

まちづくり条例の協議手続きに基づく都市景観の保全策

山岸, 達矢 / YAMAGISHI, Tatsuya

(発行年 / Year)

2015-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第349号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2015-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00011884>

まちづくり条例の協議手続きに基づく都市景観の保全策

山岸達矢

1. 問題意識

本論文の主題は、自治体が運用するまちづくり条例の協議手続きを手掛かりに、都市景観の保全策について考察することである。既存の都市計画と景観保全に関連する法制度の運用実態に関する先行研究と統計結果を踏まえた上で、地域社会が保全に向うための実質的な仕組みについて考察するために、紛争事例とまちづく条例の協議手続きの運用実態を検証し課題を明らかにした。

現在の景観に大きな影響を与える制度的な枠組みは、土地所有権を全国一律の最低基準により緩やかに規制してきた都市計画法と建築基準法である。もう1つは、開発指導要綱に基づく行政指導と、景観保全に関連する法制度によって都市計画における例外扱いの地区を指定し、保全策を講じる地区指定型の保全策である。これらの指導要綱と地区指定型の保全策は、都市計画において合法的な建築計画の＜修正する機会＞を、法制度の形式上においては担保する。都市工学、法学分野では、地区指定型の保全策が促進されることが期待されている。しかし、地区指定型の保全策は、地域社会が保全を試みたとしても、使いづらい保全策となっている。その一方で、まちづくり条例の協議手続きは、そうした地域社会の現状を捉えた法制度になる可能性がある。そこで、本論文では、先駆的な自治体のまちづくり条例の協議手続きに関する事例集を検証し、課題を明らかにする。

1章では、都市計画を＜修正する機会＞の問題点を理解してから、保全策について考察するために、都市景観に関連する法制度の運用状況を把握する。2章では、国立市の景観保全運動の参与観察と聞き取り調査等による事例分析から、関係者が都市景観の保全に向かう＜日常的な契機＞を実証的に捉え、その内実を踏まえた保全策が重要であると述べる。3章では、自治体が運用するまちづくり条例が有する機能に着目し、まちづくり条例に定められた協議手続きが、都市景観の保全策を講じる＜日常的な契機＞を形成する可能性について述べる。4~6章では、まちづくり条例の協議手続きが実際に有する効果を検証するために、先駆的なまちづくり条例として、国分寺市、狛江市、逗子市の3つの自治体の取り組みに着目し、各協議手続きの対象となった事例集の分析を行う。終章では、それらの事例分析から得られた知見から、まちづくり条例の協議手続きによる都市景観保全の課題と可能性について明らかにする。

2. 要旨

1 章では、都市景観に着目する理由と、都市景観の保全策を分析する際に重要となる視点について述べる。まず初めに、景観概念と近接する概念として、風景、アメニティ等の語法について検討する。場所の社会的意味を認識する主体ごとに異なることから、景観保全策の在り方を考察する際には、地域に生活する主体の立場に立って、住環境に対する視覚的な認識像を共有し、地域社会で合意する社会過程を踏まえる必要がある。したがって、場所の社会的な意味について合意する社会過程は、景観保全策を講じる際の前提となる。そして、景観問題は、空間が有する経済的な価値と、地域で生活する人々が認識する場所の社会的な意味とが、土地と建築物に変更が加えられる際に、齟齬をきたしやすい。中でも、住宅街の都市景観は、合意形成が困難になる傾向にある。そのため、本論文では、都市景観を巡る紛争を回避し都市景観を保全する取り組みを分析対象とする。

もう一つの景観保全策の法制度上の前提となっているのが、土地所有権を緩やかに規制してきた日本の都市計画である。都市計画に関連する法制度に基づく保全策の分析として、行政指導と地区指定型の保全策の運用状況を検証する。それらの運用状況の検証結果から、行政指導の法的な問題点を指摘する。そして、都市計画法に基づく地区計画と景観法に基づく地区指定型の保全策は、所有者が土地と建築物に変更を加えるために必要な行政手続きを完了する以前に実現すると強力な保全策になるものの、地域社会における高度な合意形成が必要になる。そのため、地域住民にとって活用困難な現状が生じていることを指摘する。既存の都市景観の保全制度が活用されるためには、場所の社会的な意味について合意する社会過程と、保全のための法制度を活用する社会過程において、法制度に予定された保全策の実施時期を一致させる＜日常的な契機＞の分析が必要である。都市景観の保全策に向けた社会過程は、市民、専門家、自治体などの多様な主体により地域社会を自己統治する仕組みに委ねられている。

2 章では、前述の場所の社会的な意味について合意する社会過程と、保全のための法制度を活用する社会過程の 2 つの社会過程の内実を把握し、各主体がそれらの社会過程に向う＜日常的な契機＞を構築する要素について実証的に把握するために、国立市の都市景観保全運動の事例を参照する。国立市の事例では、多くの市民には都市景観を保全する意識が認められ、尚且つ、市民と自治体が最大限連携しながら、都市景観の保全に向けて活動したのにもかかわらず、土地利用の目的と建築物の変更に伴って、市民、事業者、自治体による紛争が起きた。市民が地区指定型の保全策を活用して、個別の土地利用の目的と建築計画を修正する取り組みに着手したのは、建築計画がもたらす影響が明らかになってからであった。都市景観保全の＜日常的な契機＞は、＜受苦の予測＞が可能になる時期にもたらされたのである。＜受苦の予測＞によって、地域社会では、場所の社会的な意味の合意に必要なコミュニケーションが可能になり、個々人が有する場所に対する主観的な認識像について承認し合うに至った。また、都

市景観を保全するための法制度を活用する社会過程において、有用な専門知識の有り様が示されている。法制度上の規定を、市民の個別の問題を解決するための道具として捉えなおす＜市民的探究活動＞に基づいて法制度を活用することが可能になったことが、保全運動に対して大きな影響を与えたのである。

保全策および司法においても重要な成果を獲得した国立市の事例は、都市景観の保全策を考える際の重要な仮説を与える。国立市では、個々人が有する場所の社会的な意味について合意し、保全を目的とした法制度を活用する社会過程に市民が向う＜日常的な契機＞は、＜受苦の予測＞によって可能となった。そのため、このような地域社会の実態を活かして、都市景観の保全策の可能性を追求することが、個別の建築計画を想起しづらい段階での地区指定型の保全策でもなく、建築計画の大幅な修正が困難な行政指導でもない、新たな保全策を見出すという仮説に行きつくのである。

3章では、まちづくり条例の協議手続きに着目し、法的な位置づけを整理する。まちづくり条例の協議手続きに着目する理由は、自治体が運用するまちづくり条例の協議手続きが、個別の建築計画を前提とする＜受苦の予測＞に基づいて、都市景観保全の＜日常的な契機＞を捉える仕組みを有する可能性があるからである。協議手続きには、次の3つの特徴がある。1つ目は、協議手続きに基づいて実施される協議の時期が、開発指導要綱と地区指定型の保全策、紛争予防条例とは異なり、土地取引直前から建築確認手続き以前の時期である点である。この協議を行う時期は、土地所有権に配慮しながら、同時に都市景観保全の＜受苦の予測＞を確立する可能性がある。2つ目は、市民、事業者、有識者会議、首長、議会という多様な主体に、協議の場に積極的に関与する機会を与える点である。3つ目は、地域社会を自己統治する主体、場、有効な時期を、機能させる仕組みによって出された協議結果を根拠に、建築計画の修正を求める点である。

そこで、4～6章においては、まちづくり条例の協議手続きに協議する時期、主体、場を位置付けることが、市民が都市景観の保全に向けて、場所の社会的な意味について合意し、尚且つ、法制度を活用する社会過程で活動するために必要なく日常的な契機＞に与える影響を考察する。まちづくり条例の協議手続きが有する効果を検証するために、国分寺市、狛江市、逗子市のまちづくり条例を取り上げ、各協議手続きの対象となった事例集を抽出し分析を行う。

4章では、国分寺市まちづくり条例の協議手続きの対象になった事例を参照する。この協議手続きの特徴は、協議を行う時期と、市民と専門家によって構成される審議会で、事業者には要請する建築計画の修正内容を審議する仕組みにある。協議手続きの開催時期は、大規模土地取引が行われる直前、大規模事業の場合は土地取引後に、開発事業計画に関する協議手続きがあり、市民の反発が強い場合は公聴会後で出された意見を反映する協議手続きがある。各協議では、有識者と市民によって構成されるまちづくり審議会が審議される。そして、その審議結果を答申として受けた自治体が、

事業者に自治体の意思として伝える仕組みになっている。

この国分寺市まちづくり条例の協議手続きの対象となった事例集を分析した結果、審議会は、公聴会で出された意見と市民委員からの意見を踏まえることにより、＜市民的探究活動＞に基づいて、都市計画、建築、訴訟に関する専門知識を、建築計画の修正案のために提供することを可能にした。しかし、課題は、審議会の答申に基づく自治体からの要請内容に比べると、事業者の任意の協力から得られる修正内容は小幅であり、要請内容とは大きな隔たりがあることである。また、自治体が、近隣住民の建築計画への反対理由に基づき、将来のために地区指定型の保全策を講じるよう、専門家を交えて近隣住民側に働きかけたものの、近隣住民側が応じなかった事例もあった。地域住民間で高揚した都市景観の保全意識を、将来の保全策に結び付けられない地域社会の問題が、浮き彫りになった。ただし、大規模土地取引に関する協議手続きは、土地取引以前から地区計画を策定することにより、建築物の規模が、新たに策定した地区計画に沿った建築物に修正する成果を残した。したがって、大規模土地取引に起因する地区指定型の保全策については、住宅街のように土地所有者が複数存在する地区で活用できるかどうかが今後の課題といえる。

5 章では、狛江市まちづくり条例に基づく協議手続きの対象となった事例集を参照する。この協議手続きは、有識者によって構成されるまちづくり委員会が、調整会という名称の協議の場を開催し、個別の建築計画について、市民と事業者を交えて、建築計画の修正可能な箇所を模索する仕組みになっている。この狛江市まちづくり条例の協議手続きの効果と課題について、対象となった事例集から検証する。

狛江市の事例集を検証した結果、国分寺市と異なる点は、専門家が市民と事業者と同席して、妥結可能な修正案について吟味することを可能にしたことである。しかし、調整会で専門家によって提供される専門知識は、意匠や建築物等の配置については影響を及ぼしうるが、事業者の任意の協力に依存するため、修正幅は小幅に留まった。専門家は、市民の主張を取り入れて＜市民的探究活動＞に基づく専門知識の提供を試みるが、任意の協力を引き出すことを目的としており、事業者が明確に修正を拒否した場合には、市民と専門家も受け入れざるを得ない結果となった。そのため、調整会での協議によって得られる修正幅は、国分寺市と同様に小幅に留まり、専門家が、＜市民的探究活動＞に基づいて、建築計画を修正する役割を果たすことは困難であった。その一方で国分寺市とは異なる成果もあった。協議手続きで、市民が、協議する機会を活かして、地区指定型の保全策を講じた事例である。今後、他の事例に応用されるためには課題があるものの、調整会という協議の場での経験から地区指定型の保全策を講じられたことは、協議手続きが、＜受苦の予測＞に基づいて、場所の社会的な意味について合意し、その合意に基づく将来の都市景観の保全に向けて法制度を活用する社会過程を確立したと捉えることができる。

6 章では、逗子市のまちづくり条例に基づく協議手続きの対象となった事例を参照

する。この協議手続きは、市民が建築計画に異論がある場合は、公聴会で意見を述べることができ、その結果を踏まえて、市長と議会が、意見を表明する仕組みになっている。この逗子市まちづくり条例の協議手続きの対象となった事例集を検証した結果、まちづくり条例に定められた公聴会で、市民の反発が強い場合は、市長と議会は、市民の意見を支持し、建築計画を認めないという意見を表明している。逗子市の事例集の中には、マンション計画が複数の分譲戸建て住宅に変更されるという建築計画の抜本的な修正に繋がった事例が複数あった。ただし、変更後の建築計画の意匠や規模については審議対象にならないまま、分譲戸建て住宅地へと変更された点は、今後の課題として残された。逗子市のまちづくり条例には、国分寺市と狛江市の協議手続きのように、専門家が当事者の市民から直接得た意見を踏まえ、土地利用の目的と建築計画の修正案を提示する機会はないものの、首長と議会の承認手続きが、事業計画を撤回させることを可能にしたのである。

終章では、都市景観保全の＜日常的な契機＞を捉えたまちづくり条例の協議手続きの現状と課題を整理する。まちづくり条例の協議手続きは、個別の建築計画を周知する行政手続きに、審議会、市民、事業者、自治体の意見を反映する機会を位置付けることによって、各主体の積極的な関与を容易にし、事業者による事業計画についての説明責任の所在をより明確にした。そのため、まちづくり条例の協議手続きは、＜受苦の予測＞に基づき建築計画を修正する新たな法制度の萌芽として、捉えることができる。しかし、都市景観の保全に必要な２つの社会過程、すなわち、場所の社会的な意味について合意する社会過程と、保全のための法制度を活用する社会過程を捉えた都市景観の保全策としては課題が残る。まちづくり条例の協議手続きに位置づけられた主体、場、時期の位置づけ方と協議手続きの運用の仕方については、単なる紛争を調整する手続きの一部としてではなく、都市景観の保全に繋げる仕組みの一部とすることにより、より強力な保全策となるであろう。

また、各主体の積極的な関与を活かすために、現行の法制度においても合法的かつ確実に事業計画の修正を促せる大規模土地取引の直前に、地区指定型の保全策を講じることの可能性を追求することが、市民と自治体にとって重要といえる。まちづくり条例の協議手続きは、大規模土地取引の直前に機能させることにより、市民の都市景観の保全意識の高揚を捉えた法制度としての役割を果たす。さらに、将来の建築計画の規模に反映させるために、協議結果を蓄積し、地区指定型の保全策を含む将来の保全策へと繋げる仕組みづくりが望まれる。