

まちづくり条例と都市計画法等の委任条例
との役割分担に関する研究

(課題番号：10650604)

平成10年度～平成12年度科学研究費補助金
(基盤研究(C)(2)) 研究成果報告書

平成13年3月

研究代表者 小林重敬

(横浜国立大学工学部教授)

横浜国立大学附属図書館



10996614

318.7
K0

目次

はじめに	1
第1章 都市計画法制の基本的な枠組みと条例	4
第2章 都市計画関連法の委任条例とまちづくり	17
第3章 都市計画法改正と委任事項の拡大	37
第4章 自主条例としてのまちづくり条例の展開	66
第5章 委任条例と自主条例の展開	87
第6章 委任条例と自主条例の連携と一体的運用の背景	90

横浜国立大学附属図書館



10996614

200100242
まちづくり条例と都市計画法等の委任条例との役割分担に関する研究

寄贈 小林重敬

はじめに

近年、地域の特色を生かしたまちづくりの要請が強い。それはまちづくりの中心的課題が、都市への人口集中に伴う郊外部での市街化に対応することであった時代から、成熟した都市の時代へと移行したことによるものと考えられる。

すなわち急速な市街化に対応するまちづくりとして、国が用意した画一的な基準、最低限の基準によるまちづくりで対応せざるをえなかった時代から、市街化の動向も一定の落ち着きを見、各々の地域が地域の特色を生かしたまちづくりを展開する時代に入ったとも考えられる。

たしかにあとで詳しく述べるように、急速な市街化の時代においても、開発指導要綱などの制定にみる、いわゆる要綱行政によって、国の画一的な基準にとられないまちづくり行政を進めた自治体は多い。1965年の川崎市や1967年の兵庫県川西市を始めとして、開発指導要綱を制定する自治体が1970年代前半に急激に増加し近年に至っている。

しかしこれらの要綱行政は急速な市街化動向に対して、公共公益施設などの整備が財政的に困難な自治体がいわば緊急避難的に対応したものである。国が用意した最低限の基準が、実際の行政を進める自治体にとって必ずしも最低限の基準とは認識されない場合に法令を自治体の立場から補完する役割を担ったものであり、いわば自治体のネガティブな性質の対応であった。

開発指導要綱による行政は基本的には法的な拘束力、強制力はなく、事業者などの相手側の自発的な協力を前提とした行政であるが、実際には開発指導要綱をもとに行政指導というかたちで事業者に規制的に対応する場合も多く、国からの是正要求が何度となく出されることになる。

そのためもあって、開発指導要綱などの要綱による対応のみではなく、条例により対応する自治体も並行して存在したが、その対応のスタンスは開発指導要綱と同じように法令の補完的要素が強いネガティブな性質の条例が大部分であった。

そのような法令補完型の条例は開発に関する土地利用管理、生活環境・自然環境の保全、歴史景観・都市景観の保全など多様なものが制定されてきた。

しかしそのような中であっても1980年代に入ると、法令の補完を中心的な目的とするのではない条例が制定されるようになる。1981年の神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例や、1982年の「東京都世田谷区街づくり条例」、1984年の「尼崎市環境整備条例」等である。

一方自然環境・都市環境に係わる環境系の条例の動きは他の分野の条例の動きとはやや異なり、1969年の「東京都公害防止条例」、1970年の「北海道自然保護条例」、1976年の「川崎市環境影響評価に関する条例」などのように、法令に先んじて、それぞれ総合的な公害規制、自然保護、環境影響評価などの取り組みを行う動きも見られた。

ところで1980年代後半以降、環境系の条例を含めて、まちづくり分野の条例が積極的な創造性や総合性を持った条例を輩出するようになる。

すなわち各地の自治体で、無秩序な土地利用の規制、すぐれた景観の形成、良好な地域環境の形成、環境保全、さらに住民参加の仕組みづくりなどのために独自の条例を制定する事例が増えている。このような条例をそれ以前の法令補完型の条例を含めて「まちづくり条例」と総称するが、「まちづくり条例」について、これまで必ずしも一般的な定義が示されてきたわけではない。

この様な状況の中で、かなりの数に上る自治体が先駆的なまちづくり条例を制定し、新しいまちづくりの動向に対応してきた。これには2つの側面が見られる。一つは積極的な側面で、個性あるまちづくりの実現、独自のまちづくりの実現を意図してまちづくり条例を制定するものがある。他の一つは消極的な側面で、国の法令の限界があり、これを越えるものとしてまちづくり条例を制定するものである。

まちづくり条例制定の動きは、国の土地基本法の制定による土地利用制限の計画的な担保の可能性が増した行政手続法制定による要綱行政の見直しの要請が強まる中で、現在急速に進みつつある。さらに地方分権促進一括法によって、都市計画分野の事務は自治事務として整理されたところであり、分権化の動きは都市計画法自体の改革を促している。また都市計画法を地域の特性に対応した個性あるまちづくりが進められるよう改正が、2000年の5月に行われ、政令の準備とその施行が目前に迫っている。

したがって、都市計画法と自治体によるまちづくり条例の関係をこれからの都市づくりのあるべき方向に整理する必要がある。

研究組織

研究代表者 : 小林重敬 (横浜国立大学工学部教授)
(研究協力者 : 内海麻利)

研究経費

平成10年度	600千円
平成11年度	800千円
平成12年度	300千円

計 1,700千円

研究発表

(1) 学会誌等

- ・内海麻利、小林重敬、まちづくり条例の総合化動向に関する研究
一複合化タイプとシステムタイプについて一
平成10年度都市計画論文集 別冊33号 1998年10月9日
- ・小林重敬、内海麻利、まちづくり条例の制度環境の変化とまちづくり条例の新展開
季刊 TOMORROW 14巻1号 1999年6月30日
- ・内海麻利、小林重敬、地方分権に対応した委任条例と自主条例の一体的な運用に関する研究
平成12年度都市計画論文集 別冊35号 2000年10月13日
- ・内海麻利、小林重敬、市町村の都市計画マスタープランとの関係におけるまちづくり条例の役割に関する研究
日本都市計画学会都市計画 228号 2000年12月25日

(2) 口頭発表等

- ・内海麻利、小林重敬、地区計画立案段階の住民参加におけるまちづくり条例の役割に関する一考察
1998年度日本建築学会大会(九州) 学術講演梗概集 1998年8月25日

(3) 出版物

- ・小林重敬編著、地方分権時代のまちづくり条例
学芸出版社 1999年9月10日

第1章 都市計画法制の基本的な枠組みと条例

1 権利制限の公平性、平等性と必要最小限性

これまでの都市計画法制による都市計画のあり方とそれに基づく国民への権利制限についての考えは以下のようなものであったと考える。

都市計画法制に基づく都市計画の基本的な役割は、即地的かつ具体的に図面上に定めるものであるとともに、権利制限が課される対象は、市町村民の一部に限定されることから、都市計画法は地域住民や利害関係者からの意見聴取の手続きを整備している。したがって、行政区域の一部を対象にして限定された市町村民に対して即地的なルールを決める場合に都市計画はなじみやすいものであるという考えである。

しかも法令は、国民の財産権に対する制約を課すという都市計画の枠組みから、基本的に全国に通じる共通の枠組みを提供するものであり、公平性、平等性を確保すべきものとされている。また国民の財産権に対する制約を課すことから、その制約は必要最小限でなければならないともされている。

しかし状況は大きく変わり始めている。第一に都市計画における地方分権の推進の流れである。これまでの都市計画における公平性、平等性の世界から、都市づくりを地域の特性に対応した、より多様性を認めた世界への移行である。第二に必要最小限と言う考え方は、時代とともに必要最小限の内容が変わり、環境問題を始め住民の意識の高まりとともに、より高い水準の最小限性へと変化して行く可能性が見えてきたことである。さらに第三に市町村の都市計画マスタープランである「市町村の都市計画に関する基本的な方針」の策定が多く市町村で進められている中で、都市づくりには市町村の一部を対象とする都市計画に限定せず、行政区域全体を対象とした市町村による一般的ルールを考える土壌が生まれてきたことである。

この様な状況は、従来 of 公平性、平等性の世界を前提として、必要最小限の権利制限を行うという都市計画の世界からは、相対的に遠い都市づくりのテーマと考えられてきた景観のような領域が、都市計画と具体的な接点を持ち得る時代に入ってきたと考える。

確かに、国も1986年に都市計画中央審議会答申として「良好な都市景観の形成を目指して」をまとめ、その中で、すでに存在した神戸市の都市景観条例が都市景観を保全するためのモデル的な仕組みとして取り上げている。

しかし歴史的景観を支える文化財保護法、都市計画法の改正が1975年に行われ伝建地区制度が創設されたり、さらに神戸市のような先駆的自治体の歴史的景観をベースとした都市景観条例はあるものの、一般的な都市景観に関する制度的な担保は諸外国に比べて依然立ち後れているのが現状であると考ええる。

2 委任条例と自主条例

最近では、地方分権の推進に伴う1998年の都市計画法改正に関わる都市計画中央審

議会答申「今後の都市政策は、以下にあるべきか」が出され、「都市計画法制度において特別用途地区、地区計画等により地域の実情に応じた個性的、主体的なまちづくりを実現できるよう枠組みを活用することで規制、誘導が行われるよう、一層の改善に務める」と言う考え方が示され、都市計画法の委任条例の世界を幅広く、柔軟な形で市町村などが運用できるようにする方向性が示された。

このような考え方が出される理由は幾つか考えられる。第1に国民の財産権に対する制約にかかわる面は基本的に法令で対応すべきであり、条例での対応は法令によって委任された委任条例の枠組みで対応すべきであるとの考え方である。第2には、自主条例であるまちづくり条例の中には国の法律に基づく委任条例を制定して、それを活用すれば十分対処できる場合が少なからずあるという状況認識があることである。

確かに、都市計画における地方分権化の推進には、条例の世界を拡大することが必要であると考えられるが、委任条例の活用だけでは限界があると考えられる。それは単一目的を持った個別法を補完する条例は、単一目的の性格をもつ条例になる傾向が強いのに対して、今日の自治体のまちづくりは住民の多様な要求に応え、あるいは複雑化した行政課題に応える必要があり、従来型の法令補完型まちづくり条例では限界が出てきたことによると思われる。そのような法令補完型の条例の限界は法令の限界を背景に持っており、法令の限界は国の縦割り行政という基本的な事項を背景に持っているという意味では、簡単に軌道修正できるものではないと考える。

従って、都市計画の分野で条例の世界を拡大する仕組みとして3つの方向を同時に考える必要がある。

第1に都市計画法・建築基準法等にもとづく委任条例の世界を幅広く、柔軟な仕組みにすることにより自治体が地域の特性に合わせた活用を図るようにする方向である。

第2に地方自治法にもとづく自主条例である、いわゆるまちづくり条例および規則、さらに指導要綱の役割も考慮して、自治体独自の仕組みをつくる方向である。

第3に都市計画法・建築基準法等にもとづく委任条例と地方自治法に基づく自主条例の連携あるいは一体的運用の方向についてである。

3 都市計画法と条例

都市計画の分権化の動きや都市計画への住民参加の強い要請は、平成10年1月に都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか」（第1次答申）で示された都市計画の地方分権の推進にあたって、あらたにまちづくり条例を含めた条例の位置づけが示されているところである。

第1次答申の前に出された中間とりまとめでは、「いわゆる「まちづくり条例」は、まちづくりの基本方針を定めるなど、それ自体拘束力を持たないものから、届出・勧告などの手段で規制・誘導を行うものなど様々な要素が含まれている」という現状認識を示した上で、都市計画とまちづくり条例の関係について次のように述べている。

「このうち、基本方針を定めたり、住民組織を位置付けるなど、住民の積極的・主体的参加による個性あるまちづくりを条例の制定により推進することは望ましいものと考えますが、条例による規制、誘導を行うものについては、都市計画法制度において特別用途地区、地区計画等により地域の実情に応じた個性的、主体的なまちづくりを実現できるよう枠組みを用意しており、基本的には、これによることが望ましいと考えられるので、これらを活用することで規制、誘導が行われるよう、一層その改善に努めるべきである」としている。

この考え方はこれからの都市計画と条例の関係についての整理をする考え方の一つの方向性を示すものと考えられる。

一方「第一次答申」は基本的な考え方は「中間とりまとめ」を踏襲しているが、条例との関係ではやや後退した記述となっている。特に都市計画とまちづくり条例の関係の整理では「住民の積極的・主体的参加による個性あるまちづくりを条例の制定により推進することは望ましいものと考えられる面もある」という記述に変わっているなどである。

4 都市計画法を運用する立場から見た自主条例の特徴と課題

3に見た都市計画法と条例の関係の考え方から自主条例（まちづくり条例）の特徴と課題が指摘されているので、それについてまとめると次のような諸点が挙げられる。

- (1) 条例の適用範囲が限定されている
- (2) 条例の適用対象に疑問がある
- (3) 一般的・抽象的な規定が多く、行政の裁量の余地が大きい
- (4) 規定されている内容に基準がない
- (5) 都市計画手続きよりも住民手続きが簡略なものがある
- (6) 具体的な担保措置について実効性に疑問がある

これらの視点から代表的ないくつかの自主条例をチェックしたものを参考として添付する。具体的には以下の条例である。

真鶴町まちづくり条例

掛川市生涯学習まちづくり土地条例

湯布院潤いのある町づくり条例

小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例

船橋市環境共生まちづくり条例

まちづくり条例の特徴と課題

まちづくり条例の特徴と課題について、上記の分類の中から具体的な事例を取り上げて検討する。

(1) 建築・開発行為について一般的な規制を行うもの

① 真鶴町まちづくり条例

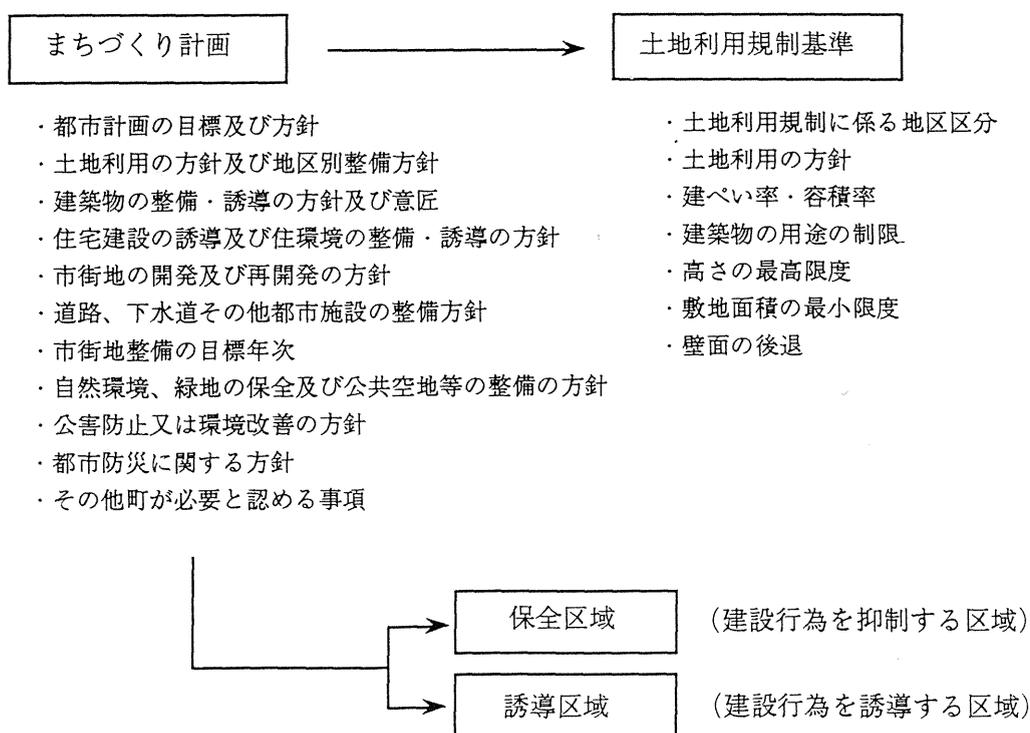
1) 制定経緯

- ・真鶴町では、昭和60年ごろからリゾートマンションの開発が急増し、特に未線引都市計画区域の用途無指定区域におけるものが多かった。
- ・このような事態に対し、真鶴町の自然環境・景観が破壊されること、町の上水道はもともと完全な自主給水ができずマンション建設による人口の急増には対応できないこと等が問題とされた。
- ・このため、平成元年に町議会はリゾートマンション凍結決議を行い、宅地開発指導要綱により開発を抑制することとした。さらに、平成2年には「上水道事業給水規制条例」、「地下水採取規制条例」が制定された。
- ・これらの措置は緊急避難的色彩が強かったが、平成5年に総合的なまちづくり条例として、「真鶴町まちづくり条例」が制定された。

2) 条例の特徴

a 「まちづくり計画」及び「土地利用規制基準」の策定

- ・町の区域全体を対象として、まちづくりのマスタープランである「まちづくり計画」を定めるとともに、「土地利用規制基準」を策定し、独自の地域区分による用途規制等を行う。また、特に必要がある場合は、「保全区域」又は「誘導区域」の指定を行う。



b 「美の原則」の設定

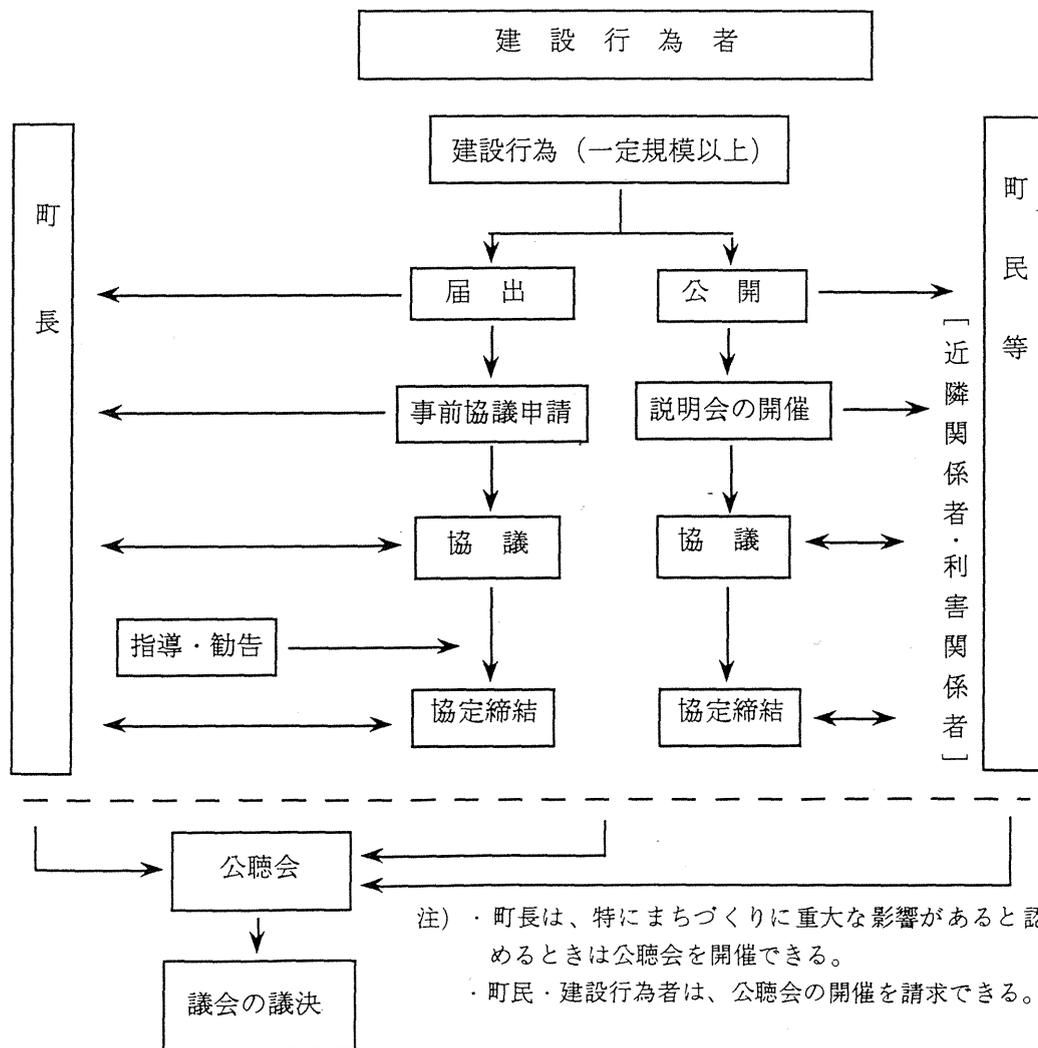
- ・まちづくりに関する一般的な規範として、「美の原則」を定めている。

美の原則

- ・場所 建築は場所を尊重し、風景を支配しないようにしなければならない。
- ・格づけ 建築は私たちの場所の記憶を再現し、私たちの町を表現するものである。
- ・尺度 すべての物の基準は人間である。建築はまず人間の大きさと調和した比率をもち、次に周囲の建築物を尊重しなければならない。
- ・調和 建築は青い海と輝く緑の自然に調和し、かつ町全体と調和しなければならない。
- ・材料 建築は町の材料を活かして作らなければならない。
- ・装飾と芸術 建築には装飾が必要であり、私たちは町に独自の装飾を作り出す。芸術は人の心を豊かにする。建築は芸術と一体化しなければならない。
- ・コミュニティ 建築は人々のコミュニティを守り育てるためにある。人々は建築に参加するべきであり、コミュニティを守り育てる権利と義務を有する。
- ・眺め 建築は人々の眺めの中にあり、美しい眺めを育てるためにあらゆる努力をしなければならない。

c 建築・開発行為に関する住民手続等の規定

- ・建築・開発行為について、事前公開、協定締結、公聴会の開催、議会の審議等の調整手続を定めていること。



3) 条例の課題

a 条例の適用範囲が限定されている

・「まちづくり計画」、「土地利用規制基準」、「美の原則」等は、条文上は全ての建築・開発行為（条例では「建設行為」）に適用されることとされているが、具体的に条例による届出等の手続の対象となるものは、一定の大規模なものに限られており、また、自己居住用の住宅は適用除外とされていることから、実際の適用対象の範囲は限定されており、結果的に既存住民以外の開発事業者等が規制を受けることとなる蓋然性が高いのではないかと。

b 一般的・抽象的な規定が多く、行政側の裁量の余地が大きい

・「土地利用規制基準」の具体的な設定、「保全区域」の指定、「美の原則」の具体的内容、公共公益施設に係る開発者負担の範囲等について、条例の規定は一般的、抽象的であり、具体的な内容は規則等で定められることから、実際の運用については行政側の裁量の余地がかなり大きくなっているのではないかと。

c 都市計画手続よりも住民手続が簡略なものもある

・「まちづくり計画」に係る住民手続はかなり充実しているが、「まちづくり計画」はマスタープラン的なものであり、具体的、即地的な土地利用規制は「土地利用規制基準」で定められることとされている。この「土地利用規制基準」については、町がまちづくり審議会の議を経て定めることとされており、特段の住民手続は定められていないことから、都市計画手続よりも住民手続が簡略になっているのではないかと。

d 具体的な担保措置について実効性に疑問がある

・違反に対する制裁措置として、公表、町の必要な協力拒否等が定められているが、このような措置は、規制を遵守しなくとも痛痒を感じない者に対しては実効性がなく、結果的に善意で協力する者だけが負担を強いられることになりやすいのではないかと。

② 掛川市生涯学習まちづくり土地条例

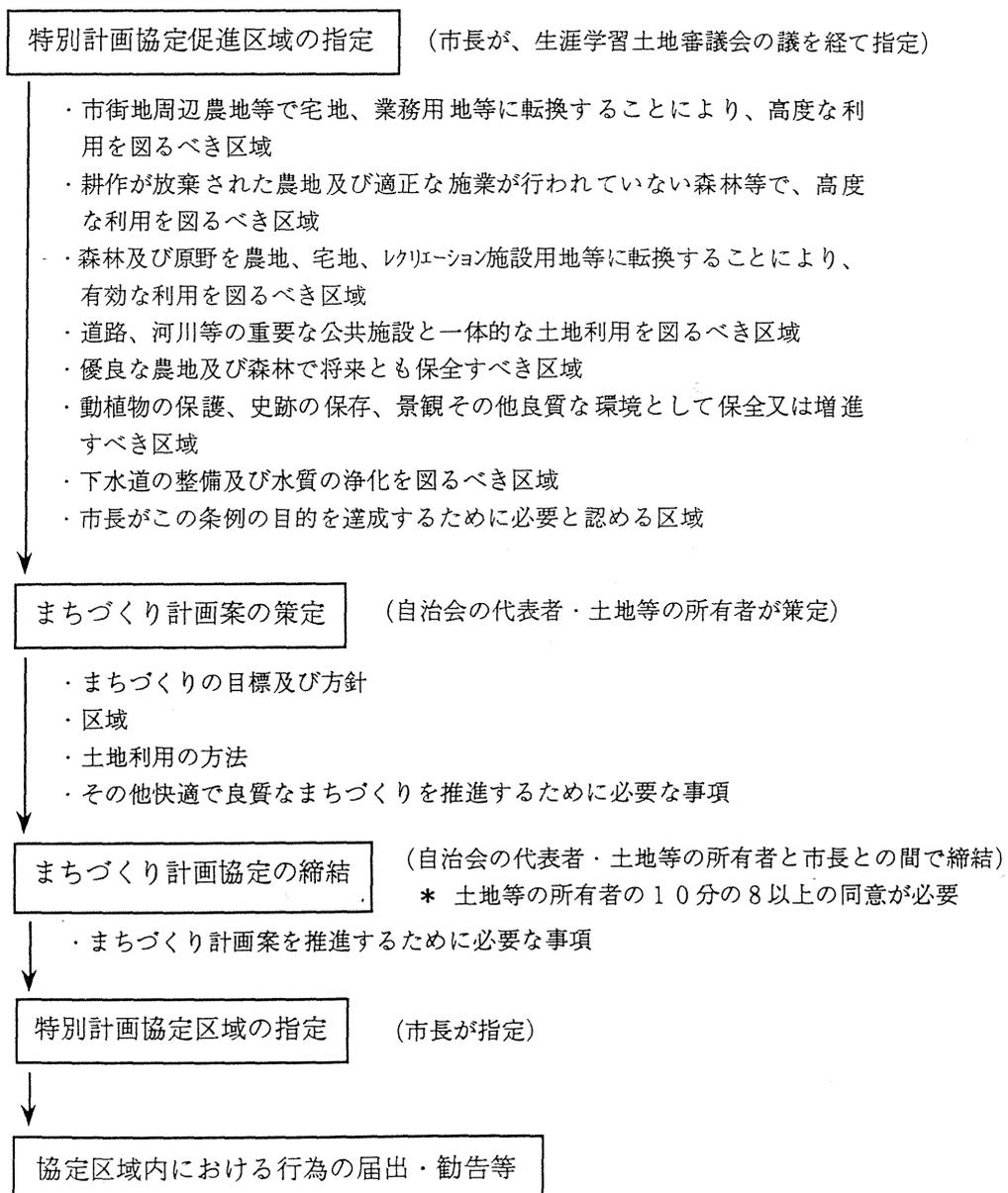
1) 制定経緯

- ・掛川市では、東海道新幹線掛川駅の新設、東名掛川インターの開設決定等を契機として、土地取引の活発化による急激な地価の高騰とともに、無秩序な乱開発の恐れが顕在化した。
- ・このため、市の立場から土地の取引、利用、開発等を規制するため、平成3年に本条例が制定された。

2) 条例の特徴

a まちづくり計画協定の策定等

- ・住民及び地権者と市長がまちづくりに関する協定（まちづくり計画協定）を締結することとし、当該協定を根拠として土地利用の規制を行う。



3) 条例の課題

a 「まちづくり計画協定」の法的拘束力に疑問がある

・「まちづくり計画協定」は、土地等の所有者の8割以上の同意があればよいこととされているが、このような協定が、協定に同意しなかった者や事後に土地所有者となった者を法的に拘束することができるのはなぜか。

b 「まちづくり計画協定」の内容についての基準がない

・「まちづくり計画協定」の内容は、促進区域内の自治会の代表者及び土地等の所有者が策定した「まちづくり計画案」に基づくこととなるが、その具体的な内容については特段の基準が設けられていないことから、例えば、法令による規制を上回るような規制や既存住民以外の者に実質的に不利益となるような内容のものも可能となるのではないか。

d 具体的な担保措置が不十分で実効性に疑問がある

・違反に対する制裁措置として、公表が定められているが、このような措置は、規制を遵守しなくとも痛痒を感じない者に対しては実効性がなく、結果的に善意で協力する者だけが負担を強いられることになりやすいのではないか。

③ 潤いのある町づくり条例（湯布院町）

1) 制定経緯

・湯布院町では、従来から環境保護と「町おこし」の住民運動が活発であり、昭和46年にゴルフ場建設阻止運動を契機として「自然環境保護条例」が、同57年には大型会員制ホテルの進出阻止運動を契機として「住環境保全条例」がそれぞれ制定されていた。

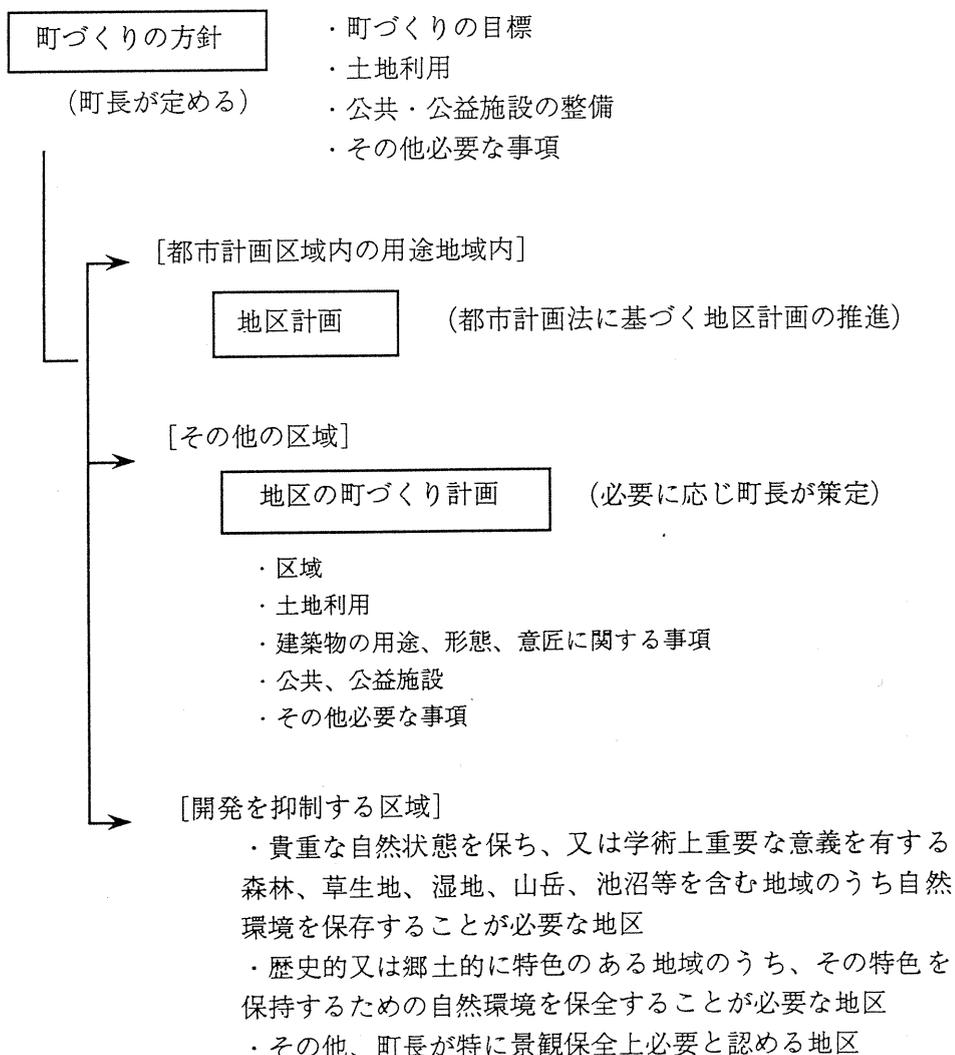
・リゾート法施行の昭和63年頃から、リゾートマンション、会員制ホテル、分譲別荘などの建設計画が相次ぎ、従来の条例ではこれらに有効に対処することが困難であったことから、平成2年8月に「潤いのある町づくり条例」が制定された。

2) 条例の特徴

a 「町づくりの方針」及び「地区の町づくり計画」の策定

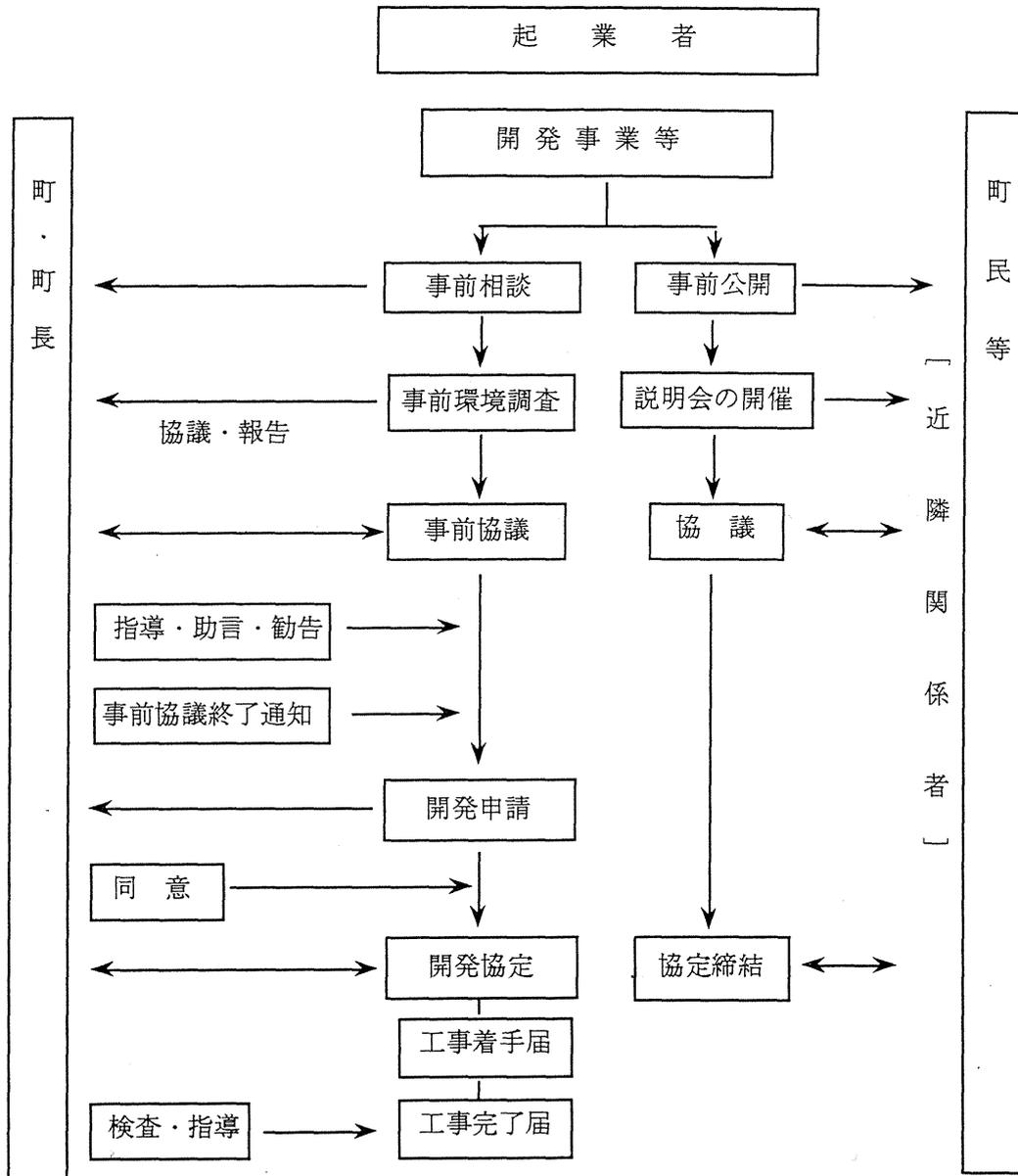
・町長は、湯布院町の町づくりの基本理念に基づき、町づくりの目標等を定めた「町づくりの方針」を定める。

・都市計画区域内の用途地域内においては地区計画を積極的に推進することとし、その他の区域については、「町づくりの方針」に基づき、町長が「地区の町づくり計画」を策定することができることとしている。



b 開発事業に伴う事前協議等

・開発事業に伴う、町との事前相談、事前協議、協定締結、同意等の手続を定めるとともに、近隣関係者に対する説明会の開催、協議等の手続を定めており、近隣関係者の「十分な理解」を得ることが必要とされている。



・開発申請に係る審査基準については、リゾート・マンション等について、建築基準法の規制をかなり上回る基準が定められている。

[例] リゾート・マンションに係る基準

- ・都市計画区域内近隣商業・商業地域
 - 空地率 50%以上
 - 高さ 18m以下かつ5階以下
 - 壁面後退 1m以上
- ・都市計画区域外(湯平地区の例)
 - 空地率 60%以上
 - 高さ 18m以下かつ5階以下
 - 壁面後退 2m以上

3) 条例の課題

a 条例の適用対象について疑問がある

・建築行為について、一般の建築物については一定の大規模なものに限られているのに対して、リゾートマンション等については全て対象とされているが、このような取扱いの差異は合理的なものといえるのか。

b 建築基準法の実質的な上乗せとなっている

・リゾート・マンション等に関する規制は、建築基準法の実質的な上乗せとなっているが、このような規制を条例（具体的な基準は規則）で行うことができるのか。

c 都市計画手続よりも住民手続が簡略なものもある

・事業者が開発事業を行う場合の住民手続は定められているが、町が「町づくりの方針」や「地区の町づくり計画」を策定する場合、「開発を抑制する区域」を定める場合等については、特段の住民手続は定められておらず、都市計画手続よりも住民手続が簡略になっているのではないかと。

d 具体的な担保措置について実効性に疑問がある

・条例違反に対する具体的担保措置としては、道路占用許可、水道供給等に関する措置と氏名等の公表が定められているが、前者については法律に基づく事由以外の事由による措置を行うことができるのか疑問があり、公表については、規制を遵守しなくとも痛痒を感じない者に対しては実効性がないのではないかと。

(2) 景観形成

③ 小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例

1) 制定経緯

- ・小樽市では、小樽運河の埋立問題を契機として、昭和54年に小樽市歴史的建造物対策会議が設置され、歴史的建造物及び景観の保全対策が進められ、昭和58年には「小樽市歴史的建造物及び景観地区保全条例」が制定された。
- ・その後、さらに運河や歴史的建造物だけでなく、自然景観の保全も含めた都市景観条例の制定を図るため、昭和62年に都市景観形成委員会が設置され検討が進められた結果、平成4年に「小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例」が制定された。

2) 条例の特徴

a 歴史的建造物の登録等

- ・教育委員会は、歴史的建造物として保全すべきものを登録し、そのうち特に重要と認めるものを、指定歴史的建造物として指定する。
- ・登録歴史的建造物については、増築、修繕等の行為について届出が必要とされ、教育委員会が指導、助言又は勧告を行うことができる。

b 特別景観形成地区及び景観形成地区の指定等

- ・市長は、小樽らしい都市景観の形成を図るために特に重要な地区を特別景観形成地区に指定し、その他の地区で都市景観の形成を図る必要がある区域を景観形成地区に指定する。
- ・特別景観形成地区及び景観形成地区について、市長は地区景観形成計画及び地区景観形成基準を策定する。
- ・特別景観形成地区及び景観形成地区については、建築物の新築、増築等の行為について届出が必要とされ、市長が必要な指導、助言又は勧告を行う。
- ・特定の大規模建築物等については、特別景観形成地区及び景観形成地区以外の地区においても、届出が必要とされる。

c まちづくり景観協定

- ・まちづくり景観協議会その他の一定の地区内の住民等により構成された団体は、まちづくり景観協定を締結し、市長の認定を受けることができる。

2) 条例の課題

a 具体的な担保措置について実効性に疑問がある

- ・条例違反に対する制裁措置の定めがなく、実効性が乏しいのではないかと。

(3) 環境保全

④ 船橋市環境共生まちづくり条例

1) 制定経緯

・船橋市では、平成8年春に東葉高速鉄道の開通が予定され、沿線での宅地開発の増加が予想されることから、都市の整備や宅地の開発と環境との調和を図り緑豊かな秩序あるまちづくりを進める必要があること、また、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、緑豊かでオープンスペースの多い災害に強いまちづくりを進める必要があること等から、平成7年6月に、「船橋市環境共生まちづくり条例」が制定された。

2) 条例の特徴

a 地区環境形成計画の協議等

- ・大規模な開発（1ha以上）や一定規模以上の樹林地、農地等の開発を行おうとする者は、「環境形成計画」を作成して市長と協議しなければならない。
- ・樹林地、農地その他の特に良好な自然環境を有する土地で開発を行う場合には、一定の基準により、緑地の保全・創出努めなければならない。
- ・生産緑地と宅地化農地の整序等を図るため、一定割合以上の土地所有者の合意に基づき、市長に対し、必要な計画の検討について協力を求めることができる。

3) 条例の課題

a 具体的な担保措置について実効性に疑問がある

- ・条例違反に対する制裁措置として、公表が定められているのみであり、実効性が乏しいのではないか。

第2章 都市計画関連法の委任条例とまちづくり

1 都市計画関連法と委任条例

都市計画関連法（具体的には都市計画法と建築基準法）のなかでは、表に見るように、建築基準法が多くの領域で委任条例に委ねていると考える。すなわち日影条例、用途地域・特別用途地域内の建築物の敷地、構造又は建築設備の制限（いわゆる50条条例）、都市計画区域外条例がある。それに比較して都市計画法は相対的に条例に委ねる部分は小さく、都市計画法に係る委任条例には5つの委任条例が存在する。すなわち風致地区条例、地区計画条例、美観条例、特別用途地区条例、伝統的建造物群保存地区条例である。しかしこのうち都市計画法のみで完結している委任条例は風致地区条例のみであり、その他の地区計画条例、美観条例、特別用途地区条例、伝統的建造物群保存地区条例は都市計画として決定し、建築基準法により規制を行うことになっている。すなわち都市計画の内容について建築基準法に基づく条例にすることにより建築規制の内容となる。

その中で事例が多く、さらに多様な活用がされているが風致地区条例、特別用途地区条例である。

風致地区条例については、これまで国が政令に沿って標準条例を示し、基本的には標準条例に即した条例が多く、例外的に「上乘せ」、「横だし」などの事例が見られる。一方特別用途地区条例については、従来都市計画法で特別用途地区の類型がメニューとして示され、その中から地域の特性に応じて地方公共団体が選択する、いわゆるメニュー制度になっていた。しかし都市計画法の分権化の方向のなかで、1998年の都市計画法改正により、地区類型の限定が廃止されたが、その効果は現在のところ殆ど無い。

2 委任条例

(1) 風致地区条例

風致地区は、都市における風致を維持するために定められる地域地区である。風致地区では、風致地区内における建築などの規制の基準を定める政令（「風致政令」と呼ばれている。）で定める基準に従って、地方公共団体（これまでは都道府県）の条例（「風致地区条例」と呼ばれている。）建築物の建築などに対する規制を行うことにより、風致の維持を行うこととなっている。

現行の政令の主な内容は以下に示す通りである。

○制限対象行為

- ・ 建築物の建築その他工作物の建設
- ・ 宅地の造成
- ・ 土地の開墾その他の土地の形質の変更
- ・ 水面の埋立又は干拓
- ・ 木竹の伐採
- ・ 土石の類の採取
- ・ 都市の風致の維持に影響を及ぼすおそれのあるものとして条例で定めるその他の行為

○許可の基準例

（建築物の建築）

- ・ 高さが、8 m以上15 m以下の範囲で条例で定める高さをこえないこと
- ・ 建ぺい率が、20%以上40%以下の範囲で条例で定める割合をこえないこと
- ・ 建築物の外壁又はこれに代わる柱の面から敷地の境界線までの距離が、1 m以上3 m以下の範囲で条例で定める距離以上であること
- ・ 建築物の位置、形態及び意匠がその土地及び周辺の土地の風致と著しく不調和でないこと

（宅地の造成、土地の開墾等）

- ・ 適切な植栽を伴うものであること等行為後の地貌がその土地及び周辺の土地の風致と著しく不調和でないこと
- ・ その土地及び周辺の土地の木竹の生育に支障を及ぼすおそれが少ないこと
- ・ 1 ha をこえる場合、条例で定める高さののりを生じる切土若しくは盛土又は都市の風致の維持上特に枢要な森林であらかじめ指定したものの伐採を伴わないこと

しかし、平成12年の都市計画法改正により、「風致地区による地域の実情に応じたきめ細かな規制」で、「小規模なものについては、規制内容を決める条例の制定権限を市町村に委譲し、地域の実情を熟知した市町村が主体となる」こととなった。

この都市計画法改正にともなう政令改正が行われ、風致地区が抛り地域の多様性に応じて柔軟に活用される道が開かれた。具体的な政令改正の事項は以下の通りである。

- ・規模については、地区面積10ha以上の風致地区を対象に都道府県が、10ha未満の風致地区を対象に市町村が、それぞれ条例の策定主体となった。

- ・建築物、工作物の色彩の変更に関する規制が追加された。

- ・土地の形質の変更等を伴う樹木の保全又は植栽を行う場合の基準が明確化され、残存緑地と植栽する緑地の面積の合計の割合について下限値を定め、許可基準として条例に定めることができることとなった。許可基準は10%以上60%以下である。

- ・土地の区画形質の変更における法の高さについて、開発面積1ha未満を含む全ての場合を対象に1.5メートル以上5メートル以下の範囲で定めることができることとなった。

- ・屋外における資材などの体積に関する規制が追加され、石材、古タイヤ等の堆積規制されることとなった。

このような政令の改正は、従来の風致政令による標準条例にしたがった風致地区条例に与える影響はもちろんこと、例外的に「上乘せ」、「横だし」などの規制を含めていた事例についても影響を与えることになると思われる。

(2) 特別用途地区条例

特別用途地区は、用途地域の指定の目的を基本として、これを補完するために用いる制度である。特別の目的から特定の用途の利便の増進または環境の保護などを図るため、建築基準法に基づき地方公共団体が地区の特性や課題に応じて定める条例で、建築物のように係わる規制の強化又は緩和を行うために定める規制である。

従来は都市計画法で特別用途地区の類型がメニューとして示され、その中から地域の特性に応じて地方公共団体が選択する、いわゆるメニュー制度になっていた。しかし都市計画法の分権化の方向のなかで、1998年の都市計画法改正により、地区類型の限定が廃止された。

1998年の改正以前の特別用途地区指定都市の状況を見ると、301都市が条例を持ち特別用途地区を指定していた。メニューとして用意されていた地区のうち、多く利用されていたものは特別工業地区(213都市)、特別業務地区(66都市)であり、それ以外のメニューは文教地区(18都市)、娯楽レクリエーション地区(17都市)等と極めて少ないのが実態であった。また商業専用地区のように全く使われていないメニューもあった。

1998年以前にメニューの追加が行われ、研究開発地区、中高層住居専用地区が追加されていたが、これらも活用されていたとは言えない事例数しかなかった。

規制内容は当然のことながら、用途制限の強化・緩和が殆どであり、内容を見ると強化が多く、緩和はそれに比較すると少ない。また強化と緩和を組み合わせで運用している事例も見られる。

特別用途地区の目的が、特別の目的から特定の用途の利便の増進または環境の保護などを図るためにあるため、実際の指定目的も共通している事例が多い。

- ・ 住環境との調和を図り、地場産業の保護育成をする。
- ・ 建築物の建築制限又は禁止を行い、生活環境の保全に資する。
- ・ 環境悪化を起こすおそれのある業種を制限する。
- ・ 周辺住環境の保護のために、騒音・振動及び悪臭等を発生する工場を排除する。
- ・ 沿道サービスなど流通業務施設の集中を図る。

1998年の都市計画法改正により、地区類型の限定が廃止され、地方公共団体が特別用途地区の趣旨に添ったかたちで、自由に条例の目的を設定することができるようになったが、その事例はまだわずかである。

特別用途地区の規制についてより詳細に見てみると、いくつかの問題点が見えてくる。第1は特別用途地区が、その目的を用途制限の強化・緩和に限定しているが、それ以外の規制を関連づけてできないのかという課題である。特に建築物の規模との関係が大きい。これは建築基準法の50条条例の関係する項目でもある。また建築紛争との関係で、単一の建築物を禁止することのみを目的とする場合が事例としてあり、そのような特別用途地区の運用に関する懸念が平成12年12月に国が示した都市計画運用指針のなかで述べ

られている。

また近年の特別用途地区の実態調査によると次のようなことが概要として示されている。

- 1) ほとんどの特別用途地区が第1種から第3種と分かれており、特別業務地区は5種に分かれている。
- 2) 用途制限を強化するものが75%以上を占めており、緩和は20%弱、強化と緩和をいあっ対として決めているものが5%程度を占めている。
- 3) ほとんどの指定目的は共通しており、上位3位は以下のようである。
 - 1 住環境との調和を図り、地場産業の保護育成をする
 - 2 建築物の制限又は禁止を行い、生活環境の保全に資する
 - 3 環境悪化を引き起こすおそれのある業種を制限する
- 4) 規制の強化・緩和対象となる用途地域は、準工業地域が最も多く、以下工業地域、住居地域と続き、当然のことながら用途の混在が懸念される用途地域に多い

特別用途地区指定都市数(3月末現在)

出典: 都市計画年報

年	特別工業	文教	小売店舗	事務所	厚生	娯楽・レク	観光	特別業務	合計
74	71	14	2	4	0	5	4	21	121
75	89	14	2	3	0	5	5	23	122
76	93	14	2	3	0	5	8	28	132
77	104	15	2	3	0	4	9	31	147
78	106	15	2	3	0	6	9	32	150
79	110	15	2	3	1	7	9	35	158
80	117	15	2	3	1	7	9	37	167
81	120	15	2	3	1	7	9	38	171
82	123	21	2	3	1	7	9	41	180
83	127	21	2	3	1	7	9	41	184
84	134	21	2	3	1	7	9	41	191
85	137	21	2	3	1	7	9	41	194
86	145	21	2	3	1	8	10	45	217
87	150	21	2	3	1	8	10	47	214
88	152	17	2	3	1	8	10	45	211
89	154	17	2	3	1	8	10	46	214
90	158	17	2	3	1	9	10	47	219
91	164	17	2	3	1	9	10	48	221
92	170	17	2	3	1	10	10	52	234
93	178	17	2	4	1	11	11	54	245
94	180	17	2	4	1	11	11	56	250
95	187	17	2	4	1	11	11	56	257
96	193	18	2	4	1	12	11	60	271
97	208	18	2	4	2	16	13	64	287
98	213	18	3	4	2	17	13	66	301

(98年指定面積 ha)

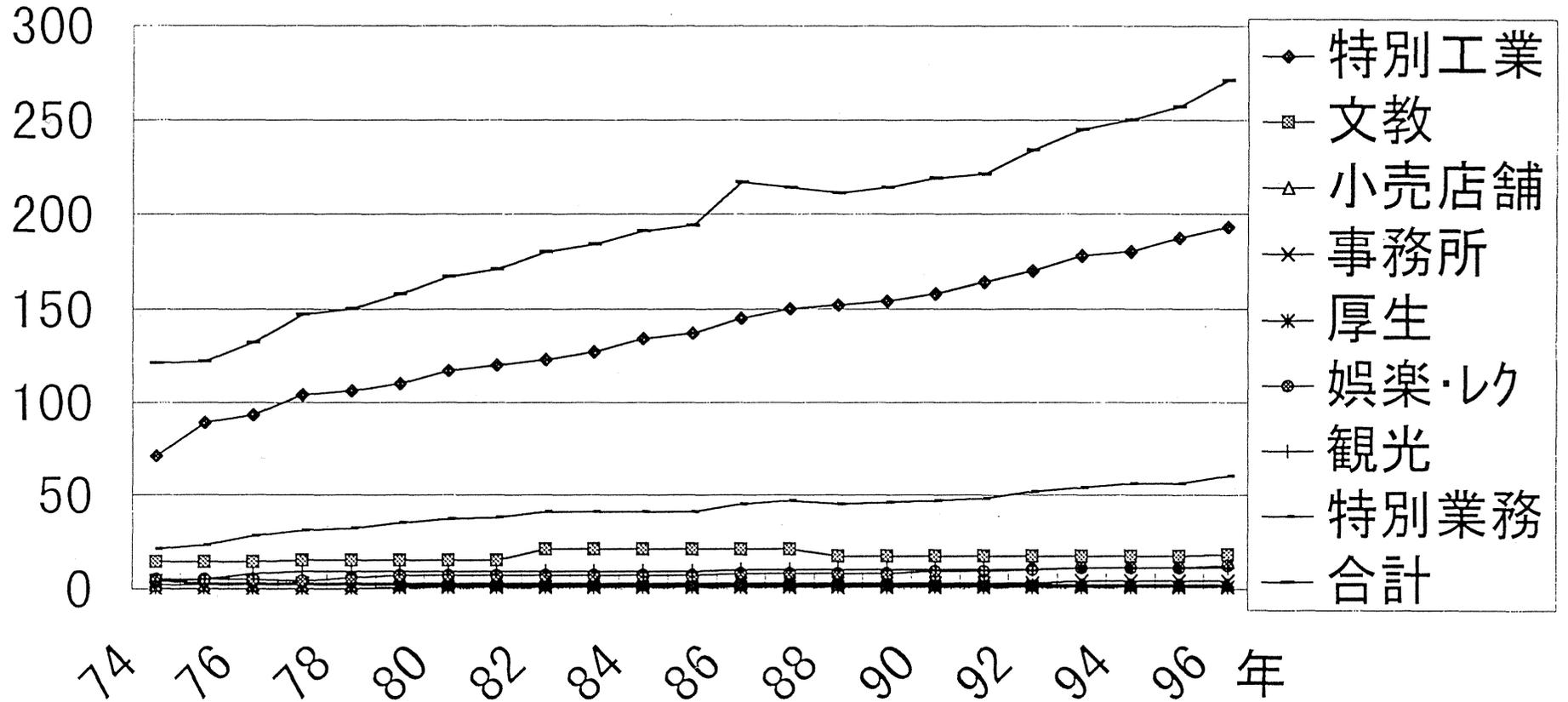
24560 8237 365 62 26 1474 1718 3889

(97年京都: 研究開発地区2都市、256ha)

(98年京都: 研究開発地区2都市、256ha 大阪: 中高層階住居専用地区2都市、407ha)

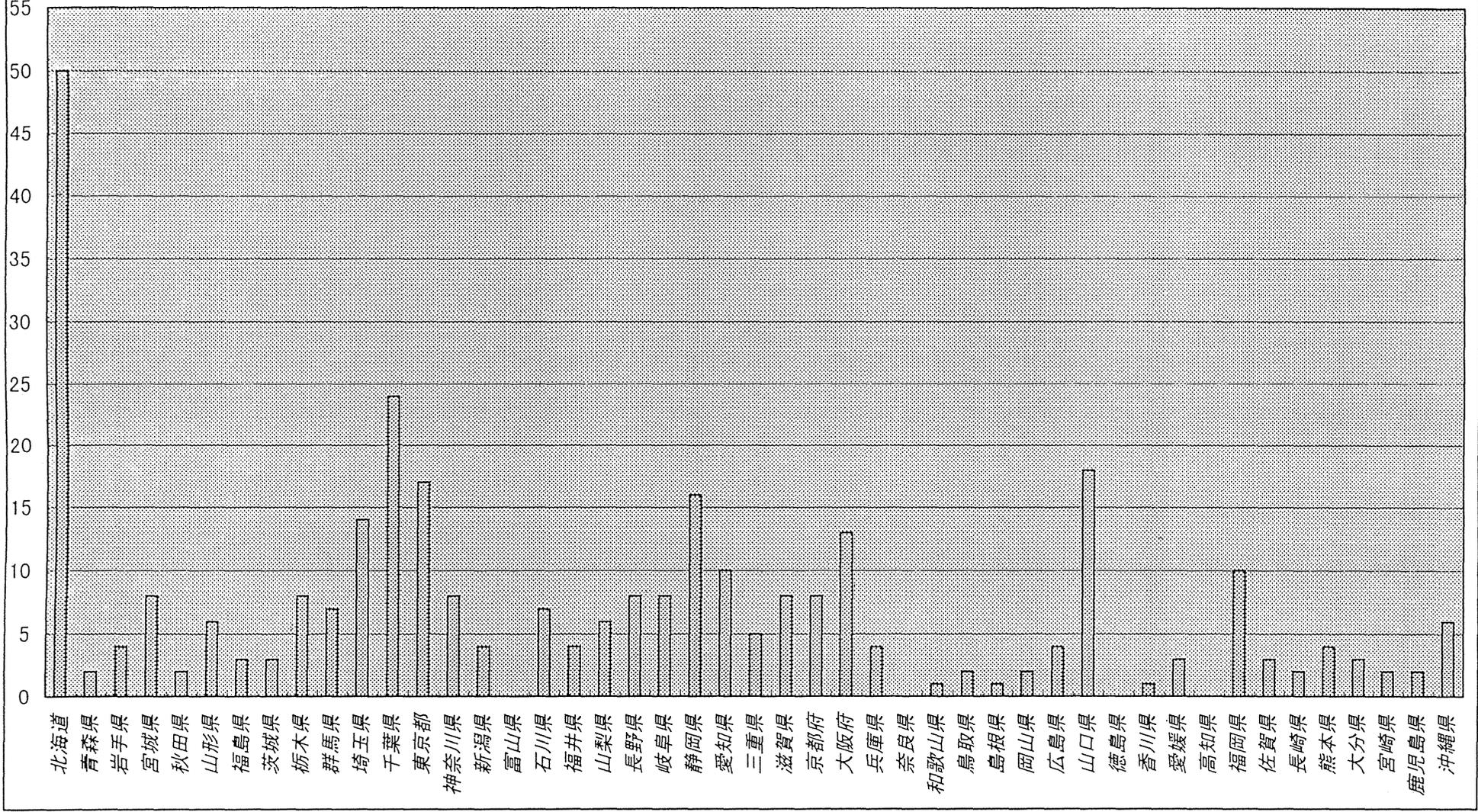
特別用途地区指定都市数の推移

都市数



特別用途地区指定都市数(98年)

都市数



(特別用途地区) 実態調査の集計結果概要

特別用途地区（都市計画法第8条第1項第2号）において、建築基準法第49条に基づく条例における用途制限の強化（第1項）及び緩和（第2項）の内容、第50条に基づく条例の制限概要について、下記の内容についてアンケートを実施した。

1 アンケート内容

- アンケート対象：都道府県は3県、特定行政庁は全部で256市（町）を対象。
- 実施時期：平成10年8月
- 主な設問項目：
 - ・ 建築基準法第49条条例（特別用途地区条例）について
 - 特別用途地区の種類、種類を区分した名称、用途制限の強化及び緩和の内容、条例公布・施行時期、一部緩和を行っている場合の緩和内容
 - ・ 建築基準法第50条条例について
 - 条例公布・施行時期、条例による制限の概要

2 アンケート集計結果

(1) 建築基準法第49条条例における用途制限等の内容について

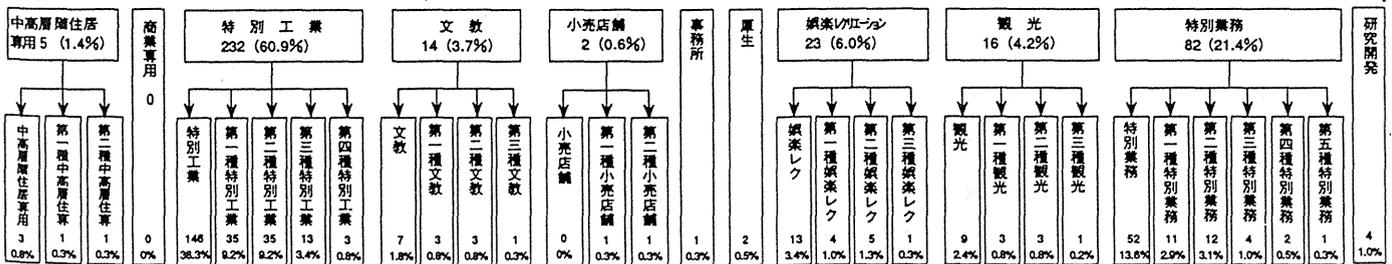
- 条例公布・施行時期：公布と施行時期はほとんどのケースが同じ年月日に実施されているが、若干の市町村で異なっている。例えば、公布s51年で施行はH5年、公布s54年で施行H1年などのケースがある。
- 特別用途地区の種類：特別工業地区が232件（約60%）と最も多く、特別業務地区が82件（約21%）と続いている。商業専用地区は1件も無い。
- 特別用途地区の種類：ほとんどの特別用途地区が第1種から第3種と分かれており、特別業務地区は第5種まで分かれている。

■ 条例公布・施行時期別内訳

() は、割合を示す

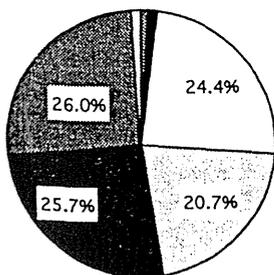
	昭和20年代	昭和30年代	昭和40年代	昭和50年代	昭和60年～	平成7年～	不明	計
公布件数	4 (1.0%)	4 (1.0%)	93 (24.4%)	79 (20.7%)	98 (25.7%)	99 (26.0%)	4 (1.0%)	381
施行件数	4 (1.0%)	4 (1.0%)	89 (23.4%)	80 (21.0%)	100 (26.2%)	100 (26.2%)	4 (1.0%)	381

■ 特別用途地区の種類別内訳



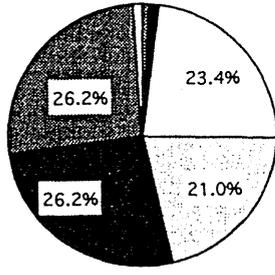
■ 年代別構成内訳

(公布)



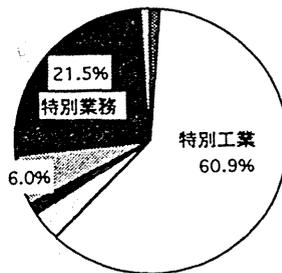
- 昭和20年代
- 昭和30年代
- 昭和40年代
- 昭和50年代

(施行)



- 昭和60年代～平成6年
- 平成7年～
- 不明

■ 種類別構成内訳



- 中高層階住居専用
- 商業専用
- 特別工業
- 文教
- 小売店舗
- 事務所
- 厚生
- 娯楽レクリエーション
- 観光
- 特別業務
- 研究開発

●用途制限の強化・緩和：用途制限を強化が291件（76.4％）で最も多く、緩和は70件（18.4％）、強化及び緩和は20件（5.2％）となっている。

●特別用途地区の指定の：ほとんどの指定目的は共通しているが、上位5位は以下の通りである。

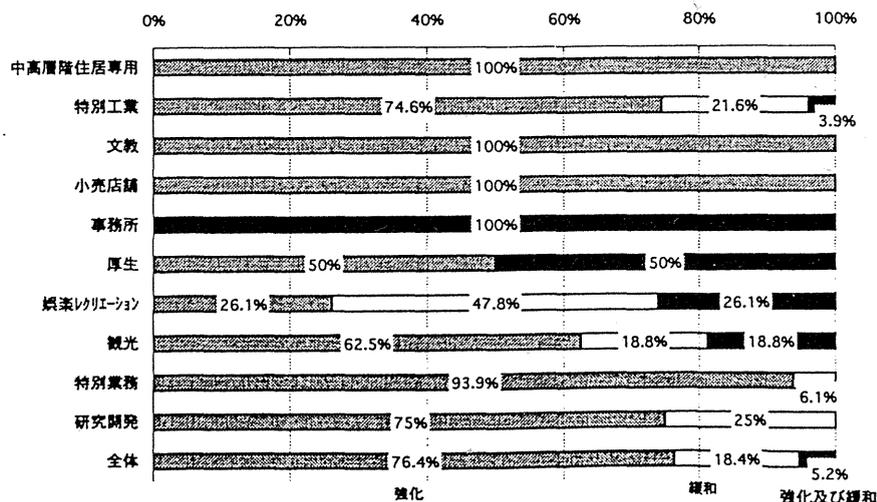
目的

- 1 住環境との調和を図り、地場産業の保護育成をする。
- 2 建築物の建築制限又は禁止を行い、生活環境の保全に資する。
- 3 環境悪化を起こすおそれのある業種を制限する。
- 4 周辺の住宅環境の保護のため、騒音・振動及び悪臭等を発生する工場を排除する。
- 5 沿道サービスなど流通業務施設の集中を図る。

●強化・緩和対象の用途：用途地域別にみると、準工業地域を対象とするものが最も多く約34％を占め、以下、工業地域約19％、第1種住居地域約15％と続く。

（強化或いは緩和の対象になる用途地域は、489件となった。これは、複数の用途地域にかかるケースがあるため、特別用途地区別の381件より多くなっている。）

		中高層住居専用			商業専用	特別工業				文教				小売店舗		事務所	厚生	娯楽レクリエーション			観光			特別業務					研究開発	合計						
		中高層	第1種	第2種		特別工業	第1種	第2種	第3種	第4種	文教	第1種	第2種	第3種	小売店舗			第1種	第2種	娯楽レク	第1種	第2種	第3種	観光	第1種	第2種	第3種	特別業務		第1種	第2種	第3種	第4種	第5種	件数	割合（％）
強化・緩和	強化	3	1	1	0	90	34	34	12	3	7	3	3	1	0	1	1	0	1	2	2	1	1	7	2	1	0	47	11	12	4	2	1	3	291	76.4
	緩和	0	0	0	0	47	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2	2	0	1	0	1	1	5	0	0	0	0	0	1	70	18.4
	強化及び緩和	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	0	2	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	20	5.2
計		3	1	1	0	146	35	35	13	3	7	3	3	1	0	1	1	1	2	13	4	5	1	9	3	3	1	52	11	12	4	2	1	4	381	100.0
強化・緩和対象の用途地域	1低住										1	1																					3	0.61		
	2低住										1																						2	0.41		
	1中高					2					4	2							2	1	1	2	1			1							16	3.27		
	2中高					1					3	1	1						3		1		1										11	2.25		
	1住					53	1	1	1		6	1							4				1	1	1	1	1						73	14.9		
	2住	2				21			1		3	2	1	1					4	1	1	1	2					1					42	8.59		
	準住					9					2	1											1	1			2						16	3.27		
	近商					8					2	1	2	1		1	1		4	1	1		1	1			3			1			28	5.73		
	商業	1	1	1		4					1	2	1		1	1			2	1			6	1	1		1	3					28	5.73		
	準工		1	1		53	14	14	8	2	1	2										1					42	8	12	3	1	3	166	33.9		
	工業					38	20	20	4	1	1	2															4			1	1		92	18.8		
工事					8	1	1				1																					12	2.45			
計		3	2	2	0	197	36	36	14	3	19	14	12	3	0	2	2	1	2	18	4	6	1	11	5	6	1	54	11	12	4	2	1	5	489	100



●緩和内容

○用途地域：第1種住居地域が58件（約44%）と最も多く、次いで第2種住居地域が26件（約20%）となっている。第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、工業地帯における緩和はない。

○施設用途：織物染色業（繊維工業、裁縫、縫製業、い草の染色等を含む）を営む工場における緩和が最も多い。上位3位は以下の通りである。

- 1 織物染色業を営む工場における緩和 47件
- 2 ホテル・旅館の建築の緩和 16件
- 3 陶磁器関連産業を営む工場の緩和 10件

○緩和内容：次の3つの項目のいずれかに該当する。

- 1 作業場における合計床面積の制限緩和 104件
- 2 原動機の合計出力の制限緩和 87件
- 3 緩和により建築することができる 31件

●特別用途地区別の各建築物に対する強化・緩和内容

特別用途地区の種類	強化・緩和の件数			強化・緩和の内容
	強化	緩和	強化及び緩和	
中高層階住居専用	5	0	0	・「スポーツ・遊興施設」で全て禁止の制限をしている建築物があるが、大半（店舗事務所等、車庫等、工場、危険物）で一部禁止の制限をしている。
特別工業	173	50	9	・「住宅」は一部又は全ての禁止件数が30件以上と多く、「スポーツ・遊興施設」「公益的施設」「危険物」では全て禁止が多い。 ・「工場」は、一部禁止、一部緩和の件数が多い。
文教	14	0	0	・「店舗事務所等」「スポーツ・遊興施設」は、全て禁止の件数が多い。 ・「住宅」以外は全て一部禁止があり、特に「公益的施設」の件数が多い。
小売店舗	2	0	0	・全ての建築物に全て禁止があるが、「車庫等」「工場」「危険物」は、特に件数が多い。
事務所	0	0	1	・「公益的施設」「店舗事務所等」「車庫等」「工場」は全て禁止が多い。 ・法令で建てられない建築物を一部緩和している。
厚生	1	0	1	・「公益的施設」「店舗事務所等」で全て禁止、一部禁止の規制をしている。
娯楽レクリエーション	6	11	6	・「住宅」「スポーツ・遊興施設」は全て禁止が多い。 ・「店舗事務所等」「スポーツ・遊興施設」は全て、又は一部緩和している。
観光	10	3	3	・「公益的施設」「スポーツ・遊興施設」は全て禁止が多い。 ・「店舗事務所等」で全て緩和、「スポーツ・遊興施設」で一部緩和している。
特別業務	77	5	0	・「住宅」「公益的施設」「スポーツ・遊興施設」「工場」で全て禁止の規制している。 ・「車庫等」「工場」では、全て、又は一部緩和している。
研究開発	3	1	0	・「スポーツ・遊興施設」は全て禁止が多い。 ・「店舗事務所等」で一部緩和が多い。

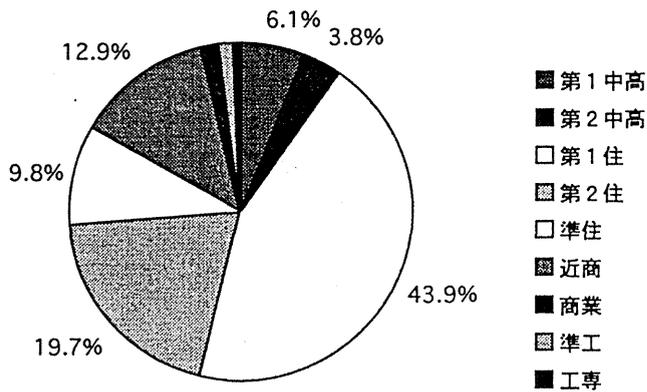
(2) 建築基準法第50条例について

●制限内容：次にあげる制限内容が上位5位となっている。

- | | | |
|---|-------------|-----|
| 1 | 開口部の制限 | 77件 |
| 2 | 建築物原動機基礎の分離 | 74件 |
| 2 | 遮音効果のある構造 | 74件 |
| 4 | 内部に壁・天井を設置 | 20件 |
| 5 | 換気設備の設置 | 11件 |

■用途地域別内訳

	第1低住	第2低住	第1中高	第2中高	第1住	第2住	準住	近商	商業	準工	工業	工専
件数	0	0	8	5	58	26	13	17	2	2	0	1
割合	0.0%	0.0%	6.1%	3.8%	43.9%	19.7%	9.8%	12.9%	1.5%	1.5%	0.0%	0.8%



(3) 美観地区条例

美観地区条例は市街地の人工的な建築美を維持するために、建築物の建築、色彩変更、屋外広告物の表示・掲出等の規制を行うことを目的としている。具体的な規制は地方公共団体が条例を決めておこなう。

現在6公共団体17地区での指定がなされているが、条例を制定しているのは沼津市、京都市、倉敷市の3市のみで、いずれも市町村である。

京都市は京都市市街地景観整備条例により、御所、二条城等の都市計画で定める美観地区内において、良好な都市計画の形成及び保全並びに貴重な文化的資産である市街地景観を継承するため、建築物の絶対高さ制限等を定めている。

(4) 地区計画条例

地区計画条例は地区計画で建築物の用途、形態、意匠等に関する計画を定め、さらに、地区計画条例で当該制限を定めることにより、風致、景観の優れた地区を保全することを目的としている。

現在161都市で条例を制定しており、全てが市町村による条例となっている地区計画条例については多くの研究がなされているのでここではこの程度にしておく。

(5) 用途地域・特別用途地域内の建築物の敷地、構造又は建築設備の制限に関する条例 (いわゆる50条条例)

用途地域・特別用途地域内の建築物の敷地、構造又は建築設備の制限に関する条例(いわゆる50条条例)は、ある地域に、用途地域又は特別用途地区を指定するにあたり、用途規制のみでは目的を達し得ない補完的な制限を課する必要がある場合に定めるものである。

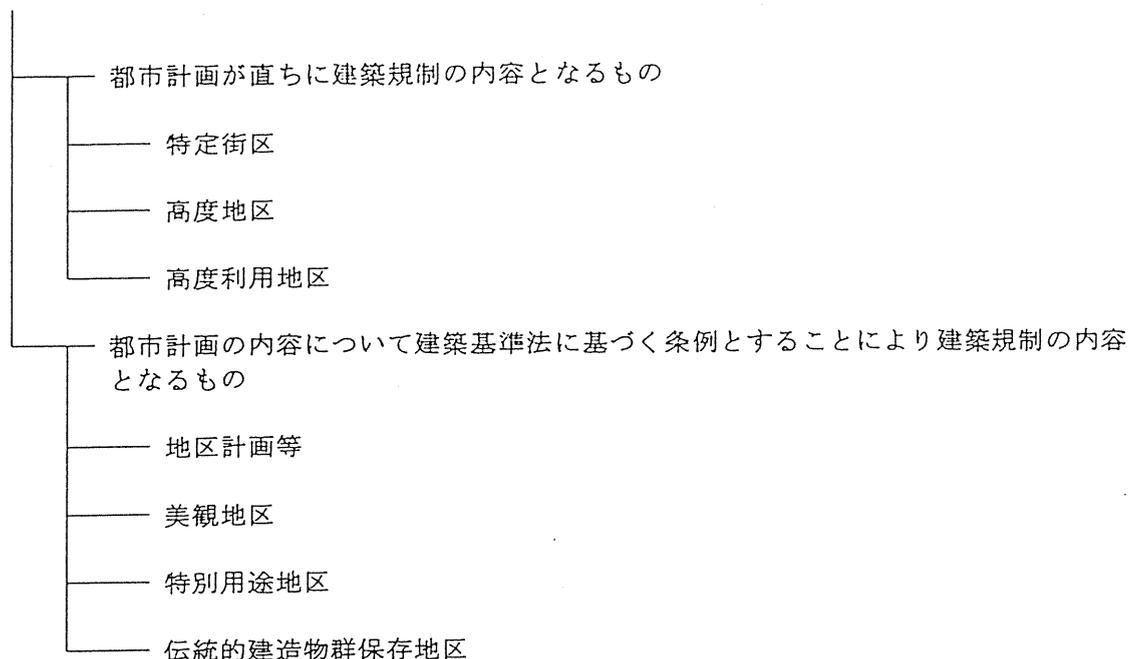
50条条例は昭和34年の建築基準法改正により新設された規制であるが、制定当時においては法律によってカバーされていなかった分野、具体的には、容積率制限、敷地の最低敷地規模規制、隣地斜線制限、北側斜線制限等については、解釈上は昭和34年当時においては50条条例により対応可能であったといえる。しかしそれらの規定が、その後、全国的に適用される普遍性を有する規制と認識され、法定化されるに伴い、50条条例の対象から外されていったと考えることができる。

現在の活用状況は、特別用途地区条例と結びつく者が多く、近年では全国的に60近い50条条例が制定されているが、その殆どが建築物の構造又は建築設備に関するものであり、同時に特別用途地区条例が定められている。

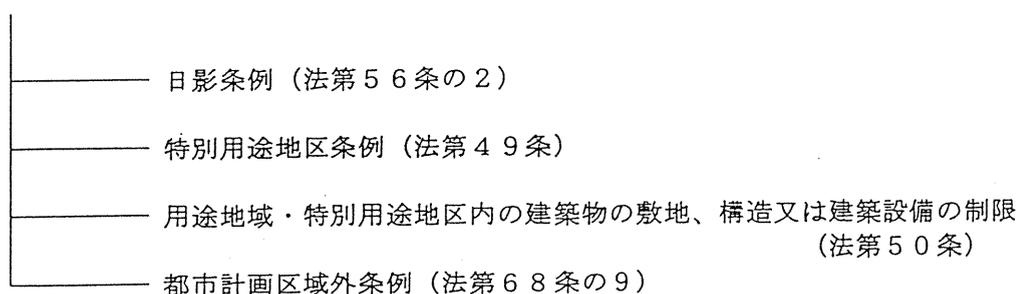
本条例は、周辺環境への影響を一定レベルで抑えるための制限を規定するに適したものである。

○地域特性等に対応したまちづくりのための主な制度
(建築基準法による規制を行うもの)

1. 都市計画として決定をし、建築基準法により規制を行うもの

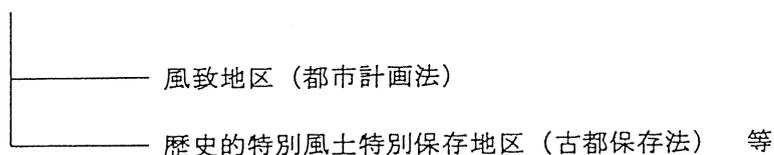


2. 建築基準法に基づく条例を定めることにより、建築基準法に基づく規制として行うもの

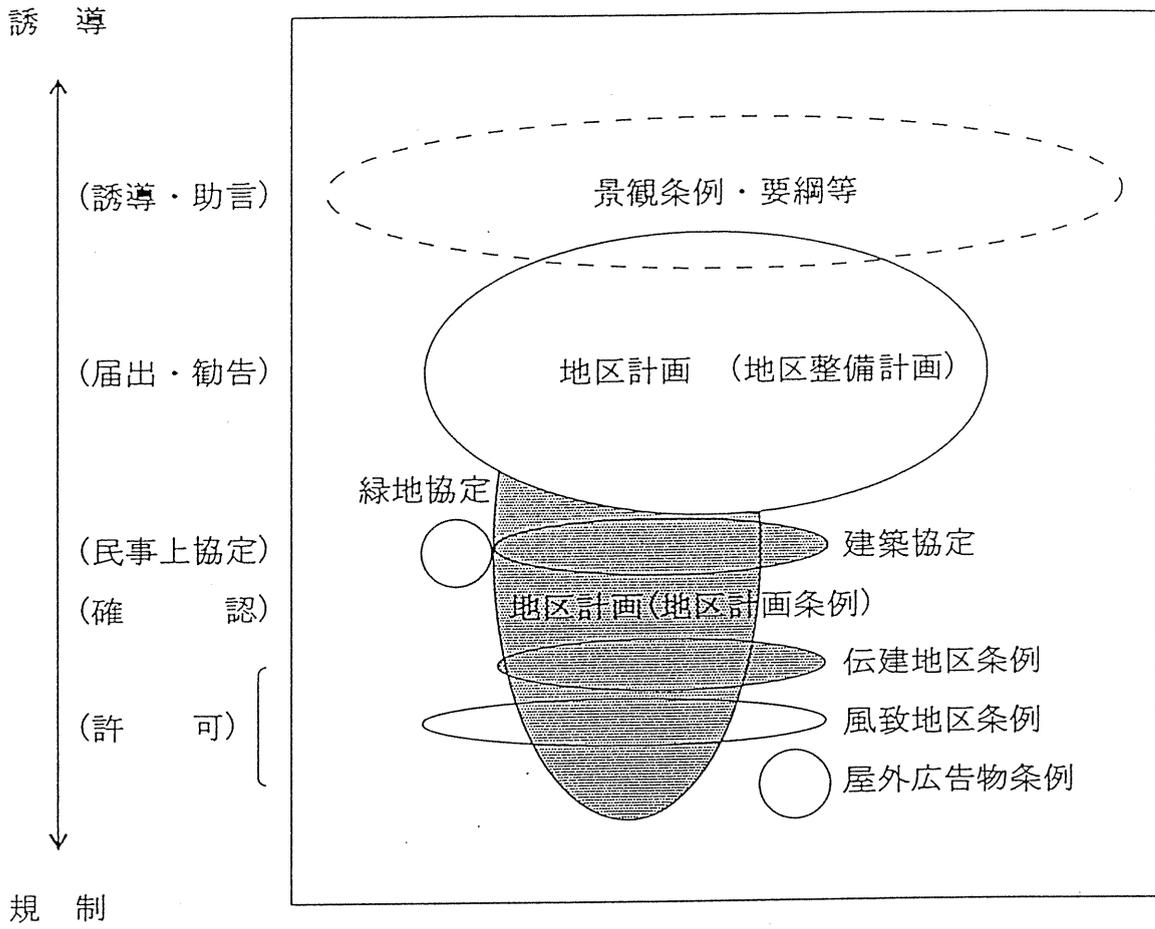


なお、他に、建築協定がある。(建築確認対象ではない)

3. 都市計画として決定し、それぞれの法律で対応するもの



景観に関する規制誘導方策のイメージ図




 建築基準法で
 規定している
 範囲

景 観 構 成 要 素									
自 然		敷 地				地区施設		都市施設	
河川	山	緑地	建 築 物		広 告 物	道 路	公 園 共 等 空 地	道 路	公 園 共 等 空 地
			形 態	意 匠					

(参考)

各種まちづくり制度の概要及び実績

制度名	根拠法令等	目的及び概要	実績(H6.3.31)
特定街区	都市計画法第8条、9条 建築基準法第60条	容積率の割増しと設計の自由度の拡大により、当該地区においてふさわしい良好な環境と健全な形態を有する建築物の建築を可能とし、さらに有効な空地を確保することで都市機能に適応した適正な街区を形成し市街地の整備改善を図っていく。	19公共団体 99地区 183ha
高度地区	都市計画法第8条、9条、建築基準法第58条	市街地の環境を維持し、又は土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める。	154都市 299,661ha
高度利用地区	都市計画法第8条、9条 建築基準法第59条	建築物の敷地等の統合の促進、小規模建築物の抑制、敷地内の有効空地の確保を図るとともに、容積率等を緩和し、土地の高度利用と都市機能の更新を行う。	222公共団体 615地区 1,255ha
地区計画	都市計画法第12条の4 建築基準法第68条の2	建築物等の形態、公共施設等を詳細に定め、良好な環境の各街区を整備し、保全する。	457公共団体 1633地区 47,163ha
美観地区	都市計画法第8条、9条 建築基準法第68条	市街地の人工的な建築美を維持するため、建築物等の建築、色彩変更、屋外広告物の表示・掲出等の規制を行う。	5公共団体 16地区 1,365ha
特別用途地区	都市計画法第8条、9条、建築基準法第49条	地区の特別な目的のために、都市計画で特別用途地区を定め用途規制を条例で定める。	250公共団体 36,816ha
伝統的建造物群保存地区	文化財保護法第83条 都市計画法第8条 建築基準法第85条の2	伝統的建造物群が周囲の環境と一体をなして形成している歴史的風致を維持するため、伝統的建造物群の位置、形態、意匠等の特性について、周囲の環境と併せて保存する。	20公共団体 24地区 342ha
日影条例	建築基準法第56条の2	条例で定めた適用区域内において、中高層建築物による日影時間の上限を定める。(規制値は、法律のメニューから条例で選択する。)	77公共団体
50条条例	建築基準法第50条	用途地域又は特別用途地区を指定するに当たり必要な敷地、構造又は建築設備に関する補完的な制限を条例で定める。	54公共団体
都市計画区域外条例	建築基準法第68条の9	都市計画区域外において、条例により、接道規制、容積率、建築物の高さなどについて、必要な制限を定める。	5公共団体 (H7.3.31)
建築協定	建築基準法第69条～第77条	住民の合意により、建築基準法により定められた建築物に関する制限を強化する建築協定を制定し、特定行政庁がこれを認可する。	2,714地区
風致地区	都市計画法第8条、9条、58条	丘陵、樹林、水辺地等の自然的要素に富める土地、郷土の意義のある土地、樹木に富める住宅地等を含む良好な自然的景観を維持するため、建築行為等の規制を行う。	227公共団体 739地区 165,173ha

建築規制における条例の役割

1 条例の基本的な位置付け

(1) 憲法における条例

憲法第94条は、「地方公共団体の権能」として「地方公共団体は、～法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定していることから、条例制定権には、法律に反してはならないという限界があるものの、特に法令に明示又は黙示の禁止規定がない限り、法律による特別の委任を待たず条例を制定できるものとされている。

(2) 地方自治法における条例

地方自治法第14条は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定し、憲法第94条中の「法律」が法律そのもののみではなく政省令等の行政命令を含む趣旨であることを明らかにするとともに、建築規制に係る事務が同条第3項第18号に規定されていることと併せて、建築規制に係る普通地方公共団体の条例制定権を認めている。

(3) 条例の一般的限界

① 地理的な適用範囲が普通地方公共団体の内部に限定

形式的に、普通地方公共団体の区域を越えて適用される国法の下位に立つ。

② 普通地方公共団体の権能に属する事務に係るものみに条例制定権が限定

建築規制に係る普通地方公共団体の事務については、地方自治法第2条第3項第18号が「法律の定めるところにより」と規定していることから、法律の定めるところに従ってのみ処理し得ることを規定したものと解する行政実例及び法制意見がある。（この点については異論あり。）

③ 内容について「法令の範囲内」に限定

一定の事務に関して規律する法令が存在し、かつ、明白に法令の限界を定める規定を欠いている場合、当該事務に関する条例が法令に違反するかどうかは、両者の対象事項及び規定文言のみでなくそれぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、相互に矛盾抵触があるか否かを判断する必要があるとされている。（最大判昭和50年9月10日）

一方、学説の一般的傾向として、既存法令と対象を同じくする規制を条例により定める場合、当該法令の趣旨からより厳しい規制内容を特に排除していない限り、地方の実情に応じて別段の規制を定めるいわゆる上乗せ条例は適法であると解されている（立法例としても、大気汚染防止法、騒音規制法等明示の規定で上乗せ条例を認めているものもある。）。

2 建築基準法における条例の位置付け

建築基準法（以下「法」という。）のうち集団規定（第3章）に係る条例の規定としては以下のものがあるが、本稿においては、③のいわゆる50条条例を中心に法における条例の位置づけを検証する。

- ① 接道義務に関する制限付加条例（法第43条第2項）
- ② 特別用途地区条例（法第49条第1項・第2項）
- ③ 用途地域における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する条例（法第50条）
- ④ 日影条例（法第56条の2第1項）
- ⑤ 美観地区条例（法第68条）
- ⑥ 地区計画条例（法第68条の2）
- ⑦ 都市計画区域外条例（法第68条の9）

（1）用途地域における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する条例（いわゆる50条条例）

① 法第50条の制定経緯

・昭和34年の建築基準法改正により、特別用途地区内の建築制限の緩和条例の規定（法第49条第2項）とともに新設されたものであり、用途地域又は特別用途地区の指定の目的に必要な建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限を地方公共団体が条例で定めることができることとしたもの。

・昭和34年当時、用途地域は4種類（住居地域・商業地域・準工業地域・工業地域）しかなく、このほか2種類の専用地区（住居専用地区・工業専用地区）制度及び特別用途地区制度が設けられていたものの、これらの地域地区に伴う直接の規制手法としては用途に係る規制しか規定されていなかったため、個別問題についてきめ細かく有効に対処することが困難であったこと、公害問題自体が非常に地域性が強いため、当時法令で一律に規制手法及びその選択の範囲を規定することが技術的に困難であったことから、個々の建築物から発生する公害の原因を地方公共団体が条例で規制することができるよう用途以外の「建築物の敷地、構造又は建築設備」に関する地方公共団体の条例制定権を法定化したもの。（「建築基準法の一部を改正する法律の公布について」昭和34年5月29付建設省住宅局長通達）。

② 本条例の制限内容

・ある地域に、用途地域又は特別用途地区を指定するに当たり、用途規制のみでは目的を達し得ない補完的な制限を課する必要がある場合に定めるもの。

・制定当時においては法律によりカバーされていなかった分野、具体的には、容積率制限、敷地の最低規模規制、隣地斜線制限、北側斜線制限等については、解釈上は昭和34年当時においては50条条例により対応することも可能であったと言えるが、その後法定化されるに伴い、全国的に適用される普遍性を有する規制へと変質し、当該条例の対象からは外れていったものと解されるのではないかと。

・現在の活用状況は、特別用途地区条例と結びつくものが多く、平成6年3月末現在においては全国で59制定されているが、そのほとんどが建築物の構造又は建築設備に関するものであり、同時に特別用途地区条例が定められている。

- ・本条例の目的は、周辺環境への影響のレベルを一定に抑えるための制限を規定することは適切なものであり、公害防止以外にも活用は可能と解される。

(2) 特別用途地区条例

① 法第49条の制定経緯

・本条の規定は、地方の特殊性、産業の特殊性等により基本となる用途地域による規制のみではきめ細かな対応が困難である場合を想定し、用途地域制を補完すべき制度として昭和25年法制定時に設けられたもの。

・制定当初は制限の付加のみが規定されていたが、昭和34年の法改正により、建設大臣の承認を要件として制限を緩和する条例の制定権が追加された。

② 本条例の制限内容

・法第49条第1項においては規制の対象を「建築物の建築の制限又は禁止」と規定しているが、その内容は、用途規制のみを意味するものと解されている。

・また、このことから、特別用途地区の指定に伴い必要なその他の規制については、いわゆる50条条例に委ねられていると解されている。

・さらに、制限の付加・緩和の幅については、特別用途地区制度がベースとなる用途地域を排除するものではないことから、具体的に指定されている用途地域の目的に背離しない範囲内でいるとともに、制限を付加する場合には法第48条の規定と同様の例外許可制度を設けるべきとされている（「用途地域等の決定と建築行政について」昭和47年10月25日付建設省住宅局長通達）。

(参考)

○ 現行制度における市町村条例による規制の付加・緩和

特別用途地区条例 (法49条)	特別の目的からする土地利用の増進、環境の保護等を図るため特別用途地区を指定し、条例を制定することにより、用途規制の制限の付加や緩和を行うことができる。
地区計画条例 (法68条の2)	地区計画で建築物の用途、形態、意匠等に関する計画を定め、さらに、地区計画条例で当該制限を定めることにより、風致、景観の優れた地区を保全することができる。
美観地区条例 (法68条)	美観地区については、地方公共団体の条例で、市街地の美観の保持のために必要な制限を定めることができる。

○ 上記条例の具体例

特別用途地区 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・瀬戸市は「瀬戸市特別工業地区(小田妻)建築条例」により、小田妻の都市計画で定める特別工業地区(用途地域は住居系)内において、地場産業として伝統的家内工業の工場が住宅・店舗等と共存している陶磁器製造業を保護しつつ住民の生活環境の保全を図るため、陶磁器製品の製造・販売に供する建築物及びそれに附属する事務所等以外の建築物の建築を制限し、外壁及び屋根等は遮音効果のある構造とすること、集塵装置又は脱臭装置等一定の建築設備を設置すること等を義務付けている。 ・草津町は「草津町観光地区建築条例」により、草津町の都市計画で定める観光地区(用途地域は住居系)内において、国際的な温泉地である草津町の基幹産業である観光産業(旅館業)を保護するため、ホテル又は旅館の建築の制限を緩和している。 ・東京都は「東京都文教地区建築条例」により、東京都の都市計画で定める文教地区(用途地域は商業地域等)内において、東京大学等の教育・研究・文化施設が立地している地域の文教環境を維持保全するため、ホテル、映画館、一定の風俗営業に係る建築物等、環境を害し又は風俗を乱すおそれがある建築物の建築を制限している。
地区計画条例	長崎市は「長崎市地区計画の区域内における建築物に係る制限に係る制限に関する条例」により、例えば長崎市の都市計画で定める地区計画の中のウディヒル矢上地区整備計画の区域内においては、住宅開発が行われている矢上ニュータウンの緑化、街区の美観の向上、良好な居住環境の維持・増進を図るため、住宅及び兼用住宅等以外の建築を制限し、屋根の形状を切妻造等の勾配のあるものとする等の制限を付加している。
美観地区条例	京都市は「京都市市街地景観整備条例」により、御所、二条城等の都市計画で定める美観地区内において、良好な都市環境の形成及び保全並びに貴重な文化的資産である市街地の景観を継承するため、建築物等の絶対高さ制限等を定めている。

○ 市町村条例の制定状況(平成6年3月末現在)

特別用途地区条例	131都市で条例制定(東京都区部を除き市町村条例により制定)
地区計画条例	161都市で条例制定(全て市町村条例により制定)
美観地区条例	2都市(沼津市、京都市)で条例制定(全て市町村条例により制定)

第3章 都市計画法改正と条例事項の拡大

分権推進一括法にもとづく都市計画法の改正が平成11年度に実現し、国と自治体との間の分権化、すなわち官官の分権化が図られた。さらに平成12年度の都市計画法の抜本改正により都市計画における都道府県と市町村の関係の明確化および住民参加の促進が図られた。

都市計画における集権的あり方から分権的あり方への変化は、都市計画が国民の財産権に強い制約を課すという基本的性格から全国的な公平性・平等性を第1とする考え方から、地域の実情を踏まえた多様性・選択性をも加味したものへと変化することを意味している。

現実に平成12年の都市計画法改正は条例への委任を法律上明らかにしている部分が拡大している。

第1に「線引き制度及び開発許可制度の地域に応じた柔軟性の確保」の中では次のような項目がある。

- ①「市街化調整区域内における開発許可の立地基準の合理化」の項で、許可しうる開発行為を区域を定めて可能にする場合、条例などの慎重な手続きを経て定める必要があるとしている。
- ②「開発許可の技術基準への地域性の反映」では「地方公共団体が、条例によって強化し、又は緩和することを許容する必要がある。また、地方公共団体が、条例によって最低敷地規模に係わる基準を追加することも許容する必要がある。」としている。

第2に「既成市街地再整備のための新たな制度の導入」の項では次のような項目がある。

「地区計画制度の改善」で、「地権者等から市町村に対して積極的に地区計画等の案を申し出る際の要件や時期等をも、市町村ごとに条例で定め、早い段階から地権者等の参画を可能にすることにより、地区計画等の策定の一層の促進を図るべきである。」としている。

第3に「自然的環境や景観など都市環境の保全のための制度の充実」の項では次のような記述がある。

- ①「風致地区による地域の実情に応じたきめ細かな規制」で、「小規模なものについては、規制内容を決める条例の制定権限を市町村に委譲し、地域の実情を熟知した市町村が主体となる」こととしている。
- ②非線引き都市計画区域のうち用途地域が指定されていない区域における特定の用途の建築物の規制の導入」では、いわゆる「白地地域」における「特定用途制限地域」の創設を図ることとし、都市計画では制限すべき用途の概要を定めることとし、具体的な建築制限は、建築基準法に基づく条例で定めとしている。

第4に「都市計画システムの合理化等」の項では次のような指摘がある。

「都市計画手続きと条例との関係の明確化」で、「都市計画手続きについて、都道府県又は市町村が、法律の規定に違反しない限りにおいては、条例で、必要な規定を定めることができる旨を明記すべきである。」としている。この場合手続きの簡素化は出来ないものとしている。

委任条例を幅広く、柔軟な形で自治体が運用できるようにする考え方とは、法令を中心とした秩序化の中で地方分権を進めるものである。都市計画法の4つの委任条例（風致地区条例、特別用途地区条例、美観条例、地区計画条例）のうち、すでに特別用途地区制度が改正され、また風致地区制度、地区計画制度も平成12年2月の都市計画中央審議会の答申で柔軟化の方向性が示され、風致地区についてはこれまで都道府県に委ねられていた風致地区条例の制定権限が小規模なものについては市町村に権限が移行された。また地区計画については引き続き建築審議会で議論されている。

都市計画法改正の概要

第1 市街化区域と市街化調整区域との区分制度及び開発許可の基準に係る改正等

一 市街化区域と市街化調整区域との区分に関する都道府県による選択制の導入

市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を原則として都道府県が選択することができることとし、都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、区域区分を定めることができるものとする。ただし、次に掲げる都市計画区域については、区域区分を定めるものとする。

(1) 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域

- ①首都圏整備法に規定する既成市街地又は近郊整備地帯
- ②近畿圏整備法に規定する既成都市区域又は近郊整備区域
- ③中部圏開発整備法に規定する都市整備区域

(2) (1)に掲げるもののほか、大都市に係る都市計画区域

(都市計画法第7条第1項及び附則第3項関係)

(注1) 区域区分を定める大都市に係る都市計画区域としては、政令指定市の全部又は一部を含む都市計画区域を考えている。(政令事項)

(注2) これまで、市街化区域及び市街化調整区域に関する規定は、当分の間、三大都市圏の既成市街地及び近郊整備地帯等を含む都市計画区域並びに三大都市圏の都市開発区域、新産業都市、人口10万以上の市等を含む都市計画区域で建設大臣が指定するものにおいて適用されていた。

二 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等

- 1 区域区分を定めた都市計画区域について定めることとされていた市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針を改め、全ての都市計画区域について、都市計画に、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めるものとする。

(都市計画法第6条の2第1項、第7条第4項及び第13条第1

項第1号関係)

(注) これまでは、都市計画区域のマスタープランともいえる「整備、開発又は保全の方針」は、区域区分の指定と連動していたため、区域区分をしていない都市計画区域には、マスタープラン的なものはなかった。

2 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 都市計画の目標
- (2) 区域区分の決定の有無及び当該区域区分を定めるときはその方針
- (3) (2)に掲げるもののほか、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する主要な都市計画の決定の方針

(都市計画法第6条の2第2項関係)

(注1) 都市計画の目標としては、都市づくりの理念、将来の人口、産業、市街地の規模等が考えられる。

(注2) 市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針に関しては、定めるべき事項は都市計画法上明示されていなかった。

3 都市計画区域について定められる都市計画は、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即したものでなければならないものとする。

(都市計画法第6条の2第3項関係)

4 都市再開発法の規定による都市再開発の方針、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法の規定による住宅市街地の開発整備の方針、地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律の規定による拠点業務市街地の開発整備の方針並びに密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律の規定による防災再開発促進地区を市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針と独立した都市計画とし、都市計画には、これらの方針(防災再開発促進地区は防災再開発の方針と改称)のうち必要なものを定めるものとする。

(都市計画法第7条の2及び第13条第1項第3号から第6号まで)

(注1) これらの方針等については、それぞれの根拠法において、市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針において定めることとされていた。

(注2) 「必要なもの」とは、それぞれの根拠法において定めることが義務づけられている場合及び都道府県が根拠法に基づき判断する場合がある。

- 5 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画並びに都市再開発の方針、住宅市街地の開発整備の方針、拠点業務市街地の開発整備の方針及び防災再開発の方針に関する都市計画は、都道府県が定めるものとする。

(都市計画法第15条第1項関係)

(注) これまでも、市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針等は都道府県が定めることとされていた。

三 開発許可の基準等に係る改正

1 開発許可の技術基準（都市計画法第33条）に係る改正

(1) 開発許可の技術基準の条例による強化又は緩和

地方公共団体は、その地方の自然的条件の特殊性等を勘案し、環境の保全、災害の防止及び利便の増進を図ることが困難であると認められ、又は環境の保全、災害の防止及び利便の増進上支障がないと認められる場合においては、条例で、政令で定める技術的細目において定められた制限を強化し、又は緩和することができるものとする。

(都市計画法第33条第3項及び第5項関係)

(注1) 「自然的条件の特殊性」とは、例えば、地形や地質条件、積雪等の気候条件等が考えられる。

(注2) 制限の強化、又は緩和は政令で定める基準に従って行うこととされており、具体的には宅地の防災・安全に関する技術的細目は、緩和の対象外となること等を規定することを考えている。

(注3) 条例を定めるのは、都道府県でも市町村でも可能であるが、開発許

可の事務の全部を処理することとされていない市町村が条例を定めるときは、あらかじめ、都道府県知事と協議し、同意を得なければならないこととされている。(次の(2)の条例も同じ。)

(2) 建築物の敷地面積の最低限度に関する基準の条例による追加

地方公共団体は、良好な住居等の環境の形成又は保持のため必要と認める場合においては、条例で、開発区域内において予定される建築物の敷地面積の最低限度に関する制限を定めることができるものとする。

(都市計画法第33条第4項及び第5項関係)

(注1) 制限については、政令で定める基準に従って行うこととされており、具体的には住宅の敷地面積の最低限度は、200 m²を超えないこと等を規定することを考えている。

(注2) 建築物の敷地面積の最低限度については、地区計画等でも定めることができる。

2 開発行為の立地基準(都市計画法第34条)に係る改正

市街化調整区域における次に掲げる開発行為を許可対象に加えるものとする。

(1) 市街化区域に隣接等する土地の区域内における一定の開発行為

市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であつておおむね50以上の建築物が連たんする地域のうち、一定の基準に従い、都道府県の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県の条例で定めるものに該当しないもの

(都市計画法第34条第8号の3関係)

(注1) 市街化調整区域に係る開発行為については、開発許可ができる要件が限定列挙されており、その要件に該当しない場合、許可することができないこととなっている。

(注2) 対象となる区域は、地理的状況等も勘案し、市街化区域に準ずる区

域として、市街化区域と一体的な日常生活圏を構成している区域と考えられる。市街化調整区域には、原則として用途地域は定めなため、条例により、環境の保全上支障がある用途を排除することとしている。

(注3) 「一定の基準」は政令で定めることとされているが、具体的には、災害のおそれのある区域等は条例で指定する区域に含まないことを規定することを考えている

(2) 市街化を促進するおそれがない等と認められる条例で定める開発行為開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不相当と認められる開発行為として、一定の基準に従い、都道府県の条例で区域、目的又は予定建築物等の用途を限り定められたもの

(都市計画法第34条第8号の4関係)

(注1) 開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不相当と認められる開発行為については、これまでも開発審査会の議を経て個別に許可の対象としていたが、定型的に許可しうるものについては、条例で区域、用途等を明確にすることにより、開発審査会の議を経なくとも許可することができるようにするもの。対象となるものとしては、農家の分家住宅、市街化調整区域内における収用対象事業の代替建築物等が考えられる。

(注2) 「一定の基準」は政令で定めることとされているが、具体的には、災害のおそれのある区域等は条例で指定する区域に含まないことを規定することを考えている

3 開発許可を受けた土地以外の土地における建築等の制限に係る改正

市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であつておおむね50以上の建築物が連たんする地域内に存する土地で市街化調整区域に関する都市計画が決定され、又は市街化調整区域が拡張された際すでに宅地であつた旨の都道府県知事の確認を受けた土地において行う建築等について、許可不要の取扱いを改め、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内における建築等の制限の合理化(2(1)の開発行

為に準じて、建築許可を受けることができるよう政令において措置する予定)を行うものとする。

(都市計画法第43条第1項関係)

(注) 市街化調整区域では、開発許可を受けた開発区域外の建築等については、原則として都道府県知事の許可が必要であるが、市街化調整区域が定められた際等に既に宅地であった旨知事の確認を受けた土地における建築等については建築許可が不要とされていた。このため、周辺地域における環境の保全上支障がある用途の建築物が建築されることがあったため、許可を要することとしたものである。

第2 良好な環境の確保のための制度の充実

一 風致地区に係る改正

風致地区内における建築物の建築等の行為について、地方公共団体の条例で、都市の風致を維持するため必要な規制を定めることができるものとする。

(都市計画法第58条第1項関係)

(注1) 風致地区は、都市の風致を維持するために定める地区で、条例により、高さや建ぺい率等の基準を設け、建築等の行為について許可制とすることができる。

(注2) これまで、条例を定めることができるのは都道府県とされていた。また、政令により、許可権者は都道府県知事又は指定市或いは中核市の長とされているが、今回の改正に合わせ政令の改正も検討している。

二 特定用途制限地域制度の創設

1 特定用途制限地域の指定

都市計画区域については、都市計画に、用途地域が定められていない土地の区域(市街化調整区域を除く。)内において、その良好な環境の形成又は保持のため当該地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、特定用途制限地域を定めることができるものとし、特定用途制限地域に関

する都市計画については、位置、区域のほか、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を定めるものとする。

(都市計画法第8条第1項第2号の2及び第3項第2号ホ並びに第9条第14項)

(注1) 制限すべき特定の建築物その他の工作物の用途としては、例えば、教育施設に隣接する風俗営業施設や住宅地周辺の工場等が考えられる。

(注2) 用途地域内で、用途地域の指定を補完し、用途制限の強化又は緩和を行う制度としては、特別用途地区制度がある。

2 特定用途制限地域内における建築行為等に対する制限

特定用途制限地域内における建築物の用途の制限は、当該特定用途制限地域に関する都市計画に即し、地方公共団体の条例で定めるものとする。

(建築基準法第49条の2関係)

(注) 条例は、政令で定める基準に従い定めることとされているが、その具体的内容は、既存不適格建築物について一定の範囲内で増改築を行うもの等について、条例で定める制限の適用の除外に関する規定を置くことを考えている。

三 用途地域の指定のない区域内における容積率、建ぺい率等の合理化

1 用途地域の指定のない区域内の建築物の容積率の限度は、十分の五、十分の八、十分の十、十分の二十、十分の三十又は十分の四十のうち、特定行政庁が土地利用の状況等を考慮し都道府県都市計画審議会の議を経て定めるものとするとする。

(建築基準法第52条第1項第6号関係)

2 用途地域の指定のない区域内の建築物の建ぺい率の限度は、十分の三、十分の四、十分の五、十分の六又は十分の七のうち、特定行政庁が土地利用の状況等を考慮し都道府県都市計画審議会の議を経て定めるものとするとする。

(建築基準法第53条第1項第4号関係)

(注1) 「特定行政庁」とは、建築主事を置く市町村の区域については、当該市町村長をいい、その他の市町村の区域については都道府県知事をいう。

(注2) 市町村に市町村都市計画審議会が置かれている場合は、都道府県都市計画審議会ではなく、市町村都市計画審議会の議を経ることとされている。

(注3) これまでは、特定行政庁が特に定めない場合、用途地域の指定のない区域内では、容積率は十分の四十、建ぺい率は十分の七とされていた。今回の改正で、特定行政庁がいずれかの数値を定めなければならないこととされ、また、定められる数値の範囲もより低いものまで可能とされている。

3 その他用途地域の指定のない区域内において、道路斜線制限、隣地斜線制限及び日影規制の合理化を行うものとする。

(建築基準法第56条第1項第1号及び第2号、第56条の2第1項並びに別表第3及び第4関係)

(注) 特定行政庁の定め、又は条例の指定により、用途地域の指定のない区域内における道路斜線制限等の制限内容を、住居系用途地域並にすることができることとするものである。

第3 既成市街地の再整備のための新たな制度の導入

一 商業地域における特例容積率適用区域制度の創設

1 特例容積率適用区域の指定

商業地域については、建築基準法に規定する特例容積率適用区域（適正な配置及び規模の公共施設を備えた土地の区域において、当該区域内の土地の高度利用を図るため、同法の規定による建築物の容積率の限度からみて未利用となつている建築物の容積の活用を促進する必要がある場合に限る。）を定めることができるものとする。

(都市計画法第8条第3項第2号2関係)

(注1) 「特例容積率適用区域」とは、建築基準法の規定により特別の容積

率を適用することができる区域。

(注2) 「適正な配置及び規模の公共施設」とは、土地の高度利用を図る上で十分な公共施設かどうか等の観点から判断される。

(注3) 「未利用となつている建築物の容積の活用を促進する必要がある場合」とは、建築物個別の理由により容積が活用できていない敷地があり、かつ、区域全体としては高度利用を図る必要がある場合と考えられる。

(注4) 敷地間で容積率の配分をすることが可能な既存の制度としては、特定街区、地区計画（容積の適正配分）、連担建築物設計制度等がある。

2 特例容積率適用区域内における建築行為に対する制限

(1) 特例容積率適用区域内の二以上の敷地に係る土地について所有権又は借地権を有する者等は、当該敷地について一定の利害関係を有する者の同意を得て、特定行政庁に対し、当該二以上の敷地（以下「特例敷地」という。）に適用される特別の容積率（以下「特例容積率」という。）の限度の指定の申請をすることができるものとする。

（建築基準法第52条の2第1項及び第2項関係）

(注) 「一定の利害関係を有する者」とは、特例敷地の土地の所有者、借地権者又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者等が考えられる。（政令事項）

(2) 特定行政庁は、申請に係る特例容積率の限度が、特例敷地における建築物の利用上の必要性、周囲の状況等を考慮してふさわしい容積を備えた建築物が建築されることによりそれぞれの特例敷地の土地が適正かつ合理的な利用形態となるよう定められていることその他の要件に該当すると認めるときには、特例容積率の限度を指定するものとする。

（建築基準法第52条の2第3項関係）

(注) 特例敷地の容積の合計がそれぞれの敷地で可能な容積の合計以下であること、それぞれの敷地の特例容積率の限度が既存の建築物の容積率以上であること等も要件とされる。

(3) 特定行政庁は、(2)の指定をしたときは、遅滞なく、特例容積率の限度その他の事項を公告するとともに、一般の縦覧に供さなければならない

いものとする。

(建築基準法第52条の2第4項)

(注1) 公告によって、(2)の指定の効力が生じる。

(注2) 公告する事項は、指定に係る特例容積率、特例敷地の位置等を縦覧する場所が考えられる。(省令事項)

(4) 特例敷地内の建築物については、(2)の指定による特例容積率の限度を、建築基準法第五十二条第一項各号に掲げる数値とみなして、同条の規定を適用するものとする。

(建築基準法第52条の2第6項関係)

(5) 特例敷地である土地について所有権又は借地権を有する者は、その全員の合意により、特例容積率の指定の取消しを特定行政庁に申請することができるものとする。

(建築基準法第52条の3関係)

(注) 指定の申請と同様、一定の利害関係者の同意も必要となる。

二 都市施設に係る立体的な都市計画の決定手法の導入

1 都市施設を整備する立体的な範囲等の決定

道路、河川等の都市施設については、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要があるときは、当該都市施設の区域の地下又は空間について、当該都市施設を整備する立体的な範囲を都市計画に定めることができるものとし、地下に当該立体的な範囲を定めるときは、併せて当該立体的な範囲からの離隔距離の最小限度及び載荷重の最大限度を定めることができるものとする。

(都市計画法第11条第3項関係)

(注1) 都市施設について都市計画で定める事項は、通常の場合、都市施設の種類、名称、位置及び区域等である。

(注2) 立体的な範囲を定めることができる都市施設は、道路、河川、下水道等が考えられる。(政令事項)

(注3) 離隔距離は、施設の区域の立体的な範囲から上方向への距離であり、
載荷重はの最大限度は、離隔距離に応じて定めることが可能とされて
いる。

(注4) 建築物の建築制限に関係するため、都市計画図書に立体的な範囲を
表示するにあたっては、建築しようとする者がその範囲や離隔距離を
容易に判断できるようなものとする事とされている。

2 地下に立体的な範囲を定めた場合における建築許可の対象行為の特例

離隔距離の最小限度及び載荷重の最大限度が都市計画に定められている
都市計画施設の区域内において行う行為であつて、当該離隔距離の最小限
度及び載荷重の最大限度に適合するものについては、都市計画施設等の区
域内における建築物の建築に係る許可を要さないものとする。

(都市計画法第53条第1項第4号関係)

(注1) 都市計画施設の区域内において建築物の建築をしようとする者は、
原則として、都道府県知事の許可を受けなければならないが、区域は
平面的に定められるため、例えば、地下深くに施設が計画された場合
であっても、地上の建築物の建築にあたっては許可が必要であった。

(注2) 許可を要さないものであることの証明は都道府県知事が行い、建築
確認時に確認を受けることとなっている。

3 立体的な範囲を定めた場合における建築行為の許可基準の特例

都市計画施設等の区域内において許可される建築物の建築行為として、都
市計画施設の区域について都市施設を整備する立体的な範囲が定められて
いる場合において、当該立体的な範囲外において行われ、かつ、当該都市
計画施設を整備する上で著しい支障を及ぼすおそれがないと認められるも
のを加えるものとする。ただし、当該立体的な範囲が道路である都市施設
を整備するものとして空間について定められているときは、安全上、防火
上及び衛生上支障がない場合に限るものとする。

(都市計画法第54条第2号関係)

(注1) 都市計画施設等の区域内の建築行為について、都道府県知事が許可
しなければならないものとしては、都市計画施設等の都市計画に適合
するもの、階数2以下で地階を有さない木造建築物等に限定されてい
た。

(注2) 道路の場合のみ、政令で定める場合に限ることを要件とするのは、建築基準法による道路内建築制限の緩和を受ける際の要件とされていることと整合を図るためである。

三 地区計画の決定要件に係る改正

地区計画を定めることができる土地の区域を再整理し、次のいずれかに該当する土地の区域について定めることができるものとする。

- (1) 用途地域が定められている土地の区域
- (2) 用途地域が定められていない土地の区域のうち次のいずれかに該当するもの
 - ①住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域
 - ②建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
 - ③健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

(都市計画法第12条の5第1項関係)

(注) これまで地区計画を定めることができるのは、市街化区域及び市街化調整区域のうちそれぞれ一定の要件に該当する土地の区域であり、区域区分を行っていない都市計画区域の扱いが不明確であった。今回の改正では、用途地域が定められている区域では全ての区域で、また、用途地域が定められておらず土地利用の基本的方向が定まっていない区域では一定の要件に該当する区域で定めることができるように措置するものである。

四 建ぺい率制限の合理化

隣地境界線から後退して壁面線の指定等がある場合において、当該壁面線等を越えない建築物で、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて許可したものの建ぺい率は、その許可の範囲内で、建築基準法第五十三条第一項から第三項までの限度を超えるものとすることができ

るものとする。

(建築基準法第53条関係)

(注1) 壁面線は、街区内における建築物の位置を整えその環境の向上を図るために必要があると認める場合に特定行政庁が指定するもので、建築物の壁若しくはこれに代わる柱、高さ2mをこえる門若しくはへいは壁面線をこえて建築してはならないこととされている。

(注2) 密集市街地において、壁面線の指定等により連続的な空地が確保される場合に、安全上や防火上の措置を講ずることにより建ぺい率制限を緩和し、協調的な建替を促進するものである。

第4 都市計画区域外における開発行為及び建築行為に対する規制の導入

一 準都市計画区域制度の創設

1 準都市計画区域の指定

(1) 市町村は、都市計画区域外の区域のうち、相当数の住居その他の建築物の建築又はその敷地の造成が現に行われ、又は行われると見込まれる一定の区域で、当該区域の自然的及び社会的条件並びに農業振興地域の整備に関する法律その他の法令による土地利用の規制の状況を勘案して、そのまま土地利用を整序することなく放置すれば、将来における都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域を、準都市計画区域として指定することができるものとする。

(都市計画法第5条の2第1項関係)

(注1) 都市計画区域外であっても、既存集落周辺や幹線道路沿線、高速道路のインターチェンジ周辺等において、開発行為や建築行為が集積し、周辺での交通渋滞の発生、用途の無秩序な混在等の問題が発生している区域があり、都市計画区域に準じて、必要な土地利用規制が行えるようにする必要があると考えられるため、準都市計画区域制度を創設しようとするものである。

(注2) 都市計画区域は都道府県が定めるが、準都市計画区域は、地域の実情に応じた土地利用の規制を眼目とする区域であることにより、市町村が定めることとされている。

(注3) 農業振興地域の整備に関する法律以外の土地利用の規制に関する法令としては、森林法、自然公園法、自然環境保全法等がある。

(2) 市町村は、準都市計画区域を指定しようとするときは、あらかじめ、市町村都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれていないときは、当該市町村の存する都道府県の都道府県都市計画審議会）の意見を聴くとともに、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならないものとする。

（都市計画法第5条の2第2項から第5項まで関係）

(注1) 市町村都市計画審議会は任意設置であり、平成12年1月現在、1,766市町村で設置されている。

(注2) 都道府県知事への協議及び同意は、将来における都市としての整備、開発及び保全の必要性の判断並びに開発許可や建築確認の事務との関連等のために必要とされている。

2 準都市計画区域内における都市計画の決定

(1) 準都市計画区域については、都市計画に、用途地域、特別用途地区、第2の二に規定する特定用途制限地域、高度地区（建築物の高さの最高限度を定めるものに限る。）、美観地区、風致地区及び伝統的建造物群保存地区を定めることができるものとする。

（都市計画法第8条第2項及び第3項第2号ト並びに第13条第3項関係）

(注1) 準都市計画区域については、地域地区のうち、用途制限や景観の維持に係るようなものを定めることができることとされている。

(注2) 準都市計画区域で定めることができない地域地区は、高度利用地区、特定街区、防火地域又は準防火地域、駐車場整備地区等である。また、都市施設及び市街地開発事業は定めることができない。

(2) 準都市計画区域については、都市計画は市町村が定めるものとする。

（都市計画法第15条第1項関係）

(3) 市町村は、準都市計画区域について都市計画を決定しようとするときは、市町村都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれて

いないときは、当該市町村の存する都道府県の都道府県都市計画審議会)の議を経るとともに、都道府県知事の意見を聴かなければならないものとする。また、都道府県知事による意見の申出は、都道府県が定め、又は定めようとする都市計画との適合を図る観点から行うものとする。

(都市計画法第19条第1項、第2項、第5項及び第6項関係)

(注) 市町村事務に対する都道府県の関与の視点を明確化するため、都道府県知事の意見の申出については、その基準を明示している。

3 準都市計画区域内における開発行為又は建築行為に対する制限

(1) 準都市計画区域内における開発行為に対する制限

準都市計画区域内における一定規模以上の開発行為について都道府県知事の許可を受けなければならないこととし、開発許可の技術基準(都市計画法第33条)を適用するものとする。

(都市計画法第29条第1項関係)

(注1) 一定規模とは、3,000㎡以上を考えている。(政令事項)

(注2) 準都市計画区域の開発許可にあたっては、公共団体の条例による基準の強化、又は緩和は可能である。

(2) 準都市計画区域内における建築行為に対する制限

準都市計画区域内における建築基準法第6条第1項第4号に規定する建築物の建築については建築主事の確認を受けなければならないこととともに、建築基準法第3章(第8節を除く。)の規定を適用するものとする。

(建築基準法第6条及び第41条の2関係)

(注1) 準都市計画区域(市町村長が都市計画審議会の意見を聴いて指定する区域を除く。)内において建築物を建築しようとする場合、都市計画区域内の建築物と同様、建築確認の対象となる。

(注2) また、準都市計画区域においては、都市計画区域と同様、建築基準法第3章のいわゆる集団規定の適用がある。

[建築基準法]

第3章 都市計画区域等における建築物の敷地、構造及び建築設備
第1節 総則

第2節 建築物又はその敷地と道路又は壁面線との関係

第3節 用途地域

第4節 建築物の面積、高さ及び敷地内の空地

(第5節 防火地域)

第6節 美観地区

(第7節 地区計画等の区域)

() については、準都市計画区域では定めることができない地域地区のため実質的に適用されない。

二 都市計画区域及び準都市計画区域外の区域内における開発許可制度の適用

都市計画区域及び準都市計画区域外の区域内において、一定規模以上の開発行為について都道府県知事の許可を受けなければならないこととし、開発許可の技術基準（都市計画法第33条）を適用するものとする。

（都市計画法第29条第2項関係）

（注1） 都市計画区域外で行われている大規模開発の中には、アクセス道路等の公共施設が不十分なため交通渋滞を引き起こしたり、防災工事が不適切で法面崩壊が起きたりという問題が発生している例があるため、一定規模以上の開発行為については、全て許可に係らしめることとしたものである。

（注2） 一定規模以上とは、1ヘクタール以上を考えている。（政令事項）

第5 都市計画決定手続の合理化等

一 都市計画の案の作成における都道府県と市町村の役割の明確化

市町村は、必要があるときは、都道府県に対し、都道府県の定める都市計画の案の内容となるべき事項を申し出ることができるものとする。また、都道府県は、都市計画の案を作成しようとするときは、関係市町村に対し、必要な資料の提出その他必要な協力を求めることができるものとする。

（都市計画法第15条の2関係）

（注1） これまでは、都道府県が定める都市計画の案の作成に関して、市町

村との関係を定めた規定は存在しなかった。

(注2) この規定により、例えば、市町村の都市計画に関する基本的な方針が定められている市町村の都市計画区域について、都道府県が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定める場合、その方針を尊重するよう市町村が申し出ることが可能である。

二 地区計画等に対する住民参加手続の充実

市町村は、都市計画法第16条第2項の条例において、住民又は利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を定めることができるものとする。

(都市計画法第16条第3項関係)

(注1) 地区計画等の案は、条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他利害関係者の意見を求めて作成することになっているが、住民等から地区計画等の決定やその案について、申し出ること、制度的に用意されていなかった。

(注2) 地区計画等とは、地区計画、住宅地高度利用計画、再開発地区計画、防災街区整備地区計画、沿道地区計画及び集落地区計画をいう。

三 都市計画の案の縦覧の際の理由書の添付

都道府県又は市町村は、都市計画を決定しようとするときは、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、公衆の縦覧に供するものとする。

(都市計画法第17条第1項関係)

(注) 現在も省令により都市計画を定めた理由は計画書に附記することとされているが、法律上明確化するために規定するものである。

四 都市計画決定手続の条例による付加

都道府県又は市町村は、住民又は利害関係人に係る都市計画の決定の手続に関する事項（都市計画法第16条及び第17条の規定に反しないもの

に限る。) について、条例で必要な規定を定めることができるものとする。
(都市計画法第17条の2関係)

(注) 例えば、縦覧期間を延長するとか、公聴会を必ず開催する等の規定を定めることが考えられる。

五 都市計画に関する知識の普及及び情報の提供

国及び地方公共団体は、都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならないものとする。
(都市計画法第3条第3項関係)

(注) 類似の規定を持つ法律としては、「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)等がある。

食料・農業・農村基本法

第16条第2項 国は、食料消費の改善及び農業資源の有効利用に資するため、健全な食生活に関する指針の策定、食料の消費に関する知識の普及及び情報の提供その他必要な施策を講ずるものとする。

第6 その他所要の改正を行うものとする

一 自然的環境に対する配慮

都市計画を定める場合、当該都市又は地域における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならないこととする。

(都市計画法第13条第1項及び第3項関係)

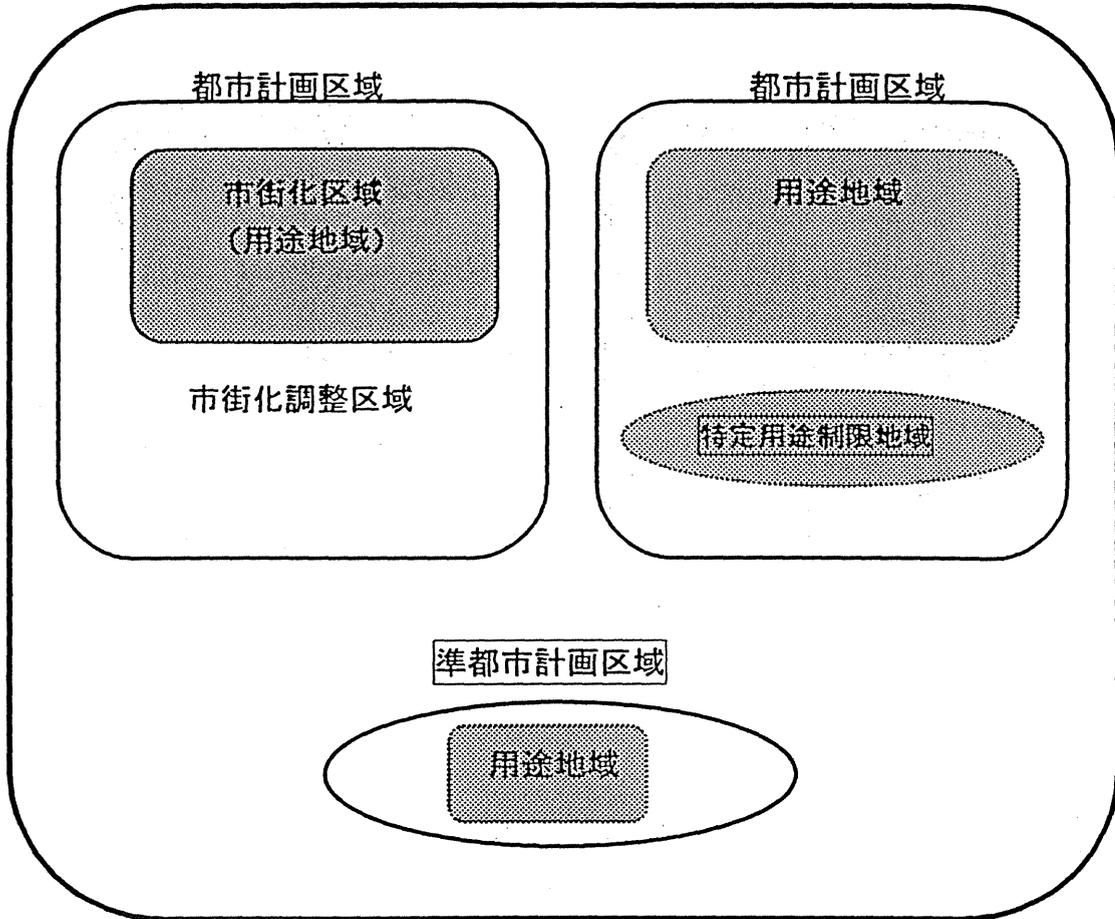
(注) 自然的環境の整備とは、公園・緑地の整備等が考えられる。

二 開発行為に係る公共施設管理者の同意等の観点の明確化

開発許可を申請する者から協議を求められた公共施設管理者等が、恣意的な判断で協議に応じないこと等を防ぐため、協議の観点を法律上明確にすることとする。

法改正後の区域地域概念

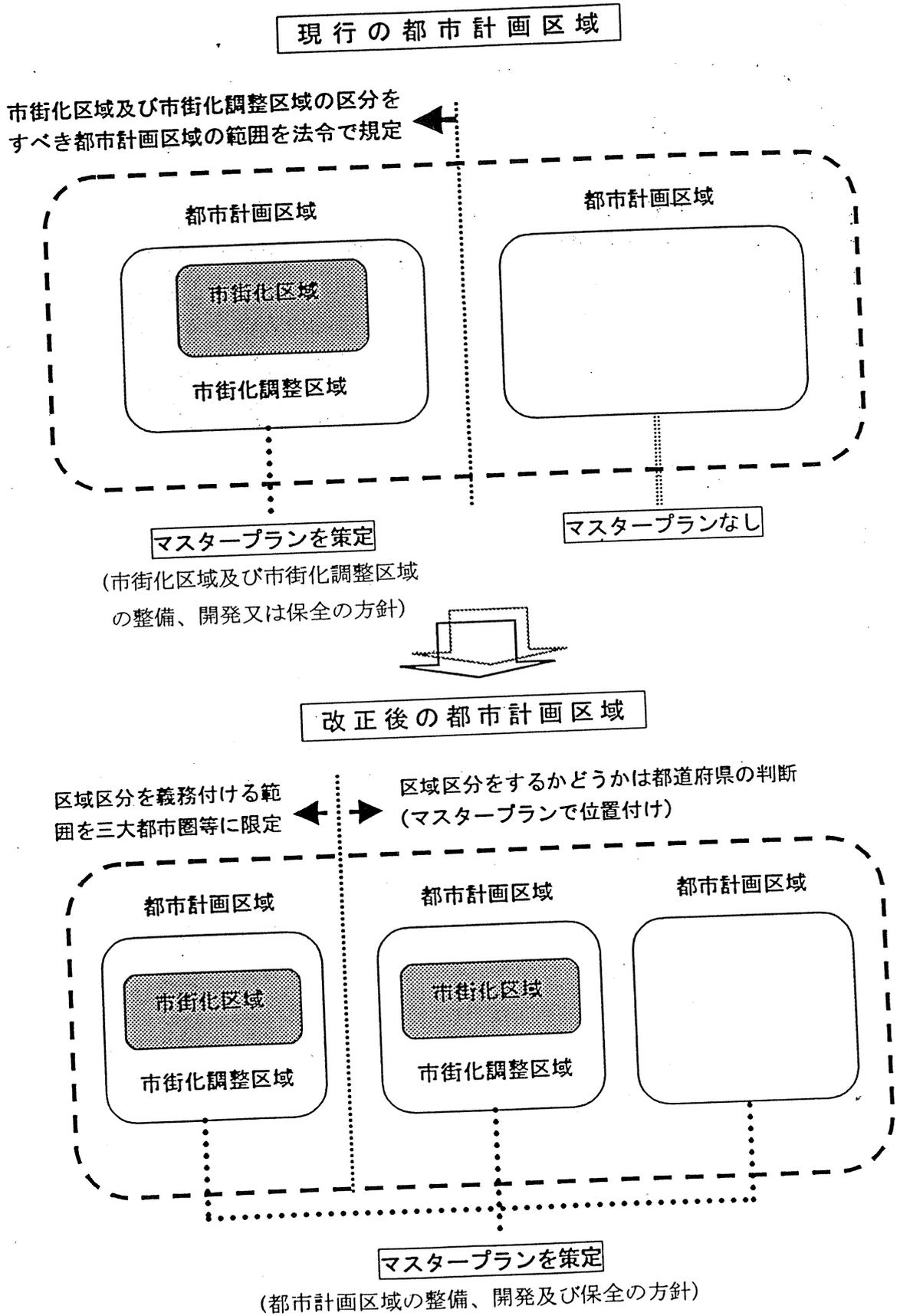
国土全体



用途地域が、今回改正により創設される地域区域

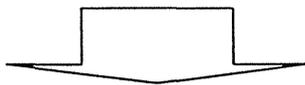
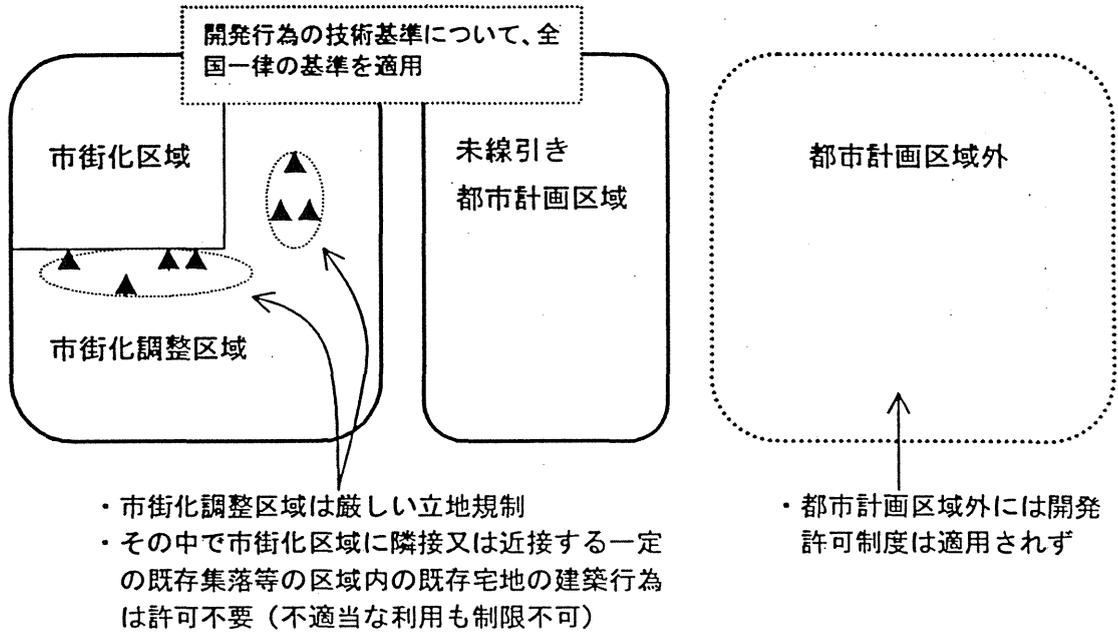
- 都市計画区域 : 一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域（都道府県決定）
- 市街化区域 : すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域（都道府県決定）
- 市街化調整区域 : 市街化を抑制すべき区域（都道府県決定）
- 用途地域 : 第一種低層住宅専用地域、商業地域等12に分類された地域それぞれの目的に合致する区域について定める地域（都道府県又は市町村決定）
- 特定用途制限地域 : 用途地域が定められていない土地の区域（市街化調整区域を除く。）内において、その良好な環境の形成又は保持のため地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を定める地域（市町村決定）
- 準都市計画区域 : 都市計画区域外の区域のうち、そのまま土地利用を整序することなく放置すれば、将来における都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域（市町村決定）

都市計画区域に係る新旧比較

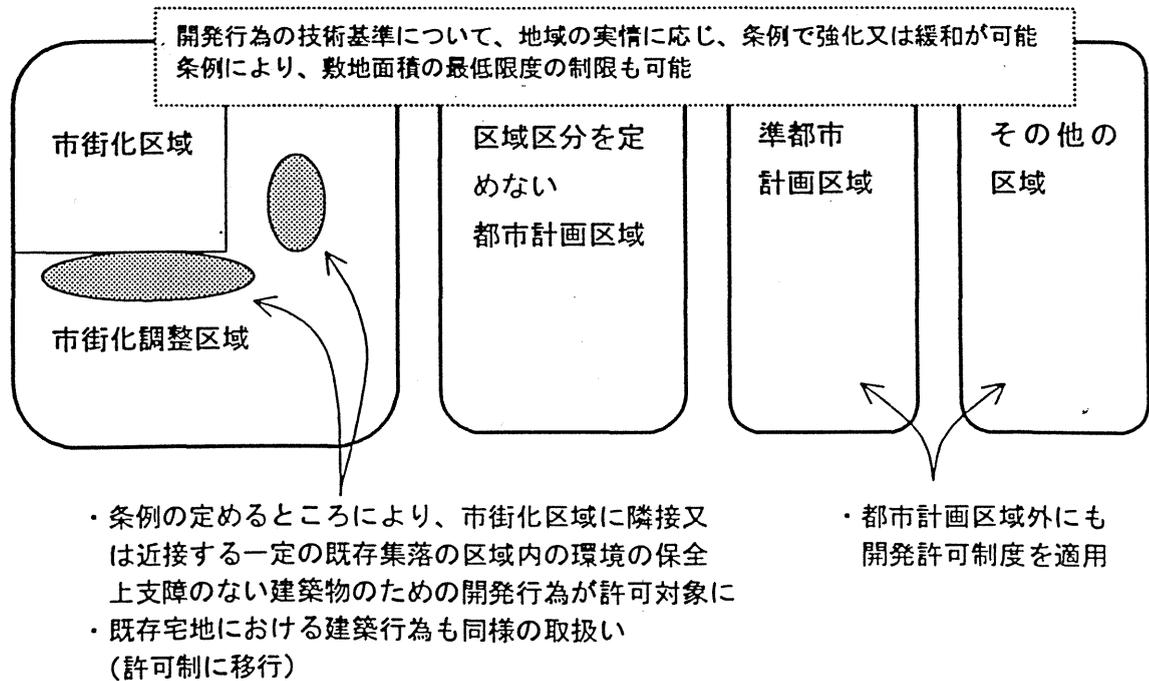


開発許可制度の改正

【現 行】

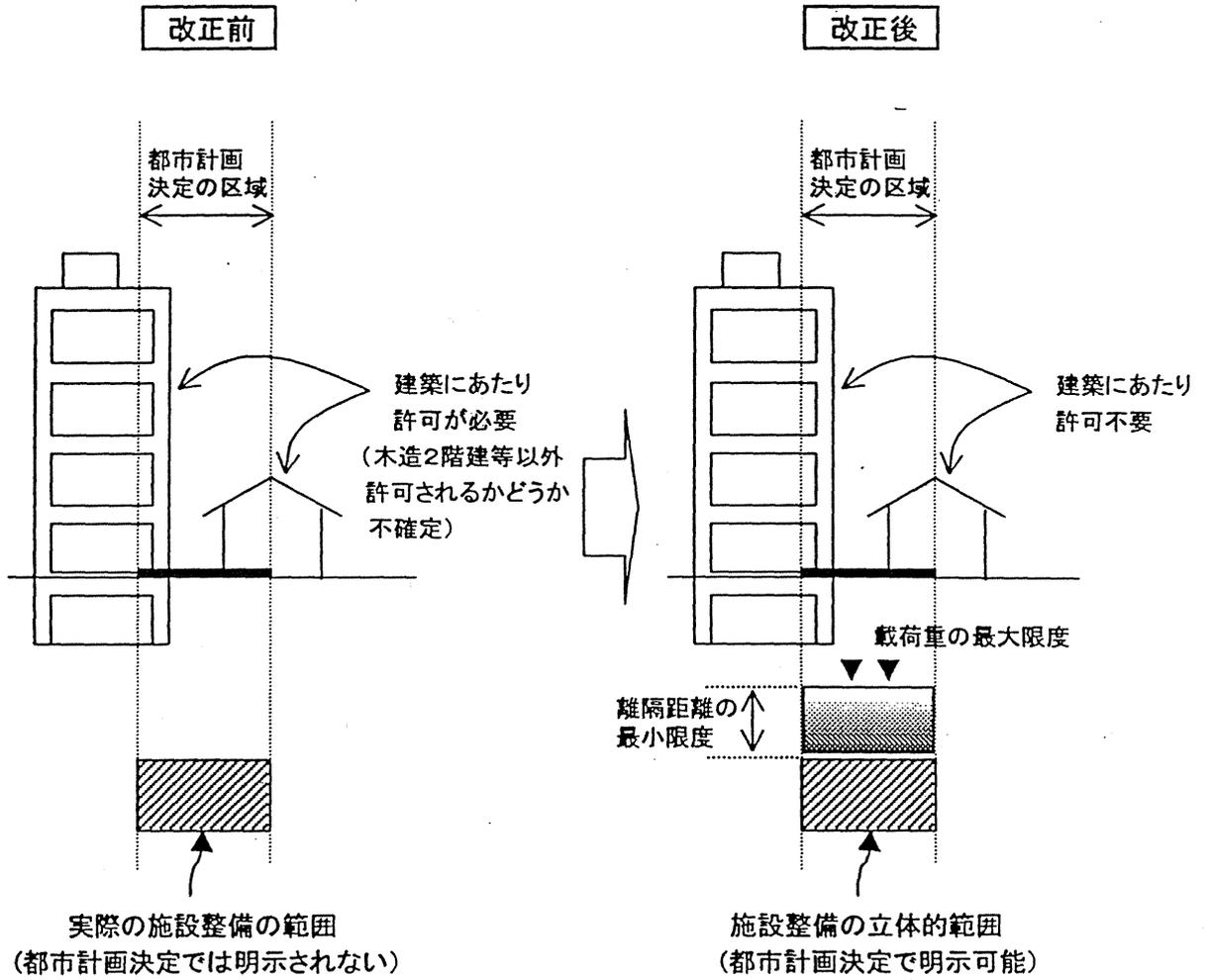


【改正後】



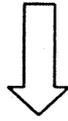
都市施設の立体的な範囲の決定

(地下に定める場合のイメージ)



特例容積率適用区域制度

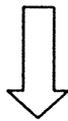
特例容積率適用区域の決定(都市計画)



対象区域要件

- ・商業地域
- ・適正な配置及び規模の公共施設を備えていること
- ・当該区域内の土地の高度利用を図るため、指定容積率の限度からみて、未利用となっている建築物の容積の活用を促進する必要があること

特例容積率の指定の申請



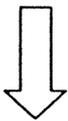
申請者

- ・区域内の2以上の敷地に係る土地について所有権、地上権若しくは賃借権を有する者又はこれらの者の同意を得た者
- ・利害関係を有する者の同意も必要

申請内容

- ・当該2以上の敷地(特例敷地)のそれぞれに適用される容積率の限度の指定

特例容積率の指定(特定行政庁)



指定要件

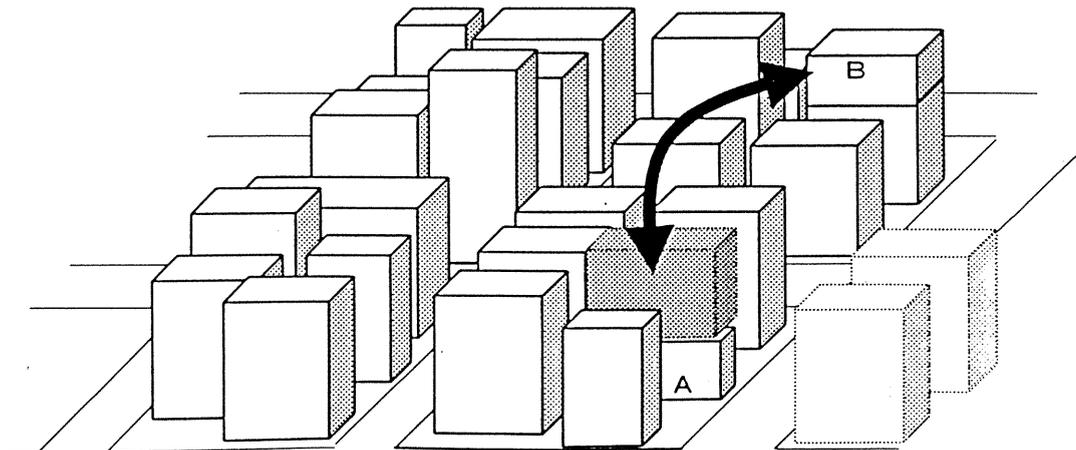
- ・それぞれの特例敷地の指定容積率の限度による容積の合計を、特例容積率による容積の合計が超えないこと
- ・特例敷地内に現存する建築物の容積率以上であること
- ・それぞれの特例敷地の建築物の利用上の必要性、周囲の状況等を考慮して、それぞれの敷地にふさわしい容積を備えた建築物が建築されることにより、敷地の土地が適正かつ合理的な利用形態となるよう定められていること
- ・指定容積率を超える場合は、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないこと

指定の公告(特定行政庁)

- ・特例容積率の限度、特例敷地の位置その他の事項を公告するとともに図書を備えて、一般の縦覧に供する
- ・指定の効力は、公告によって生ずる
- ・公告されたときは、特例敷地内の建築物については、特例容積を適用する。

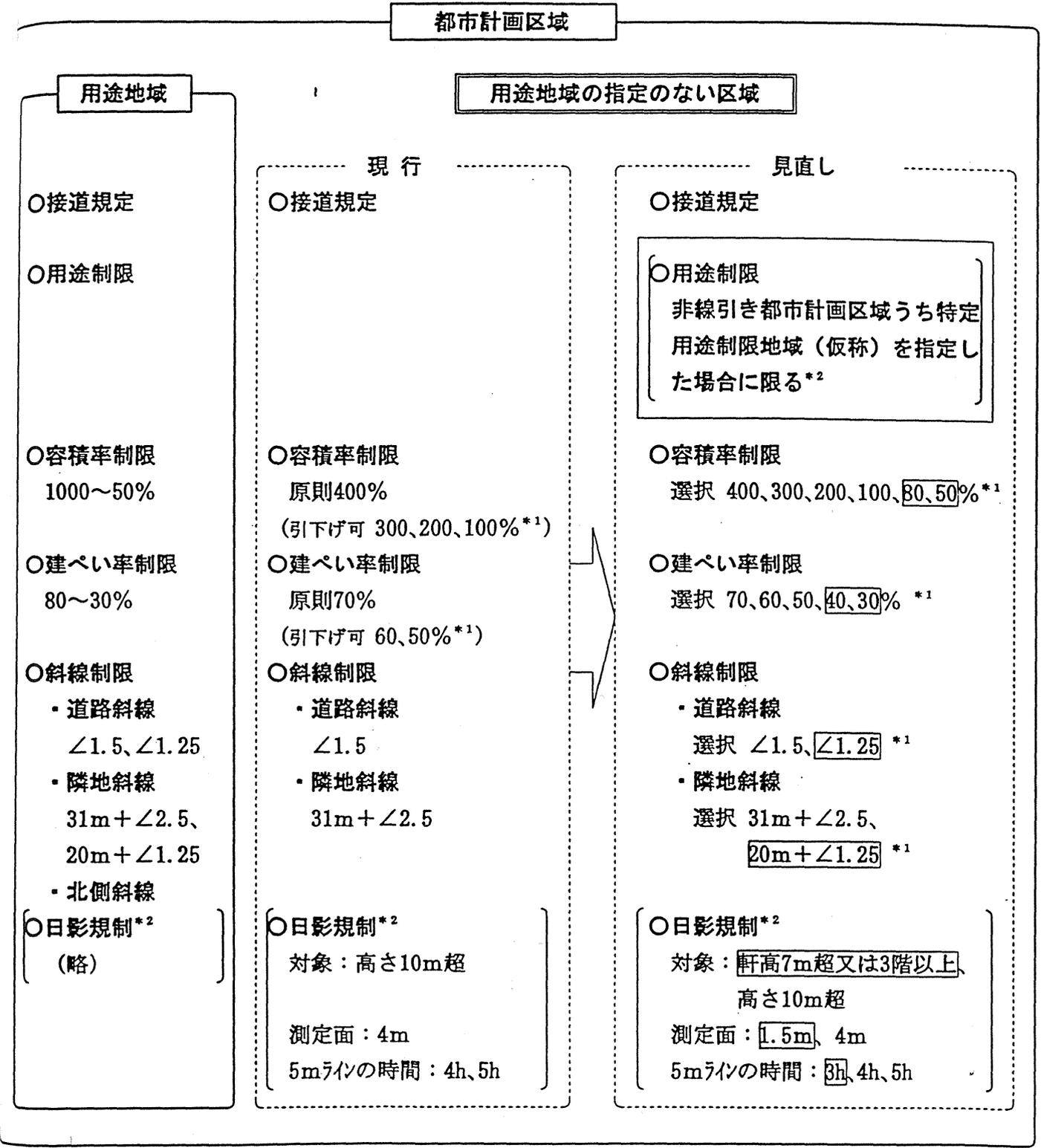
(イメージ)

特例敷地 A 指定容積率400% → 特例容積率 100%
 特例敷地 B 指定容積率400% → 特例容積率 700%



敷地A、Bの敷地面積は同じとする

用途地域の指定のない区域における規制の見直し

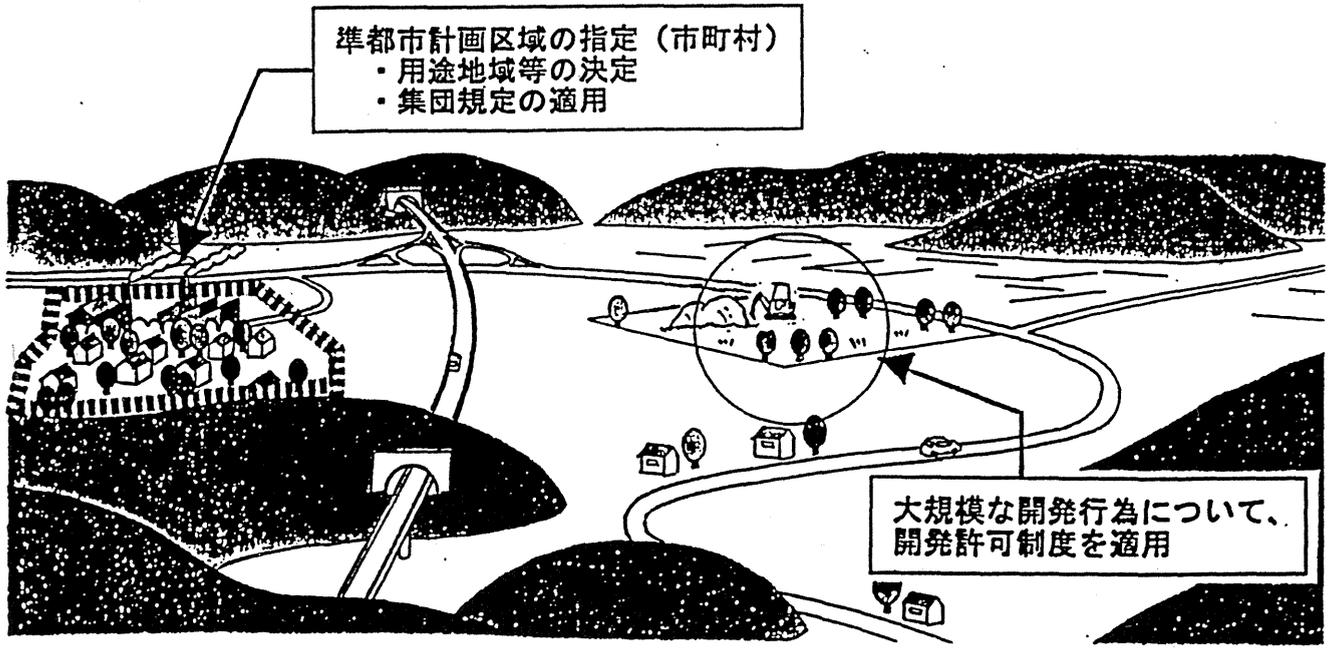
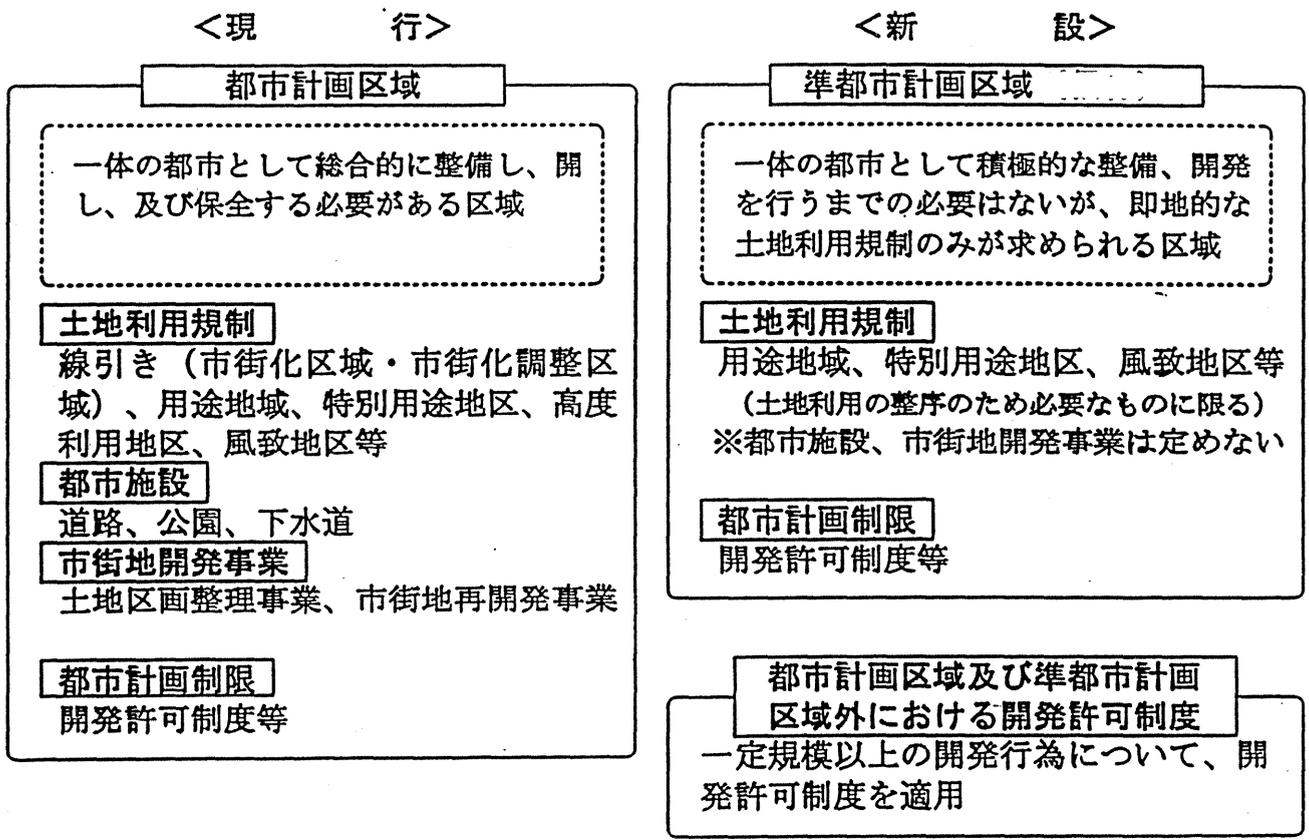


内は見直しによる変更点

*1 特定行政庁が都市計画地方審議会の議を経て指定
*2 地方公共団体が条例で制限

準都市計画区域制度 及び都市計画区域外における開発許可の適用

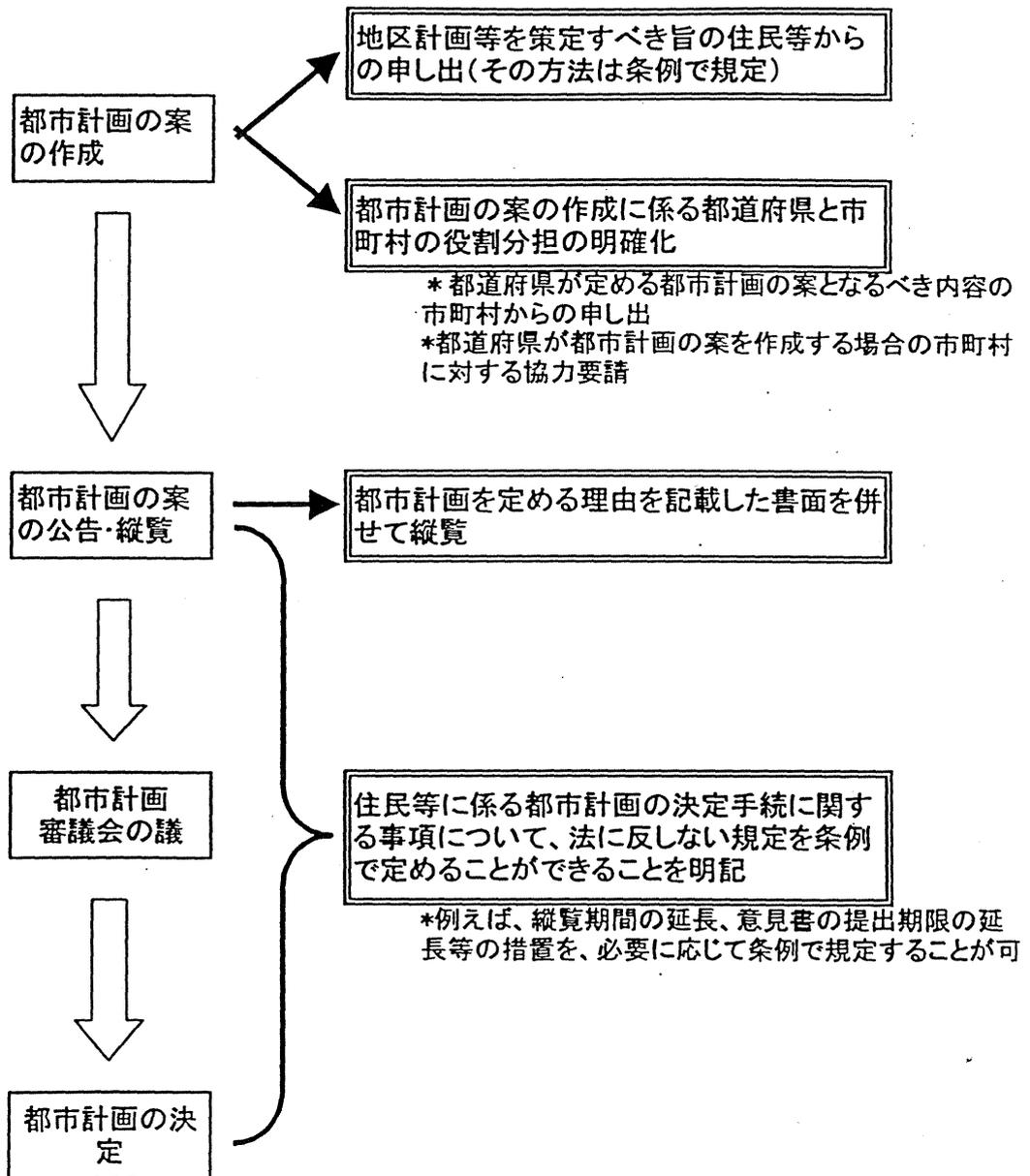
- 都市化が見込まれる一定の区域について、市町村が「準都市計画区域」（仮称）を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定
- 都市計画区域及び準都市計画区域外の一定規模以上の開発行為について、新たに開発許可制度を適用



都市計画決定手続の合理化等

【手続の流れ】

【改正点】



密集市街地等

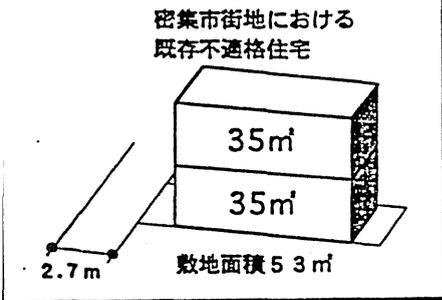
密集市街地等における建ぺい率制限の合理化

○狭小な敷地における建ぺい率制限と建替え

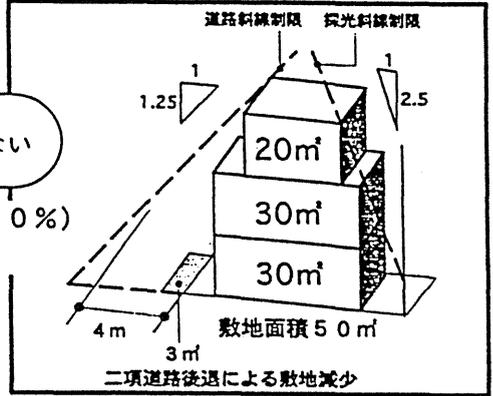
各階における建築計画が著しく制約される

- 30㎡では階段のほか、6畳2部屋しか設けられない

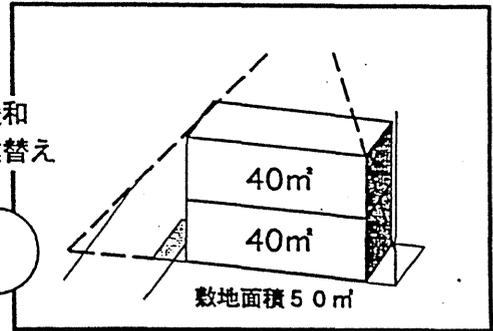
-【現況】



現行建ぺい率制限 (60%)
を遵守した建替え



建ぺい率制限を緩和
(80%) した建替え

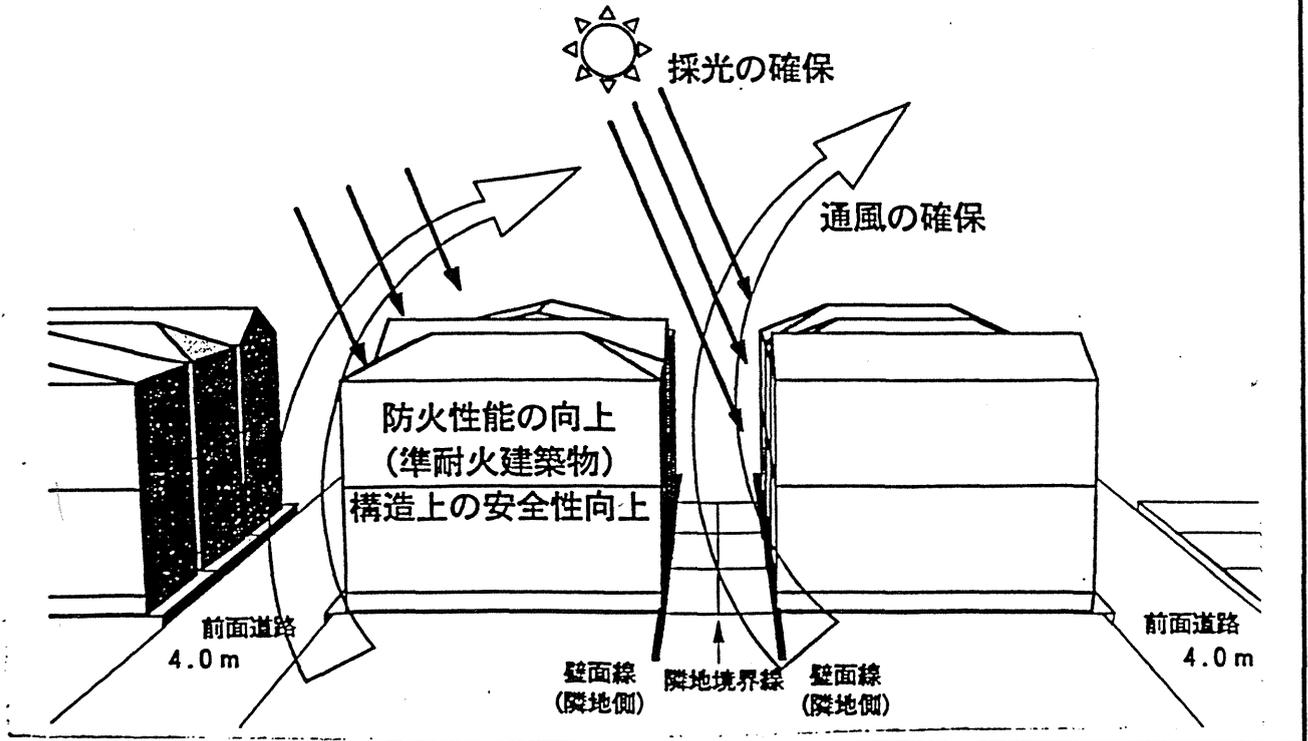


各階における建築計画が比較的自由になる

- 高齢者にも住みやすい1階を有効に活用できる

○制度改正のイメージ

【隣地側に指定された壁面線に従い建替えたイメージ】



第4章 自主条例としてのまちづくり条例の展開

自主条例としてのまちづくり条例は、これまでも多様な形で存在してきたが、今日、分権化が進むなかでますますその存在意義を拡大し、多様化しようとしている。

すなわち2000年4月に施行された地方分権推進一括法により、国の関与は縮減され自治体の自立性が高まった。なかでも機関委任事務が廃止され、そのほとんどが自治事務と法定受託事務へと移行したこと、なかでも都市計画に関する事務は基本的に自治事務に移行したことによってまちづくり条例の対象領域は格段に拡大したと考えることができる。

1 まちづくり条例の諸類型

そこで、まちづくり条例が数多くかつ多様に存在するものを整理し、わが国の自主条例によるまちづくりの可能性の現在と将来への可能性を明確にする必要がある。

分析の結果全容が明らかでなかったまちづくり条例は多様に存在し、一定の定義を行い、まちづくりに深く関係する分野のまちづくり条例を整理し類型化した。その結果、まちづくり条例は①土地利用管理系まちづくり条例、②環境系まちづくり条例、③景観系まちづくり条例、④地区まちづくり系まちづくり条例の類型に区分されることが判明した。

さらに4つの基本的な類型の内容を詳細に見ると保全的な役割を担う条例から創造的な役割を担う条例、単一目的的な条例から総合的な条例など多様なものが存在することがわかった。

2 まちづくり条例の存在意義

上記に示したように多様な条例が輩出しているのは、市民のまちづくりへの参加意欲の高まりや行政需要の多様化を背景として、条例が果たすべき役割が拡大しているからに他ならない。

それでは条例に期待されている役割とは何かについて、まとめが示されている川崎政司氏の論文（「条例時代の到来第2回条例の法としての特質を知る」地方自治研修2000年1月号）を参考にまとめると次のようになる。

第1は、今日の複雑化した都市型社会では、地域的な課題を国の画一的な行政によって処理することは困難であり、地域的な問題については、条例によって地域的に解決するということである。

第2は、今日のまちづくりや地域おこしに見られる動きは地域の独自性を求める動きでもあり、国の画一的、平等を求める行政ではなく地域の独自の工夫が必要になっており、創造的な条例を制定することにより地域の独自性を発揮することである。

第3に、多くの場合新たな課題に最初に気づき対応するのは自治体であり、それらが一般化、全国化する兆しがあって初めて国の行政課題となる。したがって、自治体による条

例策定の領域の先導性である。

第4に、住民にとって一番身近な行政は自治体であり、また住民意志を汲み上げるのに適しているのが自治体である。その意味で条例は住民自治にとって不可欠の手段であり、それによって住民本位の行政が実現することである。

第5に、国の縦割り行政は基本的には是正は難しい面があり、むしろ自治体の条例によって縦割り行政の総合化を図ることが現実的であることである。

3 まちづくり条例の近年の傾向

特に近年の傾向として、まちづくり条例を中心とした総合的、体系的なまちづくりを志向する傾向が、先進的な自治体を中心に見えてきたため、いくつかの総合的なまちづくり条例の策定並びに運用についても検討を行った。

その結果、総合的なまちづくり条例にもいくつかのタイプが存在することを示すことができた。

第1のタイプがまちづくり条例の複合化の動きであり、一つの条例のなかに多くの目的を複合化させている条例である。複合化の事例として、鎌倉市まちづくり条例、世田谷区街づくり条例、豊中市まちづくり条例が代表的な事例として挙げることができる。

第2のタイプが、まちづくり条例のシステム化動きであり、多くの個別条例が明確な意図を持ってシステムを組んで運用されている動きである。代表的な事例として箕面市のまちづくり理念条例を基本条例として、住民参加条例、まちづくり推進条例、環境保全条例、福祉のまち総合条例などの個別条例が明確な意図を持って運用されている事例がある。また宝塚市環境基本条例を中心とした事例も典型的な事例であると考えられる。

第3のタイプはまちづくり条例のネットワーク化である。目的毎に条例の役割を明確化し、それぞれの担当セクションが分担して全体として有機的な運用がなされているものである。ネットワーク化の事例として神戸市や横浜市等の政令指定都市レベルの大規模な自治体が挙げられる。

(1) 鎌倉市にみる複合タイプの運用実態

複合タイプの特徴は、様々な目的及び要素を盛り込んだ複合系に該当する条例を中心とした施策体系となっているため、その中心的な条例である「鎌倉市まちづくり条例」の特徴を先に整理しておきたい。「鎌倉市まちづくり条例」の特徴は、その制定理由及び内容から次の4点にまとめられる。

- ①要綱行政の制度的限界を克服する必要性から、当初、開発指導要綱の規定を盛り込んだ条例制定が検討されたが、法令との抵触の問題から、条例では一般的な根拠規定のみを位置づける（第16～18条）に止め、要綱と併用し、二層構造で運用する体系としている。
- ②既述したように、住民参加に関する具体的規定に乏しいこと、個別法（都市計画法）に基づく計画であるため市町村の総合行政における位置づけが明確でないこと、等の課題が指摘されている²⁷⁾。そこで、都市計画マスタープランを包含した「かまくら都市基本計画」を条例で位置づけ（第7条）、これを鎌倉市におけるまちづくりの基本的かつ中心的な施策であることを明らかにしている。
- ③「かまくら都市基本計画」の実現を意図し、また、「市民が主役のまちづくり」を進めるため、政策形成過程から市民参画を求める規定を主要制度に盛り込み、また、市民・事業者・行政の三者が協同で進める「まちづくり推進地区」の規定（第11～15条）及び、市民発意による自主的なまちづくりを支援する規定（第28～32条）を創設している。
- ④国土利用計画法に基づく全ての地域の大規模な開発事業について、市民が事業の初期段階から意見を述べる機会を保障するとともに、「かまくら都市基本計画」等のまちづくり施策が個々の開発事業に対して拘束的な性格を持つようにするため、大規模開発事業に関わる土地利用調整手続きを制度化²⁹⁾（第19条～第27条）している。

以上の特徴を規定する上で、条文「施策の推進（第9条）」では、『かまくら都市基本計画』の実施範囲を、景観関連・環境関連等の多岐分野にわたり設定している。この広範さをもみても、1章で示した近年のまちづくり条例の動向である総合化を指向する条例（複合系条例）の目的及び要素の複合の必要性を理解することができる。これは、開発指導の透明性の確保、「かまくら都市基本計画」という総合的なビジョンの実現及び住民参加によるまちづくりの具現化、都市計画法の領域を越えた土地利用のコントロールの必要性から、法令及び分野の枠組みを越えた多様な内容が取り扱われ、さらに、そ

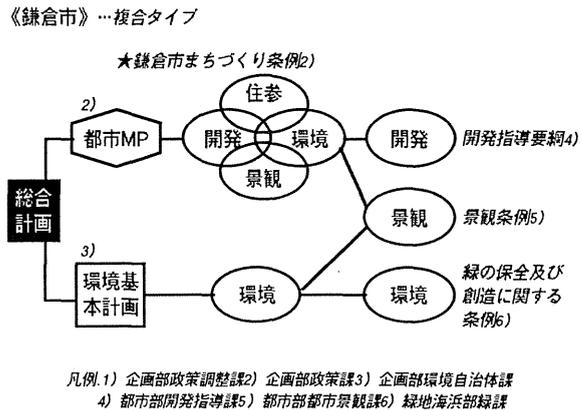


図-1 施策体系図からの抜粋

れに対応した施策展開が図られたものと考えられる。要するに、問題解決及び目標達成のために、総合的施策展開が必要となり、当施策（条例）及びその体系が展開されてきたといえよう。とりわけ、鎌倉市においては、土地利用を中心とした課題が焦点となり、土地利用関連の施策整備がなされたものと考えられる。

1) 施策体系構築時の取り組み

複合系に該当する「鎌倉市まちづくり条例」を中心とした鎌倉市の施策体系は、上記のように多岐内容が盛り込まれており、当然、庁内における調整事項も多岐にわたっている。そこで、「鎌倉市まちづくり条例」制定時に特に困難だった点をアンケートした結果、「法令との関係の明確化」「庁内調整」「条例構成」「住民参加の内容設定」があげられた。

「法令との関係の明確化」においては、条例の特徴で示した都市計画法における開発指導規定の抵触の問題があげられるが、それ以外に、図-2が示すように、国土利用計画法・都市計画法・環境基本法・地方自治法の各々が位置づける多種構想・計画と当条例で位置づける「かまくら都市基本計画」との関係、その実現に伴う各種制度（法令）と当該条例の施策の位置づけの検討が必要であったことがあげられる。とりわけ、都市計画法との関係では、図-3が示すように、都市計画マスタープラン実現のために、その「理念」「仕組み」「手続き」を定める役割を担うものとして「かまくら都市基本計画」が位置づけられた。しかし、国土利用計画法に基づく当条例の範囲が、必ずしも都市マスタープランの範囲と合致しないため、その対象範囲の設定については調整が図られた経緯がある。また、図2-3-4に示す、都市計画法が定める「都市計画審議会」と当条例で位置づける「まちづくり審議会」の役割分担においては、両者共、都市政策に関する事項の審議であるものの、まちづくり審議会においては、都市計画法に関する事項以外の内容について検討が重ねられた（図-4）。さらに、神奈川県との関係においては、神奈川県土地利用調整条例における当条例の位置づけの明確化が必要とされた。勿論、以上の明確化を図るために、都市計画行政の枠組みを越え、各施策を取り扱う関係部課間の調整（「庁内調整」）が必要であったことはいうまでもない。

「条例構成」に関しては、当該条例が開発規定を盛り込むのに際し、開発指導要綱との役割分担が検討され、その根拠設定と計画的な土地利用施策との整合性について検討がなされた。

「住民参加内容の設定」では、先に述べた通り、都市計画マスタープランの実現に向けて、具体的展開が法令で明示されていないため、その方法論として具体的な住民参加手法の検討に始まり、多岐分野にわたる住民の意見をどのように具現化するか、あるいは、市町村レベルの計画とどのように整合性をもたせるか等の手法に、検討・調整が重ねられた。

以上のような検討及び調整の必要性から、鎌倉市では、庁内全体で、条例制定及び施

策体系構築に取り組んでいる。また、その取り組みは、都市政策に関する調整が主であったことがわかる。これは、先に述べたように、鎌倉市が課題とする事項が土地利用に関する事項であり、そこでの総合的な施策展開を必要としたからであるといえよう。

2) 組織的対応

鎌倉市では、「鎌倉市まちづくり条例」制定時（施策体系構築時：平成7年6月）は従前組織の企画部都市政策課で対応していたが、平成8年4月の機構改革以後、企画部企画政策課で担当している。機構改革後の企画部は、個別法令に準じてその運用を行う個別セクションとは異なり、個別セクションを束ねる統括セクションとして位置づけられている。しかしながら、当企画部は国土利用計画法の5地域区分により、その担当課が分けられており、当企画部企画政策課は、主に「都市地域」を中心とした施策を担当すると共に、5地域区分に分かれている部に横断する事項を取り扱っている。つまり、当条例は、担当部課の運用ツールとして都市地域の内容を中心としながらも、国土利用計画法で位置づけられる各地域の事項を調整する機能を果たしている。

この背景として、国土利用計画法第9条に基づく法定の土地利用計画は都市計画法・農業振興地域整備法・森林法・自然公園法・自然環境保全法の個別規制法による5地域とその細区分の指定状況を重ね合わせた合成図として策定されているが、運用上の調整ルールを解釈したに止まっており、また、都道府県による土地利用の総合調整に関する同計画は地方自治法によって「機関委任事務」として位置づけられているが、国の省庁間の調整が困難なため、個別法の調整は実態的なものとなっていないことが考えられる。

3) 調整実態

当該条例が調整機能を果たしていることは、上記で示した通りであるが、その調整の主な事項として、次の4点があげられた。①都市基本計画と市町村マスタープランとの関係調整、②まちづくり推進地区の指定、③重要開発事業の庁内調整、④自主まちづくり計画に対する対応。これらの事項をみると、建設基準等に基づく建設行為等に対する誘導といった消極的調整事項とは異なった、まちづくりを推進するための積極的事項となっている。とりわけ、④自主まちづくり計画の対応に関して、その調整ツールとして「自主まちづくり制度運用方針」という庁内共通の運用マニュアルが作成されている。これは、当該条例が、住民の発意を保障する機能を有し、その運用を行うにあたり、総合的な住民の意向に対応するための庁内調整ツールであり、従来（1970年代）から採用されている開発及び建築調整会議・審査会等の調整方法及び田村氏が示す開発指導要綱の横断的機能をさらに発展させたものと考えられる。

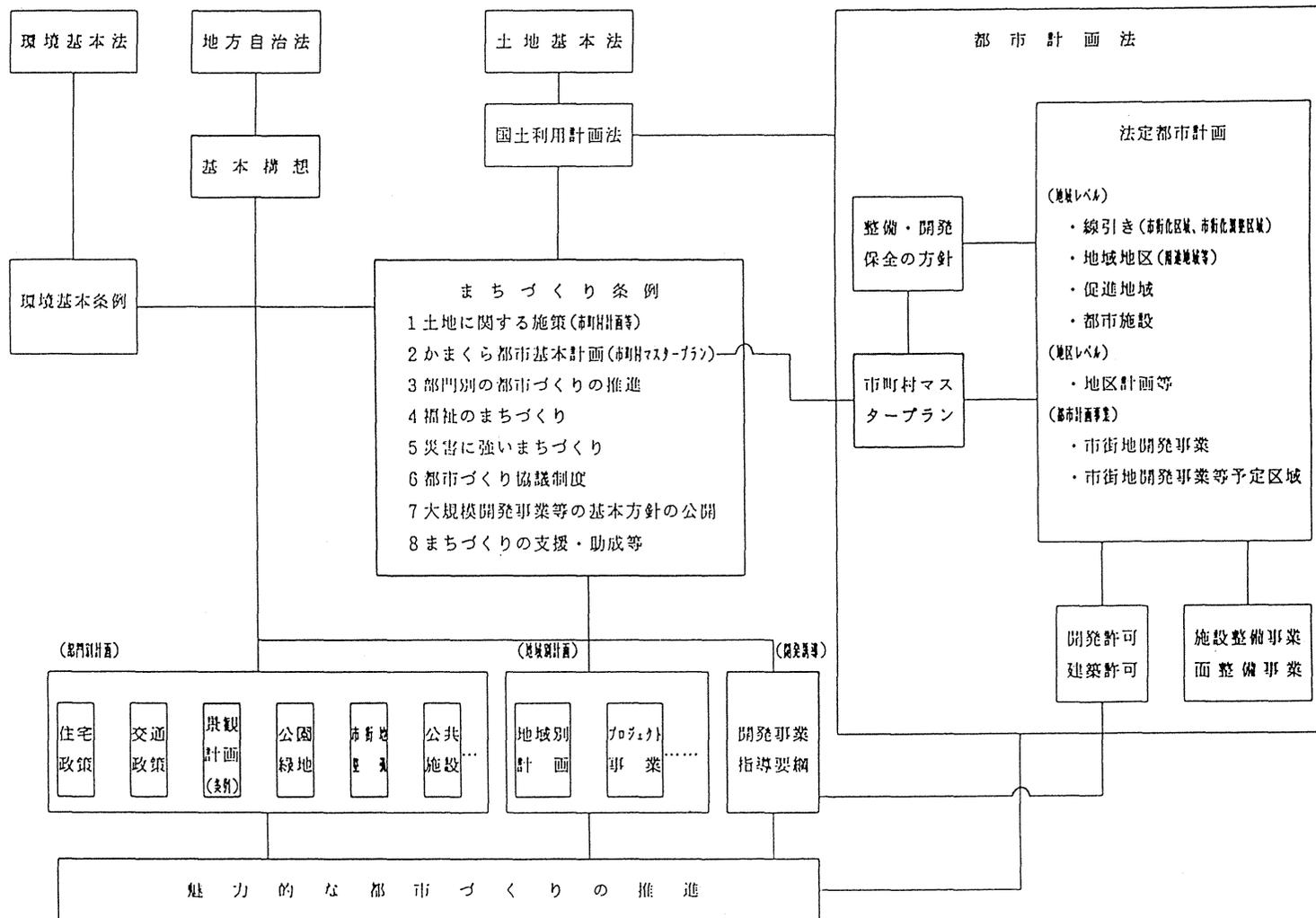


図-2 鎌倉市まちづくり施策の全体体系図
 出典：鎌倉市1995.6企画都市政策課作成資料抜粋

● 都市計画審議会の現在の役割

- | |
|-------------------------|
| 1 法定都市計画に関する審議 |
| 2 一定規模以上の開発行為又は建築に関する審議 |

- 1に関する事項
- ①線引きに関する事項
 - ②地域地区に関する事項
 - ③促進地域に関する事項
 - ④都市施設に関する事項
 - ⑤地区計画等に関する事項
 - ⑥市街地開発事業に関する事項
 - ⑦市街地開発事業等予定地域に関する事項
 - ⑧市町村の都市計画の基本方針に関する事項
 - ⑨その他
- 2に関する事項
- 諮問基準のとおりである。

● まちづくり審議会の役割

- | |
|-------------------------------|
| 1 条例に規定する事項の審議 |
| 2 法定都市計画によらない本市の都市政策に関する事項の審議 |

- 1に関する事項
- ①まちづくり推進地区等の指定に関する事項
 - ②まちづくりの基本方針等の策定に関する事項
 - ③大規模開発事業の土地利用調整に関する事項
 - ④条例に従わないものの公表に関する事項
- 2に関する事項
- ①土地基本法に関する事項
 - ②国土利用計画法の市町村計画に関する事項
 - ③市街地整備計画の企画及び立案に関する事項
 - ④住宅政策に関する事項
 - ⑤総合交通政策に関する事項
 - ⑥都市防災に関する事項
 - ⑦その他

- その他 (1) 都市計画審議会の上記役割の2については、まちづくり条例等制定後、見直すことになる。

図-4 鎌倉市都市計画審議会とまちづくり審議会の相違について
出典：鎌倉市1995.6企画都市政策課作成資料抜粋

	まちづくり条例	市町村マスタープラン
根 拠	地方自治法第14条	都市計画法第18条の2
正式名称	鎌倉市まちづくり条例	市町村における都市計画に関する基本方針
内 容	・まちづくりに関する「理念」「仕組み」「手続き」などを条例として明らかにしたもの	・都市計画の「方針」や「内容」を計画として明らかにしたもの。
相互関係	・本市のまちづくりの基本方針は、市町村マスタープラン（かまくら都市基本計画）であることを条例にて明らかにし、法定計画の市における位置づけを明確にする。 ・市町村マスタープラン（かまくら都市基本計画）は、市民参画で策定することを明記する。	・市町村マスタープランは、議会の議決も都市計画決定も要しない計画である。 ・そこで、市町村のまちづくりの条例や施策体系の中で明確に位置付けを与えることが期待される。
備 考		平成6年度 全体構想（案）作成中 平成9年度 策定予定

鎌倉市まちづくり条例と都市計画マスタープランについて
出典：鎌倉市1995.6企画都市政策課作成資料抜粋

●まちづくり条例の構成

第1章 総則

条例の目的やまちづくりの基本理念、及び市、市民、事業者の責務などを規定しています。

第2章 まちづくりについての施策

かまくら都市基本計画など、まちづくりをすすめるための施策を定めています。

第3章 まちづくり審議会

学識経験者で構成する審議会を設置し、まちづくりに関する重要事項などを審議します。

第4章 まちづくり推進地区等

計画的な市街地整備をすすめるため、市民と行政が協働して行う協議型のまちづくり制度を整えています。

第5章 開発事業の土地利用の調整

計画的な土地利用を推進するため、開発事業を行うにあたっての一般手続と大規模開発事業の特例手続を定めています。

第6章 市民主体のまちづくりの推進

自主まちづくり計画の提案やその支援方策など、市民主体のまちづくりを多面的に推進するための仕組みを設けています。

第7章 雑則

報告や委任について、規定しています。



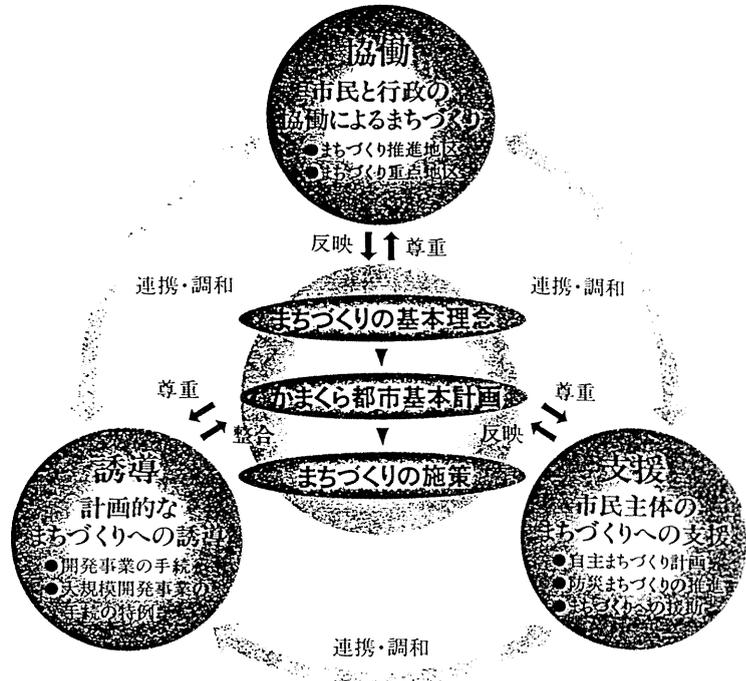
●条例の全体構成は…

まちづくり条例は、『まちづくりの基本理念』を踏まえ、まちの将来像を示す『かまくら都市基本計画』の実現をめざして、次の3つの観点から構成されています。

協働…市民と行政が、手を携えてともに取り組むパートナーシップのまちづくり

誘導…個々の開発や建築を事業者の皆さんと協議しながらよりよい方向に向けるまちづくり

支援…市民の自主的、自発的なまちづくりを多面的に応援するまちづくり

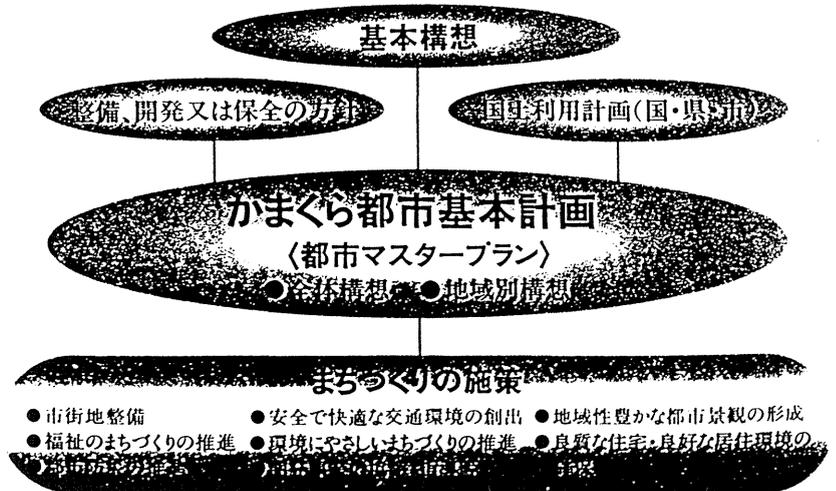


●かまくら都市基本計画とは…

まちの将来像を具体的に示し、本市のまちづくり全体の基本となる計画として、

「かまくら都市基本計画」を市民の皆さんとともに策定します。

「かまくら都市基本計画」は、都市マスタープラン(都市計画に関する基本的な方針)として、市民の皆さんの参画により検討がすすめられています。

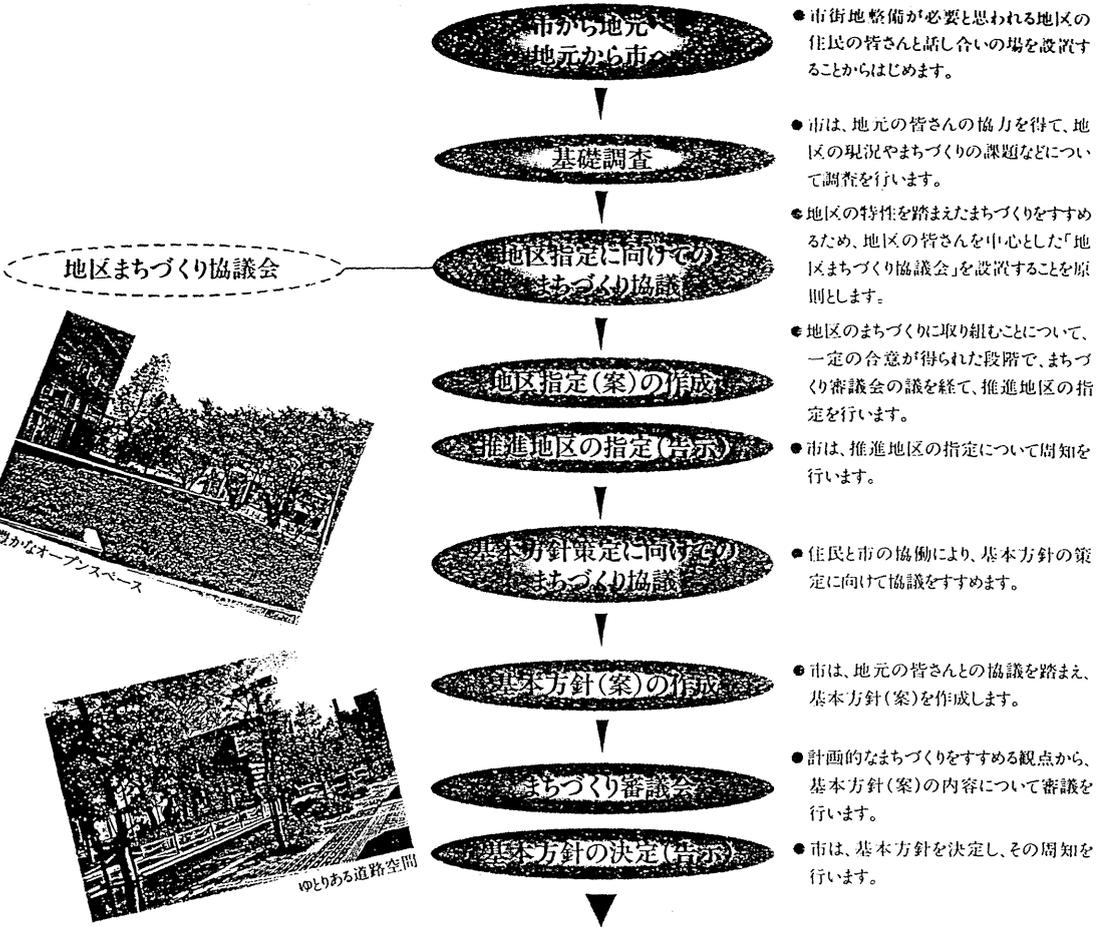


地域の特性を 生かしたまちづくりを 皆さんの手で

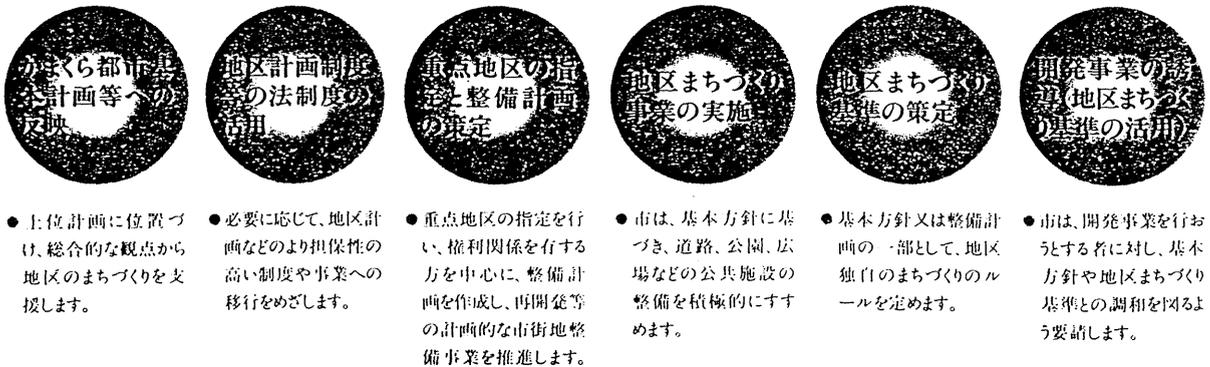


賑わいのある商業空間

推進地区のまちづくりのすすめ方



実現のための施策



安全で快適なまちづくりの実現

大規模開発事業の手続

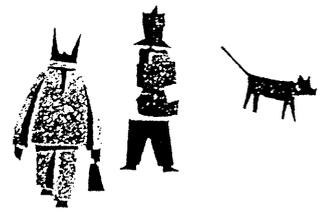
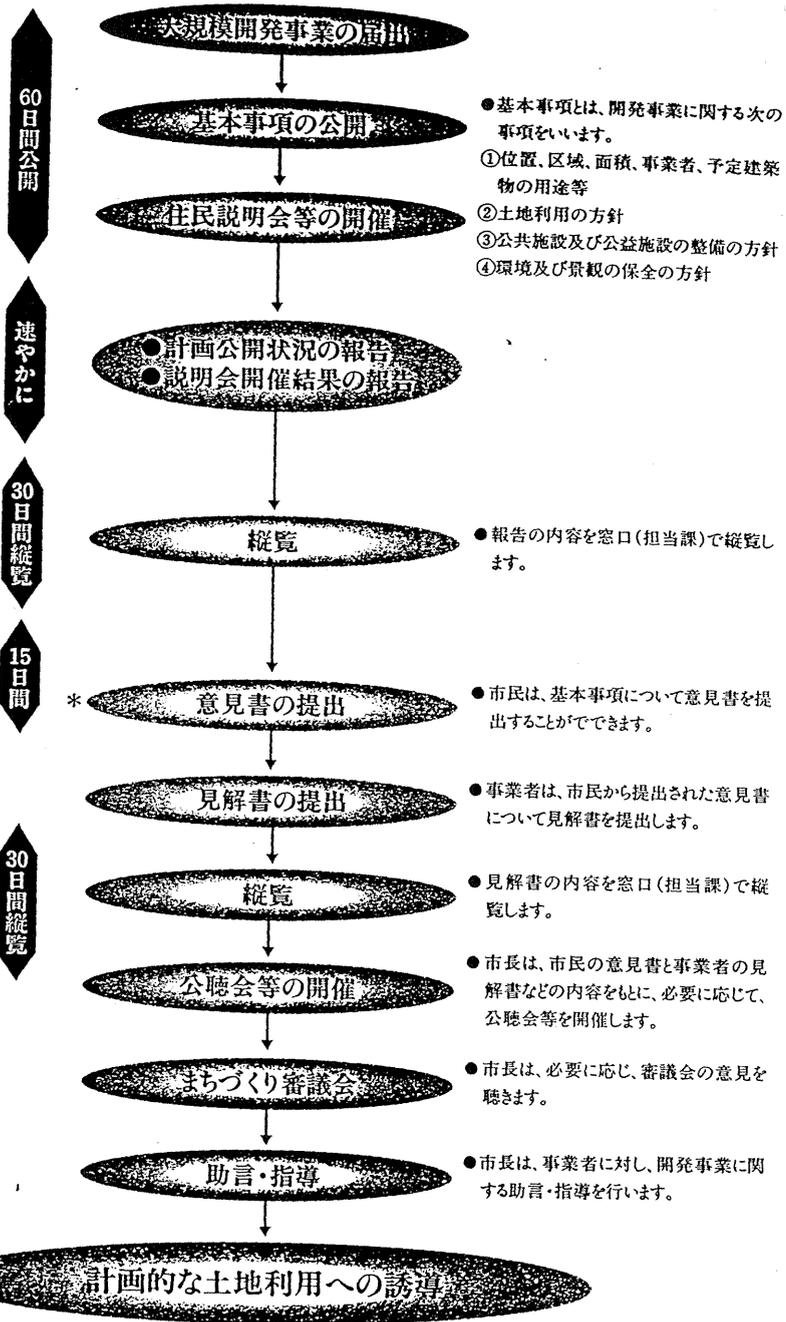
届出

公開

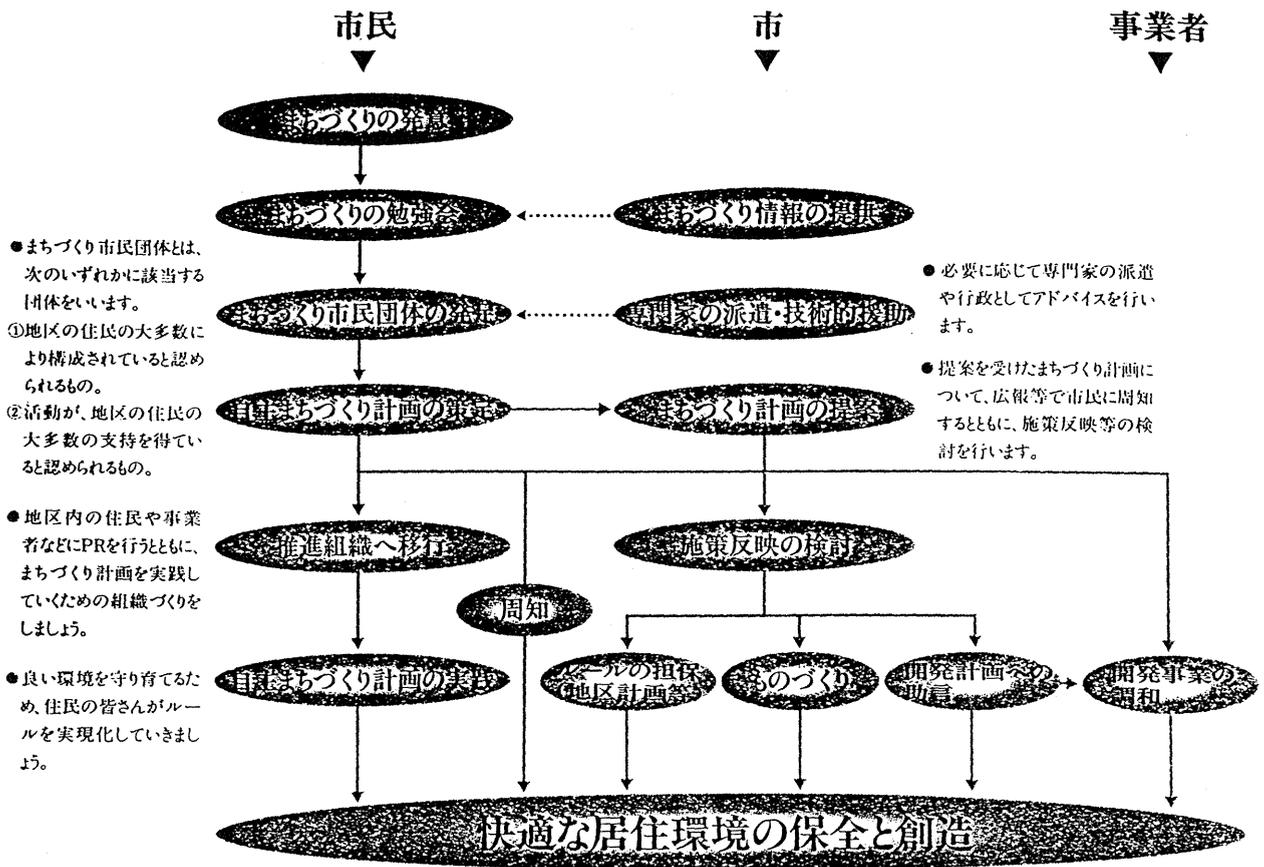
市民参加

* 意見書の提出期間は基本事項の公開から見解書の縦覧終了後15日まで

土地利用の調整



自主まちづくり計画の流れ



● 援助

市民主体のまちづくりを多面的に支援していくため、次のような援助を行います。

項目	対象者	援助の概要
自主まちづくり計画への援助	まちづくり市民団体	専門家の派遣、技術的援助
災害に強いまちづくりへの援助	町内会、自治会、自主防災組織など	必要な援助
市街地開発事業等への援助	市街地開発事業等を行うおとする者及び団体	専門家の派遣、技術的援助、活動に要する費用の一部助成

* 市街地開発事業等とは、都市計画法第12条に規定する市街地開発事業で、再開発事業・上地区区画整理事業などをいいます。

● 表彰

良好なまちづくりの推進に貢献したと認められる者又は団体を表彰していきます。



(2) 箕面市にみるシステムタイプの運用実態

箕面市の施策体系をみると「まちづくり理念条例」を中心とするシステムタイプと「まちづくり推進条例」（複合系に該当する条例）による複合タイプの特徴が混在している。ここでは、システムタイプの運用実態を明らかにすることを目的としているため、前者（「まちづくり理念条例」を中心とするシステムタイプ）の仕組みのあり方に着目し、考察を加えたい。

システムタイプの特徴は、基本系に該当する条例が多岐分野の条例を束ねることにより

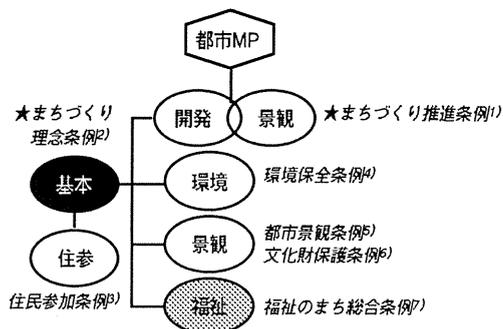
施策ツールを総合的かつ体系的に機能させることは既述した通りである。従って、各条例の内容というよりも施策体系全体の意図について触れておきたい。

箕面市では、従来、まちづくりの問題全てを環境保全条例（1977年制定）で一本化して対応していたが、住民参加等の新しい要請に応え、きめ細かな対応を可能し、また、住民に理解を得易い仕組みとして、当施策体系の構築が行われた（図-3）。具体的には、当「まちづくり理念条例」を基本条例に、この規範によって、各個別条例の位置づけを明確にし、まちづくりに不可欠な市民参加を「市民参加条例」として制度化した。加えて、以上の2条例を上位計画に、各個別条例において、「環境保全条例」は環境問題に純化し、建築規制・誘導等のハード面の規定は「まちづくり推進条例」を新設し、景観に関しては要綱として運用されていたものを条例化する等、各々の役割を明確化するために改変している。

以上の条例整備は、条例制定の背景で示したように、法令の補完を主目的とはしておらず、あくまでも住民と市行政が共通した認識に立ち、協同してまちづくりを可能にすることを意図している。また、当施策体系を束ねる理念条例の検討懇話会による「箕面市のまちづくり理念に関する提言」（1996.12）では、「理念条例は、今後の箕面市のまちづくりの理念的柱を示し、独自のまちづくりに関する条例をこれから制定していこうとする際の規範的な条例として、今日想定されるまちづくりの広範囲な考え方が網羅されているものとして考える。」とし、まちづくりの領域を拡大させ、その展開を条例によって図っていくという考えが示されている。これらの背景には、条例がまちづくりツールとして重要であるという認識と、地方分権の流れを踏まえた「市民が主人公のまちづくり」という市長の公約（1993年）が根底にある。

従って、当施策体系では、「理念条例」によって規範が示され、加えて、「住民参加条例」によって住民の参加を保障した上で、広範囲のまちづくり施策（条例）でその領

《箕面市》…システムタイプ



凡例 1) 都市計画部まちづくり推進課2) 政策企画課3) 広報広聴課4) 課
5) 都市計画部開発指導課景観担当6) 課7) 健康福祉部地域福祉総務課

図-3 施策体系図からの抜粋

域範囲を明確にし、新たな創意工夫を折り込んだ総合条例として制定されている。例えば、「まちづくり推進条例」においては、「鎌倉市まちづくり条例」と同様に、都市計画マスタープランの実現を可能にする施策展開や住民主体のまちづくり創造の仕組みが折り込まれており、「環境保全条例」では地球環境を含めた高次元の環境問題をも取り扱っている。

しかしながら、鎌倉市の施策体系と異なる点は、その意図が課題解決ではなく、住民自治に基づいた理念の統一にある点である。すなわち、箕面市の場合、「市民が主役のまちづくり」という理念追及に基づいた施策展開を行っていると考えられる。

1) 施策体系構築時の取り組み

以上のような条例体系の変更は、当然、庁内全体で取り組まれたことはいままでのないが、さらに、この条例変更と並行して、全庁的な機構改革が行われている。例えば、「まちづくり推進条例」を担当するまちづくり推進課は、都市計画課と計画調整課が見直されたことにより設置された課であり、「まちづくり理念条例」は、市政全般に関わる内容として企画部政策企画課が担当し、「市民参加条例」は、市民への周知が重要であることから「広報広聴課」が担当している。

また、施策体系構築時の条例変更に伴って、特に困難だった点をヒヤリングした結果、「法令との関係の明確化」「庁内調整」「条例構成」「住民参加の内容設定」「規制誘導手法の設定」「関連条例及び要綱との調整」があげられた。これは、鎌倉市（複合タイプ）と比較し、対象範囲が多岐事項にわたっており、とりわけ「関連条例及び要綱との調整」については、当タイプの場合、鎌倉市まちづくり条例が定める土地利用関連施策のみに止まらず、庁内全体の施策（福祉・文化財等々の条例）において調整が必要となったからであると考えられる。

1) 組織的対応

上記に示したように、基本条例となる「まちづくり理念条例」は、市政全般に関わる内容を取り扱う企画部、すなわち鎌倉市（複合タイプ）と同様、統括セクションが担当している。つまり、基本条例をツールに企画部が、全庁の総合調整を行っている。また、「市民参加条例」に関しては、市民の周知を必要とされることから広報広聴課が担当している。一方、基本条例に準ずる個別条例の担当部課をみると、「まちづくり推進条例」はまちづくり推進課、「環境保全条例」は市民生活部環境保全課、「都市景観条例」は都市計画部開発指導課、「福祉のまち総合条例」は健康福祉部地域福祉課、「文化財保護条例」は教育委員会生涯学習推進部生涯学習スポーツ課が担当している。これらの組織的対応から、縦割行政に準じた各部課が各々に個別条例を保有し、運用していることがわかる。

以上の箕面市における施策体系（システムタイプ）は、個別条例が縦割に準じた行政

分野の内容を規定し、その個別条例を一つの理念の基に市内のみならず市民を含む市全体で機能させていくものである。これは、住民自治に基づく理想的なまちづくりの仕組みといえるが、市内はもちろんのこと、市民一人一人がその理念を認識し、その共通理解の基で各条例がより機能する必要があると考えられる。言い替えれば、その理念や各条例に対する市民の理解と認識が重要な課題となろう。

また、箕面市が試みるシステムタイプは、複合タイプと比較し、施策体系構築時に条例及び組織の大幅な改変が必要となるが、各条例の位置づけ及び役割分担が明確化していることによって、時代の変化に対応した個別施策内容の改変が容易であり、柔軟性ある施策体系として評価できる。

3) 調整実態

当施策体系における調整方法は、鎌倉市（複合タイプ）と同様に建築行為審査会等の消極的調整事項に加えて、まちづくり全般の事項を調整支援する「支援チーム」の設置という積極的な方法が取り入れられている。これは、豊中市でも採用されている手法であるが、箕面市では、まちづくりに関わる条例を保有する担当部課から担当者が派遣され、一つのチームを結成し、まちづくりにおける住民の相談や意見に対応する窓口とすると共に市内の調整機関としている。しかし、この手法の課題として、担当者が本来の担当業務と兼務するため時間的制約が生じ、当支援チームの業務をボランティアとして対応せざるを得ないという実態がある。

さらに、「まちづくり理念条例」「市民参加条例」の重要な調整手段として市職員に対する説明会が開催されており、当施策体系への認知が市内調整として重要であると理解できる。

市民のまちづくりを 応援・支援します

市民のまちづくりを応援します

地区単位のまちづくりは、その地区に住む人が自分たちのまちに興味を持つことから始まります。身近な環境について、市民のみなさんが話し合い、望ましいまちのあり方を考える——自分たちの住むまちだからこそ、自分たちで話し合い、活動することが大切なのではないでしょうか。

そこで、まちづくり推進条例では、こうした市民の自主的なまちづくり活動に対して、市が技術的・財政的支援をできるように定めています。また、市民が自主的につくった地区のまちづくりに対する提案を、「まちづくり基本計画」へ位置づける流れを定めています。

市民の自主的なまちづくり活動への「支援」



まちづくりの発想



地区まちづくり協議会の結成
（既存の組織可）



地区まちづくり計画の案作成



市長へ提案



まちづくり基本計画に反映
地区まちづくり計画として



ものづくり
区間管理専業など P10



ルールづくり
地区計画・建物高さなど P7 P8 P9

※地区まちづくりが定められた後、それぞれの具体的な事業（手法・ルール）へ（パトタッチ）されます。

まちづくり活動への支援 （技術的支援・財政的支援）

市職員による支援（まちづくりの勉強会など）

専門家の派遣

- 対象/地区まちづくり協議会のほか、まちづくりの推進に関して自主的な活動を行う団体など
- 派遣に係る経費は市が負担します。
（真面目まちづくり推進アドバイザー派遣要綱）

P13

対象地区の決定が必要です

協議会運営費補助金 P14

- 対象/地区まちづくり協議会
- 補助率/4分の3以内
- 限度額30万円（1年に1回、3回まで）
（真面目地区まちづくり協議会助成要綱）

計画作成費補助金 P14

- 対象/地区まちづくり協議会
- 補助率/4分の3以内
- 限度額/150万円（1年に1回、3回まで）
（真面目地区まちづくり協議会助成要綱）

提案するには

- 一定の地区を対象とし、自らの土地・建物等の利用の改善や、地区環境の整備・保全に係る計画を内容としていること
- 対象地区の総世帯数の3分の2以上の賛同があること
- 所有権に基づいて区分された総世帯数の3分の2以上の賛同があること
（真面目まちづくり推進条例第32条 同施行規則第20条）

P12 P13

地区まちづくり計画が定められると、その地区で行われる建設行為に協力を求めることができます。
（真面目まちづくり推進条例第19条）

P12

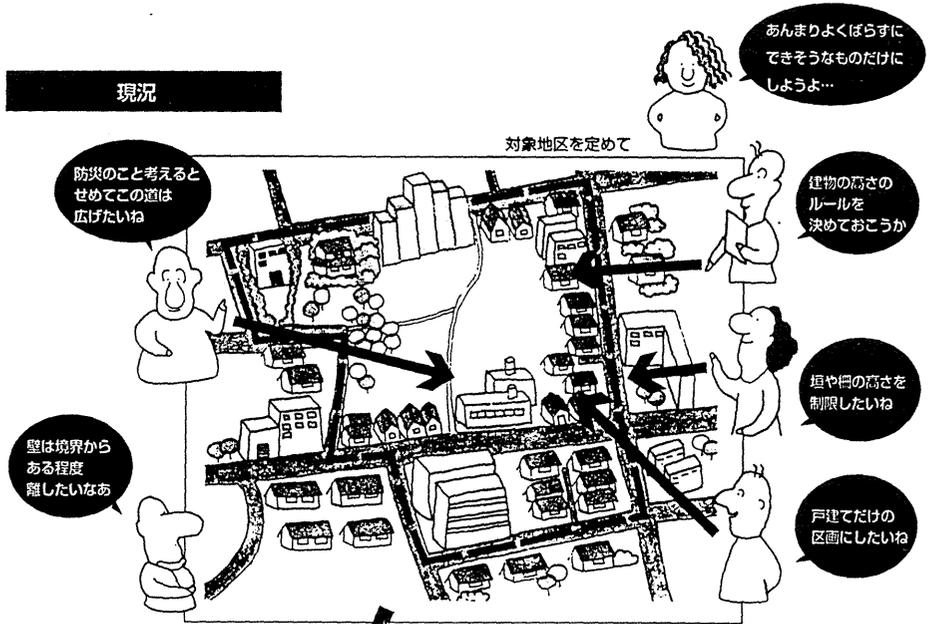
補助の対象となる地区まちづくり協議会の条件は…

- 5世帯以上で構成されていること
- 活動の対象となる地区の総世帯数の5分の1以上の賛同、または自治会の賛同があること
- 5世帯以上で構成されていること
- 活動の対象となる地区の総世帯数の2分の1以上の賛同、または自治会の賛同があること

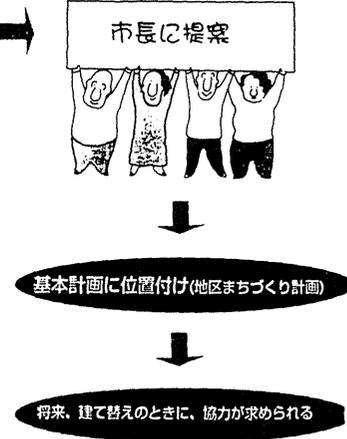
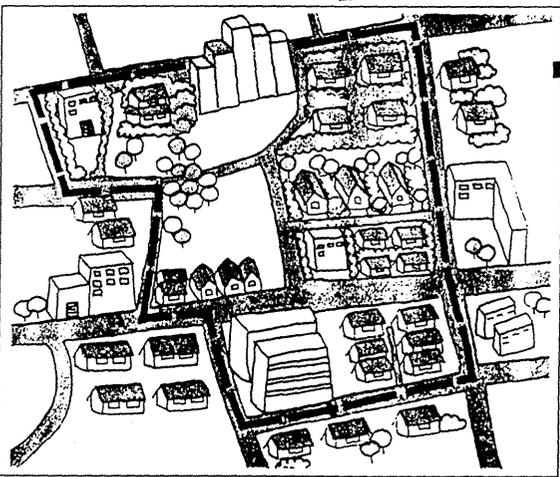
3

例えば…

現況



地区まちづくり計画(案)将来の書き真づくり



4

まちづくりの 条例ができました

ずっとこのまちに住み続けたい

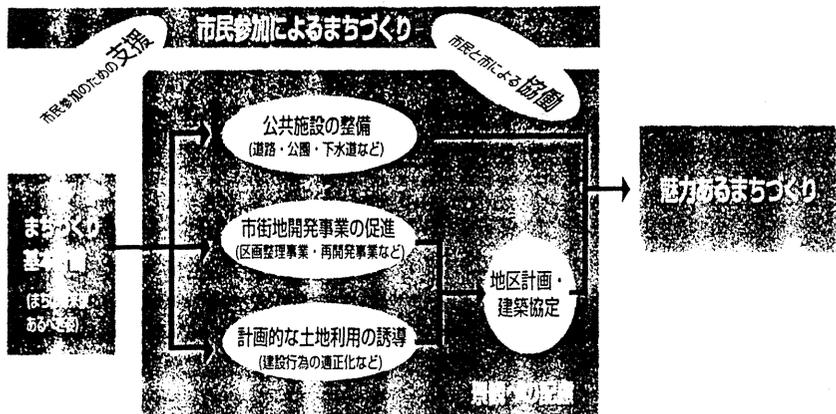
みなさんの住んでいるまちは快適ですか？ かけがえのない緑とうまく調和できていますか？ 魅力あるまちづくりは、現代の都市の大きなテーマのひとつです。このテーマを実現し、まちの個性をひきだすために、箕面市では「箕面市まちづくり推進条例」を制定しました。

この条例は、ハード面のまちづくりの総合条例として、計画的な土地利用と市民参加によるまちづくりの推進のために必要な

事項を定めています。

自分たちが住んでいるまちだからこそ、たくさんの「こうした」という思いがあります。まちづくりの主役は市民のみならず、人ひとりです。

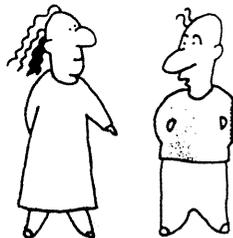
これからずっと箕面に住み続けるために、市民と市が手をとりあって、安全で快適な、魅力あるまちづくりをめざしましょう。



まちづくり推進条例では、「箕面をこんなまちにしたい」という思いを、「まちづくり基本計画」として条例の中に位置づけています。この計画に基づいて、道路や公園の整備、計画的な土地利用を進め、箕面の個性を活かしたまちづくりを進めます。

まちづくり基本計画は市の方向性（全体構想・地域別構想）を示すとともに、市民のみなさんからの提案等による地区レベルのまちづくり計画の受け皿となります。

【内容】
全体構想、地域別構想、地区まちづくり計画（必要な地区のみ）、その他必要な事項



規制・誘導～調和のとれたまちづくり

安全で快適な環境づくりのために、法律に基づく一般的な規制とともに、箕面市の特性に応じた独自のまちづくりのルールを定めて、より住みよいまちづくりを進める必要があります。

●全市民のルール

まちづくり推進条例では、箕面市にふさわしいまちなみの形成へ向けて、市内で行われるすべての建設行為において守らなければならない、市独自の建設基準を定めています。

〈建設基準〉計画人口に関する事項・住宅敷地の規模に関する事項・公共施設その他公共の利益となる施設に関する事項など

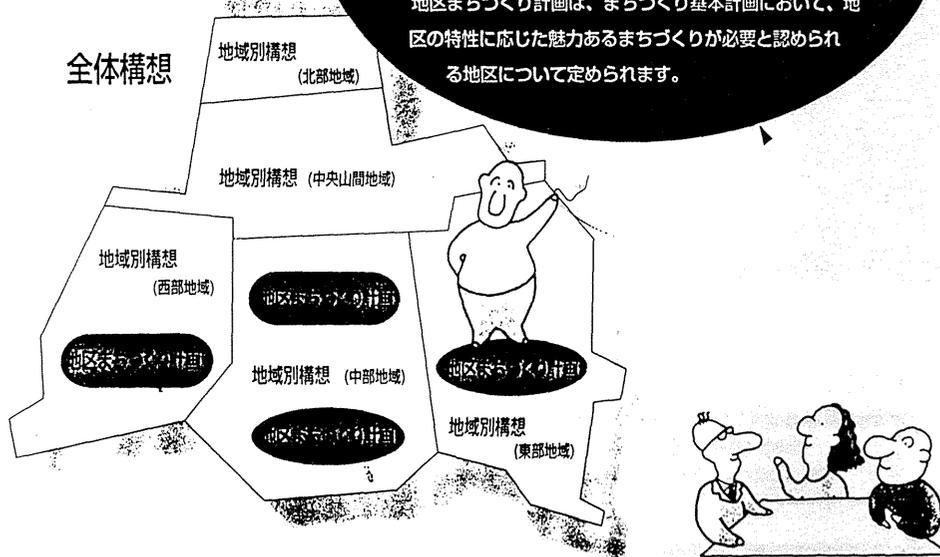
地区独自のルール

まちづくり推進条例に基づく地区まちづくり計画を定めることにより、その地区で行われる建設行為に協力を求めることができます。

また、法律に基づく地区計画や建築協定を積極的に活用することで、その地区にふさわしいまちづくりをめざします。

地区まちづくり計画は、まちづくり基本計画において、地区の特性に応じた魅力あるまちづくりが必要と認められる地区について定められます。

まちづくり推進条例では、全市民のルールのほか、それぞれの地区の特性に応じたまちづくりを進めるため、地区独自のルールを定めることができます。



真面の良好な景観形成は、市民と、事業者と市が協力し、努力しあって初めて実現します。
 そこで、平成9年4月1日 真面市都市景観条例が施行されました。

都市景観形成の基本目標

- 山なみと一体となった緑豊かなまちをつくる
- 自然と文化のあふれる良好な住宅地を育む

市の責務（第3条関係）

- ・市は、都市景観の形成に関する基本的な計画を推進し、総合的かつ長期的な施策を実施しなければならない。
- ・市は、都市景観の形成に関する施策の実施に当たっては、市民の意見が反映されるよう努めなければならない。
- ・市は、道路、公園、その他の公共施設の整備を行う場合は、都市景観の形成に先導的役割を果たすよう努めなければならない。

市民及び事業者の責務（第4条関係）

- ・市民及び事業者は、自らも都市景観を形成する主体であることを認識し、都市景観の形成に積極的に寄与するよう努め、相互に協力しなければならない。
- ・市民及び事業者は、市が行う都市景観の形成に関する施策に協力しなければならない。

山なみ景観の保全（第5～11条）

多くの市民に愛されている北摂山系の美しいながめを守っていくため、山の緑を保全する「山なみ景観保全地区」を市長が指定できるようになりました。保全地区は、市民や真面市都市景観審議会の意見を聞いた上で、指定することになっています。
 [山なみ景観保全地区に指定されると]
 ・地区内で建設行為等を行うときは、一定規模以上の緑地を保全するなどの義務があります。

都市景観形成地区の指定（第12～16条）

地区の特性を生かし、留性的な地区景観をつくっていくため、景観形成のためのルールを定める地域。地区住民の方と合意の上、市が指定します。都市景観形成地区の景観を保全育成していくと同時に、周辺においても、その景観を尊重したまちなみづくりが期待されます。
 [都市景観形成地区の景観を守っていくために]
 ・景観形成のためのルール（都市景観形成基準）を定め、市と所有者の協力で環境や景観を守っていきます。
 ・地区内で建設行為等を行うときは、あらかじめ市長に届け出、協議する必要があります。

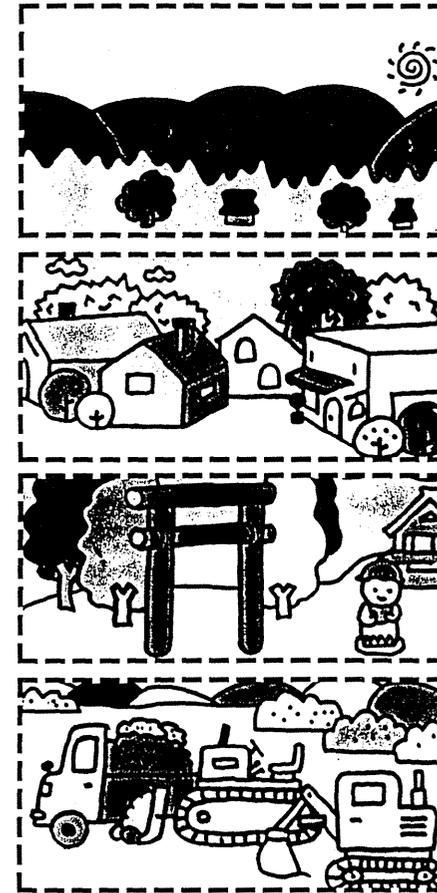
都市景観形成建築物の指定（第17～21条）

広く住民に愛され、その地域の象徴となっているような建築物等で、その地区の景観形成の中心として保全する必要がある建築物等。所有者の合意を得て、市が指定します。
 [都市景観形成建築物として指定されると]
 ・建築物等の現状を変更する場合は、あらかじめ市長に届け出、協議する必要があります。
 ・外観保全のための助成金が受けられる場合があります。

大規模現状変更行為や大規模建築物等の届出（第22～31条）

真面市内で行う次の建設行為等を行うときは、あらかじめ市長に届け出、協議する必要があります。

- ・面積が、500㎡以上の宅地の造成、土地の開墾、木竹の伐採など
- ・軒の高さが10mを越える建築物、敷地面積が500㎡を越える建築物
- ・高さが10mを越える工作物、表示面積の合計が30㎡以上の広告物
- ・建築物に表示する広告物でその建築物の一つの面の面積の20分の1を越えるもの
- ・高さが4mを越える独立した広告物



みのおらしいまちなみを、
 きょうからいっしょに
 考えてみようよ



真面のまちなみを
 つくり育てる
 仕組みあれこれ



都市景観支援事業(第33条)

【都市景観相談窓口の設置】

専門家によるまちなみ形成に関する相談窓口を、月1回設置します。

■毎月第4木曜日

午後1時から5時まで

市役所本館ロビーにて

【都市景観にかかる助成】

次のうち都市景観の形成に寄与すると思われるときは、その経費の一部を助成します。

- 都市景観形成地区内の一定の建設行為
- 都市景観形成建築物の保存修景
- 都市景観の形成を目的とした市民活動



このパンフレットや都市景観に関するご意見・お問い合わせは下記まで
 真面市 都市計画部 開発指導課 都市景観担当
 TEL 0727-24-6742 FAX0727-22-2466

(3) 神戸市にみるネットワークタイプの運用実態

既述したように、ネットワークタイプは、各条例の領域及び主旨を明確に割し、分野別に制定された複合系条例により総合的な対応を行い、必要に応じて各分野が連携する施策体系を指す。当タイプの特徴を顕著に示す神戸市では、法令及び縦割行政に立脚する空間的領域と分野的領域に分割されている。これは、先の鎌倉市や箕面市とは異なり、大規模自治体ゆえの必然性であると考えられるが、ここでは、逆に、大規模自治体の施策体系における総合化のあり方をみることができる。

まず、空間的領域をとらえるため、各施策の許容領域をみると、図-4が示すように「地区計画及びまちづくり協定条例」（以下「まちづくり条例」と称す）・「神戸市市民の住環境等をまもり育てる条例」（以下「住環境条例」と称す）・都市景観条例は、基本的には全市域を対象としており、「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」（以下「共生ゾーン条例」と称す）は、農村地域のみを対象としている。しかしながら、先の3条例の実態的な対象領域は、市街化区域が中心であり、共生ゾーン条例は、それらに対応し得ない市街化調整区域の問題を取り扱っている。これは、先に区域属性として論じた内容であるが、都市計画法と農村的土地利用を中心とする「農村地域」の土地利用を整序する農業振興地域の整備に関する法令によって、別々に規制誘導が行われていることに端を発しているものである。

次に、分野的領域では、市街化区域を中心とする「まちづくり条例」「住環境条例」「都市景観条例」は、法令及び各セクションに立脚するツールとして機能しており、必ずしも体系的に位置づけられているわけではない。現に、先に紹介したように、「まちづくり条例」においては、地区計画制度の手続き条例（委任条例）が発展したものであり、「住環境条例」においても建築基準法（法第49条の1、第56条の2第1項、第68条の2第1項、第69条）の委任事項の内容を中心としたものである。

しかし、各条例の内容とその運用を眺めると、実態に即した総合化が展開されてい

《神戸市》…ネットワークタイプ

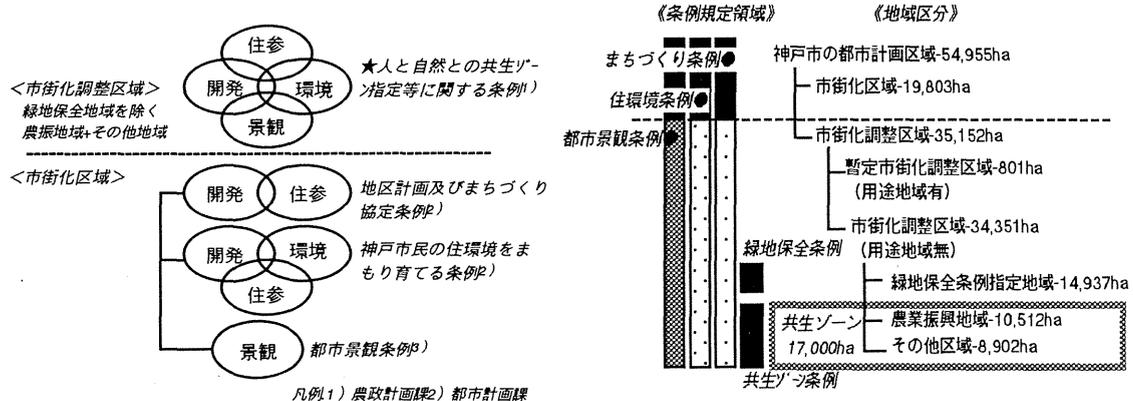


図-4 施策体系図からの抜粋

出典：神戸市1996/答申書「人と自然との共生をめざす新たな地域政策にふさわしい保全整備活用施策のあり方について」人と自然との共生ゾーン審議会

る。以下各条例毎にその展開を示す。

《神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例/1982.2施行》

当条例の仕組みは、図-6が示すように、住民の発意から住民組織を結成させ、まちづくり協議会を結成・認定し、そこで作成されるまちづくり提案を任意協定（自主協定）から地区計画へ、あるいは、基本・事業計画の作成により、事業化へ導くものである。つまり、この手法は、住民の発意に基づいていることから、当然、多岐分野を横断する内容を取り扱う必要があり、総合的な受け皿となることが要求される。従って、神戸市におけるまちづくりに関する住民の窓口は、全て当条例の担当係に集約されている。

現在、制定後10年を経過した当条例は、法令制度や事業化された多くの実績に加え、支援制度を受ける初期レベルの住民活動までを含むと、100以上もの市民団体が組織化され、神戸市における住民によるまちづくり活動の基盤として成果をあげている。

《神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例/1994.4施行》

当条例は、従来は個々に運用されてきた住環境保全を趣旨とした条例・要綱を統合し、住環境に関わる多岐事項を盛り込んでいる。とりわけ、その中心的施策として、指定建築物建築届出の制度を定めている。これは、都市計画法に基づく委任規定と神戸市独自の自主規定、1) 日影規制対象建築物（建築基準法第56条の2の規定の適用を受ける建築物）と、2) ワンルームマンション、3) 特定共同住宅を一体の指定建築物とし、建築に際しての届出を義務づける制度である。さらに、この条例の詳細な内容については、後述する『第5章 委任条例と自主条例の展開』で改めて紹介したい。

《神戸市都市景観条例1978.10施行》

当神戸市都市景観条例は、都市景観創造を目指し、総合的な内容を盛り込んだ条例として、先導的役割を果たした。さらに、1988年の都市景観行政に対する社会的要請の高まりに伴う、都市景観行政の課題や扱うべき内容の多様化、拡大化の動きに対応するため、「都市景観行政の新たな展開について」の答申を受け、その答申の新たな展開のための基本視点「施策対象の拡大と総合化へ⇒区域・対象の拡大」「景観誘導の多面的展開⇒手法の拡大」「行政主導から市民主体へ⇒主体の拡大」の3つの視点に立ち、1990年4月に改正を行い、15項目にわたる新たな内容を盛り込むに到っている。

《人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例/1996.4施行》

共生ゾーンは、新・神戸市基本構想及び第4次神戸市基本計画・区別計画に基づく、各局別中期計画を具現化するための実施計画の一翼として位置づけられるものである。

当該条例は、1991年に答申を受けた「人と自然との共生ゾーン整備計画の基本方

向」の6つの柱のうち「土地利用計画と土地利用規制」「美しい景観保全・創出」及び「新しい地域政策の展開」という3つの基本方向に沿って、「農村用途区域の指定と用途制限」「農村景観形成地域の指定と行為の制限」「里づくり協議会の認定と里づくり計画の策定」を主要な三本柱とする複合系に該当する条例である。また、既述したように、ゾーン区分による地区レベルの手法（図-7・図-8・表-1）を規定している。当条例においては、市街化調整区域を対象とする先駆的条例として既述し、その内容や法令との関係については他の著書で紹介されているため、ここではその内容に触れることを避けるが、とりわけ、当条例は、答申書資料にもあるように分野を越えた関連法令（都市計画法・農振法及び農地法・森林法）の問題点を市独自のまちづくり手法により総合的に解決しようとするものである。

以上の各条例の考察から、神戸市における施策体系に位置づけられる各条例は、各々の領域において総合性を発揮していることがわかる。市担当者は、この領域根拠を「主旨」に基づくものと表現している。具体的には、「まちづくり条例」においては、住民によるまちづくりを支援するもの、「住環境条例」においては住環境を良好に導くもの、「景観条例」は景観に関するもの（景観の側面で規制誘導するもの）、「共生ゾーン条例」は農村地域の土地利用をコントロールするもの、としている。しかし、これらは、相互に関係し合うため、必要に応じて連携が図られている。例示すると、「まちづくり条例」は住民の発意をまちづくり協議会という組織認定と協定・地区計画に導く役割を担っているものの、それ以降の事業化・法令化については、その関連部局が引き継ぐこととなる。つまり、住民の意向により各部局と連携が図られている。また、「景観形成」に関しては、「都市景観条例」と「共生ゾーン条例」両者に位置づけられているが、「都市景観条例」が景観形成計画の対象域を市全域に位置づけているため、「共生ゾーン」での景観関連の事項について、両者の担当部局が調整を行っている。要するに、神戸市にみる大規模自治体の施策体系とは、総合化への対応は各部局レベルで行い、必要に応じて庁内調整及び連携（ネットワーク）を取り、対応していることがわかる。

1) 施策体系構築時の取り組み

施策体系に示す条例の施行年を示すと、「地区計画及びまちづくり協定条例」は1981年、「神戸市都市景観条例」は1978年、「市民の住環境をまもり育てる条例」は1974年、「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」は1996年である。従って、当施策体系は、全庁にわたり整備されたものではなく、必要に応じて制定されてきた条例の各々の役割を明確にし、連携しているものである。とりわけ、近年制定された「共生ゾーン条例」制定時には、庁内全体で検討されたものの、機構の見直し等は行われていない。また、条例制定時に困難だった点をアンケートした結果、「法令との関係の明確化」「規制誘導手法の設定」「住民参加の内容の設定」があげられており、鎌倉

市（複合タイプ）、箕面市（システムタイプ）に示される「庁内調整」「条例構成」「関連条例及び要綱との調整」はあがっていない。これは、縦割行政を前提として条例づくりが行われたものと考えられ、アンケートに示された事項も他部課間に関する事項はなく、当該条例の内容に関する事項に止まっている。しかし、条例制定にあたっては、新たな規制誘導手法（ゾーン区分による地区レベルの手法）を採用しているため、国の法令との関係・規制誘導手法の検討は、念入りに検討されたものと理解できる。

1) 組織的対応

次に各条例の担当局をみると、「地区計画及びまちづくり協定条例」「神戸市都市景観条例」は都市計画局、「市民の住環境をまもり育てる条例」は住宅局、「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」は産業振興局と、所管局が、いずれも各局の計画・調整に関わるセクション（統括セクション）が担当している。例示すると、「共生ゾーン条例」を担当する農政計画課では、課の庶務・農政の基本計画並びに関係機関との連絡及び調整・農業振興地域整備計画・各種の土地利用計画等の調査及び調整・農業構造の改善に関する調査及び調整等を主な業務としている。また、農業地域の施策・事業において最も精通していることが農政計画課が当該条例を担当した理由である。これは、農業関係法を産業振興局が最も活用していることを示しており、それに対して、都市計画制度を運用している局をあげると建設局、都市計画局であった。

以上の考察から、神戸市の施策体系は、縦割行政及び法令の枠組みの範囲で対応されているものと理解できる。つまり、専門組織の組織化というような体系的に運用させる機能には至っていないといえる。

しかしながら、国の各省庁に基づく縦割行政に立脚する自治体組織（局構成）の枠組みに基づいているものの、各部局の創意工夫により創造された各条例を実際に運用していくにあたり、各々の趣旨及び実態に即した総合化が図られている。つまり、それらの条例を担当する各部局が必要に応じて連携（ネットワーク）する体制となっている。

3) 調整実態

当施策体系における調整方法は、調整会議という消極的調整方法のみしか設置されていない。しかし、その内容は、「景観創造に関する事項」「まちづくり協議会における住民の要望に関する事項（住民の意向による地区計画や事業化の検討）」「農政部課で対応することのできない地元からの要望」があげられており、開発・建築審査に関わる内容に止まらず住民参加を念頭においた様々な事項が議論されていることがうかがえる。

神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例

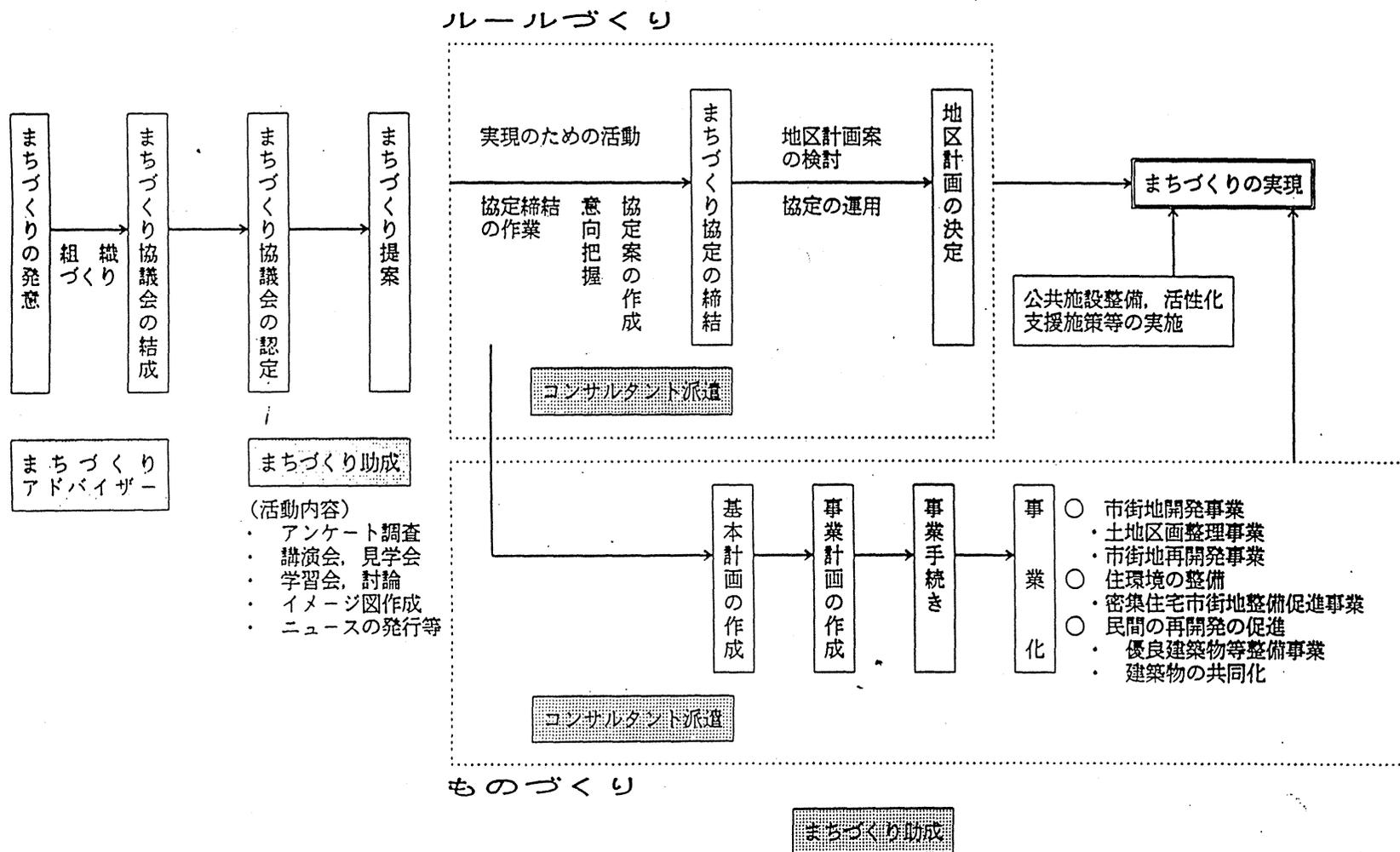


図-5 地区計画及びまちづくり協定等に関する条例の仕組み
出典：神戸市作成資料抜粋

第5章 委任条例と自主条例の展開

近年の一連の制度等の改革を、都市づくり、まちづくりの関連で見ると2つの動きに注目しなければならない。一つは地方分権一括法による、横割りの地方自治法制の改正を通じた改革の部分である。もう一つは都市計画法などの改正を中心とした、個別法による各分野別の改革である。

1 地方分権一括法の成立と自主条例

地方自治法制の抜本的な改正である地方分権一括法の成立は、国と地方公共団体の関係を構造的に変えるものである。具体的には機関委任事務制度が廃止された結果、地方公共団体の事務が再構成され条例の制定権が飛躍的に拡大したと考えられることである。

機関委任事務は条例の制定権の範囲ではないと考えられてきた。都道府県知事がこれまで決定してきた都市計画区域の決定や市街化区域、市街化区域の地域区分の決定等はすべて機関委任事務であり、したがってこの分野は条例制定権の範囲の外と考えられ、この分野に関する国と地方公共団体の関係は主従の関係とも言えるものであった。

しかし地方分権一括法により機関委任事務は廃止され、地方公共団体は自治事務として都市計画の事務に携わることになった。

その結果、従来国会が立法により、中央省庁の仕事をきめ、その中央省庁が仕事の一部を地方公共団体に委任または委譲していたと考えられていたものが、地方分権一括法の成立以後は国会が立法により行政の事務としたものは、中央省庁の仕事とするか、地方公共団体の事務とされるかは、それぞれ法の定めるところとなったと考える。すなわち自治事務となった都市計画に関する事項は、国会から直接に地方公共団体の事務として渡されたと考えることができる。

したがって、都市づくり、まちづくりに関する自主条例の位置づけは、従来と異なってくると考える。従来は自主条例を制定する場合、個別法との関係慎重すぎる注意を払い、個別法がカバーしている領域を周辺領域を含めて幅広く考え、その領域を侵してはいけないと考えるのが一般的であった。

しかし上に述べたように地方公共団体は自治事務として都市計画の事務に携わることは、法令に違反しない限り、すなわち法令と同じ目的で、同じ対象に対して異なる規定をしないかぎり、自主条例は自由に制定することができると思われる。

2 都市計画法の改正と委任条例

もう一つは都市計画法などの改正を中心とした、個別法による各分野別の改革である。

個別法制の改革で地方分権の動きに寄与する数少ない法改正として都市計画法改正が考えられている。

地方分権に向けての改正としては、大別して「法定メニュー化」と「委任条例化」が考

えられる。「法定メニュー化」が法令の地方分権への一般的な解であると言われていたが、ここでは自主条例との限定的な議論をするため、「委任条例化」を中心に検討することとする。

すなわち条例に関係する点を述べれば、委任条例を公共団体が柔軟に活用することによって、地域の多様な都市づくりに対応して行くことへの始まりが都市計画法の近年の数度の改正で徐々に実現している。

委任条例を幅広く、柔軟な形で自治体が運用できるようにする考え方とは、法令を中心とした秩序化の中で地方分権を進めるものである。都市計画法に関係する委任条例には5つの委任条例が存在する。すなわち風致地区条例、地区計画条例、美観条例、特別用途地区条例、伝統的建造物群保存地区条例である。そのうち、すでに特別用途地区制度が改正され、また風致地区制度、地区計画制度も平成12年2月の都市計画中央審議会の答申で柔軟化の方向性が示されている。

3 自主条例と委任条例の関係の進展

一方、都市計画法など法令の上記のような条例に委ねる部分の拡大と柔軟化は、まちづくり条例により自治体独自のまちづくりを進めるために制定されているまちづくり条例のあり方にも変化をもたらすと考える。それは法令を補完することを目的としたまちづくり条例が中心であったものから、法令とは一定の距離を置き、むしろ地域の多様な行政ニーズに対応する総合的なまちづくり条例へと移行することである。この様な動きは既にまちづくり条例の自主的な内容の制定と言う形で近年進展している部分である。

しかし、今日もう一つの方向が出てきている。それは委任条例と自主条例を自治体の知恵で一体的に運用する仕組みづくりである。

それは法令に基づく委任条例の特質を一方で生かそうとするものである。法令に委任された条例がもつ実効性の高さ、すなわち憲法上保障されている財産権の制限について定めるものであること、条例と都市計画法をはじめとする個別規制法の関係や、各条例間の内容のバランス等を整理するには、全国レベルで一定のルールを定めておくことが必要な事項については、国において定められた枠組みに依拠することが適切であるという考え方である。

しかし委任条例は担保すべき保護法益の重要性の程度など厳密なチェックがされ、実際には今日の地域に根ざした総合的な都市づくりを支える仕組みとしては不十分であった。

一方、自主条例がもつ内容の多様性、地域の多様性への対応可能性が、地域に根ざした総合的な都市づくりを支える仕組みとして地方公共団体の活用するところとなっている。

立法過程、司法過程での条例に対する旧来からの限定的な運用への強制、たとえば法の先占領域論は過去のものとなる可能性があり、先に述べたように法令に違反しない限り、すなわち法令と同じ目的で、同じ対象に対して異なる規定をしないかぎり、自主条例は自由に制定することができると思えることができるような状況が生み出されつつあると考え

る。

この様な委任条例と自主条例の両者の特質を生かして運用しようとする動きが、自治体の知恵で一体的に運用する仕組みづくりである。

第6章 委任条例と自主条例の連携、一体的運用の背景

ここでは、委任条例と自主条例の両者の特質を生かして運用しようとする動きが見られる事例を紹介し、さらにそのような運用がなされる背景について考える。

1 委任条例と自主条例の連携、一体運用の実際

ここでは委任条例と自主条例の特質を生かして運用している事例を紹介し、その目的並びに運用のあり方について検討する。

委任条例と自主条例を自治体の知恵で一体的に運用する仕組みには2つのタイプが存在する。第1のタイプは委任条例と自主条例との連携による一体的な運用を行っているものである。第2のタイプは委任規定と自主規程を単一条例に組み込み運用を行っているものである。

第1のタイプの委任条例と自主条例との連携による一体的な運用を行っている事例としては、京都市の「風致地区条例」（委任条例）と「京都市自然風景保全条例」（自主条例）の一体的、総合的な運用がある。また札幌市の風致地区条例（委任条例）と「緑化推進条例」（自主条例）のそれぞれの条例見直しによる連携した運用も新しい事例である。

第2のタイプの委任規定と自主規程を単一条例に組み込み運用を行っている事例としては、神戸市の「住環境条例」がある。この条例には神戸市独自の規定である自主事項と法令から委ねられている委任事項が一つの条例になかに一体的に組み込まれている。

ところで、委任条例と自主条例の連携、一体的運用の理念はどこにあるのであろう。基本的には先に述べた委任条例と自主条例の特性を考え、両者の役割を補完しあうことによって、実効性と総合性を確保していると考えられる。

委任条例については、法令に委任された条例がもつ実効性の高さ、すなわち憲法上保障されている財産権の制限について定めるものであること、条例と都市計画法をはじめとする個別規制法の関係や、各条例間の内容のバランス等を整理するには、全国レベルで一定のルールを定めておくことが必要な事項については、国において定められた枠組みに依拠しているという考え方である。

一方、自主条例は、それがもつ内容の多様性、地域の多様性への対応可能性が、地域に根ざした総合的な都市づくりを支える仕組みとして適切であるという考え方である。

しかしこの様な補完関係の説明は、委任条例と自主条例の連携、一体的運用の必要性を説明するには不十分である。なぜなら補完関係の理由のみであれば、委任条例と自主条例をそれぞれ別個に策定し運用しても、その目的を達成することが十分可能であると考えられるからである。

2 委任条例と自主条例の連携、一体的運用における補完関係

委任条例と自主条例の連携、一体的運用の理念には、委任条例と自主条例の特性を考

え、両者の役割を補完しあうことによって、実効性と総合性を確保していると考えられると述べた背景には、「空間」あるいは「地域」の公共性という観念に行きつくとも考える。

すなわち地域的土地利用秩序形成、あるいは空間的秩序形成における公共性はどのように考えられるのかということである。

それは農業的土地利用において共同体的利用に服していた「土地空間総体」が、都市的土地利用の進展により、区画として分割され取引の対象となる（小早川 p 5）状況のみならず、一定の市街地像を共有していた都市的土地利用が区画されて取引の対象となることも含んで、秩序形成の課題が提起されていると考えられる。

委任条例と自主条例の連携、一体的運用の補完関係が必要となる背景には、地域的土地利用秩序形成、あるいは空間的秩序形成における公共性は、「上からの公共性」と「下からの公共性」と区別され、有用であると考え方、あるいは「行政的公共性」と「市民的公共性」に区別され有用であるであるという考え方と深く係わっていると考える。

公共性の拠り所を「国家」の単一の主体なり、「行政」の公的主体なりに帰属させる考えと、公共性の拠り所を「地域」の多様な主体、あるいは「多様な市民の存在」に求めるかに係わるものである。

地域的土地利用秩序形成、あるいは空間的秩序形成にかかわる規制が、憲法上保障されている財産権の制限について定めるものであることを中心に考えれば、「上からの公共性」を担保する法令に依拠する委任条例に重心をおくことになるし、地域的土地利用秩序形成、あるいは空間的秩序形成が、多くの市民の主体的な関わりによって形成されれば、「下からの公共性」、「市民的公共性」により構成される自主条例に重心をおくことになるとも考える。

あるいは地域的土地利用秩序形成、あるいは空間的秩序形成における公共性は国が持つ「大公共」、地方自治体がもつ「中公共」、近隣社会がもつ「小公共」のいずれにも係わる複合的な公共性に依存している可能性があるということである。

3 委任条例と自主条例の連携、一体的運用の直接的な背景

委任条例と自主条例の連携、一体的運用における補完関係は、必ずしも委任条例と自主条例の連携、一体的運用の直接的な背景となるものではないと考えれば、それでは直接的な背景は何かということになる。

委任条例と自主条例の連携、一体的運用の直接的な背景と考えられる第1は、先に述べた、自治事務となった都市計画に関する事項は、国会から直接に地方公共団体の事務として渡されたと考えられることができると深く係わることである。

地方分権一括法の成立以後は国会が立法により行政の事務としたものは、中央省庁の仕事とするか、地方公共団体の事務とされるかは、それぞれ法の定めるところとなったと考えれば、委任条例と自主条例は対等の位置づけにあり、それらを連携して運用することはなんら問題がないということになる。

さらに委任条例と自主条例の連携、一体的運用の直接的な背景と考えられる第2は、許可基準、審査基準なども地方公共団体の事務として国会より権能を与えられていると考えれば、委任規定事項と自主規定事項が一つの条例に一体化して規定されていることもなんら問題がないこととなる。

しかし、上で述べた第1および第2の指摘は、地方分権一括法の成立以後は国会が立法により行政の事務としたものは、中央省庁の仕事とするか、地方公共団体の事務とされるかは、それぞれ法の定めるところとなったことを受けて、自治体は自治事務として都市計画の事務に携わることは、法令に違反しない限り、すなわち法令と同じ目的で、同じ対象に対して異なる規定をしないかぎり、自主条例は自由に制定することができる場合であり、都市計画中央審議会答申にある「基本方針を定めたり、住民組織を位置付けるなど、住民の積極的・主体的参加による個性あるまちづくりを条例の制定により推進することは望ましいものとするが、条例による規制、誘導を行うものについては、都市計画法制度において特別用途地区、地区計画等により地域の実情に応じた個性的、主体的なまちづくりを実現できるよう枠組みを用意しており、基本的には、これによることが望ましいと考えられる」という立場とは相いれない可能性があると考ええる。

その場合、委任条例と自主条例の連携、一体的運用の直接的な背景と考えられるものは別に求めなければならないと考える。

それには、第4章の2で述べた条例に期待されている役割とは何かという条例の存立基盤を考えてみる必要があると考える。具体的には、存立基盤の第4及び第5に指摘した点に関係すると考える。

第4に指摘した点は、「住民にとって一番身近な行政は自治体であり、また住民意志を汲み上げるのに適しているのが自治体である。その意味で条例は住民自治にとって不可欠の手段であり、それによって住民本位の行政が実現することである。」とした点である。住民、あるいは民間にとって、国の法令に基づくものか、自治体の自主的なものかは基本的に関係ないことであり、分かりやすい行政が必要であり、委任条例と自主条例の連携、一体的運用は望ましいことである。

第5に指摘した点は、「国の縦割り行政は基本的に是正は難しい面があり、むしろ自治体の条例によって縦割り行政の総合化を図ることが現実的であることである。」とした点である。自治体の役割の重要なものとして行政の総合化があるとすれば、委任条例と自主条例の連携、一体的運用は望ましいことである。

4 委任条例と自主条例の連携、一体的運用の事例

ここでは委任条例と自主条例の連携、一体的運用の事例を紹介する。

(1) 委任条例と自主条例との連携による一体的な運用の仕組み

京都市の「風致地区条例」（委任条例）と「京都市自然風景保全条例」（自主条例）の一体的、総合的な運用

札幌市の風致地区条例（委任条例）と「緑化推進条例」（自主条例）のそれぞれの条例見直しによる連携した運用

（２）委任規定と自主規定を単一条例に組み込み運用する複合的な仕組み

神戸市の「住環境条例」

京都市美観地区条例

(1) 京都市と札幌市における風致行政の展開

1) 制度構成（委任条例と自主条例との関係による一体的な運用）

表3に示すように、京都市では、1995年の「京都市風致地区条例」の改正にあたり「京都市自然風景保全条例」を制定し、「委任条例と自主条例との関係による一体的な運用」を採用している。一方、札幌市では、今年度提示される「答申書」^{註1)}（2000年）によると「札幌市風致地区内建築等規制条例（以下「札幌市風致地区条例」）」と「札幌市緑化推進条例」の改正にあたり、この運用を採用することを答申している。

では何故条例の改正及び制定にあたり「委任条例と自主条例との関係による一体的な運用」を採用したのか。両市共に、風致地区条例により実効性を担保し、「三山の自然風景の保全/京都市」「都市近郊林の維持形成による豊かな生活都市の創造/札幌市」という地域の要請や課題に応える目的をもった自主条例との連携により委任規定の強化を意図している。

*註1) 札幌市緑の審議会（2000）「都市近郊林保全のあり方について」答申書（素案）pp.6-39

2) 規定内容

京都市自然風景保全条例は、風致地区と重複する市街化調整区域に第1種、第2種の地区指定を行い、当地区での300㎡超等の現状変更行為と高さ10m超の建築物等を対象に許可手続及び基準を定めるものである。一方、札幌市緑化条例では、風致地区を含む全市に表1に示す～の6区分のゾーニングがなされ、地域の実情に応じた段階的な許可基準が導入される予定である。当然これらの手続においては、委任条例と自主条例が一体的に運用されることとなっている。

その具体的な規定内容を両市の風致地区条例との関係から前段の委任規定の限界と照合して整理すると（表2）、委任規定の「制約的限界」（制約の程度に関する限界）に対する規定（図2/ ）と「方法的限界」（方法の不足に関する限界）に対する規定（図2/ ①②③）ある。また、市民の意向を反映させるための強化規定（図2/ ④⑤）がある。

それぞれの規定を詳細に見ると、まず、「制約的限界」に対する規定においては、基準では、表4に示すように両市共に風致地区条例より高率の緑地率を定めている。さらに京都市では、罰則では1年以下の懲役を上乗せしている。とりわけ緑地率については、札幌市では、市街化区域には風致地区条例の基準が適応され、市街化調整区域に札幌市緑化推進条例の基準が適応されるよう工夫されている¹⁾。つまり、両市共に法令の趣旨に背離しないよう市街化調整区域に自主条例の高率な基準が機能することとなっている。

次に、「方法的限界」に対する規定においては、①既存の緑地を保全することを意図し、残存緑地率、保存樹林率、②二次開発の防止のための属地的制限を意図し、自然風景保全緑地登録簿、保存樹林制度という独自の規制方法を定めている。また京都市は、③基準による制約だけでは守ることが困難な風景に対し、風景アセス手続を設けている。具体的には、許可申請に伴い「申請に係る行為が自然風景に及ぼす影響の予測及び評価を記載した図書」の提示を義務づけている。この予測及び評価を判断する協議では、独自の制約の根拠を示す、地域の実情を反映した客観的なデータとして、GVISと

表2 京都市と札幌市条例規定内容

凡例. ①-②①-⑤風致地区条例と連携する規定内容 (①-②: 強化した規定, ①-⑤: 付加した規定)

	京都市条例	目的及び対象	制度の概要	札幌市条例	目的及び対象	制度の概要
委任 条例	京都市風致地区条例 1970年制定 1995年改訂	目的: 風致の維持 対象: 都市計画区域	・許可制・1種~5種種別指定 (独自規定内容は表1参照)	札幌市風致地区内 建築等規制条例 1992年制定 2000年改訂予定	目的: 風致の維持 対象: 都市計画区域	・許可制・1種~4種種別指定 既存の規定内容に保全方針の策定・風致地区の種別化・緑地率 制度の4つの施策を導入
自主 条例	京都市自然風景保全条例 1995年制定	目的: 三山の自然風景の保全と育成 対象: 市街化調整区域/現状変更行為(第1種300㎡以上, 第2種1000㎡以上), 高さ10m以上の新築	・第1種、第2種種別指定 ・許可制(買取り制度なし) ①緑地率: : 表4参照 ②罰則: 懲役1年以内 ①残存緑地率 ②自然風景保全緑地登録簿 ③風景アセス手続 ④支援制度	札幌市緑化推進条例 1977年制定 2000年改訂予定	目的: 緑の保全と造成 対象: 全市/土地形質の変更、樹木の伐採、物件の推積、建築物の建築、工作物の建設(詳細は検討中)	・6区分/ゾーン区分・許可制 ①緑地率: 表4参照 ①保存樹林率, ②保全樹林制度 ⑤里山地域の用途規制 ⑤里山づくり基本方針 ※既存の制度: 緑の基本計画, 緑保全地区, 保存樹林, 緑化の推進, 緑の市民活動, 審議会

註) 札幌市の条例については、改正後の規定内容を答申書素案から抜粋している。

表1 京都市と札幌市条例における緑地率等の基準

京都市風致地区 条例	緑地率	京都市自然風景保全 条例	緑地率	残存緑地率	札幌市風致地区内 建築等規制条例	緑地率	札幌市緑化推進条例	樹林地率 緑地率	保存樹 林率
第1種地域	40%	第1種地区	70%	50%	第1種地域	50%	(1)奥山地域、前山地域	-	50-70%
第2種地域	30%	第1種地区: 市町特認	50%	35%	第2種地域	40%	(2)里山地域(用途未指定)	30-50%	20-50%
第3~5種地域	20%	第2種地区	50%	35%	第3~4種地域	30%	(3)里山地域(用途指定)		
							(4)平地系市街化調整区域	30-50%	20-40%
							(5)住居系市街化区域	20%	-
							(6)商・工業系市街化区域	10%	-

註1) 京都市自然風景保全条例の残存緑地率とは、既存の緑地を残す割合、註2) 札幌市緑化推進条例の樹林地率とは、樹林地として保存した面積の割合、保存樹林率とは保存樹林として登録する樹林の割合

いう地図情報が活用されている。

さらに市民の意向を反映させる規定として、京都市では、④市民公益活動の育成を意図し、住民等に対する支援制度を設け、札幌市では、⑤住民主体の里山の維持・形成の仕組みとして里山用途規制と里づくり基本方針を設けている。とりわけ⑤は、表1里山用途地区を対象に、地域住民が主体となり地域振興、土地利用、環境整備に関する方針等を定めた計画を策定し、認定された地域から順次地域住民の十分な合意を得た土地利用の用途区域として指定していくというものである。

京都市における景観保全について

(1) 京都市域の地勢

三方を山に囲まれ、市街地の真中を鴨川が流れる「山紫水明の都」と評されてきた。

(2) 京都長銀行政の変遷

昭和5年 自然景観の保全として風致地区を初指定（約3,400ha）。その後、昭和6年、7年、24年、25年、35年と拡大

昭和39年 双ヶ岡の開発問題、京都駅前の京都タワー建設計画…保存と開発をめぐる景観論争が社会問題となる。

（同時期に鎌倉市鶴ヶ岡八幡宮の裏山や奈良春日山の開発問題が表面化。）

昭和41年 「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」制定。

昭和45年 建設省都市局長通達による風致標準条例。京都市においても市規則から初めて風致地区条例（現行条例）を制定。

昭和47年 「市街地景観条例」制定。京都の特色ある歴史的な町並みを保全する制度として、現在の文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区の前身である「特別保全修景地区」を指定。

60年代 土地投機と建設ブーム（バブル経済）という社会情勢の変化から現実とのギャップ→古い歴史を持つ京都市の景観整備制度の全面的見直しの必要性（市街地）投機目的の地上げ・無秩序なマンションや事務所ビルの建設

↓

市街地の景観の乱れ・市街地の土地高騰

↓

市街地周辺部への土地利用の拡大

（建設資材置場建設のための開発行為、建設廃材の不法投棄などの違反行為の増大）

↓

自然景観の破壊

平成3年 「京都市土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会」を設置。

2次にわたって答申を受け土地利用と景観対策に関する方向性を打ち出す。

市域において保全・再生・創造が調和したメリハリある景観対策を進め、それぞれの地域に応じた景観整備施策を講じるべきであるとの提言。

平成7年 [答申の具体化]

- ・「京都市市街地景観条例」を全部改正し、新しい市街地景観整備制度を盛り込んだ「京都市市街地景観整備条例」を制定
- ・「京都市風致地区条例」の一部改正
- ・「京都市自然風景保全条例」の新規制定

- 平成8年
- ・開発を凍結的に抑制する「歴史的風土特別保存地区」の拡大
 - ・風致地区制度の見直し（指定地区の拡大及び種別の細分化）
 - ・自然風景保全地区の新規指定

2 京都市の風致行政

(1) 京都市風致地区制度

条例上の基準 …高さ・建ぺい率・後退距離・緑地率・風致保全緑地

審査基準 …条例・規則に定めるもの以外の許可の基準

風致保全計画 …条例第1条の2に規定

- ・各風致地区における維持すべき風致の内容
- ・建築物等の重点的な修景の内容
- ・風致の維持のための施策に関する内容

許可の取扱基準…許可することができる内容をわかりやすく具体的にまとめたもの

(2) 制度の運用

「京都らしさ」を大切にしまちづくりに取り組む。

京都市での風致地区条例に基づく指導は、標準条例の規制の枠に止まらず、独自のな上乗せ規制による風致地区制度の運用。

昭和58年風致地区内における建築物等の種別基準を制定

(3) 風致審査のルール

「風致との調和」の適否の判断…「位置，規模，形態，意匠」

規模…数値的基準による判断が可能

位置，形態…デザインの基本であり，数値的判断でなく総合的判断が必要

意匠…美的感覚の領域。判断が難しい。

(風致指導の心)

京都らしさを守るという風致の心を伝え，良いところを共に守っていききたいという姿勢で説明し，説得に当たるよう心掛けている。

(4) 風致行政の難しさ

風致条例の「都市の風致を維持する」という目的については，高さ，建ぺい率，後退距離等の基準を守れば，開発されても風致の維持が実現されていると理解されている。

これが現在の風致条例の目的であり，かつ限界である。→京都市においては，上乗せ規制で全国で最も厳しくきめ細かい指導＝行政指導→従うかどうかは申請人の任意であるため，目的の実現ができなくなっている。

以下の頁は著作権者の許諾を得ていないため、公表できません。

p. 98 ~ p. 102

p. ~ p.

p. ~ p.

p. ~ p.

p. ~ p.

(2) 神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例の展開

1) 制度構成（委任規定と自主規定を単一条例に組み込んだ運用）

1994年4月に制定された「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例（以下「住環境条例」）は、従来、個々に運用してきた住環境保全を趣旨とした委任条例（都計法、基準法の委任条例）及び自主条例や要綱を統合し、これらの多様な規定を一体的に定めたものである。そして、1999年7月に近隣住環境制度という自主規定を付加し現在に至っている。従って、この条例は、図1が示すように、都計法及び基準法に委ねられている特別用途地区を含む4制度の委任規定と①近隣住環境制度、②指定建築物制度、③事前届出制度、④ワンルームマンション及び特定共同住宅に係る規定という自主規定を複合し構成している。なお、条例による委任規定と自主規定の明示にあたっては国土交通省（元建設省）の指導により章立てを分離した経緯がある。神戸市では、これらの様々な規定を一つの条例に定める意図として、住環境の向上を趣旨とする制度を一体的に定め、住民に理解が得られ易い独自の制度化を図ったとしている。

2) 規定内容

では、これらの複合する自主規定と委任規定はどのような関係にあるのか。自主規定である①近隣住環境制度、②指定建築物制度、③事前届出制度⁷⁾を委任規定との関係から見てみたい。

まず、①近隣住環境制度は、図2に示すように、住民の発意を計画化するための仕組みと、この計画（近隣住環境計画）を建築規制の弾力的な運用及び事業に結びつけるための手続を定めるものである。委任規定との関係では、近隣住環境計画を、委任規定が定める地区の計画等（特別用途地区、地区計画、建築協定）に展開することが想定されている。この関係により、住民の合意や理解を得る仕組みが必ずしも充分とはいえない委任規定に住民の意向が反映されるものとなる。逆に、地域側からすれば、住民の意向

確認 手続	性格	【委任規定】	凡例 規手：規制のための手続 住民意向：住民の意向の反映	対象	住民 意向
※3)	○ 規制	第3章 /18条,19条	・特別用途地区内における 建築物の建築制限（法49条 、50条）	地区	×
	○ 規制	第3章 /21条-32条	・地区計画等の区域内にお ける建築物の用途等に関する 制限（法68条）	地区	×
	× 規手	第4章/ 33条-35条	・建築協定（法69条）	地区	△
	○ 規制	第3章 /20条	・日影による中高層建築物 の高さの制限（法56条）	建築物	×
【自主規定】					
△ 規手	第4章/ 35条、36条	①近隣住環境制度	地区	◎	※1)
△ 手続	第2章/ 10条-15条 第6章/第37条	②指定建築物届出制度 ・日照等調停委員	建築物	◎	
◎ 手続	第1章の2	③事前届出制度	-	×	
△ 規制	第2章/9条	・ワンルームマンション及 び特定共同住宅に係る指導	建築物	×	※2)

図1 住環境条例の構成及び規定内容と委任規定との関係

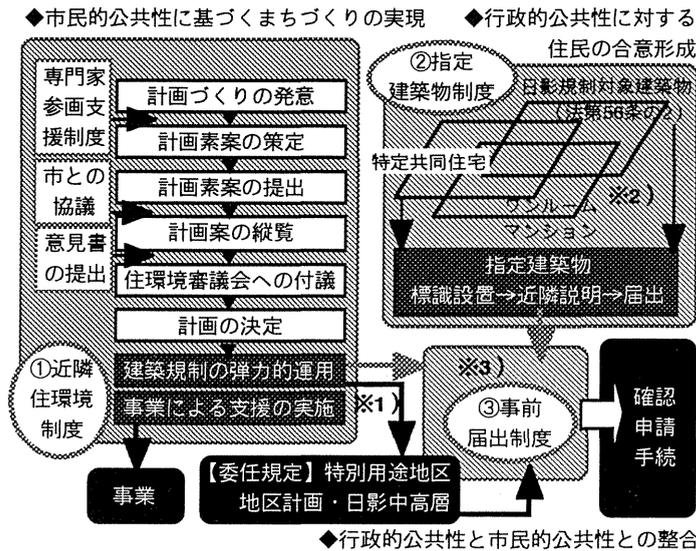


図2 住環境条例概念図

を実効性の高い法令制度に導くことが可能となる（図1）。

次に、②指定建築物制度は、図2に示すように、日影規制対象建築物(基準法56条の2)、ワンルームマンション、特定共同住宅を一体の「指定建築物」とし、標識設置や近隣説明会等を義務づけている。これらの規定は、重複する委任規定と自主規定の対象を一体的に定め、その対象の建築行為を周辺住民に事前に周知し、合意手続を定めるものなのである。つまり、当制度は、政策的に重要とされる建築行為等に対する住民の合意形成において、委任規定と自主規定に分離された対象を一体的に定め合理化を図っていると考えられる。なお、従来、神戸市では基準法56条の2導入（1977年）以前に現状の「指定建築物」に対する合意手続を定める条例（1972年制定「神戸市民の環境をまもる条例」）が存在し、むしろ法令制度の導入において委任規定と自主規定に分離された対象を再び当条例の制度で一体的に規定したとしている。

続いて、③事前届出制度は、「確認申請等をしようとする建築主は、当該確認申請等に係る計画の内容その他規則で定める事項を、規則で定めるところにより、当該申請等をする前（30日前）に市長に届けなければならない。」として当条例で定める委任規定と自主規定を申請手続以前に一体的に指導するものである。また、この運用にあたっては都市計画課が全ての届出の窓口となり、庁内で住宅局建築調整課が住環境条例に関する全ての規定を総合的に指導できる手続を採用している。

(3) 京都市市街地景観整備条例の展開

1) 制度構成（委任規定と自主規定を単一条例に組み込んだ運用）

1972年4月全国に先駆け制定された京都市の「市街地景観条例」は、都計法8条1項6号に規定される美観地区及び特別保全修景地区など京都の特色ある歴史的な町並みを保全する制度を整備し、市街地景観の保全に寄与してきた。そして、1995年3月、「地域ごとの町の特徴を把握し、きめ細かいまちづくりの規制と誘導策を樹立すべき」との提言のもとに、旧条例を廃止し、都計法に基づく美観地区に加えて、新たに①建造物修景地区、②沿道景観形成地区、③歴史的景観保全修景地区、④界わい景観整備地区、⑤歴史的意匠建造物の保全制度及び⑥市街地景観協定に関する6つの独自の制度（自主規定）を盛り込んだ「市街地市街地景観整備条例」を制定し、現在に至っている（表3）。

京都市では政策上、土地利用と景観対策に関する方向として、この条例が対象とする都市部の市街地を「調和を貴重とする都心再生地域」に位置づけ、地域に応じた景観整備施策を講じるため、委任規定と自主規定を複合的に定めた条例を制定している。とりわけ美観地区は、都計法及び基準法を根拠とし、実効性が期待できる点、また、その長年の運用成果からこの条例の主軸とされている。

2) 規定内容

まず、法令との関係から美観地区に関する規定内容を見ると（表4）、基準法68条が「建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限」のみを条例に委任しているのに対し、京都市の美観地区では、建築物・工作物の位置、規模、形態、意匠、設備、色彩に関する制限事項を規定している。京都市では、この規定に関し、対象とする工作物については、自主的な規定であるが、基準については、建築協定等にある法令で用いる方法に準ずるものであると述べている。しかしその一方で、承認申請の解説においては、基準法の上乗せ規定の性格を持つとしている。そして、当対象行為に対し承認制をとっており、上記の制限事項における基準により建築確認申請前に指導が行われることとなっている。

表3 京都市市街地景観整備条例の制度構成

根拠 法令		制度	実施年月	条例目的	地区目的	指定仮称	面積/ha
委任 条例	基準 法	美観地区	1996.05	市固有 の市街 地景観 の景観 形成及 び保全 と継承	市街地の美観の維持・修景	5種類 10地区	1804
自主 条例	地方 自治法 14条	①建造物修景地区	1996.05		地域の固有性の演出	1種 2種	4904 1952
		②沿道景観形成地区	1999.06		幹線道路等の道路と沿道の景観整備	御池通	17
		③歴史的景観保全修景地区	1999.06		木造和風外観による町並み景観の保全・修景	祇園縄手 祇園町南	1.8 10.2
		④界わい景観整備地区	1997.03 1999.06		地域固有の町並み景観の整備	伏見南浜 三条通り 上賀茂郷	25 7 22
		⑤歴史的意匠建造物	1997.03		歴史的意匠をもつ建造物の外観意匠保全	-	48件
		⑥市街地景観協定地区	1999.06 2000.01		景観協定締結の認定	四条大宮 西陣大黒町	6.2 1.2

註) 件数、区域面積は2000.10現在

表3 法令と京都市市街地景観整備条例の規定内容

法令	基準				京都市市街地景観整備条例	
	目的文 (1条)	美観地区 (68条)	地区計画 (68条の2)	建築協定 (69条)	目的文 (自治法14条)	美観地区 (基準法68条)
対象	建築物	建築物	建築物	建築物	建築物・工作物	建築物・工作物
制限事項	敷地 構造(註) 設備 用途	敷地 構造 設備	敷地 構造 設備 用途	敷地 位置 構造 形態 意匠 設備 用途	位置 規模 形態 意匠 設備 その他必要事項	位置 規模 形態 意匠 設備 色彩
規定	最低基準	美観維持 基準	目的とする環境保全基準		京都市固有の景観の保全・再生・創造に関する基準	

註) 構造の用例: ①主要構造部(柱、壁、床、梁、屋根、階段)、②耐火構造、準耐火構造、防火構造③大規模建築の主要構造(木造、組積構造、RC造、SRC造)

出典/京都市都市計画局都市景観部「美観地区制度の位置付け」

次に、美観地区、すなわち委任規定部分と他の6つの自主規定との関係を見てみると、①～④については、各制度ごとに地区指定手続と当地区での承認基準と努力義務規定持ち、届出を地区毎の対象行為に対して義務づけるものとなっている。つまり、美観地区と①～④の制度による地区との直接的な関係はない。ただし、同一所管課の担当者がこれらの委任規定と自主規定の整合を図りながら政策に即した一貫した運用を行うことにより、都心部の市街地の調和を担保しているという。また、⑤歴史的意匠建造物の保全制度は、歴史的意匠建築物の指定を行いその移転、除却を制限とその修理又は修景の補助を行う制度であり、⑥市街地景観協定については、地域の景観整備に取り組む団体に対する支援制度と土地所有者による市街地景観協定の認定を定めた制度である。これらの制度は、美観地区を含む全ての地区を対象としたものである。

京都市の景観施策変遷一覽

制度・地区名	実施年月	目的	指定箇所・面積 (ha)	制度法令・備考 (年月) [根拠法]
風致地区	1930.02	自然風趣の維持	5種類 17地区 17.831	風致地区規則 風致地区条例 (70.12) 最新改正 (95.3)
屋外広告物	1956.11	危害の防止 美観の維持 (屋内広告物の規制)	市域全域	屋外広告物条例 (56.11) 屋外広告物に関する規則(97.03施行) [屋外広告物法]
歴史的風土保存区域 歴史的風土特別保存地区	1966.12 1967.02	歴史的風土の保全 歴史的風土の保存	8,513 2,861	古都保存法*1 地区拡大(96.11)
近郊緑地保全区域 近郊緑地特別保全地区	1969.04 1996.05	都市近郊の緑地保全 都市近郊の緑地保存	2地区 3,333 212	近郊緑地の保全区域の整備に関する法律
美観地区	1972.09	市街地の美観の維持	1,804 (当初 932)	市街地景観条例 市街地景観条例(96.5) [建築基準法]
工作物規制区域	1972.09	建築物以外の工作物制限	(932)	市街地景観条例 (96.5に廃止)
巨大工作物規制区域		大規模工作物制限	(6096)	
特別保全修景地区	1972.09	伝統的町並み景観の保全 修景	産寧坂 (5.3) 祇園新橋 (1.5)	市街地景観条例 (76.6に伝統地区に新 96.8に訂)
伝統的建造物群保存 地区	1976.06	伝統的町並みの保存	産寧坂 8.2 祇園新橋 1.4 烏居本 2.6 上賀茂 2.7	伝建地区条例*2 [文化財保護法] 最新変更(95.12)
緑地保全地区	1981.11	市街地の緑地保存	4地区 238	都市緑地保全法 (近郊緑地特別保全地区を含む)
歴史的界わい景観地 区	1985.12	地域特色のある歴史的町 並み景観の保全整備	三条通 (6) 上賀茂 (22)	歴史的界わい景観保全整備条例 (97.3に廃止)
自然風景保全地区	1996.05	盆地を囲む山並みの自然 風景の保全	1種 14250 2種 11530	自然風景保全条例 (市街地調整区域対象) [自治法]
美観地区	1996.05	市街地の美観の維持・修 景	5種類 10地区 1804	市街地景観整備条例 (96.5施行) 美観地区は建築基準法による条例
建造物修景地区	1996.05	地域の景観固有性の演出	1種 4904 2種 1952	市街地景観整備条例 [自治法]
沿道景観形成地区	1999.06	幹線道路等の道路と沿道 の景観整備	御池通 17	
歴史的景観保全修景 地区	1999.06	木造和風外観による町並 み景観の保全・修景	祇園・新橋 1.8 祇園町南 10.2	
界わい景観整備地区	1997.03 1999.06	地域固有の町並み景観の 整備	伏見南浜 25 三条通 7 上賀茂郷 22	
市街地景観協定地区	1999.06 2000.01	景観協定締結の認定	四条大宮 6.2 西陣大黒町 1.2	認定年月
歴史的意匠建造物	1997.03	歴史的意匠をもつ建造物 の外観意匠保全	48件	洋風建築、町家など

注) 本市で実施された景観施策を実施年次順に掲載している
 件数、区域面積は平成12年10月現在 ()は廃止した面積
 *1 古都保存法は古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法の略
 *2 伝建地区は伝統的建造物群保存地区の略

美観地区内の建築物に係る基準一覧

各種別に共通する基準		種 別 別 ぐ と の 基 準							
条例で定めている基準		規 則 別 表 で 定 め る 術 的 細 目							
規模及び形態	区 劃	建築物の高さ	意匠の概要	屋 根	軒又は庇	特定壁面	外 構	塔屋等の高さ	
<p>規模及び形態が、歴史的な建造物及び公共施設の外観並びに周辺の町並みの景観と調和し、かつ、均整の取れたものであること</p> <p>意匠及び色彩 意匠がけばけばしい色彩、過度の装飾その他周辺の町並みの景観に違和感を与えるものでないこと</p> <p>建築設備 建築設備が公共空地から見える位置に露出していないこと</p> <p>屋上施設の修景 塔屋及び屋上に設ける建築設備は適切な修景措置が施され、かつ、位置、規模、形態及び意匠について、建築物の本体と均整が取れていること</p>	第1種地域	12m以下 (塔屋等も高さに含む。)	勾配屋根を持つ和風の建築物とし、最上階及び各階に深い軒又は庇を設けること	<ul style="list-style-type: none"> 4/10～5/10の勾配屋根とすること 灰色基調の日本瓦又は銅版等の光沢の無い金属板仕上げとすること 	<ul style="list-style-type: none"> 深い軒を設けること 灰色基調の日本瓦又は銅版等の光沢の無い金属板仕上げとすること 	<ul style="list-style-type: none"> 軒・庇が出せるよう道路境界から十分に後退し、3階以上の壁面は2階壁面より更に後退すること 意匠は和風とすること 壁面は、光沢の無い落ち着いた色彩とすること 	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面して空地を設ける場合は、和風の塀、門扉等の設置により町並みの連続性を保つこと 		
	第2種地域	15m以下	和風の雰囲気を持つ建築物とし、勾配屋根を設けない場合は軒又は庇を設けること	<ul style="list-style-type: none"> 勾配屋根又は最上階に庇が設けられていること 	<ul style="list-style-type: none"> 深い軒又は庇を設け、瓦又は金属板仕上げとすること 	<p>但し、規模・形態が歴史的な建造物及び公共施設の外観並びに周辺の町並み景観と調和し、かつ、均整の取れたものと認められるときはこの限りではない(*1)</p>		<ul style="list-style-type: none"> 道路に面して空地を設ける場合は、塀、門扉等の設置により町並みの連続性を保つこと 意匠は当該地域の町並みに違和感のないものとする 	6m以下
	第3種地域	20m以下	山並み等の背景を生かした和風を基調とする建築物とすること。						8m以下
	第4種地域	20mを超えるものについては審議会の意見を聴く。	1階部分に深い軒又は庇状のものを設け、水平的な広がり強調したものとすること。				<ul style="list-style-type: none"> 1階部分に軒又は庇が設けられるよう道路境界から十分に後退すること 4階以上の壁面は3階壁面より更に後退すること 光沢の無い落ち着いた色彩とすること (*1) 		
	第5種地域		水平的な広がり強調する意匠とし、高さ31mに水平線を強調するデザインを施し、スカイラインを整えること			<ul style="list-style-type: none"> 1階部分の道路に面した壁面を充分後退させること 落ち着いた色彩とすること (*1) 			