参加適格に基づく計画過程の参加態様分析

- 静岡県掛川市生涯学習まちづくり土地条例を事例に -
Bias of Participants' Attributes in the Planning Process
- Case Study on Community Development Ordinance in Kakegawa City -

橋本 禪*, 佐藤 洋平*

Shizuka HASHIMOTO, Yohei SATO

(*東京大学大学院農学生命科学研究科)

(Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of TOKYO)

I 緒言

日本国憲法第 29 条には、財産権は保障されると同時に公共の福祉に適合する旨が明記されている。土地利用計画過程への参加は、関係主体の討議により、私益が服すべき公益とは何かを明確にし、以って公益を担保する土地の計画的利用を土地所有権に優越する根拠としていふと考えられる。特に 90 年代以降に叢生した土地利用計画を規定する基礎自治体の自主条例¹⁾に計画過程への関係主体の参加（以下、計画参加）が規定される背景にはこのような思想を読み取ることができよう。

多くの場合、条文には計画区域内に居住する住民及び土地等の所有者により、協議会ないしは委員会といった計画組織を形成し、計画の策定を進める旨が明記されている。計画過程への参加者は概ね計画区域の住民と考えるのが妥当であるが、研究を遂行するにあたり、参加者を「住民」という単一属性で捕えることで、我々は計画過程における参加者の偏りを見逃しがちである。

本論では、計画過程における参加主体属性の偏りを捉えるため、「参加適格」²⁾に基づく議論を行なう。ここで参加適格とは計画に関係する主体の参加者としての適格性を意味する。本視角に立脚し、土地利用計画過程への住民参加を条例により規定する静岡県掛川市を事例に、[1]計画過程における参加態様を分析、[2]参加者属性の偏向の実態と[3]そのメカニズム及び[4]それを正当化する論理を明らかにし、[5]改善策について検討する。

II 計画過程への参加適格

1 計画による受益と負担の概念

行政計画とは、公益の担保を目的に担保することを意図し策定される。その一方で、計画区域の関係主体には公益の受益の対価として、負担の受容が要請される。土地利用計画の場合、両者の関係は明確である。例えば、無秩序な宅地開発の防止や住環境の保全を公益とし策定される計画は、その一方で、計画区域内の地権者に土地の用途規制、建築物の形態規制等の土地の利用に掛る規制の負担を要請する³⁾。

2 土地利用計画過程への参加の意味

土地利用計画過程への参加では、参加者により、計画により担保される社会的利益(=公益)とは何かが議論される必要がある。空間的な土地利用配置を明示する計画図は公益の担保方策を具現した存在といえる。しかし、計画過程は公益を議論するだけでは進展しない。土地の多くが私有され、利用区分の施され方如何で関係地権者は土地の私有に大きく制限(=負担)を受ける。計画過程では土地私有権との調整が不可欠である。計画参加に「民主性のモメント」と「権利保護のモメント」が併存すると言われるのは⁴⁾、行政計画のこのような二面性によるものと説明できる。すなわち、住民参加は、計画により実現される公共的利益の具体的内容(受益)を民主的に決定するためだけでなく、計画により介入される個人の権利利益を保護(負担)する上でも必要とされるのである。

3 計画過程への参加適格

計画過程には受益者と負担者双方の参加が必要になるといえる^{注9)}。問題は、受益者と負担者を特徴づける具体的属性であるが、本論では[1]計画により介入される法的権利利益(土地財産権のみを考慮に入れる)の有無を基に負担者を、また[2]計画の影響の地域性を基に受益者を確定し、その両者を計画過程への参加適格主体とする(図1)。

		影響の地域性	
		計画区域内	計画区域外
法的権利利益	直接的財産権者(18)	財産権者(72)	財産権者(72)
	影響有(計画区域内に居住) [B]	影響有(計画区域内に居住) [C]	影響有(計画区域内に居住) [C]
影響無	一般住民(253)	一般住民(計画区域外に居住) [A]	一般住民(計画区域外に居住) [A]
	影響無(計画区域内に居住) [A]	居住・有職者等 [D]	居住・有職者等 [D]
		受益者	

図1 土地利用計画過程への参加適格

※1: [A]受益者、[B]受益者かつ負担者、[C]負担者、[D]その他の主体(ここでは参加適格主体とは考えない)。※2: 括弧内は飛鳥地区における該当者数([A]+[B]=飛鳥地区人口、飛鳥地区については後述)。

III 分析の枠組

本稿では、条例により住民参加による地区土地利用計画^{注5)}の策定を規定する静岡県掛川市を対象に研究を進める。以下では、掛川市の行政担当者及び参加当事者等への聞き取り調査により把握された計画過程における住民等の参加態様の実態について参加適格に立脚した分析を行なう。また同時に、分析により明らかにされた参加主体属性の偏向が如何にして正当化されているかについて、条例の条文(掛川市の条例では住民参加を計画組織形成及び計画担保要件の側面から規定している)、及び掛川市における計画参加の一般的な方法と関連付けて論説する。

IV 掛川市生涯学習まちづくり土地条例

1 条例の概要

掛川市生涯学習まちづくり土地条例(以下、土地条例)では、市長が指定する特別計画協定区域(以下、協定区域)内における開発行為等^{注6)}を、市長への届け出制とし、当該区域における「まちづくり計画協定」に即した指導が行なわれる。

協定区域に指定されるには、当該区域が特別協定促進区域(以下、促進区域)に指定される必要がある。促進区域において自治会の代表者及び土地等の所有者等により策定されたまちづくり計画案は、土地等の所有者8割以上の同意を要件とし、

市との間にまちづくり計画協定として締結される。同時に当該区域は協定区域に指定される。

2 促進区域の設定

条例制定当初、計画の策定は土地改良事業、土地区画整理事業等の実施を前提としており、促進区域(=計画区域)は事業地区及びその周辺に設定されるのみであった。その後、景気低迷により事業の頓挫が相次ぎ、事業一体型の計画策定方針が見直されることになった。98年以降に協定締結した4区域は事業実施を前提とせず、自然・生活環境の保全を目的に計画を策定している。また計画区域は区^{注7)}と呼ばれる住民自治組織(以下、自治組織)の活動領域と同一に設定されている。

促進区域の指定に関しては第6条第1項に指定要件が列挙されているが、区の範域を基本に区域を設定する旨の記述は無く、促進区域案の公告に当り「…、あらかじめ、当該促進区域の自治会の意見を聞いて…」(同第2項)という記述があるのみである。しかし、実態としてこのような区域設定が施されるのは、条例に基づくまちづくり推進の要望が、区の代表者である自治会長により所管課である良質地域課に提示され、それを契機に活動実施に繋がることが多いからである。一方、市当局も、区の自治組織が普段、市と住民との間に介在し、情報交換等を取り持つ役割を担っていることから、計画過程においても自治組織の諸機能が有効に活用されることに期待しており、自治組織の活動領域を計画区域とする考えは肯定的に評価している^{注8)、注9)}。

3 計画組織の形成

条文では、計画案を策定する計画組織^{注10)}の構成に関する具体的な記述は無い。但し、第7条第1項に「自治会の代表者及び土地等の所有者又はその代表者は、…、当該促進区域に係るまちづくり計画案を策定しなければならない。」と明記されていることから、計画組織は自治会加入者及び地権者により構成されることが予定されていると判断するのが妥当である。これは、市が区の範域を計画区域とする考えを肯定することとも整合する。

市は計画組織の形成に当り、自治会長と計画組織代表者を別にし、概ね20~30人を目安に、年齢・性別・職業共に出来るだけ多様な構成にする

等の指導を行なっている。しかし実態は、計画組織の役員が自治会役員の充て職ないしは輪番で決まる場合が多い。

その機構を理解するには、掛川市における自治組織の一般的な組織構造を理解する必要がある。

昨年 11 月に協定を締結した飛鳥地区における計画組織“住みよい飛鳥地域づくり検討会”(以下、検討会)の成立を例にとると、次のようになる。飛鳥地区の全世帯は住民自治組織である飛鳥自治会に加入している。飛鳥自治会は 7 つの組をその下部組織として擁し、各世帯は自治会へ加入すると共に組へ加入することになる。自治会では毎月下旬、組の代表(組長)を含めた役員による会合が開かれ、会長から組長へ、市からの連絡事項、配布物等を中心に周知される。一方組長は、代表である組の各世帯への情報伝達・配布物の配布を請負うと共に、組内で問題や強い意向が生じた場合はこの場で報告し、必要に応じて話し合いがもたれる。会合後数日の内に、各組長は、組常会と呼ばれる会合を開き、連絡事項の周知を行なう。自治会は「会長⇄組長⇄世帯」の結合を基本に、情報交換と問題解決に当たっている。

このような組織構造を計画過程でも活用することを目的に、検討会は自治会と同型的に組織された。すなわち、自治会会長が検討会の会長の任に、組長が組代表の役員として検討会を構成する。自治会と異なるのは、組代表者が組長の他に 3 名選ばれ検討会に加わる点である。組代表者が検討会に参加することには、自治会の「組長⇄世帯」の結合を「組代表者⇄世帯」として利用し、計画過程に各組世帯の意向を反映させ、計画過程の進捗を非参加世帯に周知にすることが意図されている。

4 参加の態様

(1) 一般的な計画手順 市は、区のまちづくり推進の要望提示から計画策定、協定締結までを、概ね 3 年(準備・説明 1 年+計画策定事業 2 年)の内に終了させることを予定している。

但し、区域住民のみで構成される計画組織は知識・技術を有さず、計画の全過程を進展させることは困難である。従って、良質地域課はまちづくりコンサルタントへと業務委託を行なう。要望が提示された年度は、計画策定事業を予算化がされていない

ため、コンサルタントを交えた正式な活動は行なわれず、当該区域の自治会の会長・役員に対し、彼らが次年度以降計画組織の構成員として計画過程に携わるという前提で、事業期間内の具体的作業に関する説明が実施される。

次年度以降は、毎月 1 度のワークショップ形式の会合を基本に、計画過程が進展する(図 2)。計画過程に直接的に関与するのは、計画組織の役員だけである。彼らには所属する組の世帯及び属性(性別、職業、年齢等)の利害を代表し、計画過程で相互の利害を調整する役割と、計画過程での決定事項を組員へと周知にする役割が期待されている。

①利便性調査→②アンケート→③環境点検→④長所・短所の提示→⑤短所克服・長所育成の方策検討→⑥まとめ→⑦役員の同意確認→⑧地元説明会→⑨土地等の所有者同意取得→⑩協定締結

図 2 掛川市における一般的な計画手順

(2) 計画組織役員以外の住民の関与 その他の区域住民が計画過程に関与できるのは、図 2 に示す「②アンケート」、「③環境点検」、「⑧地元説明会」の段階のみである。但し、地元説明会は地権者に対する計画案の説明のみを目的としており、住民の意向を聴取し計画案に修正を加えるという作業は行なわれない。従って、一般住民が計画過程で直接的に影響力を行使できるのは、「②アンケート」、「③環境点検」の段階のみであり、両段階を除いては、意見を提示する機会も、また計画過程の進捗情報を獲得することも公式には存在しない。一方、組代表者に期待された組世帯と計画組織との連携は、代表者各人の意思に任されており、現状では十分に機能しているとはいえない。良質地域課は計画過程の進捗を文書で周知にすべく、作業途中段階で計画組織に広報紙の発行を呼びかけている。原稿執筆を計画組織の役員が行ない、市が原稿の打ち直しと印刷を請負う場合が多いが、発行は計画組織に一任されており、必ずしも全ての計画区域で実行されているわけではない^{注 1)}。

5 同意取得手続き

(1) 説明会の開催 同意取得に当たっての事前説明会は、役員により計画案が正式に承認された後に、役員を説明会開催時のみならず突発的な説明にも対処できるように教化した後、組毎あるいは区全体で数度開かれる。計画書案は事前に各世帯に配布され、内容に目を通すことが要請される。説明

は計画書に沿い役員が行なうが、組毎に説明会を実施する場合、組代表者が説明に当ることもある。

地区外地権者へは、説明会の開催日時、場所、計画書及び計画組織代表者からの説明文が郵送される。地区外地権者が市内に居住する場合は、説明会に出席することもあるが、市外・県外居住者の出席は見込めないのが実状である。

(2) 同意の取得 同意取得は、説明会開始後数日を経て役員により開始される。市が事前に作成した区域内土地所有者の一覧表を元に、計画組織役員で担当を割り振り作業に入る。同意取得に際しては事前に配布される計画書の他に、所有地番リスト、同意書（提出用、本人控用の2部）、提出先に関する説明書が準備され、役員は担当する土地所有者を個別に訪問し、計画書及び条例に関する説明を行なう。即日同意書への捺印が得られるのは稀であり、幾度か土地所有者を訪問しその都度不明点の説明を行なう作業を繰り返すのが通例である。

説明会同様、地区外地権者へは全ての書類が郵送で送付される。市内居住者であれば役員が直接出向き地区内者と同様に作業が進められる。遠隔地の土地所有者に対しても基本的に郵送のみでの対応になるが、時として、役員が直接電話説明をしたり、地区内の親類縁者に説明を依頼したりすることで同意取得が進められることもある。また、企業所有地に関しては、計画組織代表者及び良質地域課職員が直接説明に出向き、条例・計画の内容説明を行なった上で同意取得が進められている。

表1 飛鳥地区における地権者の居住地と同意率の関係

行政区等	人数 (a)	同意数 (b)	地権者率 (a/c) %	同意率 (b/c) %	相対同意率 (b/a) %
下蜷木一区	167	155	69.9	64.9	92.8
市内（区外）	48	43	20.1	18.0	89.6
市外（含県外）	19	11	7.9	4.6	57.9
法人	5	5	2.1	2.1	100.0
合計	239(c)	214	100.0	89.5	89.5

※1：同意取得に用いられた番地を元に作成（飛鳥地区は下蜷木1区に属する）。
※2：飛鳥地区の人口は426人である（平成9年）。

(3) 同意状況 過去の協定締結区域では、地元地権者が全地権者の概ね 65～70%を占めている。計画担保要件である土地等の所有者の10分の8以上の同意^{注1)}を満すためには、地元地権者から100%に近い同意を得るだけでなく、地区外地権者から10～20%（全地権者比）程度の同意を得る必要がある。飛鳥地区を例に、ここに説明する地権

者居住地と同意率の関係を示したのが表1である。

飛鳥地区では、地権者全体に占める地元地権者の割合が約70%であり、内約93%が計画に同意している。地区外地権者に関しては、市内居住者であれば約90%（18%）、市外居住者が58%（約5%）という同意率（括弧内は全地権者比）である。地元地権者から高い支持を得られる背景として、計画に示された土地利用区分が現況土地利用を大きく変更したものではなく、関連する建築物の形態規制や壁面後退等の基準も、通常の開発において遵守困難な内容には設定されていないことが指摘できる。住民は漠然と計画に対する抵抗を示すが、説明を重ね計画の意図・内容に対する理解が深まれば同意が得られない内容ではない。役員側から同意取得に際して強硬な姿勢が取られることもない。説明を重ねても同意が得られない場合、取得は断念されるのが普通である。事実、飛鳥地区には地区内の非同意者が12人存在している。

問題はむしろ地区外者の処遇と同意率の関係である。市内居住者であれば土地条例の存在を認知していることが多く、同意取得に当たって役員から説明をうけることで計画に対する理解が深まれば比較的同意を得られやすい。しかし、市外居住者に土地条例の存在認知を期待することは不可能である。親類縁者が区内に居り、まちづくりの話を耳にしない限り、計画策定が行なわれている事実を彼らが知るのには、事前説明会開催の案内状送付時をおいて他にない。同意取得に際しても、基本的には関係書類が送られるのみである。計画書等が送付されるとは言え、詳細な事情が分らない中で彼らの同意率が低いのはむしろ必然といえる。

V 参加適格に基づく考察

1 計画組織の構成

自治組織の一般的な組織特性の1つとして世帯加入制が挙げられる。組織の意思決定に対し、各世帯が1票を投じる（発言する）権利を有することで、決定の公平性を保障している。その権利は世帯主により行使される場合が多い。計画組織を自治組織と同様に組織する方法は、自治組織の連絡、調整、成員の動員等の機能を計画組織のそれとし

て活用できるため、一見合理的な組織形成方法にみえる。しかしその結果、計画組織の成員個々の属性は必然的に世帯主に偏向することになる。世帯主は地権者でもあるのが普通であるから、このような方法では計画組織の成員は必然的に図1の主体B、すなわち区内に居住する受益者かつ負担者に偏ることになる¹³⁾。飛鳥地区の例では、計画組織の成員25名(全て男性)の内16名(64%)が土地所有者(本論でいう負担者)であった¹⁴⁾。飛鳥地区の人口に占める地権者の割合が39.2%¹⁵⁾であることを考慮に入ると、計画組織の成員の属性に大きな偏りがあることは明らかである(飛鳥地区の参加適格主体の属性別人数は図1参照)。

但し、主体Bは計画の負担者であると共に受益者であり、その限りにおいて受益者Aの視点が完全に欠落する訳ではない。また、Bが計画過程で、土地所有者として利己的な経済合理人として振舞わず、世帯の利益代表として振舞うよう努めれば、主体Bの世帯成員である主体Aの利益は計画に反映される余地がある。問題は計画過程においてBがそのように振舞えるか、すなわち性別・年齢で見れば男性・中高年者が最も多いBが、所有する土地に掛る利害を考える傍らで、老若男女を含むAの利害をも視野に入れた決定行動に何処まで徹することが可能にある。現状では「計画組織役員以外の住民の関与」に示したとおり受益者Aの計画過程への直接的な参画機会は極めて少なく、計画の策定はBの振舞いに期待せざるを得ない。飛鳥地区では、回答が義務づけられたアンケートに関しては20歳以上の住民全員(267人)が回答したものの、自主参加であった環境点検作業(1回)には計画組織役員(25人)を含め45人しか参加しておらず、現状のような限られた参加機会では、受益者Aの意見を十分に反映することは容易ではないと考えることができる。

市が促進区域設定段階より当該区域の住民自治組織が計画過程に寄与することに期待を寄せているのは既に示したとおりである。確かに、住民の地縁的結合を無視した区域設定と組織形成を実現するのは容易でも、また効率的でもないであろう。既に述べた第6条第2項、第7条第1項はこうした考えを背景に設置された規定と推測できるが、

その結果上記の如く、意図的ではないが、しかし必然的に、地区内の負担者を重視する計画過程を制度的に肯定することに帰結している¹⁶⁾。

2 同意取得

計画組織はアンケートや環境点検により把握された住民意向を基本情報とし、計画立案を進めるが、土地条例第8条第2項に規定される「土地等の所有者の10分の8以上の同意」という計画担保要件を満たさなければ、その努力は報われない。そのため、計画内容は負担者(B、C)に受容されやすい、または地権者を説得可能な水準で作成される。策定される計画の内容が、現況土地利用をドラフツクに変化させるものではなく、現状維持的な内容にならざるを得ないのはこのためである。

土地条例に基づく計画担保要件の内容は、計画過程における土地財産権保護を制度的に実現することを意図していると解することができる。またその文脈で、本要件は負担者(B、C)の意向を重視する内容であると評価できる。計画により実現される公共的利益の受益者(A、B)の存在を尊重する担保要件であれば、地権者だけを考慮に入れた要件(現状)ではなく、土地財産権を有さない一般住民を含めた要件、例えば「18歳以上の住民の8割以上の同意」という要件の設定が妥当である。

現状では、[1]負担者に偏向した計画組織が計画案を作成し、[2]負担者の同意のみにより計画が担保される方が制度的に肯定されており、計画による受益者の視点は十分に考慮されていない。

3 地区外地権者の処遇

掛川市での計画策定の関心の1つが、投機的な土地取引により地区外者が保有する土地が、住民の意図せざる利用に振向けられることを防止することにあることを想起すると³⁾、地区外の負担者Cへの説明が計画立案後に初めて行なわれる現状に疑問を投げかけざるを得ない。本来、計画過程への住民参加には、関係者に決定過程への参加の道を開くことで司法救済の限界等の法手続の不備を補完し、決定事項へのコミットメントを確保することが企図されている。現在の計画過程において、計画の実現性を高める上で重要な主体となる地区外の負担者の参加機会は皆無であり、遵守能向上の観点から見て必ずしも妥当な方途とはいえない。

VI 結言

参加適格に立脚することで、計画による受益者、負担者を明確に弁別した議論を可能にした。

事例地区における分析を通し、現状が負担者偏重の計画組織形成であり、土地条例の計画作成要件（第7条第1項）と計画担保要件（第8条第1項）により、負担者偏重の計画過程が制度的に肯定されていることが指摘できる。但し、制度運用上の摩擦を低減させるためには、組織形成において、地元住民組織の存在を軽視できないのもまた事実であり、条例中の計画組織要件での「自治会の代表者」の記述は不可欠ともいえる。

一方、事例地区では、計画担保要件はその実体より土地財産権保護を意図した条項と評価できるが、結果的に計画組織要件と相俟って区内の受益者かつ負担者Bを重視した計画の策定を肯定することに繋がっている。ここで負担者「重視」というのは、あくまでも受益者に対する処遇との相対的な関係を意味し、受益者（A）が絶対的に軽視されている訳では無い。しかし、担保要件により受益者（A）の立場が制度的に保障されない限りは、計画過程における処遇も相対的に軽視されることになると考えられる。負担者である地権者のみならず、受益者である地権者以外の住民の視点の確保が制度的に図られるべきである。解決策としては、[1]既に示した如く、20歳以上の住民の8割以上の同意を採用する方法、あるいは、[2]参加適格に対応し負担者と受益者にそれぞれに異なった必要同意率を設定し、併せて計画担保要件とし運用する方法が考えられる。

計画に掛る主体のうち地区外負担者（C）は、計画遵守を期待されるにもかかわらず、計画立案の場からは遠ざけられている。遠隔地居住者に計画過程への直接的関与を求めるのは容易ではないが、計画策定初期の段階からの情報提供や異議申し立ての機会を設けるなどして、最低限度の手続的公

正を確保するよう努める必要がある。計画過程に関与できない限り、地区外負担者にとって住民参加で立案された計画も行政当局が策定した計画も差異はない。

注 釈

注1) 本学会では土地利用調整型の条例として掛川市「生涯学習まちづくり土地条例」、神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定に関する条例」、徳島市「まちづくり条例」が既に報告されている。

注2) 「参加適格」は、行政法学において参加主体の適格性を論じる際に用いられる語彙である。

注3) 法定土地利用計画の場合、利用規制の他に、課税、収用等の負担形態が存在する。

注4) 計画が立案されるまでは受益の内容も負担の内容も明確ではないから、計画過程への参加者は厳密には、受益者、及び負担者と見込まれる主体といえる。

注5) ここにいう「地区」とは都市計画法の地区計画の対象となる範囲あるいは旧村を意味する範囲とは異なる。本論では地区を「住民により組織される自治組織が活動の対象とする範囲を基本単位とし、その1以上の結合により構成される範囲」と定義する。

注6) 土地売買等の契約、建築物・特定工作物の新築・増築、土地の用途の変更、土地の区画・形状の変更である。

注7) 区というのは市における統一名称であり、実体は集落（部落）、団地等である。市内に141の区が存在し、区の住民自治組織は自治会と呼ばれている。

注8) 条例施行当初、計画区域を必ずしも区の範囲としなかった経緯がある。しかし、活動の源泉を住民等の地縁的結合に求める限り、両者を一致させた方が好都合であるというのが、現在の行政担当者の見解である。

注9) 但し、複数の区を覆う大字等に計画区域を設定することには、計画過程における合意の形成だけでなく、協定締結に必要な同意取得に要する労力が増大し、制度運用の観点から合理的で無いと判断されている。

注10) 掛川市における計画組織を「まちづくり委員会」と呼ぶ文献があるが、「まちづくり委員会」は厳密には協定区域の計画書中で位置づけられる、住民等により組織される計画推進組織の一般名称である。協定締結前の計画組織は実際には種々様々な名称を持つため、ここでは統一的に「計画組織」とする。

注11) 98年以降に協定を締結した4区域で定期的（季刊）に広報紙を発行したのは3区域である。

注12) 横原市長は、計画担保要件の設定根拠を、「土地区画整理が地権者の2/3の賛成で、反対者にも強制されるが、実際は9割以上の同意が必要との行政指導があるので、その中間を取った。」¹⁾と説明している。

注13) 注意しなければならないのが、このような組織形成が若者や女性を意図的に排し世帯主（ひいては主体B）に偏向した決定を企図して実現された訳ではないという点である。住民自治組織の慣例に従う中で、計画過程に参画する機会が自然に減じられていると解する方がむしろ自然であろう。

注14) 計画過程で土地利用区分がされた平成9年時の値である。その前年度は80.0%が土地所有者に占められている。また平成13年度（最新値）では65.2%である。成員は何れの年度も全て男性である。

注15) 18歳以上の人口(335人)に対する割合は49.8%である。

注16) 掛川市では住民の自治組織への加入率が極めて高い(96.5%、2002年1月現在)ため、こうした組織形成の方法を正当化できるが、加入率の低い場合に同様な組織形成を行ったならば、計画組織の住民意見の代表性という点で致命的な欠陥を有することをここで指摘しておく。

参考文献

- 1) 小高剛(1984):「行政手続と参加」、嵯川一郎・塩野宏・園部逸夫(編):『現代行政法大系3 行政手続・行政監査』所収、有斐閣、pp. 101-129。
- 2) 朝日新聞、1996年11月12日
- 3) 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」』

It is difficult to discuss bias of the participants' attributes in the planning process with existing research frame. To break down this problem the eligibility for participatory planning process was presented as an analysis viewpoint in this research. The following facts are clarified through analysis based on this principle. Firstly the composition of planning organization is being deflected by landowners. Secondly this situation is affirmed by both organization requirement of planning organization and agreement requirement for guarantee the plan in ordinance. The beneficiaries' viewpoint should be guaranteed as well as landowners by ordinance. Thirdly the treatment of landowners living in the distance from objective area is negligent in the present planning process. The minimum procedural justice is ensured by informing progress in the early stage of planning process to enhance commitment of the plan.