土地利用条例への住民参加の態様と課題

—静岡県掛川市と兵庫県神戸市の事例—

Present Condition and Subjects on the Inhabitant's Participation
of the Ordinance of Land Use

—The Case of Kakegawa City of Shizuoka Prefecture
and Kobe City of Hyogo Prefecture—

岩田 俊二*

Shunji IWATA

I はじめに

都市近郊地域では土地利用法制的狭間を縫って現行法の網にかからない非計画的な土地利用が土地利用秩序を混乱させている例を多く見受ける。このことは特に市街化調整区域や非線引き都市計画区域において顕著であり、これらの区域を区分している自治体では土地利用の個別規制法による土地利用規制を超える形の独自の土地利用条例を制定し対処していく例が見られる。非線引き都市計画区域を抱える静岡県掛川市では平成3年に「生涯学習まちづくり土地条例」を、また兵庫県神戸市では市街化調整区域を対象に平成8年から「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を制定し土地利用秩序の形成に努めている。これら二つの市の土地利用条例の主体は市であるが、具体的な地域についての土地利用計画の策定と土地利用コントロール、計画の管理には住民の積極的な参加を求めており、むしろ住民主体の土地利用条例と言っても差し支えないものになっている。本稿はこれら二つの市の事例から土地利用条例の中で地域住民の参加には何が期待され、どんな方法でなされているのか、そしてそこにはどんな課題があるのかを考察する。

一般的に、土地利用に関する住民参加の態様は計画策定への参加の場合が多く、しかもその計画は事業の実施を前提としていることが多い。筆者等が参加した静岡県単独の農村集落整備構想策定事業等も住民参加で集落整備構想を策定するが、それは生産・生活に関連する各種整備事業の実施を前提としたものである。あるいはその計画が事

業の実施を前提としていない場合は法律による届出や許可申請の手続きを通したコントロールによって計画の実現を図る。神奈川県真鶴町のまちづくり条例「美の基準」は住民参加によって作られたデザインコードを建築確認申請を通して実現する。他方、掛川市や神戸市のように住民が条例にもとづいて土地利用計画を策定し、その計画に即して土地利用のコントロールを行う自主管理型^{注1)}の住民参加のタイプはまだ希である。本稿は土地利用に関する自主管理型の住民参加という事例に焦点をあてて論考を行っている。

II 土地利用条例の狙い

掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」では特別計画協定区域内の土地の権利移動、建築物等の新築又は増築、土地の用途の変更、土地の区画形質の変更をコントロールしていくことが大きな狙いとなっている。現在までに特別計画協定区域には11地区が指定されている^{注2)}。特別計画協定区域の指定は平成7年頃までは農業基盤整備や土地区画整理事業等の事業にあわせて行政主導により進められたが、近年では住民の環境保全要求に根ざしたものが多くなってきている。

神戸市では市街化調整区域において資材置場や駐車場等の開発許可にかからない低利用地が多く発生したことや、農業農村振興の必要から「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を制定し、土地利用秩序の形成とともに地域の振興を図っている。すなわち集落等一定のコミュニティ単位で里づくり協議会を設立し、この協議会が里づくり計画を策定して農業振興、環境整備、土地利用秩序の形成等を図っていくものである。計画の中では、土地利用秩序の形成のために自然環境

*三重短期大学 Tsu City College, Mie Japan

Key Words : 1) 条例, 2) 土地利用, 3) 住民参加

を保全することが主な目的の環境保全区域、農業環境を保全し農業的土地利用を行う農業保全区域、生活環境に配慮しながら土地利用を計画的に行う集落居住区域、立地可能な施設や他の区域にふさわしくない駐車場、資材置場等の土地利用を計画する特定用途区域を区分する農村用途区域の計画が重要である。区域内の建築物等の新築等、宅地造成及び土地形質の変更、駐車場・資材置場等の土地利用のコントロールは農村用途区域の計画に即して行われる。現在までに里づくり計画は市内164集落のうち37集落（27地区）で策定されている³⁾。これらの二つの市の土地利用条例に共通しているのは都市計画法、農振法、農地法、森林法の個別規制法の規制に上乗せあるいは緩和を課し、個別規制法を基本としつつも総合的かつ地域の自主的な計画づくりを展開しようとしていることである。

Ⅲ 住民参加の態様

1 計画策定

掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」に係る計画策定の手順は、市域の中でも集中的に土地利用をコントロールしようとする特別計画協定区域の準備としての特別計画協定促進区域が指定されれば、同区域内においてまちづくり委員会が組織され、これがまちづくり計画案を策定する。まちづくり計画案に対して地権者の80%以上の同意が得られれば、市の土地審議会の審議を経て市長、自治会代表、地権者の三者が協定を締結する。その後特別計画協定区域としての指定が行われ、協定区域内の土地、建築に関する行為の届出に対するコントロールが開始されることになる。

神戸市の計画策定の手順は、まず里づくり協議会を設立し、その協議会が市長に認定されると里づくり計画を策定する。このうち農村用途区域の計画については、市が平成3年に市街化調整区域全体について暫定的に策定した規制の一番厳しい農業保全区域と環境保全区域のみの計画を修正し、集落居住区域や特別用途区域を含めたより総合的な計画に変更される。こうして指定された農村用途区域については、区域内の土地・建築物に関する行為の届出を通して土地利用のコントロールが行われる。さらに里づくり協議会は、住民等の4分の3以上の同意により里づくり協定を締結し市長の認定を受けることによって里づくり計画の実

効性を高めることができる。まちづくり委員会と里づくり協議会の住民組織は行政組織としての自治会から独立していることが重要である。そうすることにより、自治会の幹部が住民組織のリーダーになったとしても行政から独立した自主的な主体として位置づけられる。

2 土地利用等のコントロール

掛川市のまちづくり委員会は特別計画協定促進区域についてはまちづくり計画を策定するし、更に特別計画協定区域については、行為の届出があればまず市の良質地域課が審査するが、ただちにまちづくり委員会にも伝達され、まちづくり委員会としても審査を行っているのが実情である。このようにまちづくり委員会は土地利用の実質的な計画・管理組織として捉えられている。行為の届出は土地売買等の契約で、一団の土地の面積が200㎡以上のもの、建築物及び特定工作物の新築又は増築で床面積が10㎡を超えるもの等について必要である。まちづくり委員会の審査は原則的に委員長の裁可で決定するが、必要に応じて委員会を開催し審議する。表1は平成5年以降の協定区域における届出件数を示しており、合計95件のほとんどが建築物の新築又は増築に関するものである。平成10年以降の平野、西山、篠場の各協定区域は環境保全型のまちづくり計画の策定を契機に協定区域となった地区であり、事業関連計画を契機にした従前からの協定区域よりも届出が活発であると言えよう。

同じように神戸市でも市内各地区の農政事務所を受け付けた行為の届出は里づくり協議会に伝達され、里づくり協議会の中で農村用途区域に照ら

表1 掛川市協定区域における届出件数
Table1 Number of notices inside agreement areas of kakegawa city

協定区域	H5 年度	H6 年度	H7 年度	H8 年度	H9 年度	H10 年度	H11 年度	H12 年度	合計
滝ノ谷・長間 子隣	3 0	4 1	1 0	2 0	1 1	1 2	0 1	1 1	13 6
初馬	1	0	0	2	0	0	0	0	3
宮脇北		2	3	0	0	0	2	2	9
満水・東山口			1	6	4	3	0	4	18
原田			1	0	0	1	2	6	10
大池・下垂木			0	0	0	0	0	0	0
原泉			0	0	0	1	1	1	3
平野						4	6	6	16
西山						7	4	4	15
篠場								2	2
合計	4	7	6	10	6	19	16	27	95

資料：掛川市良質地域課

(平成13年3月18日現在)

して審査が行われ、必要な場合には計画そのものの変更・見直しも検討される。里づくり協議会の承認が必要な施設立地については、会長、副会長、幹事等からなる5～8名程度の役員会で審議する。表2は神戸市全体の農村用途区域及び里づくり計画策定地区における届出件数をあわせて示している。年間100件程度の届出があるが、里づくり計画策定地区とその他の地区とでは届出件数に大差がない。施設立地としては、住宅の増築は届出の必要がないために分家住宅が一番多くなっている。

両市の土地利用条例への住民参加は計画策定時のみならず、計画に即した土地利用等のコントロール、更には計画の変更・見直しを含めた計画の管理までも範囲とする積極的なものである。住民参加による土地利用等のコントロールシステムについては現在まで不都合は生じていない。その要因として、①掛川市では市の指導となる1000～3000㎡の開発、神戸市では2000～3000㎡の都市計画法で許容される施設立地の案件については計画策定時に計画に位置づけてあること、②策定された計画が公開されているために無闇な届出がないこと、③住民が環境重視で策定した計画はそれ自体が住民自身の地域づくりのモラルを醸成していること等が考えられる。ただし、計画策定には住民のみでは不可能であるので、計画研究者や計画コンサルタントが支援するいわゆるアドボケイト・プランニングが採用されており、これらの支援者の多大な協力なしには住民参加が成立しえないのが実情である。

Ⅳ 住民参加の特徴と課題

1 都市近郊の土地利用計画の必要

土地利用条例はその実効性を高めるために住民参加を必要条件としているので、住民参加による土地利用計画は地区単位のものにならざるを得ない。こうして策定される地区単位の個々の土地利用計画には妥当性があるが、都市近郊全体から見た場合には問題がないとは言えない。地区単位の個々の土地利用計画を全体から判断するためにも、市街化調整区域ないし是非線引き都市計画区域の用途地域外についても土地利用計画が必要である。地区の上位計画として掛川市には国土利用計画があるが、この計画には土地利用の調整機能はないし、神戸市の場合には条例によって市街化調整区域について市が暫定的に農業保全区域と環

表2 神戸市農村用途区域における届出件数
Table2 Number of notices inside rural land use zoning of kobe city

農村用途 区域	H10年度 (H11.2～)				H11年度 (H11.4～H12.3)				H12年度 (H12.4～H13.3)			
	農業	計画	環境	特別	農業	計画	環境	特別	農業	計画	環境	特別
農業用施設	4		20						8		2	1
住宅	1		39		3		11		46		1	12
日常生活関連施設			2		3		4		3			1
集会所			7		1		3		2			
ドライブイン			1		1		1		3		1	
病院・福祉施設			1				1		1		1	1
資材置場			2				2		2			
駐車場			3				1		6		1	3
その他*	1		8		2		5		3		1	2
小計	6		83		2	8	1	21	76		7	12
合計	6				94				96			
里づくり計画策定 地区数(累積)	4地区12 集落		11地区21 集落				27地区37 集落					

(注) 農業：農業保全区域、環境：環境保全区域、集落：集落居住区域
特別：特別用途区域、計画：里づくり計画地区
*その他 タウン・営業所(建て替え)、神社、倉庫、野外施設、仮設事務所、自動販売機置場、廃棄物中間処理施設、農付広場、保育所
資料：神戸市産業振興局農政課

境保全区域のみを内容とした農村用途区分を計画したが、これは総合性に欠けるため適切な土地利用計画とは考えられない。都市近郊の土地利用計画がないまま、地区単位の土地利用計画の策定を促進することは、都市近郊全体ひいては都市地域全体の土地利用についてのグランドデザインの実現をますます困難なものにする。

2 地区における土地利用計画の合意形成方法

掛川市のまちづくり計画、神戸市の里づくり計画の地元地区における住民合意の形成方法が合理的かどうかという問題が考えられる。掛川市の場合、まちづくり計画が策定され、それを基に特別計画協定区域に指定されるには地区の地権者の80%以上の同意が必要となっている。これは不在地主を除くとほぼ100%の同意と考えても良く、これは一見合理的なようであるが、同意の形成方法は権利者への説得、同意書の提出という従来の農村慣行的な方法がそのまま採用されていると考えられる。現実の都市近郊地域は多様な住民により構成されており、実質100%同意の形成は却って不思議なことと言えよう。一方、神戸市の里づくり計画については住民等の過半数の賛成により計画が市に認定されることになっており、土地利用の規制にかかわる事が過半数という基準で決定されて良いのかという問題が考えられる。こうしたことを踏まえて今後、住民の計画決定能力と計画決定方法との関連について更に研究する必要がある。

3 計画の詳細性

掛川市のまちづくり計画、神戸市の里づくり計

画ともに、住民は個別具体的な土地についての利用の拘束性を明らかにされないまま、2500分の1程度のスケールの指針的な土地利用計画について同意を諮られている。具体的、詳細な整備計画ではなく指針的な土地利用計画によって個人や地権者の利用を拘束している訳であり、個人や地権者の土地利用を拘束するのに指針的な土地利用計画がふさわしいかどうか検討の余地がある。先の都市近郊における土地利用計画の不在の問題とも関連するが、もしこのような土地利用計画があれば、地区レベルの土地利用計画は整備計画としての性格を強め、土地利用を拘束するにふさわしいより詳細な土地利用計画にすることも一つの方法として考えられる。指針的な土地利用計画の補完を市当局やまちづくり委員会・里づくり協議会の調整機能に期待するよりも詳細な土地利用計画を明示していくことが重要と思われる。

4 住民の計画管理主体としての妥当性

住民は計画策定、計画に即した土地利用のコントロールのみならず、ひいては計画そのものの変更等の計画管理にまでも主体的に参加することを要請されている。住民が計画を運用するに際し過度の硬直性ないしは柔軟性を示す可能性が考えられ計画管理の主体としてその妥当性が問題となる。ちなみにドイツの地区詳細計画（B-プラン）策定では市町村議会が特定地域の地区詳細計画策定を議決し、同計画策定のあかつきには計画そのものを条例化することになっている。もちろん公共の利害関係者以外でも一般からの意見、異議申立は受け付けられるが、市町村主導により計画策定、変更が行われており、計画責任の所在が明確である。ひるがえって、まちづくり委員会や里づくり協議会が条例により認定されているとはいえ、実質的な計画管理の能力を十分に果たせる主体と位置づけられるかどうか注目していく必要がある。

V 総合考察

地区レベルの土地利用計画はそれが住民参加で

策定されたか否かを問わず、地区より上のレベルの土地利用計画に位置づけられている必要がある。掛川市や神戸市の事例は市の土地利用についてのポリシーが住民参加による地区の土地利用計画に色濃く反映されていると見ることができる。両市は地区のレベルより上の総合的な土地利用計画を持っていないが、近頃の土地利用のポリシーは開発抑制、環境保全が基調であり、これについて住民と齟齬をきたす場合もあるようである。地区のレベルより上の総合的な土地利用計画を策定するにしても、住民参加を含めて誰が主体となり、どのように策定するかが大きな問題である。

あわせて、地区レベルの土地利用計画の在り方は10年等の長期に亘るものではなく、実現可能な計画とするのが妥当であろう。事例のように10年を目途に、しかも事業等の誘導的な手段よりも規制的な土地利用コントロールに重きを置いている計画はこの在り方からすると異質である。市の地区レベルの土地利用に対する施策としては規制措置を講ずる以前に整備を実施することが第一義的に必要ではないかと考える。両市のように土地利用に関する協定に住民の主体的な参加を求めるのであればなおさら、規制的な手段とそれを保障する事業等の誘導的な手段をあわせて準備しなくてはならないであろう。

注及び参考文献

- 1)「岩田俊二、川嶋雅章（1998）：『彩適空間への道—住民参加による集落計画づくり—』、農林統計協会、p.12」では住民参加型集落整備計画の理念型類型を4つに類型化している。その中で自主管理型の類型は計画案提出の主体が住民であり、住民の参加意識が極めて高い場合としている。
- 2)掛川市良質地域課（2000）：『掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」』
- 3)神戸市産業振興局（2001）：『人と自然との共生ゾーンの推進』

This paper clarified the present condition and subjects on the inhabitant's participation of ordinance of land use based on the example of Kakegawa City of Shizuoka Prefecture and Kobe City of Hyogo Prefecture. The aim of the ordinance of land use in the both cities was explained. In particular, the present condition on the inhabitant's participation viewed from land use planning and land use controls was clarified. Finally, the characteristics and subjects on the inhabitant's participation of ordinance of land use were adjusted.

Key Word : 1) ordinance, 2) land use, 3) Inhabitant's Participation

(2001年5月29日 受理)