

# 博士論文（要約）

分権社会における土地利用の協議調整システムに関する研究

松本 昭

## 1 論文の目的と背景

2000年4月の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に基づき、土地利用規制の根拠となる「公共の福祉」については、法律に基づく国レベル、都道府県条例に基づく広域レベル、市町村条例に基づく地域レベルの公共の福祉が多面的かつ多段階に存在するとの前提の下、都市地域における土地利用法制は、①都市計画法 ②建築基準法 ③景観法・景観条例 ④まちづくり条例の4つが混在・併存する状況にある。

こうした背景のもと、大都市圏の自治体では、まちづくり条例を根拠に、開発事業の「手続」や「基準」の中に独自の協議調整領域を定め、その仕組みを活用して良好な地域環境の創出や開発紛争の防止を図る取り組み(以下「土地利用の協議調整システム」)が拡がりを見せている。

そこで、本論文は、「土地利用の協議調整システム」について、次の事項を研究することを目的とする。

- ① 土地利用の協議調整システムの系譜及び発展プロセスを明らかにして、その類型や特性などから、その全体像を明らかにすること。
- ② その上で、先進性の高い4つの事例について詳細な制度研究を行うことにより、類型ごとの特性、効果、課題などを明らかにすること。
- ③ 上記①及び②の成果等を踏まえ、地方分権社会において、法律と条例の能動的連携に基づき、地域特性や地域の良識が適正に反映され、あるいは開発紛争の予防と調整が実を結ぶための「土地利用の協議調整システム」の制度理論や制度構造を明らかにすること。

## 2 論文のあらまし

### ◆第1章 研究の目的と背景

論文の目的と背景、位置づけ、対象領域、既往文献や研究方法等を記載した。

### ◆第2章 研究への基本認識

分権時代の土地利用法制が、「一元的」から「多面的」に変革し、土地利用規制の根拠となる「公共の福祉」についても、概念上、国レベル、広域レベル、地域地区レベルと多面的・多段階に存在することを踏まえ、「公共の福祉」の根拠規定となる法律(都市計画法、建築基準法、景観法)と条例の新しい関係を分析して、土地利用の協議調整システムの制度根拠の可能性を考察した。

### ◆第3章 土地利用の協議調整システムの系譜

まちづくり条例の系譜を辿りながら、多様な展開を見せる「土地利用の協議調整システム」の系譜と発展のプロセスを明らかにした。その結果、まちづくり条例は、社会環境や行政環境の変化から、第1期 地区計画対応型まちづくり条例の時代(1980~1985)、第2期 バブル開発・地価高騰対応型まちづくり条例の時代(1985~1992)、第3期 マスタープラン対応型まちづくり条例の時代(1992~2000)、第4期 分権推進型まちづくり条例の時代(2000~)に区分され、その潮流は、分権改革を背景に「ガバメント(統治)型まちづくり」から「ガバナンス(共治)型まちづくり」へのまちづくりの仕組みの移行と捉えられた。そして、土地利用の協議調整システムも、①川上調整(土地取引などの初期段階) ②川中調整(開発手続の事前協議段階) ③川下調整(法律や条例に基づく手続段階)などの各段階で、住民の参加を求めながら展開されていることが判明した。

#### ◆第4章 土地利用の協議調整システムの基準の性格から捉えた分類

図表のとおり、基準の性格から分類を行った。

図表 土地利用の協議調整システムの基準の性格からの分類

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	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)
		2	大規模開発事業調整型	条例	条例	無	行政指導型	鎌倉市(1995)国分寺市(2004)
	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)
		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)
開発 基準型 協議 調整	大枠明示 個別協議 型	5	高度地区活用法	*1	*1	都市計画	拘束性有	新宿区(2006) 目黒区(2008)
		6	特別用途地区活用法	条例	条例	都市計画	拘束性有	熱海市(2007) 三鷹市(2004)
		7	地区計画活用法	条例	条例	都市計画	拘束性有	国分寺市(2004)
		8	定量自主基準活用法	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	景観地区活用法	条例	条例	都市計画	拘束性有	芦屋市(2009) 銀座(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 基準活用法	11	地域特性基準活用法	条例	条例	条例	拘束性有	八潮市(2011)

\*1 (略)

#### ◆第5章 事例研究

新規性の高い4つの事例について研究考察を試みた。

事例研究-1は、「土地取引段階における協議調整システムに関する研究-府中市地域まちづくり条例に基づく大規模開発事業を中心に-」であり、条例に基づき、行政が土地取引段階と言うプロジェクトの最早期に能動的に関与して、「土地取引事前届出制度」及び「土地利用構想公開協議制度」という二段階の協議調整システムを制度化したことにより、開発紛争の防止と良好な地域環境の創出という観点からどのような効果と課題があるかを明らかにした。

事例研究-2は、「分権社会における開発事業の紛争調整と地域的公共性の関係についての研究-狛江市まちづくり条例に基づく「調整会」制度を事例にして-」であり、条例に基づく紛争調整の仕組み「調整会」を対象に、紛争調整を開発建築手続の一環として位置付け、専門家等で構成される「まちづくり委員会」が、開発事業の紛争調整を主導して必要な助言、斡旋、勧告等を行うという新しく意欲的な取り組みの効果と課題を明らかにした。

事例研究-3は、「「景観地区」がまちづくりを変えた-芦屋市景観地区と協議調整システム-」であり、市域全域が都市計画法及び景観法に基づく「景観地区」に指定されている兵庫県芦屋市を対象に、景観地区の認定基準が、全市一律の定性基準(言語基準)に基づくことから、個々の認定手続、認定審査にあたって、どのような協議調整システムを採用しているか、その効果と課題は何かなどを明らかにした。

事例研究-4は、「八潮市まちづくり条例に基づく「地域特性基準適合制度」に関する研究-二段階型土地利用基準の制度設計とその効果を考える-」であり、法令で予め定められた基準(事前明示型基準)と、まちづくり条例の手続により獲得した計画地固有の基準(地域特性基準)の二段階型の土地利用基準により、地域特性を確実に反映させる土地利用の協議調整システムの運用実態を詳細に分析して、その効果と課題を明らかにした。

#### ◆第6章 土地利用の協議調整システムの制度特性

前章までの成果を踏まえ、土地利用の協議調整システムにおける手続と基準の関係、協議の参加者と決定権者との関係、住民関与の方法と意義、専門的組織の関与のあり方等を考察し、その上で、制度としての有効性やシステムの全体構造等を考察した。

## ◆第7章 考察

土地利用の協議調整システムの必要性、意義、制度理論、機能等を取りまとめ、その結果、土地利用の協議調整システムの効果として、第1に外部性のコントロールを地域レベルで行える可能性を見出したこと、第2に創造手続(定性的基準等を具体化させる開発手続)により、計画地の「場」の基準を合理的に顕在化させる手法であることを明らかにした。

### 3 まとめ

#### ①土地利用の協議調整システムの必要性

個別基準・個別協議の有効性と適用限界→事前明示性の採用と適用限界という観点から、改めて制度の必要性を確認した。

#### ②土地利用の協議調整システムの意義

現行の地域空間制御の仕組みは、原則、事前明示基準を基調とする「事前確定+裁量最小限モデル」の単一システムであるが、土地利用の協議調整システムによる「協議調整+適正裁量モデル」を合理的な地域空間制御の新しい仕組みが加わることにより、社会システムとしての地域空間制御の仕組みは、二つの仕組みが併存することになった。その結果、自治体や地域は、その目的や特性に応じて、これらを適宜選択し、あるいは両者を組み合わせて、地域空間を適正に制御する社会システムを活用することが可能になった。これが「土地利用の協議調整システム」の意義である。

#### ③土地利用の協議調整システムの制度理論

土地利用の協議調整システムは、次の事項を整えていることが基本要件になる。

- ・自治立法(条例)に基づく独自制度であること。
- ・「手続」と「基準」の適正な連携の下、透明で公正な「手続」が条例等で明示され、合わせて、合理的な予測可能性を備えた基準や基準獲得のプロセスが明示されていること。
- ・地域住民の参加や関与、専門家や専門的組織の活用など、適正な効果を確保するための措置が講じられていること。

#### ④土地利用の協議調整システムの機能(役割)

土地利用の協議調整システムは、次の二つの機能(役割)を有すると認められる。

- ・地域空間価値のマイナスを防ぐ「地域環境保全機能(計画地が有する環境水準が新たな土地利用によって侵害されることを防ぐ機能)」
- ・地域空間価値のプラスを増やす「地域環境創造機能(新たな土地利用によって計画地が有する環境価値を増大させる機能)」

その結果、

- ・ゾーニングによる事前明示基準に基づく初期の権利配分を、地域レベルで合理的に再調整することが可能になること。
- ・ゾーニングに基づく事前明示基準では見出すことができない「場の基準」の創出により、地域的利益の増進が可能になること。

以上により、土地利用の協議調整システムは、多元的多層的な公共の福祉が潜在化する中、「地域レベルの公共性」を顕在化できる制度手法であると認められる。

(以上)