

# 分権・参加と都市計画

## ◆ 全体概要

- 1 地方分権改革により、国と地方は対等な政府間関係になり、都市計画も自己決定・自己責任に基づく自治事務になった。この意義を十分理解し、法令を地域特性に適合するよう自主解釈し、また、憲法や法律の趣旨目的を達成するため、条例の能動的な制定が期待される。
- 2 都市計画の参加についても、法令や条例に基づき、検討・討議⇒決定・実施⇒評価・見直しの各段階における参加を保障するような制度が望まれる。
- 3 都市計画法は、地域の個性を伸ばし、自治体や市民の力量を高めて、それを引き出す方向に改正すべきである。

最初に、主催者の東大まちづくり大学院コース長の大西隆先生が、連続シンポジウムを開催した趣旨や背景について説明を行った。その後、プログラムに沿って進行した。

## 第1 基調講話

### 「分権時代の法律と条例の関係」

—都市計画・まちづくりの視点から—

上智大学教授 北村喜宣氏

### 1 第1次地方分権改革の前後での「法律と条例の関係」

#### ① 地方分権改革の意義

地方分権改革の意義を一言で言えば、憲法 65 条からの解放である。永い間、地方公共団体の事務は、憲法 65 条の「行政権は内閣に属する」に含まれると解され、自治体は内閣の一機関に過ぎない扱いを受けてきた。機関委任事務はその最たるものであった。これが、分権改革を踏まえ、地方公共団体は、政府の一機関ではなく、国と同等の地方政府であることが明確になった。つまり、日本国は、内閣による中央政府と自治体による地方政府から構成されていることが法令上確認されたのである。憲法制定以来、53 年遅れの実現であるがこの意



北村喜宣先生

義は大きい。

#### ② 相変わらずできないこと

しかし、地方政府だから、分権だから何でもできるという訳ではない。法律違反の事務ができないことは分権前後で変わらない。しかし、法律に違反するかどうかの判断は、分権以前は霞ヶ関の役人が決めていた。都市計画法は旧建設省の役人が決めていたが、分権後は裁判で決着することになった。分権改革により法令の解釈権も国と地方が対等になった。今日は、私には馴染みの薄い都市計画業界の皆様だが、是非とも身につけて欲しいことは、「全ての法律は、憲法 92 条に適合していないと違憲無効である」ということである。特に、都市計画法は分権改革に合わせた抜本的改正を行っていない。そのため、現行法を漫然と以前と同じように解釈すると憲法違反になる場合があることを肝に銘じていただきたい。

#### ③ 新たに出来るようになったこと

次に分権改革で新たにできることは、地域特性に適合するように法律を自主的に解釈運用すること。法律の趣旨目的をよりよく実現するために、法令を解釈し、必要があれば条例を制定してこれを補うことが自治体に期待されている。このあと紹介するが、抽象的な法律の規定に対して条例で確定した解釈を与えるという能動的な対応もできるようになった。また、法律の趣

旨目的を達成するため、許可基準を条例で横出しするような取り組みも行われ始めた。こうした取り組みは、法律が達成すべき目標を自治体が審査基準・処分基準で具体化する行為であり、個別法でそれができるという明示的な規定は不要である。その根拠は憲法 94 条である。

#### ④条例は万能か

条例は万能か。そうではない。合憲的な法律に違反する条例は違法であることに変わりはない。法令の目的を阻害するような条例も違法である。また、当然のことながら、平等原則や比例原則にも縛られる。従って、例えば、規制の必要性がないのに無茶苦茶な土地利用規制をすとか、開発事業の住民同意制度を設けるというのは比例原則に反していると言わざるを得ない。

次に法律と条例はどういう関係にあるのか。例えば、法令上国の事務となっても、当然に自治体の対応が排除されるわけではない。憲法に「国民」と書いてあるから、これは国の事務だという人がいるが、決してそうではない。憲法第 3 章（第 10 条～第 40 条）の「国民の権利及び義務」は、国民と規定しているから国の専管事項ではなく、国と地方の共管事項である。皆さんの関心が高い土地利用規制の根拠となる憲法第 29 条 2 項は「財産権の内容は公共の福祉に適合するよう法律で定める」と書いてあり、法律であって条例とは書いてないから条例では財産権規制できないということでは決していない。条例による土地利用規制は、憲法 29 条 2 項と憲法 94 条の問題であり、国が行う場合は法律だが、地方が行う場合は条例に基づいて行われる。

また、法律で一定の規制がある事項について、重ねて条例で規制ができるのかをよく問われる。二重規制の問題だが、法律がこれを許容し、条例に特別の意義があればよいという最高裁判決が出されている。

## 2 地方分権改革推進委員会勧告

第一次地方分権改革で、なぜ法令改正が出来なかったか。それは時間がなかったからに過ぎない。機関委任事務を廃止して、これを自治事務と法定受託事務に振り分けるのに精一杯で、現行法をどう改正するかまで辿り着かなかった。だから「未完の分権改革」「未完の法令改革」と言われる。そのため、現在ある法律の多くは、自治体の自己決定や自律的決定を妨げている側面が強い。地方分権改革推進委員会は、これを個別撃破主義、つまり一つ一つ撃破していこうとしているが、膨大な時間がかかることになる。最終的には、地方分権改革一括法に落とし込むというシナリオだが、法律の数が膨大なため、手付かずの法律が残り、その結果、これによる法律の縛りも残るだろう。条例は法律で明示的に制定していいと書かれて始めて可能になるというのがこれまでの霞ヶ関の認識である。

この結果、自治体が法律の運用を地域特性に応じて行いたい場合、法律や政省令の存在が大きな障害になる場合がよくあり、自治体はどう対処すべきが大きな論点になっている。

## 3 地方分権時代における

### 「政策法務」という発想

#### ①自治体政策を法律実施で実現する

次に、自治体が法律を運用する場合、いかに自治体の政策を法令実施により実現していくかが重要であり、これを「政策法務」と呼ぶ。実際、法律の運用にあたって独自の工夫をすることは、分権以前の機関委任事務では出来なかった。しかし、分権後はこれができるようになった。そうすると、都市計画法改正の制度設計の基本思想は何か。私は、法律・政省令という第一次決定と条例・規則という第二次決定の合わせ技で、住民の福祉を高めることと考える。

#### ②政策法務の発想

自治体職員の義務は、法令の趣旨を踏まえ、これを自主的に解釈して住民福祉の向上を図る

ことにある。地域特性に適合するよう法律を解釈運用することは憲法第92条の要請でもある。一例をあげよう。横須賀市では、都市計画法の開発行為の定義を独自条例で行っている。都市計画法では、「開発行為」の定義を「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義しているが、これに市の地域特性を踏まえ、横須賀ではこういう行為が開発行為に該当し許可の対象になると規定した。もう一つ、横須賀市では、「横須賀市宅地造成に関する工事の許可の基準及び手続きに関する条例」を制定し、宅地造成の許可基準を、法令で定められた技術基準の他、資金資力の信用性を独自基準として付け加えている。許可基準の横出しであるが、これは、資金資力のない事業者が工事中で倒産して、危険な造成現場が放置されることを防ぐ目的であり、宅造法の趣旨にも合致する。横須賀市の考え方は、付加することを法令が特段禁止しているわけでもなく、法律の趣旨にも合うのだから条例化したというに過ぎない。この結果、同じ内容でも、横浜市では許可がおりて、横須賀市では許可が下りない場合があるが、分権では、こうしたことが当然起こるのである。

このように、政策法務とは、分権時代の法環境を最大限に生かして豊かな地域づくりをめざすことにある。

また、地区計画の届出に関して勧告を行っても従わない場合、その事実を公表することは都市計画法では書いていないが、条例に公表する



会場の風景

旨を規定することは何ら問題ない。自治事務として法令の適正な執行を確保する実施条例であるからである。また、建築基準法の地区計画制限条例で、建ぺい率・容積率の政令下限を超えることができるか。形式的には違反になるが、その数値が本当に地域の実情に合わない場合、あるいは合理的な理由がある場合には、疑問をもつことになる。

#### 4 法律・条例と財産権の制約

##### ①人権保障の重層性

そうすると法律と条例の役割分担、国と地方の役割分担がどうあるべきかという議論になる。その場合、国は防衛とか通貨とか司法とか国でしかできない事務を通じて国民の福祉を向上させる義務があり、地方は地方自治を通じて住民福祉の向上を図る義務がある。従って、憲法第3章の国民の権利及び義務に関する仕事は、国の仕事でもあり、地方の仕事でもあり、国と地方の共管事務であることが解る。それ故、憲法29条の財産権規制も国の専管事務ではなく、国と地方の共管事務であり、いかに適切な役割分担をするかがポイントである。都市計画法の改正にあたっては、同様に国と地方の役割分担をどうするかが重要になる。分権以前の機関委任事務の時代でも、法令上、都道府県知事に権限があるように法律は書いてあるが、その知事は国の下級行政機関としての知事であり、選挙で選ばれた固有事務の知事ではない。同じ知事でも分権前後でその性格が全く異なることを留意していただきたい。

##### ②「委任」を考える

次に「委任」という言葉をよく聞く。私はこの言葉が嫌いである。また「都市計画高権」というよく解らないことばも聞くが、憲法上、何の根拠もない。そもそも委任の根本は「自分のモノ」を相手に委ねる行為であり、機関委任事務の時代は別にしても、分権後の自治事務の時代に委任は法理論上成り立たないというのが法学界の半ば常識になっている。どこの都市計画

課の人はいつも委任ということばを使うのでその都度「違う」と言っている。今日は都市計画課の皆さんが多く集まっているいい機会なので改めて「違う」と申しあげる。かつて西村幸夫先生にこの話をしたら、どうしてこうなったのでしょうかと言われたので、東大の都市工が悪いからではとっておいた。都市計画法でも、開発許可基準やその上限値を規定しているが、これは、国が全国的観点から補償不要の範囲を示したと理解すべきで、これを越えることを禁止したと理解する必要はない。公園広場の6%について言えば、合理的な理由があって比例原則に沿っていれば8%でも10%でも適法だと考えたいし、また、必要性がないのに6%と規定するのは違法だと考える。法律が、地域特性の異なる自治体に一律の基準を示すのは、オールジャパンの平均はこんなところかなという標準を示しただけである。標準法説と言われているが、自治体はこれを自らの責任で変えてもいいし、変えなくてもよい。どちらにしても自ら決めることが自治である。

## 5 まちづくりにおける「参加」の法的意味

### ①「単なる参加」と「法的根拠のある参加」

そうすると自ら決めることの重要性、参加の手の重要性が浮かびあがる。皆さんご存じの国立の大学通りマンション事件最高裁判決では、景観を守り育てることの利益とこれに伴う財産権の規制は「民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定される」という判断をした。つまり、単に町内会の皆さんが集まって景観はこう守ろうというのではダメで、法律や条例に基づいた参加や手続を行って始めて、その利益が守られ、第三者に制約を課すことができるという内容である。それゆえ、参加の法的枠組みをどう制度設計するかが大事になる。

また、鞆の浦の景観訴訟が認められて、なぜ止まったのか。それは瀬戸内海環境保全特別措

置法に、参加に基づいて策定された国の計画があって、鞆の浦は重要だと位置付けた。さらに、公有水面埋立法には、この法定計画を踏まえて運用しなさいという規定があるため、それに適合しない鞆の浦の計画には、埋め立ての許可を下ろすなという訴えが認められたのである。このように、法のネットワークを張ることも大事である。

### ②一般的画一的基準と個別的地域的基準

まちづくりがキーワードになっているが「まちづくり計画」にいかにか法的拘束力を与えるか。特に、定量的ではなく、定性的になりやすい計画に強制力を付与させるにはどうしたらよいかということになる。行政法の目的の一つは、予測可能性を与えることにある。「事前明示型ルール」と「協議・調整型ルール」の中間的なものが求められているのかも知れない。これまでの事前明示型ルールは、住民にとっては、誰かが勝手に決めたモノという意識である。都市計画法の改正では、住民参加によって、事前明示型のルールを定める仕組みがインプットされればよいと思う。後出しジャンケンや個別に拒否権を付与するルールは認められない。

## 6 模索される「法律と条例とめぐる国と自治体の適切な役割分担」関係

今年8月の国土交通省の都市計画制度小委員会のペーパーは、10年前の問題意識と全く変わらず「ちょっとな一」という想いがした。内容は資料のとおりだが、都市計画の規制は全国的な公平性、或いは広域調整、住民・利害関係者に対する適正な手続保障の観点から、一義的には、法律に基づく都市計画、法令に委任された条例によることが望ましいというのが国の基本的スタンスである。国から見れば、委任条例は勝手にさせない、国の考えた範囲で泳ぎなさいということで、緩やかなメニュー主義と言っている。

横須賀市の宅造条例は、法律目的の実現を図るために、法律に明示されていないことを市の

責任で行っている。これが横浜市や三浦市に迷惑をかけていれば違法だが、そうでなければ憲法の趣旨に照らして適法だと考えられる。法学者の半分位は、法律に書いてあって始めて可能になる明文規定説を主張するが、分権時代の法理論からは説得性が乏しい。私は、法律に明示的に書いてなくても、憲法や法令の趣旨目的に照らして合理性があればそれは許容されると考えたい。私のお話は、法学界では少数派だと思うが、今日は布教活動ということもあって来た。

現行の都市計画法も明文規定説をベースにしているが、それは、古い時代の機関委任事務を前提にした発想でつくられているからである。しかし、今回のシンポジウムが、当然のごとく機関委任事務時代の発想ではなく、分権時代の発想に立って法令改正の議論が行われることを期待している。

## 第2 事例紹介

東京大学大学院都市工学専攻 松本 昭

### ①都市計画提案制度を支援する仕組み

練馬区や国分寺市では、まちづくり条例において提案団体の拡充や提案面積の引き下げを法令の委任に基づいて定めている他、専門家の派遣制度や都市計画情報の提供など



松本昭氏

の提案を支援する仕組みを条例で設けている。また、都市計画の提案が出された場合、審査プロセスにおける住民参加の保障と審査・決定手続の透明化を図るため、説明会の開催や意見書と見解書の提出等の規定を定めている。

また、練馬区では、住民等が都市計画提案を行いやすくするため、法定の都市計画提案制度の提案要件を引き下げて、土地所有者等の 2/3 以上の同意を必ずしも必要としない柔軟な区独自の仕組みを制度化した。

### ②住民主体のまちづくりを支える仕組み

横浜市では「みんなで作ろうまちのルール」というコンセプトの下、地域まちづくり推進条例を制定して、住民主体型のまちづくりを多面的に支援している。具体的には、コーディネーター派遣、まちづくり活動助成、まちづくり整備費補助の三つで、立ち上げ⇒計画⇒実施をトータルに支援する仕組みを定め、地域まちづくり支援団体（8 団体）とまちづくりコーディネーター（74 名）との協働でこれを行う体制を築いている。

### ③特別用途地区の活用

札幌市では、地域特性に応じたまちづくりを進めるため、市街化区域の約 40%、9515ha に特別用途地区を指定している。例えば、戸建住宅が中心の第一種低層住居専用地域（容積率 80%）の区域では、良好な戸建住宅の住環境を保全するため、アパートなどの共同住宅の容積率を 60%に引き下げるなどの規定を設けた。

### ④住民主体のまち育ての取組み

世田谷区の成城学園や玉川田園調布では、住民主体の自主的なまちづくり規範（成城憲章、玉川田園調布まちづくり協定等）が制定されている。世田谷区では、まちづくり条例の改正作業を進めており、こうした地域環境価値の維持向上に向けた多様な住民活動を、エリアマネジメント活動として捉え、こうした運動の支援や連携を条例改正の内容に取り入れる方向で検討を行っている。また、マンション開発に伴う紛争等が事前に予想できる地区について「先駆け課題発見型まちづくり地区」を指定して、地域のまちづくりのあり方が事前に検討できるような仕組みの創設を検討している。

## 第3 パネルディスカッション（第一部）

明石：これからパネルディスカッションを始めたい。昨年6月の地方分権改革推進要綱では、都市計画決定にあたっての国の協議・同意の廃止や縮小、都道府県から市町村へのさらなる決定権限の移譲をうたっているがこれは、現行制

度のまま行政機関間の事務分担の見直しに留ま  
っており、制度そのものには言及していない。  
一方、民主党のマニフェストでは「法体系の  
抜本的見直し」をうたっているが、「建築基準法  
を単体規定に特化する」という記述以外は具  
体的な中身に触れていない。

そこで、各パネラーの皆さんから、本日の趣  
旨を踏まえ、どういふ分権・参加の制度改革が  
求められているか、お話しいただきたい。

### 地域主権の都市計画法の 立ち位置、役割をどう考えるか

NPO 法人シーズ代表幹事 林泰義氏

私は、市民まちづくりの目線とNPO目線によ  
る日常の知見から、都市計画法の本格的見直し  
への取り組み方についてお話したい。

#### 1 ロードマップ方式の提案

分権改革、あるいは地域  
主権の進展に伴い、遠から  
ず都市計画権限が、全面的  
に基礎自治体と市民・NPO  
等の多様なステークホルダ  
ーに配分される時代がくる。  
明と実践への呼びかけであ  
り、3つの提案をしたい。



林泰義氏

第一は、改正プロセスを全国的な市民参加に  
よるロードマップ方式で行うこと。第二は、こ  
のロードマップ方式は、21世紀型都市計画制度  
づくりにふさわしい参加方式とその実行資源を  
創出すること。第三は、このプロセスを徹底公  
開すること。公開による議論が、自治体、市民・  
NPO等と国会、行政との共有のロードマップ  
案へと育っていくことである。

現在の改正プロセスは国土交通省の設定プロ  
セスに従う以外の選択肢がない。これに対して、  
もう一つ、自治体、NPO・市民等のイニシアテ  
ィブによる検討プロセスを選択肢として持つこ  
とが、改正内容を豊かにし、地域主権の都市計  
画に結びついていく。こうしたロードマップに  
沿って新制度を創り上げるという提案を、この  
シンポジウム参加者が、どう評価されるかをア  
ンケートに記入して頂き、会場の出口で渡して

いただければ幸いである。

#### 2 提案に至る背景と考え方について

ここでは、この提案がなぜ必要と考えたかを、  
論点を挙げて述べる。

**論点1** 改正プロセスの革新—改正への市民  
参加の本格化（ルーティン化した制度改正過程  
の限界）

国土交通省が進める制度改革は、専門家を中心  
とした審議会の検討を受けて、所轄官庁が法  
改正のたたき台をまとめる、ルーティンの行政  
過程である。この枠組みでは、社会環境に対応  
した新たな制度の芽を生まれるが、1968年法の  
枠組みを出ることができない。今は1968年法の  
枠組みを超えた発想が求められている。こうした  
状況を考えると、市民参加が極めて限定され  
た都市計画法改正のルーティンのプロセス自体  
が、ガラパゴス状態になっているのではないか。

**論点2** 都市計画は市場経済の寵児であり、時  
に地域破壊のブルドーザーでもある。高度経済  
成長時代、都市計画は住民の頼もしい味方であ  
り期待される存在であった。しかし、社会が変  
わり、日本の都市と農村は、荒廃地域が拡大し  
街なかは空洞化して、相当深刻な状況に置かれ  
ている。こうした中、都市計画は、国民生活か  
ら、見えない、知らない、判らない遠い制度にな  
ってしまった。住民が都市計画制度をはっきり  
認識するのは、多くの場合、輝かしい大規模複  
合開発等の出現に際してか、とんでもない事態  
をひき起こす敵役として、住民の眼前に登場す  
る場合である。これは、突然起こる災害に似て  
いる。地方都市の伝統的市街地や自然環境は、  
地域再生のかけがえのない資源だが、例えば新  
たな道路整備がその資源を破壊する。下北沢や  
鞆の浦の例を見れば、金の卵を産む鶏を殺して  
たった一個の金の卵をとるような話である。都  
市計画行政の立ち位置が問われる局面であり、  
本格改正の基本課題でもある。

**論点3** 地域再生の動きは、主役の交代とコミ  
ュニティの新しい可能性を鮮明にしている。村  
上の人形さま巡りや長浜の黒壁などの地域再生  
の取り組みは、住民発意の活動とこれに応える住  
民組織、地元の事業者や事業者、福祉・医療法人、  
NPO等が中心的役割を果たしている。これら

の活動で都市計画は、ときおり脇役を演じるが、その存在感は希薄だ。新たに舞台に登場したこれらの地域再生主体を都市計画はどのように下支えし、協働し、あるいは役割分担して地域再生に力になれるかが問われている。

**論点 4** 専門家の提案は、市民と基礎自治体の地域主権＝全面的分権に帰結する

最近、小林重敬さんの「都市計画はどう変わるか」など、都市計画の新しいあり方を問う提案が専門家から盛んに出されている。これらの底流にある共通の思想は、都市計画制度は、従来の「モノづくりの制度」から「地域マネジメントとその事業主体の制度」に変身することを要請している。そのために、市民などの多様な主体が中心になって巾広い行政をヨコつながりにする。こうした要請は、市民自治、基礎自治体の自治、地域主権によって実現するものである。

**論点 5** 全国的な市民参加による提案はどのようにして可能か

市民が身近な非営利法人格 **NPO** に関わることにより、市民の関心が高まり、市民参加による環境が整うこともある。都市計画は、利害関係の複雑な領域であるので、広範な市民と専門家の参加と討議の空間をどうマネジメントしていくか、各地で経験と技を培ってきたまちづくり、都市計画実践者等の力量が問われることになる。

結びとして、これまでのお話は、今回の連続シンポジウムの企画者の意図からは、意図的に脱線した内容となっている。しかし、都市計画行政の立ち位置について都市計画行政担当者と市民の認識のギャップが、最近一層、開いて来ているように感じている。1968年法が、鮮やかに旧法を超えた経緯をもう一度振り返って見るべきではないか。当時の飛躍を、私流に表現したのが、本格改正への全国的市民参加の提案である。どのような反応があるか、空振りか、ホームランか、当たりそこねの凡打か、わくわくしている。

### 分権化と参加化の並行的改正に向けて

東京大学准教授 小泉秀樹

「分権の促進」と「参加の促進」の双方から論点を提示して、両者の位相についてお話する。

#### 1 分権化の論点

一つは、まちづくり条例が定着しつつある状況で、景観法ができて制度設計の再構築を迫られたり、許認可権も、都道府県、権限のある市町村、権限のない市町村に細分化されていて、誰が空間形成に責任を持つのか解らない曼荼羅状態の様相を呈している。

二つは、法改正で都市計画のカテゴリー変更が行われるたびに自治体はその対応に労力を割くことになり、それが創意工夫に満ちた計画行政を阻害する要因になっている。都市計画は自治事務といっても法令改正の下請け業務を行っているに過ぎない。

三つは、住民参加で決めた都市計画が、建築基準法の一律的な緩和措置のより、台無しになって地域環境が破壊される。

こうしたことのない都市計画法改正にしなければならない。そこで、これらの課題を踏まえると、都市計画法は「枠組み法」「支援法」という性格に特化して、包括的に権限移譲を行い、自治体の自主的なまちづくりを支える役割に徹するような抜本的な改正をしたのだろうか。地方は力不足や人材不足で任せられないから国が行う、やりたい自治体は法律の範囲の中でやっという発想から抜け出し、まずは地方が行うことを原則として、できない自治体は県等が代行するという分権の発想に改めるべきだ。

#### 2 参加化の論点

次に市民目線から参加の課題を取り上げる。

一つは、分権の有無に拘わらず、市民の意向が都市計画に上手に反映されていないのが実情であろう。それは、1968年法の参加の規定が極めて脆弱であり、近代的な公共的意思決定制度さえ未完のまま現在を迎えていることにもよる。また、新しい公共という発想に基づき、都市計画の提案制度が構想され、私も林先生とともに法令改正に関わった。私たちは、1/50以上の連



小泉秀樹氏

署による条例制定請求権が地方自治法にあることを理由にして、2/3以上の地権者要件を外してほしいと要請したが認められなかった。都市計画事業の申請認可の考え方を背景にして同意要件が入ってしまった。仮に同意要件が必要な場合でも自治体はそのルールを条例で定めればよいと考える。提案制度の制定後、国分寺や練馬区では、まちづくり条例の中で、この提案制度を市民に近づける、柔軟化させる仕組みを構築した。

次に建築基準法に関わる問題がある。日本の建築行政は、建築させる・開発させる側に寄りすぎているように映る。それは、事前明示規制が緩すぎるために、事前に計画内容が解らないということにある。アメリカの都市計画は弱いと言われるが、日本より10倍、いや100倍は強いと思う。日本でも、基準の厳格化とともに計画協議の議論が必要であろう。

### 3 意思決定の3つのステージと参加化

意思決定の3つのステージと言うのがある。公共的な意思決定の過程を研究分析したもので、意味ある参加を保証(敢えて保障ではなく保証)するためには、「フォーラム」「アリーナ」「コート」という各々充実した参加のステージがあり、かつこれらが連携連結することが重要である。

#### ① 討議のステージ…フォーラム

都市計画審議会は下北沢の例を見るまでもなく全く機能していない。市民が全体の1/3~1/5しか入っていないのが現状である。また、討議の前提となる情報公開も日本は全く不十分であり、都市計画基礎調査などを積極的に公開して



会場の風景

いかなければならない。

#### ② 政策形成・決定のステージ…アリーナ

計画提案は、討議からアリーナを繋ぐ制度であり、ステージからアリーナに如何に巧妙に繋ぐかがポイントである。また、議会決定の原則化とか住民投票による決定は最後の安全弁として用意しておくことも必要である。

#### ③ 決定を見直す・問い直すステージ…コート

争訟制度とか行政事件訴訟法は、後日、日置さんがお話すると思う。日本の制度も全く不十分であるが、最近は意味ある判例がいくつか出てきた。

## 4 分権化と参加化の位相

分権化が進んでも、現行の都市計画制度では参加化は進まない。特に強力な官僚統治を行う大きな自治体のことを考えれば、意味ある参加を保障するために、法律で自治体を拘束することもあり得るかもしれない。

参加化と分権化を併行して進めるためには、コストも時間もかかるので、巧妙な意向調整システムが必要とされる。先ほど事例紹介があった世田谷の「先駆け課題発見型まちづくり地区」の仕組みが重要ではないか。これを始めて言ったのは西山卯三先生だと思う。先生は地獄絵を描けと言った。それはマスタープランの事前評価・アセスメントであり、マスタープランにより実現する都市がどういう空間を保障しているのか保障していないのかを市民に解りやすく公開して議論することが大切であり、これがないと参加も具体化しない。マスタープラン段階のこうした参加がしっかり出来ていれば、個別的な参加も大幅に減るし、紛争もぐっと少なくなるだろう。こうした合理的な意向調整の仕組みを考えるべきではないか。

最後に林先生がお話されたロードマップ方式の法令改正には大賛成だ。なぜなら、まちづくりには様々な人が関わっていて、多くの参加を得るためには法改正の手続を事前に明示する必要があると考えるから。その一例として、論点

を明示して例題を設け、広範な議論を行うことを提案したい。

## 分権・参加と都市計画

横浜市まちづくり調整局 吉原綾子

### 1 事業者からの都市計画提案制度

具体的な事例紹介を通して提案制度の課題を明らかにしたい。

#### ①提案制度の事例

例1：都筑区池辺町上藪根地区の例。工業地域に立地していた工場の撤退に伴って“ららぽーと”という商業施設開発を行うため、工業地域を準工業地域に変更し、同時に地区計画をかけて環境の保全と創出を図った例。



吉原綾子氏

例2：磯子駅前の横浜プリンスホテルが撤退した跡地にマンション開発を行うため、事業者が開発提案を行った例。後背地の戸建住宅地に隣接して高さ45mの高層マンションを計画。周辺との調整が整わず一度取り下げて再度提案されている。

例3：市街化調整区域における提案。ホテルも見られる緑豊かな地区を、市街化区域に変更して開発したいという提案だったが、都市マスタープランに適合しない等の理由で採用されなかった例。

#### ②事業者提案の特徴と課題

一つは、提案制度が、民間開発事業の事業手法と化していること。提案は、地区や街区レベルではなく敷地単位での緩和型になる。そのため、地域環境を大きく変容するような提案に周辺住民は混乱し、反対運動が起こりやすい。一方で、大規模な土地利用転換が行われる場合には、事業者と行政、周辺住民が協議・調整を行う良い機会になる場合もある。

二つは、行政が提案の採否を検討するため、事業者と計画調整を行うことについて、市民か

らの不信感を招き、さらに混乱を大きくさせてしまうケースもある。

三つは、こうした課題を踏まえ、市では事前相談制度を設けた。これは、開発事業者が都市計画提案を出すに先だって、提案したい場所や内容等について相談を行うものである。

このようには、事業者が行う都市計画提案は、地元住民を巻き込んだ検討プロセスを経ないで、都市計画の結論だけを提案する性格であるため、住民の抵抗感は強く混乱を招きやすい。そして、その後の計画調整も困難になりがちである。

### 2 住民発意型提案制度

住民発意による提案は、身近な生活環境の保全を目的にして地区計画等の規制を強化するものが多い。そのため、地元案をつくって提案する場合は、約80%以上の高い合意率を求めている。そのため検討期間は3年から5年と比較的長い。住民発意型のまちづくり活動については、市が継続的に支援し、検討活動の進め方や入念な合意形成のとり方について、市やコーディネーターが随時、助言を行っている。なぜなら、住民の中には、2/3以上の合意形成を得るため、やや恣意的なアンケートや強引な進め方を行う場合もあるからだ。

そもそも、まちづくりの検討は、構想段階から、地元住民が協議を重ねながら、段階的に進むものであり、都市計画の結果だけを目的とした提案制度は、市民のための制度となりにくい。そのため、横浜市では、地元の合意が得られたものを都市計画提案として受理せず、まちづくりの要望書として提出してもらい、行政提案の都市計画として手続を進めることとしている。

従って、地元から要望書として出された地区計画(案)について、都市計画決定の適否を検討する場合は、合意形成の割合だけでなく、合意形成のプロセスを詳細に把握して判断を行っている。

明石：各パネラーからのプレゼンテーションを踏まえ、北村先生からコメントをお願いしたい。

北村・：3人のお話を聞いて、都市計画に関する国と地方の枠割分担をどう考えうべきかがポイントのようだ。分権とは、国が太りすぎてダイエットするのだから、ダイエットの目標を定めるべきだ。抜本的改正と言う刺激的な取組みを行う以上、発想を変えて検討したらどうだろう。具体的には、条例制定権ではなく、分権から捉えた法律制定権の限界は何か、法律でできないことを明示する。そうすれば、条例でできないことのネガティブリストができるのではないか。こうした発想は北村少数説だが、今世紀後半には北村有力性に必ず変わるだろう。また条例で定める事項も法律に明示された数値基準ではなく、項目とかカテゴリーなど議会の議決を経るに相応しいなものにする必要がある。

明石：磯部力先生は、少数有力説として自らの主張を話されていた。北村先生のお話も少数有力説と理解させていただきたい。

(休憩)

#### 第4 パネルディスカッション (第2部)

明石：会場からの質問が整理できるまでの間、分権・参加に係る4つの論点について、パネラーのご意見を伺いたい。



明石達生氏

明石：一つは「参加のプロセスにおける条例の役割」をどう考えるか。現在の枠組みは、都市計画法で義務付ける参加手続は、最低限を保障するに留め、参加プロセスの充実は法律よりもむしろ自主条例の独壇場と考えられるが、今後の法令改正において、この関係をどう考えられるか。

林：「参加」については、市民の当然の権利として保障されていることが大前提である。都市計画における参加は、説明会の開催とか公聴会の開催など、行政側の考えで参加の内容や形式が決められてしまっていることが最大の問題である。

北村：自治体が自らの決定手続を条例で加重的に付加することは何ら問題がない。ポイントは、条例で、事業者が行う手続を加重的に付加するには法令の根拠が必要との考え方であり、今回の法令改正の中で、ここにどこまで踏み込めるかが一つの試金石とみている。

林：都市計画の決定権は、市民にも共同決定権があると論理の立て方が必要と考える。

明石：都市計画の決定手続中とか議論をして期間は、暫くそのことを止めるという、いわゆるモラトリアム条項を定めるとしたら、これは法律で書く必要があると考えるが、法律上どう考えたらいいか。

北村：この国の法制局がのけぞるような話題です。基本的には終期を定めてあれば大丈夫。終期が決まっていないものは違憲だと考える。

林：私が提案したロードマップ方式も、いつまでに何をやるという時期を明記した改正プログラムである。

明石：小泉先生がお話されたフォーラム→アリーナ→コートの内、コートの領域について聞きたい。いつまでもコート（争訟）があると都市計画は安定しない。コート（争訟）のことは、都市計画でどのように書くべきと考えるか。

小泉：都市マスタープランなどの行政計画について、異議申し立てを法律で認めることが必要だと考える。用途地域の指定や都市マスタープランの決定は争訟の対象になっていないが、これらも対象にすべきであろう。

明石：次に参加の考え方について聞きたい。例えば、都市マスタープランなど、しっかりした参加を経て決めたものは、中々変更しにくい側面がある。変更する場合も、同様にしっかりした参加が必要と考えるからである。参加のプロセスとその後の変更対応についてどう考えたらよいか。

吉原：軽微な事項あるいは合理的な説明が十分可能な事項については、作成段階と同様な参加の手続を経ることなく、手続負担を軽減して

柔軟に対応してもよいと思う。また、用途地域に基づく建築物の用途制限も、最近の社会環境変化を踏まえ、単純に事前確定型の〇×では判断できないケースも増えてきている。ついては、一義的に判断ができない計画は△として、周辺住民の意見も聞きながら、認定や許可で取扱うような仕組みが必要と考える。まちづくりのガイドラインがあるような地域は、それを手がかりに判断できると思う。

**林：**しっかりした参加ができている地区は、地域力が付き、地域のメンテナンスもできるようになる。

**明石：**次に、自主条例にも行政代執行を認めるべきかを北村先生にお伺いしたい。行政代執行法第2条では、代執行の対象を法律（法律の委任に基づく命令、規則等で条例を含む）」と規定し、委任条例であれば代執行が可能なものの、自主条例では代執行はできず、違反者の罰則はできても強制的な是正には限界があるとも言えます。この点を分権との関係でどう考えたらよいか。

**北村：**初回に相応しいマニュアルな質問です。一言で言えば、自主条例は、地方自治法第14条1項に基づく委任条例と考えればよい。古河市の草刈条例は、自主条例だが代執行を認めた例である。現在の行政代執行法は、昭和23年制定の法律であり、当時自主条例などという認識はなかった。代執行は、土地収用と異なり、前提となる条例が適法で、それに基づく命令が適正であれば、自主条例でも代執行はできると考えてよい。

**明石：**私からの最後の質問になる。例えば、イギリスでは、自主条例の制度はないが、都市農村計画法により全ての開発行為が自治体の許可制になっていて、自治体が力を発揮できる仕組みになっている。日本では、条例制定権はあるが、法律がゆるゆるなので、何かあると自治体が後追いの対応をせざるを得ない。これは分権の力（エンパワーメント）になっていない。分

権的なまちづくりを進めるためには、条例制定権の拡充よりも、法律で全ての開発を許可制にして、許可権限を自治体に与えた方がずっと強力なパワーになるという意見もある。これについてどう考えるか。

**小泉：**許可制にすることは、自治体の都市計画を発展させる側面はあると思う。しかし、イギリスでは、デベロップメントプランの他に、個別の法制度ががんじがらめになっていて、個別の許可制にしても分権面から機能しないと考える。

**吉原：**許可制を考えた場合、地域力が備わっている地区では、地域と行政が同じ着想になることが多いが、地域力が十分でない地域では、行政が独断的に判断することが多い。その結果、行政の裁量権が大きすぎて独走することも考えられる。

**林：**この話に乗る前提は、地域主権の確立が前提でなければならない。熱心な住民参加で都市マスタープランを作っても、宙ぶらりんの状態である。地域力を高める都市計画が最初にあるべきで、そこがないまま、法律で許可制にしても分権は進めない。

**北村：**明石さんの質問には、3発位地雷が入っているので慎重に答えたい。一つは許可制といっても何を入れ込むのかの整理が必要。二つは、許可制は強大な権限の付与なので、これを如何に統制するのかという両輪で考えなければならない。その場合、今の司法に行政裁量の統制を期待するのは難しい。三つは、建築許可制一本で行う場合、許可を行うタイミング・時期はいつなのか。吉原さんがお話した事前手続は不可避である旨の指摘に同感だが、許可手続の前に地域に文脈を読み込んで個別調整と調整するような仕組みが必要と考える。

**明石：**ありがとうございます。それでは、参加者の質問が整理できたようですからご紹介してください。

**事務局：**15人の方からの質問等をご紹介します。

①都市計画提案制度は失敗。手取り足とり支援しないと提案できない提案制度は廃止すべき。  
 ②議会の機能をどう考えるべきか。③都市計画審議会の役割をどう考えるべきか。④都市計画法、建築基準法、景観法の重複規定を整理すべき。⑤再生・活性化に寄与する法改正を期待したい。参加を必要としない都市計画があってもよい。⑥力のない自治体に自主条例をつくらせてもメンテナンスが不安。横浜市で緑地買い取り制度の概要を聴きたい。⑦逆都市化の都市計画とは具体的に何をするのか。⑧地域主権と広域調整について、地域が独自性を発揮することにより外部不経済が発生することについて、広域調整はどうあるべきか。また、法令解釈と判断機関ということで、裁判所以外で判断する仕組みが考えられないか。⑨都市計画＝まちづくりなのか。新しい価値観の都市計画を考えるべきではないか。⑩分権時代における都道府県の役割について、また、北村先生のいう多数派説とはどういう考えか。⑪鍵は平等原則、比例原則にある。これらについて具体的な例示で説明していただきたい。⑫林先生ご提案の市民参加型ロードマップ方式とは自治体と市民やどう動いていくのか。解りやすく説明してほしい。⑬参加と広域調整のバランスについて。⑭税と都市計画をどう考えるべきか。⑮都市計画担当部局の抜本的改革が必要だと感じた。

**明石：**それでは、これらの質問や意見について、パネラーの皆さんのコメントを頂戴したい。

**北村：**多数派説についてお答えする。土地利用規制の内、法律に規定されている事項を上乗せするときは、法律の明示的根拠に基づいて行われなければならないというのが多数派説である。勿論、法律で規定されていない事項について、自主条例で合理的に規制できることは共通している。次に比例原則・平等原則についてだが、何をもちて比例か、平等かが大事であり、国の物差しと自治体の物差しは当然違う。その場合、両者を総合的に判断すべきであり、国から見た



パネラーの各氏

比例原則・平等原則よりも、地域から見た比例原則・平等原則に合う場合が多い。横須賀市の宅造条例は、横浜市で○になることが横須賀市では×になることもあるので、国の平等原則に反するよう見えるが、地域の特殊性や独自性、法律の趣旨目的に照らして許容範囲内であると市は考えたのだと思う。

**林：**市民参加型ロードマップについてお答えする。特に現段階で具体的な工程や手順が決まっている訳ではないが、問題意識のある人が、情報交換を行いながら、論点を明示していくことにより、参加の輪が広がることになる。また、スケジュールや時間の明示が大事で、最長3年だと考える。それ以上の期間は経験上続かない。

**吉原：**まちづくりへの参加は不可欠だが、参加には、時間と労力が必要で、それなりの自覚が要る。行政が綿密に参加のまちづくりを支援するのは、地域が力を付けることでそれが社会的利益（ソーシャル・キャピタル）に繋がると考えているからである。まちづくりのプロセス支援は、地域力をつめるための応援だろう。

また、緑の買取制度については、みどり税を新設し、これを財源にして全市的な重要な緑地は買い取る制度である。

**小泉：**まず、広域調整と参加についてお話しする。広域調整と言うと都道府県が、上から調整するイメージがあるがそうではない。広域調整にも参加の視点、分権の視点が必要であり、分権の中でも広域調整はできる。また、広域調整は、都道府県だけの仕事ではない。市町村相互で行うことも可能である。都市マスタープランをし



会場の風景

っかり作ってあれば、それを拠り所に基礎自治体同士で調整可能となる。既にアメリカでは、市民グループが、広域調整の提案を行っている。日本でも、遠からず市民グループが力を付けて広域調整を提案することになるだろう。

**明石：**各先生、ありがとうございます。それでは会場の皆さんからご質問がありますか。

**会場：**某都道府県の都市計画課の中村です。私たちの県では、まちづくり条例の勉強を重ねているが、自主条例でどこまで規定できるか、きわどい部分はどこまで適法かなどの判断ができる機関や仕組みがあればありがたいと考えている。ご助言をお願いしたい。

**北村：**具体的な案件があればいつでも相談に乗れる。地域や風土により行政指導が効く地域と効かない地域がある。対応の原則としては、行政指導は効かないという前提にたって対応すべきである。自主条例の適法性については、差別的なゾーニングとか、立地禁止に近い規制など、よほど筋の悪い無茶苦茶な条例をつくらない限り、裁判所はダメ出しをしないと考える。東郷町のラブホテル規制条例も最高裁で適法の判断を得た。私に関わった高知県土地基本条例は、市町村の条例に基づく計画に即していないものは変更命令を出して罰則まで付いている。この内容を四国にある国の全ての事務所に照会をかけたが、自主条例はOKということであった。リスク・アセスメントについては、部長がOKを決断できるかがポイントである。

**会場：**さざ波と申します。市町村合併が進んで行政区域が拡大したため、一つの自治体で都市

計画も農村計画もやらなければならなくなった。イギリスではタウン・アンド・カントリープランニング（都市農村計画）という一体的な計画があるが、我が国では、都市計画は国土交通省、農村計画は農水省と相変わらず縦割りで調整が難しい。この線引きの失敗を踏まえ、法制度の観点からご意見を伺いたい。

**北村：**今のご質問については不勉強だが、法律には法益という概念があり、法律で何を守るのかによって法制度が変わってくる。後は小泉先生にバトンタッチする。

**小泉：**法律は縦割りだが、自主条例で行政区域を一体的にコントロールしているものもある。穂高町では規制の緩い都市計画の白地地域をまちづくり条例でコントロールしてきた。長岡も、市街化調整区域、都市計画の白地地域、都市計画区域外が混在していて、こうしたテーマは第2回で議論されると思う。

**北村：**穂高町は合併して安曇野市になったが、ここでは、都市計画区域を外して、全域を独自のゾーニングで定め自主条例でコントロールしようとしている。このためには、長野県が都市計画の網を外せるように、現行制度の法的効果を超える「大なりイコール」の仕組みを創ろうとしている。

**会場：**太田と申します。質問①は私である。都市計画提案制度は評価が別れるが、上手いかかない提案制度を小手先で処理するよりは、オルタナティブとして撤退と言う選択肢もあるというのが趣旨である。

**明石：**ありがとうございます。大変充実したシンポジウムでした。これにて終了します。

(以上)