

まちづくり条例の運用における問題

Procedural Defects in Operation of Planning and Zoning Ordinance

○橋本 禅[†], 佐藤 洋平^{††}
HASHIMOTO Shizuka, SATO Yohei

1. 序論

自治体における住民等の参加に基づく問題解決や条例による誘導・規制の経験は、今後大綱やプラン、景観法に関連して実施される施策の推進に貢献するものと目されている¹⁾。中でも、関係主体の参加により景観等の規制/誘導の基準となる計画を策定することを規定した条例の制定/運用は、近時の景観関連施策への国家的な注力を背景として、その数は増加する可能性が高い。

景観及びその基礎となる土地利用の規制・誘導に関わる計画制度における住民参加の位置づけには、関係主体の意向の計画への反映だけでなく、彼/彼女らの協力の確保や実効性の向上、更には、財産権への介入の正当化までもが企図されている。この様な考えは、既制定条例の条文に、計画に基づく規制/誘導方法に掛る規定の他に、住民参加による計画策定手順や計画の担保基準に掛る規定が存在することからも読みとることができる。しかし、これら制度はこれまでのところ、その新進性

が注目される一方で、運用に関わる問題の把握・検討は十分に行なわれていない。

本報は、事例自治体における自主条例に基づく計画策定手続を対象に、条例・施行規則等により与えられる制度的枠組と運用実態との乖離と、両者の乖離が惹起する問題について整理・検討する。

2. 整理・検討の方法

調査対象自治体として、農業土木・農村計画において先進事例として知られる長野県穂高町、兵庫県篠山市を選定した。

以下では、まず、対象自治体が運用する条例や施行規則等から、制度に規定される 1)計画項目、2)規制・誘導の対象及び方法、3)計画区域及び計画主体、4)策定手順、5)担保基準の具体的内容を整理し、次いで、行政担当者及びその他関係者への聴取りと関連情報の収集により把握された同項目の運用実態を整理する。最後に、上記作業により把握された制度内容と運用実態との乖離を明らかにし、その問題について検討する。

表 調査対象自治体が運用する条例の概要

長野県穂高町		兵庫県篠山市
穂高町まちづくり条例		篠山市緑豊かな里づくり条例
名 称		
目 的	まちづくりの基本理念、実現のための施策の策定、及び開発事業の手続その他まちづくりに関して必要な事項を定めることによる、①秩序ある土地利用の調整と町民参加によるまちづくりの推進、②自然と調和した快適で魅力あふれる町の創造	①市民等の主体的な参画と総意に基づいた地域の独自性と創意工夫を発揮した里づくり、②緑豊かな地域環境の保全及び創造並びに適正な土地利用の推進を図ること
区 域	町によりまちづくり推進地区に指定された区域	市により認定された里づくり協議会が活動する活動区域
呼 称	地区まちづくり基本計画	里づくり計画
計 画 項 目	①まちづくり協議会の名称、②まちづくりの目標及び方針、③まちづくりの区域、④土地利用の方法、⑤その他まちづくりを推進するために必要な事項	①里づくり計画の名称、②整備計画の目標、③土地利用に関する事項、④建築物等に関する事項、⑤森林及び緑地に関する事項、⑥景観の形成に関する事項、⑦里づくり計画を達成するための措置、⑧その他里づくりに関する事項
対 象	地区まちづくり基本計画に規定された事項（計画には、届け出の必要となる開発の規模、内容―土地利用、建築物の形態、緑化、その他一に関する規定がある）	①500 m ² 以上の一団の土地の開発行為、②500 m ² 未満の開発行為であっても、計画個数が3以上となる宅地分譲を目的とする開発行為
規 制 誘 導 の 方 法	条例及び地区まちづくり基本計画の運用基準に規定（開発行為等の、地区まちづくり基本計画に定められた基準への適合性について事業者は①まちづくり協議会等と事前に協議、②事業者による協議結果の町への報告、③町による協議成立の判断、④町長と事業者による協定の締結）	篠山市まちづくり条例に規定（①一定規模以上の開発行為を行なう場合は市へ届け出、②届け出内容の里づくり計画の適合性について、土地所有者、隣接土地所有者、地元代表者等からの同意、③開発行為の里づくり計画への適合性審査、④必要であれば指導・助言、⑤まちづくり協定の締結）
計 画 主 体	まちづくり協議会（まちづくり協議会に認定されるには、まちづくり推進地区において①地区の住民及び土地所有者等が、まちづくりを推進するための会議を編成し、これが②町長によりまちづくりの実施主体として認められる必要がある）	里づくり協議会（里づくり協議会に認定されるには、条例の目的を達成するための任意団体が、①大字の区域又はその他の区域が活動区域、②活動区域内の自治会その他の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体の支持及び協力が得られる、④活動が特定の個人又は団体の利益を誘導する者ではない、⑤活動が財産権を不当に制限するものではない、の全てに該当する必要がある）
策 定 手 順	①まちづくり推進地区の指定、②まちづくりを推進するための会議の編成、③会議のまちづくり協議会への認定、④まちづくり協議会によるまちづくり提案の策定、⑤満20歳以上の地区住民及び土地の所有者の3分の2以上の同意、⑥町全域を覆おう土地利用調整基本計画との適合性の審査	①里づくり計画の候補地の住民等による任意団体の設立、②任意団体の里づくり協議会への認定、③里づくり協議会による計画の策定、④計画案に対する、区域内の土地及び建築物について所有権等を有する者の3分の2以上の同意、⑤市の総合計画審議会への意見聴取
担 保 基 準	満20歳以上の地区住民及び土地の所有者の3分の2以上の同意	計画案に対する、区域内の土地及び建築物について所有権等を有する者の3分の2以上の同意

[†] 日本学術振興会特別研究員(JSPS Research Fellow)

^{††} 東京農業大学(Tokyo University of Agriculture)

キーワード：住民参加，自主条例，担保基準，同意率，手続的瑕疵

3. 制度の内容(表)

1) 計画項目 計画項目は、条例にその概略が定められるのみである。条例や施行規則では、項目の詳細(e.g.土地の用途、建築物の建蔽率・容積率・意匠、緑化率等)には触れられていない。つまり、詳細は、住民の意向を含めて即地的な条件に応じて、計画策定の段階で決定されることになる。

2) 規制・誘導の対象及び方法 このため、計画に基づく協議の基準に基づく規制・誘導の対象は、同一自治体内でも地区毎に異なることがある。但し、規制・誘導の方法(手続)は、地区を問わず条例や施行規則に規定された手続を経るという点で自治体内部では統一されている。

3) 計画区域及び計画主体 両自治体は、計画区域及び計画主体の指定順序は異なるが、行政が認定した協議会に計画案の策定権限を授権するという点で共通している。また何れの自治体も、計画主体となる協議会が住民自治組織(以下、自治組織)を母体として編成されることを想定している。具体的には、穂高町では、行政が自治組織の活動領域である区を計画区域に指定し、その後、自治組織が中心となり当該区域において計画主体となる協議会が編成される。篠山市は逆に、自治組織を基盤として編成された協議会を、行政が計画主体として認定し、その活動領域を計画区域と見なす手順をとる。

4) 策定手順 計画区域と計画主体の指定を除くと、両自治体の計画策定手順は概ね一致している。計画は、行政より授権された協議会が策定した計画案が、条例に規定される有権者の一定割合以上の同意と上位計画との調整を経て成立する。

5) 担保基準 計画の担保に、「有権者の2/3以上の同意を要する」という点では両自治体は共通するが、両者の有権者の定義は大きく異なる。すなわち、穂高町は有権者を土地等の所有者のみならず当該区域の住民までを含めて定義し、他方篠山市は土地等の所有者のみを有権者と定義している。

4. 運用実態及び問題点に関する考察

事例自治体において、上記の1)~4)の事項は概ね制度に規定された通りに運用されており、制度内容と運用との間の乖離は認められない。

確かに、計画項目が条例において詳細に規定されていないことで、地区毎の規制・誘導の内容の差異を生じさせ、開発行為等の実施主体等にある種の混乱を引き起す可能性がある。しかし、規制・誘導の対象の地区毎の差異は制度上予定されたことであり、制度自体の違法性が認められない限りは、規定の曖昧さは問題となり得ない。また行政も、条例や計画の制定・成立時に、その旨を広報

への掲載や説明会の開催等の様々な方法により、住民や開発事業者等に周知しており、混乱回避の努力は怠っていないため、一概には批判できない。

事例自治体における制度と運用との乖離は、5)担保基準の運用にある。両自治体における制度上の計画担保基準は表に示される通りであり、その充足の判断には、篠山市では計画区域内の土地及び建物の所有者数を、また穂高町ではこれに加えて地区内の居住者数を悉く把握する必要がある。

しかしながら、穂高町は担保基準を「自治組織への加入住民及び連絡可能な範囲での不在地主の2/3以上の署名・捺印」として運用している。穂高町では、全ての住民が自治組織に加入しているわけではなく、従って自治組織への加入により区域内に居住する住民や土地所有の数を判断することはできない。また、現在の不在地主の同意確保の方針も同様に妥当なものとは判断できない。

また篠山市は、里づくり協議会の成立を「地区の居住世帯の2/3以上の加入」により認め、「里づくり協議会の総会の決議」により担保基準が満たされるとして運用している。協議会の総会は、協議会に加入する世帯の代表者(1名/世帯)の多くが出席すると言われているが、計画区域内の土地や建物の全てが当該地区の居住世帯により所有されているわけではないし、同一世帯に2人以上の土地所有者が存在することも珍しくない。また、制度に規定された担保基準の充足を、協議会の総会決議で読み替えるという判断も些か強引である。篠山市の運用方法も穂高町のそれと同様に、担保基準の充足を判断する根拠としては不十分である。

5. 結論

条例における有権者の定義は、計画案の成立/不成立に対する影響力を制度的に有する者が誰かの現われであり、またこれに基づく担保基準は、当該自治体が土地財産権の保護やそれに対する計画的な介入の根拠をどの様に捉えているかの現われといえる¹⁾。自主条例による土地財産権への介入の是非については学界においても未だ議論の分れるところであり、それ故に、運用する行政も条例に強い拘束力を持たせられないのが実情である。しかし、なればこそ、計画の内面化を志向する住民参加は形式的にはなく実質的に行なわれる必要があり、計画担保の基準として用いられる同意率の充足判断は慎重に行なわれる必要がある。

補注

1)たてつづく景観関連施策の樹立は「美しい国づくり政策大綱」(03年7月、国土交通省)、「水とみどりの『美の里』プラン21」(03年9月、農林水産省)、景観法の閣議決定(04年2月)一、国民の景観への関心の高まりと、行政手続法の制定を機とする自治体の要綱/要領行政の退勢、その一方で景観関連の条例の簇生に基因している。

2)本報では介入根拠の妥当性については議論しない。