答	0.6%	2.0%

Q28 都市計画法およびその関連法令の今後のあり方について、どうすべきとお考えですか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 自治体の自主性を尊重して、いわゆる「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	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 基本構想のなかに市町村マスタープランを位置付けるように 関係法令を改正すべき	10.7%		11.2%	
5 その他（具体的に）	1.8%		1.0%	
無回答	2.4%		3.1%	

Q29 都市づくりを支える国庫補助金等の地方財政制度とその運用等、財政的な問題について、どのようにお考えですか（あてはまるもの全てを回答用紙に記入）

	市	区	町	村
1 補助金の整理・統合を行うべき	49.4%		52.0%	
2 補助金を一般財源化すべき	41.6%		29.6%	
3 民間活力の導入（PFIの他、BID*、TIF**等）を可能にするような 仕組みづくりをすべき	41.9%		23.5%	
4 現行のままでよい	5.6%		15.3%	
5 その他（具体的に）	5.6%		1.0%	
無回答	2.6%		4.1%	

* Business Improvement District：中心市街地の活性化・環境整備のために指定される地区。地区の活性化策・環境整備のための運営資金を地区内の不動産所有者から負担金で徴収し、NPOなどの地区の運営組織が地区内にそうした公共的サービスを提供することで負担金の還元を図る。

** Tax Increment Financing：指定した地域の事業による固定資産税増収分を見込んだ公債を発行し、事業資金を調達して、公共事業に先行投資する方法。

・その他

Q30 都市づくり、都市計画制度についての意見・要望等ありましたら、回答用紙にご自由にお書きください。

長時間にわたり、御協力ありがとうございました

全国市長会委託調査研究

これからの都市づくりと都市計画制度

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 最終報告書

平成 16 年 3 月 発行

編集・発行 財団法人 日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2 - 4 - 1
T E L 0 3 - 5 2 1 6 - 8 7 7 1
E - m a i l labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 有限会社 そうび社
〒140-0002 東京都品川区東品川 1 - 30 - 10
T E L 0 3 - 3 4 7 1 - 7 8 9 1
