委任条例と自主条例の役割に関する一考察

—委任規定と自主規定を複合的に定める条例に着目して—

Study on the Functions of Delegatory Ordinances and Voluntary Ordinances

内 海 麻 利*

Mari UCHIUMI

I はじめに

2000年5月『都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律』(以下「改正都計法」)が公布された。この改正では、都市計画制度が地方分権に対応した制度として再構築されることを期待し¹⁾、その実現のための具体的な方策の一つとして条例に委ねる部分、すなわち委任規定を随所に明示している。こうした改正都計法における委任規定の拡大は、委任条例そのものに影響をあたえるだけでなく、法令²⁾の補完あるいは市町村独自のまちづくりを展開してきた自主条例³⁾のあり方にも変化をもたらすことが考えられる。

こうした動きの中、自主条例は地域の要請や課題に対応し、総合的なまちづくりを支える仕組みとして自治体の活用するところとなっている⁴⁾。しかし、地方分権一括法が制定され、機関委任事務や通達の廃止により自主条例の制定権は拡大したとはいえ、近年の判例等⁵⁾を見る限り、立法過程及び司法過程においてその実効性に一定の限界を持っていると言わざるを得ない。一方、委任条例においても、法令に委任された条例がもつ実効性の高さ、すなわち憲法上保障されている財産権の制限について定めるものについては、国において定められた枠組みに依拠することが適切であると考えられる。しかし、既述のように、改正都市計画法により委任規定が拡大されても、その委任規定の枠組みのみでは、地域の要請や課題に対

応するには一定の限界があるといえる。

このような、委任条例と自主条例の限界を踏まえ、今日、委任条例と自主条例を自治体の工夫で一体的に運用する動きが報告されている²⁾。具体的には、「(a)委任条例と自主条例とを連携し一体的に運用する事例」「(b)委任規定と自治体が独自に定める自主規定を一つの条例に複合的に定め一体的に運用する事例」の2つの動きである。これらの事例は、委任条例と自主条例の両者の限界を共に補い合い、あるいは特質を活かす運用であるとされている。つまり、委任条例と自主条例の役割を考察する上で重要な事例であるといえ、とりわけ、(b)の委任規定と自主規定を複合的に定める条例には、地域の目指すべき方向、すなわち単一の目的に対する委任規定と自主規定の役割が顕著に表現されているものと考えられる。

先の報告では、風致地区制度、特別用途地区制度において、委任規定の境界と(a)(b)での自治体の工夫を明らかにしているが、委任条例と自主条例の各役割を言及するには至っていない。そこで本稿は、美観地区制度と改正都市計画法により委任規定の見直しが行われた地区計画手続制度⁵⁾を考察対象に加え、委任条例と自主条例の各役割を明らかにするという観点から一連の条例研究を発展させることを目的とする。なお、考察にあたっては、各役割が顕著に表現されていると考えられる(b)委任規定と自主規定を複合的に定める条例に着目し、各条例の制定意図と構成、規定内容を考

*横浜国立大学大学院工学研究院 Department of technology, Yokohama National University, Dr. Eng.

Key Words : 1) 委任条例, 2) 自主条例, 3) 地方分権

表1 委任規定と自主規定を複合的に定める条例

委任規定を定める制度	委任規定と自主規定を複合的に定める条例	施行年
風致地区58条	札幌市緑の保全と創造に関する条例(註1)	2001
美観地区8条**	京都市市街地景観整備条例	1995
特別用途地区8条*	神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例	1994
地区計画手続16条	世田谷区街づくり条例等(註2)	1982

(註1) 札幌市では、札幌市緑化推進条例と札幌市風致地区内建築等規制条例を統合し、当該条例を2001年3月に制定された。

(註2) 風致地区、美観地区、特別用途地区については、ここに示す条例が委任規定と自主規定を複合的に定める唯一の条例であるが、地区計画手続においては、この他に神戸市、豊中市、北本市、尼崎市、野木町が同様の条例を制定している。*建築基準法49条50条と連動、**建築基準法68条と連動

Ⅱ 委任規定と自主規定を複合的に定めた条例の考察

改正都計法公布前に、都市計画法において委任規定を定める制度には、風致地区制度、美観地区制度、特別用途地区制度、地区計画制度^{注6)}があり、これらの委任規定と市町村独自の自主規定を複合して一つの条例として定める事例には、表1に示すようなものがある。ここでは、委任条例と自主条例の役割を明確にするという観点から、各法制度毎に表1に示す条例の1)制定意図と構成、2)規定内容を考察する。なお、委任規定は各自治体がそれと認識している部分を指している。

1 風致地区制度の委任規定を含む条例

：札幌市緑の保全と創造に関する条例

(1) 条例の制定意図と構成

札幌市では、新たな緑の保全施策に関する審議会答申(2000年)を受け、風致地区制度による委任条例「札幌市風致地区内建築等規制条例(1971年制定)」と市独自の自主条例「札幌市緑化推進条例(1982年制定)」を統合した「札幌市緑の保全と創造に関する条例」が2001年3月議会の議決を得、制定された^{注7)}。この条例の制定意図は、近年課題とされている市街地周辺の緑の減少を背景に、市民、事業者、行政の協働による「都市近郊林の維持形成による豊かな生活都市の創造」を実現することにある。このため、風致地区制度を充実させると共に地域特性に応じた新たな緑の保全施策を盛り込み、これらの総合的な運用を目指す上記の2条例を統合するに至った³⁾。

表2 札幌市緑の保全と創造に関する条例の構成と内容

条例の構成	各章の内容
1章 総則	目的、定義、責務
2章 緑の基本計画	内容及び策定手続
3章 現状変更行為の規制	<p>〈許可制〉 対象：全市 対象行為(註1) ●5区分(表3参照)</p> <p>【許可基準】緑化率、緑地率、樹林地率、保全樹林地率 ・保全樹林地登録簿 ・緑地保全協定</p>
4章 風致地区：25条～31条	<p>〈許可制〉 対象：都計画区域 対象行為(註1) ●1種～4種別指定</p> <p>【許可基準】緑化率・透視率、道路及び隣地から後退距離、高さ ・風致保全指針</p>
5章 緑地の利用	市民の森、自然歩道
6章 市民活動支援	緑化推進協議会、緑化推進地区、緑愛護員、援助
7章 緑の審議会	札幌市緑の審議会の設置
8章 総則	9章 罰則

(註1) 建築物及び工作物の建設、造成、土地形質の変更、樹木の伐採、水面の埋立て干拓、土石類の採取

表3 風致地区内の緑化率と自主規定による緑化率等

風致地区内の基準	緑化率	自主条例の基準	緑化率	緑地率	樹林地率	保存樹林地率
部都計区域外		1 農山地域、前山地域	—	—	—	50～70
第1種地域	50	2 里山地域	—	—	30～50	20～50
第2種地域	40	3 里山地域	30～50	20～30	—	—
第3～4種地域	30	4 居住系市街地	20	—	—	—
		5 業務系市街地	10	—	—	—

凡例 緑化率：緑の種別ごとに換算面積を設定し、その総換算面積の開発に対する割合。緑地率：樹林などの緑地の投影面積の開発面積に対する割合。樹林地率：樹林地として保全又は造成した面積の開発面積に対する割合。保全樹林地率：二次開発での樹林の減少を防ぐために登録された樹林地面積の開発面積に対する割合。なお、数値は%以上を示す。数値の幅は開発面積により異なる。

具体的には表2の構成と内容の内、風致地区制度改正の要点として、①風致地区方針の策定、②風致地区の種別化、③緑化率の導入があげられ(表2／4章)、新たな緑地保全施策として、許可制、段階規制を導入した「緑地保全制度(表2／3章)」と、市民の意向を反映させる仕組みを持った「市民活動の支援(表2／6章)」がある³⁾。

(2) 規定内容

風致地区制度の委任の枠組みは、政令に加え通達による標準条例^{注8)}によって示されてきた。そして地方分権一括法に伴い通達が廃止され、また、改正都計法によりその委任の枠組みが一定程度柔軟化された。これを受けて制定された当条例の委任規定部分(3章①③④)を見ると、いずれも改正都市計画法に基づく政令に示されたものである。ただし、③緑化率に関し、政令が「木竹が保全され又は適切な植栽が行われる土地の面積に対する割合(政令4条4号)」としているのに対し、札

幌市では「緑の種別毎に換算値^{注9)}を設定し、その総緑化面積の開発面積に対する割合」として独自の解釈に基づく定義を示している。

一方、当該条例の主な自主規定を上述の委任規定と照合すると次の4つの観点に整理できる。

第1に、総合的かつ体系的な緑の計画、すなわち緑の基本計画の位置づけである。これは、委任規定に設けられる風致地区方針のように限定された地区のみを対象とするものではなく、札幌市の緑に関する施策を網羅的に示すものであり、当該

条例に規定される施策の根拠となるものである。

第2に、緑化率の強化である。表3に示すように自主規定の基準では、風致地区制度に基づく緑地率より高率の基準を定める、あるいは、緑地率、樹林地率という保全の観点から委任規定の緑化率を強化している。しかしこの強化には、法令の趣旨に背離しないよう市街化区域には風致地区制度の基準が、市街化調整区域には自主規定の基準が適応されるよう工夫されている。

第3に、緑地の永続性の確保^{注10)}である。これは、緑化率の基準などにより確保された緑地について、その位置・現況等を登録し、この保全樹林地登録簿の公開と登録された緑地に対する基準（保存樹林地率：登録された樹林面積の開発面積に対する割合）により、二次開発による緑の減少を防止し、永続的な保全を図るものである。

第3に、市民、事業者、行政の協働による緑の保全である。具体的には、市民による緑化推進協議会の認定やこれによる計画策定など市民の意向を反映させる仕組みや支援、また、市民の森、自然歩道など市民等と行政が協働して緑を保全、創造するための制度が規定されている。

2 美観地区制度の委任規定を含む条例

：京都市市街地景観整備条例

(1) 条例の制定意図と構成

1972年4月全国に先駆け制定された京都市の「市街地景観条例」は、制定当初から美観地区制度に基づく委任規定と自主規定により京都の特色ある歴史的な町並みを保全する制度を整備し、市街地景観の保全に寄与してきた。そして、1995年3月「地域毎の町の特徴を把握し、きめ細かいまちづくりの規制と誘導策を樹立すべき」との提言のもとに、旧条例を廃止し、美観地区制度に加えて、新たに①建造物修景地区、②沿道景観形成地区、③歴史的景観保全修景地区、④界わい景観整備地区、⑤歴史的意匠建造物の保全制度及び⑥市街地景観協定に関する6つの独自の制度（自主規定）を盛り込んだ「市街地景観整備条例」を制定し、現在に至っている^{4) 5)}(表4)。

京都市では政策上、土地利用と景観対策に係る方向として、この条例が対象とする都市部の市街

表4 京都市市街地景観整備条例の構成と内容

規定種別	根拠法令	制度	指定年	各地区毎の目的	指定名称	面積/ha
委任規定	基準法	美観地区	1996	市街地の美観の維持・修景	5種類10地区	1804
自主規定	地方自治法14条	①建造物修景地区	1996	地域の固有性の演出	1種 2種	4904 1952
		②沿道景観形成地区	1999	幹線道路等の道路と沿道の景観整備	御地通	17
		③歴史的景観保全修景地区	1999	木造和風外観による町並み景観の保全・修景	祇園通手 祇園町南	1.8 10.2
		④界わい景観整備地区	1997 1999	地域固有の町並み景観の整備	伏見南浜 三条通り 上賀茂郷	25 7 22
		⑤歴史的意匠建造物	1997	歴史的意匠をもつ建造物の外観意匠保全	—	48件
		⑥市街地景観協定地区	1999 2000	景観協定締結の認定	四条大宮 西陣大黒町	6.2 1.2

(注) 件数、区域

表5 法令と京都市市街地景観整備条例の制限内容

制度	基準法による委任規定				当該条例の規定	
	目的文 (1条)	美観地区 (68条)	地区計画 (68条の2)	建築協定 (69条)	目的文 (自治法)	美観地区 (基準法)
対象	建築物	建築物	建築物	建築物	建築物・工作物	建築物・工作物
制限事項	敷地構造 (注1) 用途設備	敷地構造 設備	敷地構造 設備用途	敷地位置構造 形態意匠 意匠設備用途	位置規模 形態意匠 設備その他 必要事項	位置規模 形態意匠 設備色彩
内容	最低基準	美観維持基準	目的とする環境保全基準		京都市固有の景観の保全・再生・創造に関する基準	

(注1) 構造の用例：①主要構造部(柱、壁、床、梁、屋根、階段)、②耐火構造、準耐火構造、防火構造③大規模建築の主要構造(木造、組積構造、RC造、SRC造)
出典：京都市都市計画局都市景観部資料

地を「調和を貴重とする都心再生地域」に位置づけ、地域に応じた景観整備施策を講じるため、委任規定と自主規定を複合的に定めた条例を制定している。とりわけ委任規定は、都計法及び建築基準法（以下「基準法」）を根拠とし実効性が期待できる点、また、その長年の運用成果からこの条例の主軸とされている。

(2) 規定内容

まず、法令との関係から美観地区制度による委任規定部分を見ると（表5）、基準法68条が「建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限」のみを条例に委任しているのに対し、京都市の美観地区では、建築物・工作物の位置、規模、形態、意匠、設備、色彩に関する制限事項まで定めている。京都市では、この規定に関し、対象とする工作物については、自主的な規定であるが、基準については、法令で用いる方法に準ずるものであると述べている注11）。そして、当該対象行為に対し承認制をとっており、上記の制限事項における基準により建築確認申請前に指導が行われることとなっている。

次に、美観地区、すなわち委任規定部分と他の6つの自主規定との関係を見てみると、①～④については、各制度毎に地区指定手続と承認基準や努力義務規定を持ち、各地区の対象行為に対して届出を義務づけるものとなっている。つまり、美観地区と①～④の制度による地区との直接的な関係はない。ただし、同一所管課の担当者がこれらの委任規定と自主規定の整合を図りながら政策に即した総合的な運用を行うことにより、都心部の市街地の調和を担保しているという。また、⑤歴史的意匠建造物の保全制度は、歴史的意匠建築物の指定を行い、移転、除却を制限する一方で、その修理等に対し補助を行う制度であり、⑥市街地景観協定は、土地所有者による市街地景観協定の認定と支援を定めた制度である。これらの制度は、美観地区を含む全ての地区を対象としている。

3 特別用途地区制度の委任規定を含む条例

：神戸市民の住環境等をまよりそだてる条例

(1) 条例の制定意図と構成

1994年4月に制定された「神戸市民の住環境等

確認 手続	性格	凡例規手：規制のための手続 住民意向：住民の意向の反映		対象	住民 意向
【委任規定】					
○	規制	第3章 /18条、19条	・特別用途地区内における 建築物の建築制限 (法49条、50条)	地区	×
○	規制	第3章 /21条-32条	・地区計画等の区域内にお ける建築物の用途等に関す る制限（法68条）	地区	×
×	規手	第4章 /33条-35条	・建築協定（法69条）	地区	△
○	規制	第3章 /20条	・日影による中高層建築物 の高さの制限（法56条）	建築物	×
【自主規定】					
△	規手	第4章/ 35条、36条	①近隣住環境制度	地区	○
△	手続	第2章/ 10条-15条	②指定建築物届出制度	建築物	○
		第6章/第37条	・日照等調整委員		
○	手続	第1章の2	③事前届出制度	-	×
△	規制	第2章/9条	④ワンルームマンション及び 特定共同住宅に係る指導	建築物	×

図1 住環境条例の構成及び規定内容と委任規定との関係

をまよりそだてる条例（以下「住環境条例」）は、従来、個々に運用してきた住環境保全を趣旨とした委任条例及び幾つかの自主条例や要綱を統合し、これらの多様な規定を一体的に定めたものである。そして、1999年7月に近隣住環境制度という自主規定を付加し現在に至っている。従って、この条例は、図1が示すように、都計法及び基準法に委ねられている特別用途地区を含む4制度の委任規定と①近隣住環境制度、②指定建築物制度、③事前届出制度、④ワンルームマンション及び特定共同住宅に係る規定という自主規定を複合し構成している。神戸市では、これらの様々な規定を一つの条例に定める意図として、住環境の向上を趣旨とする制度を一体的に定め、住民に理解が得られ易い独自の制度化を図ったとしている。

(2) 規定内容

当条例における各種委任規定は、法令で定める委任の枠組みに準じたものとなっているが、これらと自主規定とはどのような関係にあるのか。自主規定である①近隣住環境制度⁶⁾、②指定建築物制度⁷⁾、③事前届出制度⁸⁾を委任規定との関係から見てみたい。

まず、①近隣住環境制度は、図1に示すように、住民の発意を計画化するための仕組みと、この計画（近隣住環境計画）を建築規制の弾力的な運用

及び事業に結びつけるための手続を定めるものである。委任規定との関係では、近隣住環境計画を、委任規定が定める地区の計画等（特別用途地区、地区計画、建築協定）に展開することが想定されている。この関係により、住民の合意や理解を得る仕組みが必ずしも充分とはいえない委任規定に住民の意向が反映されるものとなる。

次に、②指定建築物制度は、図2に示すように、日影規制対象建築物（基準法56条の2）、ワンルームマンション、特定共同住宅を一体の「指定建築物」とし、標識設置や近隣説明会等を義務づけている。これらの規定は、重複する委任規定と自主規定の対象を一体的に定め、その対象の建築行為を周辺住民に事前に周知し、合意手続を定めるものである。つまり、当制度は、政策的に重要とされる建築行為等に対する住民の合意形成において、委任規定と自主規定に分離された対象を一体的に定め合理化を図っていると考えられる。なお、従来、神戸市では基準法56条の2導入（1977年）以前に現状の「指定建築物」に対する合意手続を定める条例（1972年制定「神戸市民の環境をまもる条例」）が存在し、むしろ法令制度の導入において委任規定と自主規定に分離された対象を再び当条例の制度で一体的に規定したとしている。

③事前届出制度は、「確認申請等をしようとする建築主は、当該確認申請等に係る計画の内容その他規則で定める事項を、規則で定めるところにより、当該申請等をする前（30日前）に市長に届

図2 住環境条例概念図

けなければならない。」として当条例で定める委任規定と自主規定を申請手続以前に一体的に指導する手続である。また、この運用にあたっては都市計画課が全ての届出の窓口となり、庁内で住宅局建築調整課が住環境条例に関する全ての規定を総合的に指導できる手続を採用している。

4 地区計画手続の委任規定を含む条例

(1) 複合的に定められた経緯

地区計画制度は、都計法12条の4に規定された制度であり、この制度に基づく委任条例は、基準法68条の2に委任されたいわゆる「建築条例」と都計法16条2項に委任された「手続条例」の2つがある。本考察では、都計法を中心とした委任規定に着目していること、また改正都計法で住民参加手続の委任規定による充実（16条3項）が図られた注5)ことを理由に、後者の「手続条例」すなわち地区計画手続の委任規定と自主規定を複合的に定める条例に着目する。

地区計画制度は、条例に委任する手続がないことには制度として成立しないため、地区計画を決定する自治体では殆どが手続条例を制定している。

表6 地区計画手続を定める条例とその規定内容

	地区計画等手続に関する委任規定を定める条例	施行年	住民参加に関する自主規定
①	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	1981	まちづくり協議会の認定、計画の提案、まちづくり協定、助成
	豊中市まちづくり条例	1983	同上
②	世田谷区街づくり条例	1982	総合基本方針の策定、地区まちづくり計画の提案及び策定、支援*
	北本市まちづくり条例	1994	地区まちづくり協議会の認定、地区まちづくり方針の策定、助成支援*
③	野木町うるおいのあるまちづくり条例	1990	まちづくり協議会によるまちづくり方針の策定、助成*
	尼崎市住環境整備条例	1984	同上*

凡例。*は、住民参加に関する規定以外に建築行為等の誘導、公共施設の整備推進、紛争調整等の規定内容を定めている条例。

図3 住民参加に関する規定内容の流れ

また、これらの規定内容を見てみると、その殆どが「地区計画等の案の作成手続」「地区計画等の原案の提示方法」「意見の提出方法」という政令で定める規定のみを定めている。しかし、地区計画制度創設当初、世田谷区と神戸市では、委任規定の限界と可能性を認識し、地区計画制度を「地区まちづくり」⁹⁾の一手段として位置づける画期的な条例を制定した。つまり、地区計画手続に関する委任規定と自主規定を複合的に定めた条例を制定したのである。これにならい、幾つかの自治体（表7／1997年現在の調査では4自治体）がこれらと類似した条例を制定している¹⁰⁾。

(2) 規定内容

表7の条例は、条文に地区計画手続の委任規定を定めるものであるが、これらに共通する点として、委任規定以外に住民参加に係る自主規定を定めていることがあげられる。

委任規定とこれらの自主規定の仕組みを見ると、概ね3種の特徴的な手法がある（図3①～③）。

①神戸市・豊中市条例は、住民団体によるまちづくり提案の策定・任意協定締結を規定し、法定計画に至らない住民の発意を担保する仕組みを規定している。②世田谷区・北本市条例は、きめ細かで広範囲な地区レベルのまちづくりのルールを住民提案による独自のまちづくり計画として規定し、その一方策として地区計画を位置づけている。③尼崎市・野木町条例は、住民団体を「地区計画に盛り込むべき事項の検討を目的として組織」とし、地区計画面立案のためにのみ住民団体を規定している。加えて世田谷区では、住民等による提案による計画は当条例で定めるマスタープラン（総合基本方針）を実現することを目的としている。

以上の考察から、委任規定と自主規定は多様な関係及び運用がなされており、これらの関係による委任規定にはない自主規定の役割としては、次のような点が考えられる。

- ・住民団体の位置づけ、助成や支援により、地区計画策定の基礎づくりとして、まちづくりに対する機運を高め、計画能力等を向上させる。
- ・まちづくり方針や計画の策定を位置づけることで、地区計画制度に至らない住民の発意を担保

し、あるいは地区計画面案に導く。

- ・住民提案による計画によって、マスタープランとの整合において地区計画を展開することが可能となる。

III 委任条例と自主条例の役割

これまで見てきた委任規定と自主規定を複合的に定める条例の規定内容を委任条例と自主条例の役割という観点から総括すると以下となる。

1 委任条例の役割

改正都市計画法における委任規定の拡大は、地方分権を進める重要なツールとして委任条例が位置づけられたことを意味する。また、自主条例は実効性に一定の限界を持っており、法令に根拠をもつ委任条例への期待は大きい。しかしながら、委任条例においても、その実効性の高さを担保するためには法令による枠組みに依拠することが適切であると考えられる。

冒頭で述べたこのような委任条例への期待や特質を勘案し、委任規定と自主規定を複合的に定める条例の「委任規定部分」を見ると、概ね、法令による枠組みの範囲内の内容を定めているものが多い。つまり、委任規定は、財産権を制限するものに関して、法令の枠組みの範囲でその役割を担うことが妥当であるとされていることがわかる。

ただし、法令の枠組みには「解釈による一定の幅」があり、その枠組みも通達等の廃止や委任規定の柔軟化などを踏まえ、積極的に解釈することが可能であると考えられる。もちろん、限定的な解釈によれば違法、あるいは行政指導規定にすぎない。しかし、「札幌市緑の保全と創造に関する条例」「京都市市街地景観整備条例」に定められる委任規定のように、地域特性を活かすという見地に立ち自治体の裁量でその可能性を広げるという方向も考えられる。

2 自主条例の役割

実効性を確保するために上記の役割において委任条例の活用を前提とした場合、委任条例が一定の限界を持っている地域の要請や課題への対応が

自主条例の役割ということになる。このような視点からこれまで見てきた委任規定と自主規定を複合的に定める条例の「自主規定部分」を整理すると、委任規定との関係で、地方行政が自主規定、あるいは自主条例に期待する役割は次のような点があげられる。

第一は、総合性への対応である。これは、本稿で紹介する事例においては、計画、運用、手続の3つの側面に見てとれる。①計画面については「札幌緑の保全と創造に関する条例」において、当該条例の目的を実現するための施策を総合的かつ体系的に示す計画を自主規定として位置づけている。②運用面では「京都市市街地景観整備条例」において、条例に定める委任規定を含む地域特性を反映する幾つかの制度は、これらの統一した目的を当該条例に定めることで、政策に即した一貫した運用が行われている。③手続面においては「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」で定める自主規定による各種制度は委任規定と連携し総合的な手続を定めている。

第二は、地域の特定課題への対応である。これは、法令による委任規定と同様の手法で対応するものと、異なる観点から法令には定めない手法で対応する場合がある。例えば、「札幌市緑の保全と創造に関する条例」では、前者の手法として緑化率の強化があり、後者については、緑地の継続性を確保するための保存樹林率などがある。ただし、前者については、委任規定の趣旨に即したものであるならば「解釈による一定の幅」と捉え、委任条例として検討することも考えられる。

第三は、住民の合意又は住民参加に関する対応である。これは、本稿で紹介した事例すべてで自主規定として定められているものである。とりわけ、地区計画手続に関しては、改正都計法において、住民参加手続の充実として委任規定が設けられたが、住民参加の規定においても、本来の住民参加によるまちづくりを目指すためには、十分なものとはいえない。従って、これらの規定に関しては、さらに充実した仕組みを自主条例により展開することが必要であると考えられる。

さらに、上記の3点に共通して、制限に関する消極的な規定を主とする委任条例と比較し、自主

条例は、積極的かつ創造的なまちづくりを担うことに適していると言えよう。

IV おわりに

地方分権が推進される中、法の先占領域論が過去のものとなり、条例に対する限定的な認識が変化する中、法改正の動きとは逆に、独自の都市づくりを、委任条例を活用せず、自主条例のみで対応するという議論もなくはない。しかし、法令が定める許可、確認等が重用視されている今日においては、法令に委任された条例の実効性の高さや、国に保障された公共性を根拠とする委任条例を大いに活用することが現実的である。従ってこの場合、委任条例に欠如する総合性、地域の特定課題、住民の合意又は参加への対応については、委任条例との連携において、自主条例あるいは自主規定による創意工夫が期待されることとなる。

最後に、各市町村においては、地方分権の中心的な担い手として制度環境の変化を柔軟かつ積極的に捉え、地域の要請や課題に応えるまちづくりが実効性をもって実現されることが望まれる。

補注

注1) 都市計画中央審議会「第一次答申」【今後の都市政策はいかにあるべきか—経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について—】(1998. 1)。

注2) 法令とは、法律とこれに基づく政令及び省令を指す。

注3) 地方自治法14条に基づく条例。

注4) 宝塚市パチンコ店等建築規制条例事件告訴審判決(大阪高判1996. 6. 2「判例時報」1668-37)では、「都市計画法及び建築基準法は、地方公共団体のまちづくりをあくまでも都市計画における用途の決定、変更及び特別用途地区の設定を通じて行うこととしており、この規制につき、法律の委任を受けない条例が独自の規制を行うことを予定していない」としている。また、倉敷市伝統美観保存条例(自主条例)の運用に係り、条例違反を理由に建築主事が確認申請を留保したことについての適否について、建築審査会は「違法と認めない」としたのに対し、建築大臣への再審査では

「違法」とされた(2000)。

注5) 地区計画手続は都市計画法16条2項により条例に委任されていたが、これに加え、2000年の改正都市計法で16条3項として、住民参加手続の委任規定による充実(地区計画等の案の申出制度の付加)が図られた。

注6) 都市計画法における委任規定を持つ4つの都市計画制度では、委任規定を条例により定める、あるいは定めることができるとしている。なお、都市計画に関連する委任規定として、伝統的建造物群保存地区、建築基準法68条の2に委任された地区計画制度におけるいわゆる「建築条例」があるが、これらは、文化財保護法及び建築基準法の範疇であるとなし本考察の対象としない。

注7) 当該条例は、2001年3月に制定された際には、「札幌市風致地区内建築等規制条例」と「札幌市緑化推進条例」は統合した一つの条例となったが、参考文献2)(2000年5月)時点では、委任条例と自主条例の2つの条例として一体的な運用がなされる予定であった。

注8) 当政令を受けて提示された1970年通達(「風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令の制定について」1970.1.12建設省都市局長通知)では、都道府県及び指定都市においては、項目、数値基準等条文そのものを詳細に示した、別添の「標準条例」に準拠し条例(以下「風致地区条例」)を定めることとされている。

注9) 樹木等の大小や種別、植栽の仕方等によって全体的な緑の量や視角的な効果が異なることを考慮して、係数値(換算値)を設けている。緑化率(%) = 緑化面積 ÷ 敷地面積。緑化面積(m²) = 植栽培養する樹木等(本数など) × 換算値。参考文

献3) 参照。

注10) 緑地を法令や条例で将来的にも残すよう義務づけること。参考文献3) 参照。

注11) 京都市都市計画局都市景観部(2000.11)ヒヤリング

参考文献

- 1) 内海麻利, 小林重敏(1998)「まちづくり条例の総合化の動向に関する研究」都市計画論文集No. 33, pp. 541-546
- 2) 内海麻利, 小林重敏(2000)「地方分権に対応した委任条例と自主条例との一体的な運用に関する研究」都市計画論文集No. 35, pp. 895-900
- 3) 札幌市環境局緑化推進部緑の保全課(2001)「札幌の緑づくり」
- 4) 京都市都市計画局都市景観部(1997)「京都の景観, 保全再生創造」
- 5) 京都市都市計画局都市景観部(1998)「京の美観地区」
- 6) 神戸市住環境審議会(1999)「地域特性を踏まえたすまいまちづくりのあり方と当面の施策展開について」答申書
- 7) 神戸市「指定建築物建築届の概要」
- 8) 神戸市住宅局建築部(2000)「事前届出書等の流れ」
- 9) 高見沢実(2000)「地区まちづくり系まちづくり条例」地方分権時代のまちづくり条例, 学芸出版社, pp. 166-175
- 10) 内海麻利, 小林重敏(1998)「地区計画立案段階の住民参加におけるまちづくり条例の役割に関する一考察」建築学会大会学術講演梗概集Vol. 7114, pp. 227-228

Delegatory ordinances conforming to the law, though a promising approach for decentralization, are of limited use in meeting various local needs, while voluntary ordinances enacted by municipalities based on their own judgment are less effective in terms of legislative and judicial processes. To remedy these drawbacks, ordinances combining the functions of these types have been recently established. This study addresses the contents of such ordinances, to clarify the functions of delegatory and voluntary ordinances.
Key Word : 1) Delegatory ordinance, 2) Voluntarily established ordinance, 3) Decentralization

(2001年5月28日 受理)