特集 まちづくりにおける都市計画，建築規制の権限行使のあり方—規制権者の裁量拡大論と規制基準明記論【論説】

分権思想に基づく「協議調整型まちづくり」と適正裁量

“The Consensus-oriented Planning” and the Appropriate Discretion
based on the Decentralization Thought

Akira MATSUMOTO : The University of Tokyo

松本 昭*

1. 本稿の目的

地方分権改革により，土地利用に関する立法権・行政権は，「国」と「自治体」に分有されるとの憲法上の基本原則はいっそう明確になった。この土地利用の立法権・行政権に関する国と地方の「分有」根拠について，例えば，磯部^(*)1)は，土地利用秩序の段階構成として「大公共，中公共，小公共」を述べ，中井^(*)2)は，近隣レベルの公共性の存在について「国，都道府県，市町村，近隣の4階層」を論じ，これらを踏まえ，亘理^(*)3)は，公共の福祉の多段階性の下，土地利用に関する独自条例の自由度と許容性が高まったと分権まちづくりの可能性を指摘する。

しかし，現行の都市計画法制に基づく土地利用基準は，ゾーニングという鳥瞰的な土地利用規制を基本にして，敷地と前面道路の関係で定められた明示的な基準（事前確定ルール）で構築されており，計画地周辺の環境特性等に基づき，個別に協議調整する手続や基準（協議調整ルール）は原則用意されていない。そのため，個々の開発計画は，周辺地域との社会的調整を経ることなく公法的に事前確定する特性を持つ。その結果，開発事業者は，地域住民との調整に時間とコストを費やし，住民は，適法だが不当・非常識との理由で反対運動を余儀なくされ，紛争が絶えない。こうした背景のもと，大都市圏の自治体においては，分

権思想に基づくまちづくり条例を根拠に，開発事業の「手続」や「基準」の中に一定の協議調整領域を独自に定め，その仕組みを活用して開発紛争の防止や良好な地域環境の創出を図る取り組み（以下「協議調整型まちづくり」）が拡がりを見せている。

そこで，本稿は，まちづくり条例に基づく協議調整型まちづくりの全体像とその類型，特性を明らかにし，協議調整型まちづくりに基づく適正裁量について若干の考察を行うことを目的とする。

2. 適正裁量モデルへの期待

磯部^(*)4)は「我が国のまちづくりルールは，ルールの事前確定が重視され，行政裁量は極小であること（事前確定・裁量最少モデル）が最善とされてきた。しかし，まちづくりにおいては，個別事情を斟酌した地域的・文脈的な裁量行使は不可欠であって，今後は，基本方針の確定＋個別ケースの裁量判断型モデルを整備していく必要性が高い」と述べ，大橋^(*)5)は「地方分権後の政策学・立法学は，欧米ではなく，地域が実験した成果を学び入れる必要があり，自治立法が非常に重要である。自治体は，市民に最も近い地方政府であり，市民との対話型行政システムを模索しながら，自治立法の充実に取り組まなければならない。自治体は，もはや法律の執行者だけではなく，立法者・制度設計者である」と説く。また，日本建

築学会も「市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方」にて敷地と周辺環境の関係性を重視した協議調整型ルールの必要性を提言^(※6)した。

3. 協議調整型まちづくりの全体像

まちづくり条例に基づく協議調整型まちづくりは、開発「手続」の中に協議調整の仕組みを定める「開発手続型協議調整システム」と法定都市計画等を根拠に開発「基準」の中に協議調整領域を定める「開発基準型協議調整システム」の2つに大別することができる。その上で、仕組みの特性、根拠、実効性等から協議調整型まちづくりの全体類型を表1にまとめた。

(1) 開発手続型協議調整システム

開発手続型協議調整システムは、事業者が開発構想の届出を義務付け、行政や地域住民との協議を通して適正な土地利用の全体像を共有化し、地域空間価値の最大化をめざす行政指導型の取り組みである。これは、計画地固有の協議調整基準は存在しないことが特徴であり、都市マスタープランや景観計画などに描かれた定性的で抽象的な地域の望ましい将来像を手がかりにして開発計画を誘導したり、あるいは地域住民との直接的な対話

を通して、開発事業の落とし処を探る取り組みであり、次の2分類4類型がある。

①大規模開発事業調整型

類型1の土地取引段階調整型は、大規模用地の土地利用転換など大きな土地取引が行われる機会を捉えて、売主には土地処分届出、買主には土地利用構想の届出を義務付け、当該土地を含む地域のまちづくりの方針等を助言することにより、都市マスタープランなどで示した地域の将来像に近づけるよう土地利用の誘導を図るものである。代表的なものとしては、府中市地域まちづくり条例に基づく土地取引段階における二段階型協議調整システム^(※7)があり、これは、民間の土地取引の機会に行政がまちづくりの観点から関与する新しい取り組みである。

類型2の大規模開発事業調整型は、土地取引は伴わないものの、まちづくりや地域環境に大きな影響を与える大規模な開発事業を対象に、通常の開発事業の手続に先立ち、土地利用構想の届出を義務付け、市民が事業の初期の段階から意見を述べる機会を保障して、地域共生型の土地利用をめざすものである。この制度には、大規模開発事業をあまねく対象にする総合型^(※8)と商業施設などを対象にする特定用途型^(※9)がある。本制度は、

表1 協議調整型まちづくりの全体類型

大区分	中区分	類型	名 称	制度根拠	手続根拠	基準根拠	実効性拘束性	主な具体例 (条例は公布年、都市計画は告示年)
開発手続型協議調整システム	大規模開発事業調整型	1	土地取引段階調整型	条例	条例	無	行政指導型	府中市(2003) 練馬区(2006) 平塚市(2008)
		2	大規模開発事業調整型	条例	条例	無	行政指導型	大磯町(2002) 国分寺市(2004) 調布市(2008 改)
	開発紛争予防型	3	特定開発事業調整型	条例	条例	無	行政指導型	横須賀市(2002) 練馬区(2006) 取手市(2008)
		4	開発紛争調整型	条例	条例	無	行政指導型	狛江市(2003) 逗子市(2002) 武蔵野市(2008)
開発基準型協議調整システム	大枠明示個別協議型	5	高度地区活用型	*1	*1	都市計画	拘束性有	新宿区(2006) 目黒区(2008) 練馬区(2008)
		6	特別用途地区活用型	条例	条例	都市計画	拘束性有	熱海市(2007)
		7	地区計画活用型	条例	条例	都市計画	拘束性有	国分寺市(2004)
		8	定量自主基準活用型	条例	条例	条例	拘束性有	国分寺市(2004)
	定性基準個別協議型	9	景観地区活用型	条例	条例	都市計画	拘束性有	芦屋市(2009) 鎌倉市(2008)
		10	特定開発事業認定型	条例	条例	条例	拘束性有	安曇野市(2010)
	地域特性基準活用型	11	地域特性基準活用型	条例	条例	条例	拘束性有	八潮市(2011)

*1 最高高さの緩和基準と手続の双方を都市計画の中で規定する方法と、最高高さの緩和基準を都市計画で定め、その手続はまちづくり条例で定める方法がある。前者は、新宿区、目黒区等で採用され、後者は練馬区等で採用されている。

「土地については公共の福祉を優先させるとの土地基本法の理念」「土地利用は、地域の特性を考慮しつつ、地域住民の意思にも配慮して行うべきであるとの理念」に基づく。

②開発紛争予防型

類型3の特定開発事業調整型は、パチンコ店、ラブホテル、ゲームセンターなどの風適法（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律）適用施設、或いは葬祭場、墓地霊園、ペット霊園など地域の居住環境、治安、教育環境の悪化や地域イメージの低下が懸念される施設を対象にして、開発事業者地域住民や行政との事前調整の義務付け、こうした施設の立地調整と計画調整を行うものである。これらは、いわゆるNIMBY (Not In My Back Yard 自分の裏庭には来ないで) 施設であり、施設の必要性は認めるが、自らの居住地域への立地を嫌う傾向が強く、忌避施設、迷惑施設、嫌悪施設などと呼称される。まちづくり条例への規定方法は、対象施設を網羅的に定め、総合的に規定する方法とパチンコ店、ラブホテルなど特定施設を単独で規定する方法がある。

類型4の開発紛争調整型は、まちづくり条例に基づく開発手続の中で、住民と事業者の話し合いでは協議が整わない場合、近隣住民又は事業者の要請に基づき、再度の協議調整を市の主導で行うものである。代表的な取り組みとして、狛江市の調整会制度があり、その特徴は、①まちづくり条例にて、調整会を開発手続の一環として位置付け、調整会の手続が完了しないと開発事業に係る手続も完了しないこと、②住民と事業者という当事者の他、市も事務局として参加し、専門性の高い附属機関「まちづくり委員会」が、開発事業の調整を主導して必要な助言、斡旋、勧告を行うことなどである。同様な取り組みは、日野市、多摩市、武蔵野市等においても行われている。

(2) 開発基準型協議調整システム

①大枠明示個別協議型

これは、高度地区、特別用途地区、地区計画等

の都市計画に基づく土地利用基準においては、一定の幅を有する大枠を定め、個々の開発事業の特性、立地環境等を踏まえ、まちづくり条例等の手続を通して、基準を確定させ、あるいは基準への適合を図る取り組みである。この大枠基準個別協議型には、活用する都市計画等の内容に応じて、次の4類型が認められる。

類型5は、都市計画の高度地区を活用して建築物の絶対高さを定めるものの、敷地規模や公開空地、緑地など地域環境への貢献度に応じて、一定範囲の中で高さを緩和することを協議調整ルールで定めるものである。代表例としては、新宿区、目黒区、練馬区などの取り組みがある。

類型6は、都市計画の特別用途地区を活用して、容積率等と連動させながら、誘導したい建築物の用途を建築基準法第49条、50条条例とまちづくり条例の合わせ技により行うものである。代表例としては、観光商業施設の規模に応じて、上階の共同住宅の規模を認める「熱海市観光にぎわい商業地区（特別用途地区）」の取り組みがある。

類型7は、地区計画の地区整備計画の基準に調整領域を設定し、その採否や内容は事業者、周辺住民、行政等が建設的な協議を行い、その結果を踏まえて専門的な第三者機関が判断し市長が裁定する方法である。代表例としては、建築物の高さを地区計画で20～25mと定め、その採用値を周辺住民と事業者等が協働でワークショップを行い、その成果も参考にして専門性を有するまちづくり審議会が裁定案を出した国分寺市泉町地区地区計画^(*)10)がある。

類型8は、まちづくり条例の自主基準に定量的な調整領域を設け、近隣調整等を通して基準採用値を定める調整手法である。一例としては「マンション計画に伴う駐車場の敷地内整備台数は計画戸数の80%以上とする。ただし、敷地周囲における道路交通環境や公園緑地等の環境を踏まえ、敷地内に設ける台数を戸数の50%まで減じることができる」と定め、敷地が袋小路に位置したり、敷地内の斜面緑地や既存樹木の保全が求められる場

合は、周辺住民との協議を重ねながら、特例的な基準値を採用するものである。

②定性基準個別協議型

これは、開発基準が「定量的な数値基準」ではなく、「定性的な言語基準」に基づく場合、適用場所の特性に応じて計画内容が、定性的な言語基準に適合するよう個々に協議を行い、より適正な土地利用をめざすものである。この定性基準に基づく協議調整システムは、同一の基準が地域や場所の特性に応じて、適正かつ柔軟に変化することを可能ならしめる制度である。次の2類型が認められる。

類型9は、景観法に基づく景観地区の認定基準の中に「定性的な言語基準」を設け、その趣旨を、計画地ごとの立地特性や環境特性から読み解きながら、景観デザインの協議調整を行い、良好な景観の形成を目指すものである。代表例としては、市域全域が景観地区に指定されている芦屋市では、景観地区の認定基準で「計画建築物の位置・規模は、周辺の景観と調和した建築スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること」を定め、この定性的な言語基準への適合を図る取り組みを行っている。

類型10は、農村地域等において、事前に土地利用の可否が判断できない特定の開発事業等は、定性的な認定方針に基づき、一定の協議調整を行う中で個別に判断しようとする仕組みである。代表的なものとして、安曇野市まちづくり条例に基づく「特定開発事業個別認定型」の制度がある。

③地域特性基準活用型

この「地域特性基準活用型」とは、大きな開発事業は、地域に与える影響も大きいことから、法律や条例で予め定められた基準（事前明示基準）と計画地固有の特性に基づく基準（地域特性基準）の双方を踏まえて開発計画をつくることにより、地域全体の価値を高めようとする仕組みである。その代表例として、八潮市景観まちづくり条例に基づく地域特性基準適合制度がある。これは、

条例で定めた大規模な開発事業^(*)11)は、事前明示型の土地利用基準で土地利用の大枠の見通しを確保しつつも、計画地とその周辺固有の特性を斟酌した「地域特性基準」を付加して、地域空間や地域環境全体の価値を高めることを目的とする「適正裁量型モデル」の先駆けであり、地域特性基準を定める策定プロセスと適合審査プロセスに協議調整の仕組みを採用している。

(3) 適正裁量行使のための要件

協議調整型まちづくりは、地域特性を踏まえた良好な地域空間価値の創出という政策目的を実現するため、行政が合理的な裁量を行使することを前提にしている。この合理的裁量が適正に行使される要件は、既述の事例分析等から、次のように推察することができる。

①公正で透明性の高い全体システム

協議調整型まちづくりは、民主的手続の積み重ねにより、総意の醸成を導き出すことから、公正で透明性の高い協議プロセスが前提になる。そのため、積極的な情報公開や会議の公開など透明性の高い手続と運用が求められる。また、手続全体の標準処理期間の明示も、公正な運用を図る上で重要であるが、これについては手続期間が明示されていない仕組みもあり、今後の改善が必要であろう。

②専門的審議機関

協議調整型まちづくりの信頼性と制度的安定性を確保するためには、中立性を有する専門的な第三者機関の設置が不可欠である。専門的な第三者機関は、まちづくりに関する幅広い知識と豊かな見識を背景に「行政の恣意性の排除」と「行政の専門性の補強」を行い、行政の的確かつ迅速な対応を支える専門組織であり、行政の諮問に基づき、公正かつ専門的な観点から審査する重要な役割を担っている。この専門的審議機関は、専門家だけで構成する専門家型と専門家と市民で構成される市民＋専門家型の二つの類型がある。

③協議調整の当事者

協議調整型まちづくりにおける協議調整の当事者は、⑦地域住民の意見も踏まえて行政が事業者と協議を行うタイプ（行政—事業者型）、④事業者と市民（地域住民）の二者で行った結果を行政が尊重し、又は専門的第三者機関が裁定案を出すタイプ（事業者—市民型）、③行政、事業者、市民（地域住民等）の三者が対等に協議を行うタイプ（行政—事業者—市民型）の3タイプがある。そして、タイプごとに、行政、事業者、市民（地域住民等）の役割や責任、判断権者としての専門的第三者機関や行政の権限などを明確にしておくことが重要である。

④制度の実効性

協議調整型まちづくりの実効性を確保する手段は、協議調整の成果を助言・指導という非権力的手法で事業者に伝え、これの遵守を通して行政目的を達成するもの（行政指導型）と、都市計画等に基づく土地利用基準への適合を義務付けることにより実効性を確保するもの（基準適合型）に大別できる。前者の行政指導型が、既述の開発手続型協議調整システムに該当し、後者の基準適合型は、同じく開発基準型協議調整システムに該当する。この場合、前者は行政指導型であるため、市長が行う助言・指導を事業者が尊重することを確実ならしめる工夫が必要である。具体的には、専門的第三者機関の答申に基づく市長の助言・指導の内容を都市計画マスタープラン等に位置付けて行政計画に高めた上で、開発事業の審査に処分性を導入して、開発事業の適合審査要件を「行政計画への適合+開発基準への適合」にするなどの制度的工夫が必要である。

4. まとめ

現行の事前確定ルールによる土地利用法制が、官主導の「集権型」の地域空間管理であるのに対し、協議調整型まちづくりは、計画地固有の特性に基づき、地域空間価値の増大と地域環境全体の共生を官民が協働して見出す「分権型・官民連携

型」の地域空間の価値創造手法になり得る可能性を示唆している。そして、今後は、事前確定型の土地利用法制と協議調整型まちづくりの両者の連携と役割分担を巡って進化と模索が続くことになる。

地方分権の本質について、磯部^(*)12)は、地方分権とは、何が公共の利益かの判断権を国の独占から解放することであり、国家的公共性と地域的公共性が併存し、公共的価値そのものが多元化することを正面から承認することと説き、地域的公共性という規律命題を豊かな内容で積極的に充填し実質化してみせることが真の課題であると指摘する。協議調整型まちづくりは、現行の事前確定型ルールという国家的公共性に協議調整型まちづくりという地域公共性を上手に織り込んで、地域全体の価値を高める取り組みとも捉えられる。

〔補注〕

- (*)1 磯部力（2002）「土地利用規制立法に見られる公共性」（土地問題研究所）
- (*)2 中井検裕（2002）「土地利用規制立法に見られる公共性」（土地問題研究所）
- (*)3 亘理格（2004）「行政法学から見た権限配分のあり方」（国、地方自治体および地域住民の新しい関係性 日本建築学会P7～P15）
- (*)4 磯部力（2002）「公共性と土地利用秩序の段階構造」（土地総合研究所「土地利用規制立法に見られる公共性」（P142～P153））
- (*)5 大橋洋一（2008）「都市空間秩序の法理論」（有斐閣P285～P307）
- (*)6 社団法人日本建築学会建築基準法・都市計画法特別研究委員会（2005）「市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方について—建築基準法集団規定及びこれに関連する都市計画制度への提言」
- (*)7 府中条例では、大規模な土地動向を早期に把握し、市のまちづくり方針に沿った適正な土地利用を誘導するため「土地取引事前届出制度」及び「土地利用構想公開協議制度」の二段階の協議調整システムを設けている。第一段階の「土地取引事前届出制度」は、5,000㎡以上の土地取引を行う売主に対し、土地の持つ公共性や環境の相互依存性に基づき、その土地を含む地域のまちづくりの方針を売主助言として伝え、

その内容を土地取得予定者にも伝達することにより、当該土地を含む地域全体から土地の有効かつ適正な利用を誘導するものである。第二段階の「土地利用構想公開協議制度」は、条例で規定する大規模開発事業の事業予定者に対し、土地取引行為の日の3か月前かつ計画変更可能な時期までに、土地利用構想の届出と公開による協議調整を行うことを義務付けている。これは、事業予定者が土地を取得しない段階、つまり計画変更可能な段階で、近隣住民の意見も参考に土地利用の内容を調整しようとするものである。

- (※8) 本稿では、建物用途に関わらず、一定規模以上の敷地面積や建築物の延べ面積を有する開発事業を対象にするものを総合型と称した。例えば、府中条例では、開発区域の面積が $10,000\text{m}^2$ 以上又は建築物の延べ面積の合計が $5,000\text{m}^2$ 以上の大規模な開発事業は、全て協議調整の対象になる。

- (※9) 例えば、金沢市商業環境形成まちづくり条例(2008.4.1改正施行)では、床面積 $1,000\text{m}^2$ 以上の集客施設等(物販店舗、飲食店、劇場、スポーツ施設等)を建築しようとする事業者との協議調整手続を設けている。

- (※10) 詳細については、松本昭(2007)「大規模な土地処分に即応した国分寺市泉町地区計画」(自治体都市計画の最前線 学芸出版社 P207～P216)を参照されたい。

- (※11) 八潮条例では、①開発区域の面積が $5,000\text{m}^2$ の開発事業、②共同住宅で計画戸数が100戸以上の開発事業、③建築物の延べ面積の合計が $10,000\text{m}^2$ 以上の開発事業、④建築物の高さが25メートルを超える開発事業を対象にしている。

- (※12) 磯部力(2004)「まちづくり法制における国と自治体の役割分担」(国、地方自治体および地域住民の新しい関係性 日本建築学会 P39～P42)