

## 住民参加とまちづくり条例

### 一. はじめに

日本の都市計画制度を欧米と比較した場合、公共の福祉の観点から財産権を制限するという考え方が希薄であること、公図制のような厳格な規制がないことが特徴である。これに対して、地域地区の細分化と地区計画制度の拡大が求められ、そのための法改正をとまなう政策提言を行なうことが修士論文の目的である。アプローチとしては、地区計画制度のモデルであるドイツの B プランを中心に各国制度との比較研究を行なうことが主となる。前提として、ハードからソフトへ地域政策を転換する必要性、住民参加の仕組み、上乘せ条例の問題を指摘する。

そこで、今クールでは、土地利用規制を行なう上で重要な手続きである住民参加の現状を考察する。その上で、上乘せ条例に到る背景と、法理論上の問題を考察する。この目的は、地区計画などによる規制強化には住民の支持が欠かせないため、住民参加が前提となることがある。また、条例ではなく法律の改正が必要であることを論証する必要からも、法理論上の考察が重要である。

### 二. 住民参加によるまちづくり仕組み

#### 1. まちづくりのモデル

まちづくりでは、地域の生活条件に関する課題を把握して政策化し、まちづくりのテーマとして位置付けることになる。地域の課題を解決し、目指すべき地域(まち)のイメージ(目標)を実現していく取り組みである。その流れは以下である。

① まちの現状を知る(住民参加の拡大)、② 問題の整理、資源の発掘、③ 将来像の確定(地域イメージ)、④ まちづくり政策・計画の策定(短期・長期計画)、⑤ まちづくり実践

#### 2. まちづくりの主体

まちづくりを実践するまでの過程の中心たる、まちづくりの主体は、以下の団体である。

- ① 地域住民自治組織：町内会・自治会、コミュニティ組織、各種地域の層別組織
- ② 行政が設置する住民協議会(まちづくり協議会)、各種行政協力委員会
- ③ NPO・ボランティア組織：非営利の自主的なまちづくり組織
- ④ 情報の交流：地域ニュース、パソコンネットワーク
- ⑤ イベントの設定：人と地域をつなぐコミュニケーションの場(祭り、各種行事)

### 三. 住民参加のケーススタディ

#### 1. 蕨市

##### ① 概要

蕨市は、埼玉県南部に位置し、人口 72,017 人、面積 5.09 平方キロメートルで全国最小の市であり、日本一の超過密都市である。1974 年から市民運動の拠点となるコミュニティセンターを市内 5 地域に建設、現在では各コミュニティセンター(略称コミセン)単位に、地域の代表からなるコミュニティ委員会、コミュニティ協議会を中心に活発なまちづくりが展開されている。こうしたコミュニティ型住民参加方式は蕨方式と呼ばれ、市民参加のまちづくりの典型として、全国的に注目されている。

## ② まちづくり条例

蕨市では、1988 年 4 月、全国で初めてのまちづくりの総合条例として「蕨市まちづくり条例」を制定した。同条例第 1 条に示されているように、同条例の特徴は、「住民参加によるまちづくりを推進し、安全でうるおいのある良好な環境を形成する」、住民参加のまちづくりにある。したがって、市当局の姿勢も、「まちづくりの主人公はあくまでも市民であり、行政は市民が考えたまちづくりを実行に移す役割を担っている」ところに終始している。

## ③ まちづくり協議会

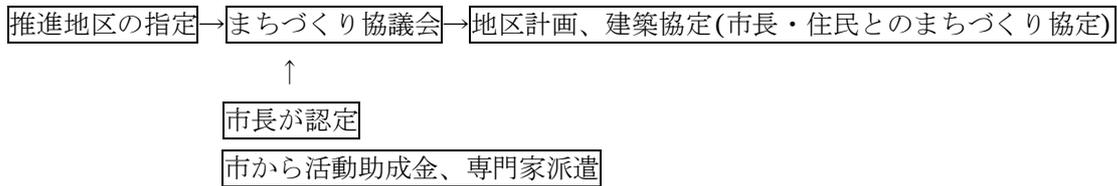
同条例では、このような考え方を踏まえて、まちづくりを実践する地区を推進地区に指定し、その地区に「まちづくり協議会」を設置して、その地区のまちづくりの目標として「まちづくり方針」を決めていくというプロセスをとっている。

とくに推進地区の指定については、1. 地域住民自らがまちづくりの必要性を認識したうえで、市長に対して自分たちの地区を推進地区として指定するよう申請する方式、2. 市長が直接まちづくりを行なう必要があると判断して指定する方式、の 2 種類があるが、現在ある 6 つのまちづくり指定地区はいずれも住民が主体的に申請したケースであり、住民参加意識が市民の間に定着している。

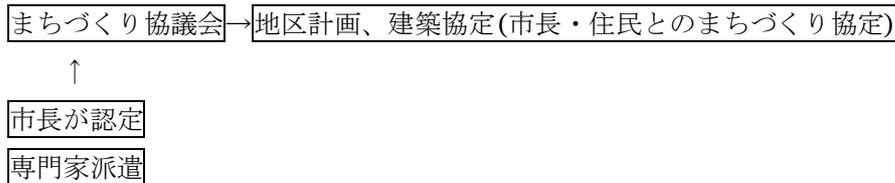
まちづくり協議会は、「良好な環境の形成を推進することを目的として推進地区住民等が設置した団体」(条例第 6 条)である。元来まちづくりは、地域住民が全員で取り組むのが理想であるが、それは事実上不可能なため、次善の策として地域の代表者を選んで常設の検討会を組織する必要が出てくる。この検討会がまちづくり協議会である。

したがって、まちづくり協議会の会員には、地域の代表たる資格と自発的参加が求められる。このため条例でも、地区まちづくり協議会の認定条件が厳しく定められるとともに、市長はそのような条件に該当する団体を地区まちづくり協議会として認定し、協議会の活動に対して 1. まちづくり協議会活動費の一部助成、2. まちづくり専門家(コンサルタント等)の派遣、3. 技術的援助、などの各種支援活動が行なわれている。

ルールづくりでは、建築協定や緑化協定などを結んで、地区の景観や緑化を進める一方、地域住民相互間で守るべきルールを決めていく。またここには、個性あるまちづくりを進めるため条例に盛り込まれた地区計画の活用も含まれている。



## 2. 神戸市



## 3. 世田谷区

「協議会の認定制度、区長との建築行為等の事前協議協定の締結」の規定を削除した。これは、協議会に参加していない住民の権利を保障する目的で行われた。また、地元自治会や非認定協議会からの批判があったものと推測される。この点は、今後の調査が必要である。

## 四. まちづくり条例の政策的意義と法理

### 1. まちづくり指導要綱

以上のように、先進的な自治体ではまちづくり条例により、住民参加の仕組みが機能している。

この背景には、まちづくり指導要綱による行政指導の限界があった。地域住民との事前協議制については、多くの要綱において事業者は開発行為を地元自治体に届け出る一方、周辺住民にその内容を説明し、開発行為によって地域の環境にどう影響するか等について住民と協議し、何らかの合意を得たうえで開発計画に着手するなど住民参加の道を自治体レベルで開いた。しかし、**1980** 年代になって武蔵野市の宅地開発等に関する指導要綱に関する裁判で違法判決が出たのに代表されるように、内部規定である指導要綱の法的拘束力の問題が顕著になってきた。

### 2. まちづくり条例

そこで、数多くの自治体でまちづくり条例が制定されることになる。しかし、ここでも上乗せ条例の限界が指摘されている。

例えば、大分県湯布院町の「潤いのあるまちづくり条例」に、当初都市計画法や建築基準法より厳しい高さ制限を盛り込もうとしたが、建設省では「都市計画法や建築基準法の範囲を越えた規制は認めない」と譲らず、町では条例の案文から高さ制限などの法律を超える規定をはずさざるを得なかった経緯があるという。

国の都市計画中央審議会答申(**1998** 年 1 月)では、「都市計画法は、規制内容が地域によって異なることが見込まれるような場合については、条例に委任することを明示しており、それ以外の

場合については、法律の規定と異なる条例の制定は許されない」との立場に立っている。この立場は、都市計画が自治事務化されても維持されている。

このような国の立場の基本は、都市計画は土地所有権の制限であり、この制限は、公平性を保つために国しか行なうことができないという伝統的な「国家高権論」である。この理論にもとづく限り、自治体の条例は法律の委任がない限り禁止される(山崎, 2000)。

判例を見ると、奈良県ため池条例事件(最大判昭 38・6・26)では、憲法 29 条 2 項\*にいう「内容」規定ではないから条例による規制が許される、あるいは、29 条 2 項にいう「法律」には条例も含まれているから本件規制は合憲だとも言っていない。公共の福祉の観点から制限を余儀なくされるような財産権の行使は、憲法上も民法上もそもそも「財産権」の行使とはいえないから、憲法 29 条違反の主張そのものが成り立たないとしている。この判決に対しては、論旨が不明確であるという批判が多く、財産権を制限する上乗せ条例について、判例の立場も確立していないと言える。

このような状況にある、まちづくりの分野では、国の法令との関係で、規制力の強い条例をつくることは困難となっている。まちづくり条例の多くが抽象的な条項に終始しているのはこのためだとも言われる。

\* 「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」

### 3. 真鶴町の上乗せ条例

#### ① 概要

真鶴町は、東京 100 キロ圏内に位置する人口約 9,800 人、面積 7 平方キロメートルの小さな町である。1980 年代後半のバブル全盛期から、リゾート開発ブームに乗って、真鶴町にもリゾートマンションの建設ラッシュが襲った。もともと水不足で、近隣から給水をあおいでいたが申請通り認可すると、全町民に給水することは不可能になる。

このような危機感を背景に町議会は、89 年リゾート開発を抑制するモラトリアムを実施した。しかし、指導要綱による行政指導には法的拘束力がないため、マンション業者が神奈川県に対して建築確認申請を出してしまうという事例があり、その取扱いをめぐって現在も係争中となっている。翌 90 年の町長選挙で当選した新町長が、全国でも初めての「上水道事業給水規制条例」と「地下水採取の規制に関する条例」を提案し、町議会の全会一致で条例を可決した。

#### ② まちづくり条例

91 年初め、町長を先頭としたプロジェクトチームを設置して、あるべき町の姿を描きそれを実現するシステムづくりに乗り出した。検討の過程で、現在の都市計画法等のまちづくりに関する法律は、自治体が地域特性に合ったまちづくりをするには不都合な法体系にあり、町づくりの独自の基準を定め、地域環境に合った開発を誘導して豊かなまちづくりを進めるには、自主的な条例を制定する必要がある、ということになった。こうして、1993 年、まちづくり全般に対する考え方を含め、まちづくり試作を総合的に体系化した独自の「真鶴町まちづくり条例」が制定

された。

真鶴町は、町内全域が都市計画区域に指定されていたが、用途地域はそのうち約 7 分の 1 に過ぎなかった。このため条例では、白地地域と言われる無指定地域を含めて独自の用途規制を行なうこととなった。

同条例では、公聴会で提出された意見等に対して報告書を提出し、これを縦覧しなければならないほか、町民及び建設行為者は「報告書の内容に不服がある場合は、議会に対し建設行為の当否について書面による意見を附した上、議会の議決を請求することができる(第 23 条 2 項)」とされている。すなわち『まちづくり計画』の妥当性を町は住民に説明する義務を負っている」点で、手続の過程における住民参加がはっきり明示されている。

都市計画法体系の中で不安定な状態におかれている自治体のまちづくり行政が、その不安定な状況乗り越える理論がデュープロセスなのである。とくに土地利用規制基準についても真鶴町では独特の哲学がある。

すなわち、同町では、農地と住宅が共存しているところもあって、現行のような全国一律の地域別土地利用規制(ゾーニング)で規制し、誘導することは困難であるばかりか、新たな指定によって豊かな町の環境を破壊する方向をまねきかねない。したがって、真鶴町の環境を守るためには、真鶴町の独自の「土地利用規制」を策定するしかないことになる。

このため、条例では、可能な限り都市計画法に基づくゾーニングを活かしつつ、白地地区も含めて独自の規制を行なうとともに、それぞれの地区で建蔽率、容積率、高さ制限などの独自の基準を設けている。

#### 4. 住民参加に関する都市計画法令

以上のように、まちづくり条例には違法性の疑義が付きまとっている。一方で、住民参加に限ってみると、条例への委任を規定する条文がある。

都市計画法 16 条第 1 項に「都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」とある。しかし、現実には地域住民に対する都市計画案の縦覧は義務づけられているとはいえ、公聴会については、開催するか否かは知事や市町村の権限で、住民の反発が強そうだと判断すれば開かないことが多い。そのうえ、ほとんど案が決まってから最後のだめ押しにひらかれ、都市計画を立案した当局が住民の意見陳述を開いて帰るだけで、計画の案をめぐる実質的な対話あるいは討議はまったくないというケースが多い。都市計画法上の住民参加は著しく形骸化されていることが分かる。

一方で、都市計画法第 16 条第 2 項は、地区計画等の作成手続の明示およびまちづくりの推進等を目的に制定されている。都市計画法 16 条第 2 項では、「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」と制定手続について規定している。このようなまちづくり条例の意義は、環境、景観、

土地利用の調整の必要性とも関連をもちつつ、特定地区のまちづくりを住民主体に促進することができることにある。

以上のように、法令では不十分になる恐れが強い住民参加の手続きを、条例によって整備することが可能になっている。

## 五. 結論

まちの現状を調査し、計画を策定し、実践するという一連のまちづくりの流れにおいて、主体となるのは住民団体であることが望ましい。中でも、まちづくり協議会は、地域の代表として民主的正当性を備え、行政との連携も進んでいるため、実効性が高いと考えられる。まちづくり協議会が市長から認定され、活動助成金や専門家などの支援を受けた上で活動を行なう。その上で、協議会と市長が地区計画、建築協定を結ぶというモデルはベンチマークとなるだろう。

これら住民参加の仕組みを制度化しているのがまちづくり条例である。この背景には、法令の不備があり、まちづくり指導要綱からまちづくり条例へと続く自治体独自の取り組みがある。

住民参加に関しては、先進的自治体を中心に、法令の委任による条例の整備が進んでいる。しかし、デュープロセスという言葉に表されるように、住民参加は手続きであり、あくまでも手段である。目的は、住民にとってよいまちづくりにある。そのための土地利用規制に関しては条例の限界がある。また、住民参加に関する条例の整備が進んでいない自治体が大部分である。従って、今後は、以下の対策が必要である。

① 財産権への規制をとまなう、土地利用規制に関する法令の強化(規制強化)により、欧米と同程度のナショナル・ミニマムを確保する。

② 規制強化を正当化するために、先進自治体で行なわれている住民参加手続きを立法化する。

以上

## 【参考文献】

山崎丈夫『まちづくり政策論入門』、自治体研究社、2000、P. 80-94、106-121。

国民生活センター『まちづくりと住環境整備の課題 まちづくり条例と宅地開発指導要綱を事例として』、国民生活センター、1995 P. 7-56。

日笠端『都市基本計画と地区の都市計画』、公立出版、2000、p. 55-97、129-168、(市町村の都市計画 3)。