



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	都市づくりにおける「地域ルール」の意義と課題：建築協定と地区計画を素材にして
Author(s)	竹下, 秀典
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 1, 117-143
Issue Date	1994-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22259
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_P117-143.pdf



都市づくりにおける「地域ルール」の意義と課題

—建築協定と地区計画を素材にして—

たけ した ひで のり
竹 下 秀 典

目次

はじめに	119
I 建築協定制度とその実態	121
一 建築協定の意義	121
二 建築協定制度の概要	122
三 建築協定の法的性質	122
1 基本的視角	
2 法的性質	
3 実効性の確保	
四 札幌市にみる建築協定の実態	124
1 建築協定の締結状況	
2 建築協定の内容	
(1) 琴似タウンハウス建築協定	
(2) にしおか望陽台タウンハウス建築協定	
(3) 北の住まいコミュニティ丘珠地区建築協定	
3 建築協定制度の運用実態	
4 実態からみた建築協定の問題点	
II 地区計画制度とその実態	125
一 地区計画制度創設の背景	125
二 地区計画制度の概要	126
三 地区計画の特徴	127
四 地区計画制度の問題点	128
五 札幌市にみる地区計画の実態	128
1 住区計画	
2 地区計画制度の導入	
3 地区計画についての認識と取組み	
4 地区計画の決定状況	
(1) 建築協定型	
(2) 一人協定型	

(3) 再開発型	
(4) 都心型	
(5) まとめ	
5 地区計画の策定過程	
(1) 全体的な流れ	
(2) 事業関連型の策定過程	
(3) 環境保全型の策定過程	
(4) まとめ	
III 「地域ルール」の性格と課題	135
一 「地域ルール」の性格と特徴	135
1 合意形成過程	
2 行政指導	
3 契約的手法	
4 中間的性格	
二 「地域ルール」の課題	137
1 建築協定における合意形成	
2 地区計画における合意形成	
3 「地域ルール」における合意形成	
むすびにかえて	139

はじめに

都市は「徹底した人為的生活環境場」⁽¹⁾であり、その本質とは、利害の錯綜と「行政」への依存——これらは現代社会一般にみられる現象であるが——と思われる⁽²⁾。そこで、何らかの「計画」が要請される。様々な都市的な現象を土地や空間に映じて考えてみれば、それらの利用を全て個々の個人の自由に任せるわけにはいかず、何らかの公共的な管理が必要ということになるが、このことは土地や空間の公共的属性に導かれた都市計画の論理にほかならない⁽³⁾。

それではわが国の都市計画の現状はどうか⁽⁴⁾。総合性、詳細性に欠ける一方、中央集権的で住民参加の観点が乏しく、地域の独自性が滅却されているとか、あるいは、そもそも建築自由の原則が貫かれているために計画性に欠け、それを掘り下げると絶対的土地所有観念にいき着くと指摘される。さらに、計画があるにはあっても、それが経済効率や資本の論理にもつばら与し、生活や環境の論理が従たる立場に置かれることが最大の問題であると説かれる。いわゆる都市計画に限らないが、土地・空間の利用を秩序化する合理的なしくみに欠けていることこそが、交通、住宅、環境、廃棄物等に係わる都市問題を引き起こすもっとも大きな原因なのではなかろうか⁽⁵⁾。

ところで、宅地開発指導要綱や街づくり協定等の、住民や自治体の工夫に多くを負っている「新しい法現象」⁽⁶⁾がみられ始めて久しい。これらは、都市における土地・空間の利用や費用負担のルールの欠如ないし混乱から発生した、乱開発や日照紛争、景観破壊、開発利益還元等をめぐる現代的な都市問題に対応して生み出されてきたといえよう。そしてこのような「新しい法現象」の特徴は、法規とも契約ともつかない中間的な性質や、合意を尊重したり、行政指導を組み込んだりした「ソフト」な性格にあると思われる。

本稿は、これらにもっと焦点をあてる必要を感じたことから始まっている。たとえば、宅地開発指導要綱を法治主義の空洞化を招くものとして一

刀両断的に切り捨ててしまい、あるいは建築協定を従来の行為形式からのみだし者であると断じて視野の外に置くこともできる。しかし、これらが現実の都市づくりにおいて果たしている役割、あげてきた成果を正視せず、法理論体系のなかに正当に位置づける作業を怠ることはもはや許されないのではなかろうか。もしこの作業を行うとすれば、まず実態を明らかにすることが必要であろうが、実はそのことを通じて、なぜこれらの法現象が発生するに至ったのか、またはこれらが発生させる都市問題、さらには都市とはいったい何なのかという疑問を解明する手がかりも得られるように思われる。ここに、後述の「都市法学」確立の契機が潜んでいると考えられるのである。

それではどのようにアプローチするべきか。たとえば単に、建築協定を契約の範疇で、地区計画を行政計画の一種として個別に考察すればよいのであろうか。しかしその方法をむやみにとると、種々の法現象を叢生させる「手法」を従来の行為形式にアプリオリにあてはめることになって、都市づくりにおける新しい法現象を放逐してしまったり、あるいはその本質を見誤ってしまうことにもなりかねない。その本質はさしあたり、都市特有の土地・空間利用に関する「地域ルール」を形成することに認められることから、方法的にはむしろ、総論的・たてわりの行為形式論にすぐ入る前に、各論的・横断的に、そして公法、私法をあえて問わずに、各手法の機能や目的に着目する視点がふさわしいと思われる⁽⁷⁾。

さて本稿は、「地域ルール」としてさしあたり想定される法現象ないしそれを生み出す制度・手法を対象とし、その実態を注視した後、都市づくりにおける「地域ルール」の意義と課題を明らかにしようとする試論である。このような作業を行うことには、第一に、現行の都市計画を補完する方策を考えるというプラクティカルな政策論的効用が、第二に、都市におけるルールのあり方を考えるという、より原理的な意義があると考えられる。「地域ルール」とは何か。これは、①都市特有の、②土地と空間の利用秩序に関する、③(都市の一部で

ある) 地域的な、ルールであって、まさに「都市法」の一翼を担う存在と考えられる。

「地域ルール」の意義を考えていくと、むしろ都市社会学や政治学等におけるコミュニティ論や住民参加論がこれになじみやすい分野であろう⁽⁸⁾。法律学においてはそれが断片的に捉えられているきらいがある。しかしながら、環境権や住民参加手続の観点からの蓄積はもとより、自治体法学や都市づくり条例論、都市環境管理等の提唱が近年みられるところであって、これらから本稿は大きな示唆を受けていることをまず述べておかねばならない⁽⁹⁾。そもそも「地域ルール」のアプローチは学際性が要求されよう。法律学の中にあつてさえも、たとえば財産権規制や地方自治の本旨について憲法学が、行政計画や行政手続について行政法学が、土地所有権や相隣関係について民法学が係わってくる。そこで、本稿が多くを負った土地法学にふれないわけにはいかない。「土地」を結節点にして土地問題や都市問題の様々な現象を解明してきた土地法研究の蓄積は実り多いものである⁽¹⁰⁾。また土地法の隣接領域には環境法があるが、これは公害法から環境アセスメントへ、さらに都市環境、生活環境におけるアメニティを求め方向へ拡大しつつある⁽¹¹⁾。

この2つの現代的な法領域は、さらに五十嵐敬喜氏の提唱にかかる都市法に一部が収斂しかつ止揚されているとみることができよう。氏によれば、都市法は土地法をベースに都市に固有の問題を捉え、都市空間の価値に重点を置いてその配分や費用負担のルールを射程に入れるものであり、また環境法との相違をいえば、それは個々の公害等の現象よりは都市の構造全体を対象にするものである。そして、現行の都市計画法制に代表される合法一違法体系となっている剛構造の実定法を建築自由の原則に立脚した近代都市法とし、要綱や協定等の当一不当の体系にある柔構造の法現象を建築不自由の原則に立脚した現代都市法とするのである⁽¹²⁾。一方、磯部力教授は五十嵐氏の提唱に賛意を示しつつ、その二元的対立図式について、レベルの違う問題が混在していることを指摘し、対

立というより変容を意識すべきとする。すなわち、「自由権から生存権へ、さらに生活権へ」という理念的変容、「警察規制行政から総合的地域環境管理行政へ」の変容、「国家法優先の原理から自治体法尊重の原理へ」の比重の変化、「確立した法カテゴリーから未確定な法現象へ」という法学方法論上の問題意識の変化等の諸問題が混在しているというのである⁽¹³⁾。

本稿は基本的視角として両氏の所説から多大な示唆を受けており、「地域ルール」の試みは都市法の枠組の基本線上にあるが、紙幅の制限により⁽¹⁴⁾、対象に選んだ2つの制度の実態から問題点を浮かび上がらせ、改善の方向を見いだす手がかりを探ることに止まらざるをえない。しかし、実態から積み上げる準備的ではあるが帰納的な作業の重要性もあながち無視できないところであろう。

次に考察の対象についてふれておきたい。「地域ルール」としてグルーピングされるとしても、それには種々雑多な法現象が含まれるため考察の対象を絞らざるをえない。本稿は建築協定、地区計画という2つの制度を素材に取り上げる。そのもっとも大きな理由は、現在のまちづくり手法の中でそれらが大きな位置を占めていると思われることであるが、対象を絞った基準を他に示すと次のようである。広狭はともかく都市の一部である地域のルールを作り、また法的効果が伴うものであり、そして便宜的な理由であるが、手続等が明文化され、ある程度データが蓄積されているものであることである。この2つの制度については、都市工学系や建築学系の研究は見受けられるが、法律学による研究が盛況であるとは概していえないであろう。建築協定の法的性質をめぐる論争はみられるが、その解釈論争が建設的な効果をあげているとはあまりいえないように思われる。他方、地区計画関連では、法的な考察がそもそもなじみにくいせいかもしれないが、都市計画一般でさえそれが進んでいるという状態ではないように思われる。

なおここで、概念上、用語上の留意点を簡単に

述べておく。第一に、札幌市を例にしたこともあって政令指定都市レベルを念頭に置いて考察を進めることも多いが、必ずしも大都市固有の問題を想定しているわけではない。都市とは規模だけで判断しうる存在ではないのであって、地方自治法上の市のみならず、町村も都市に含みうると考える⁽¹⁵⁾。したがって第二に、都市づくり—まちづくり、都市自治体—自治体等の使い分けは必ずしも規模が基準とはなっておらず、より都市的現象との関連を強調したいときにそれぞれにおいて前者を使用するというだけのことである⁽¹⁶⁾。しかしながら第三に、「地域ルール」の視点から当然のことであるが、都市のルール—「地域ルール」、あるいは住民—地区住民といったように、まちや都市の一部か否かという区域の基準による対比があることには注意されたい。

本稿の構成は以下のとおりである。まずIで、建築協定について制度の概要と運用の実態、および問題点を描きだし、次にIIで同様の作業を地区計画について行う。そしてIIIでは、それらをうけて「地域ルール」の性格と課題の提示をめざすこととする。

I 建築協定制度とその実態

一 建築協定の意義

建築協定とは、建築協定条例を定めている市町村の一定区域内住民の建築行為に関する自主的規制である⁽¹⁷⁾。建築基準法は最低の基準を定めるものであるため決して十分とはいえず、また地域の特殊性が考慮されないきらいがある。そこで法律で満たされない個別的地域特殊性に対応させるべく40条、41条等が条例制定権を認めているのであるが、自治体のなかの一部地域において条例より厳しいさらにきめ細かな規制が必要になり、または特定地域の土地所有者等がそれを望む場合、その条例でも間に合わないということがありうる。建築協定制度はそれに応えるためのものといえよう。

建築協定は、1950年の建築基準法制定時からすでに存在していた制度であるが、積極的に活用さ

れ始めたのは1970年頃からである⁽¹⁸⁾。国土開発の波が押し寄せ、また日照問題等の近隣関係における建築紛争が発生するといった時代を背景にして、生活環境を守ろうとする気運が高まり、さらに能動的なまちづくりの方向へと住民や自治体の意識が進んでいく。まさにその流れは、建築協定の増加傾向と軌を一にしているかのようである。翻って考えると、同法制定時にこの制度が盛り込まれたというのは興味深いことのように思われる。当初はあまり活用されていなかったということからわかるように、その導入は時代を先読みしていたともいえるからである。

ところで、同法に基づかない任意の建築協定も存在することから考えると、法律に基づく協定の存在する意味が問われることになる。同法制定の際、立法者が建築協定を単なる契約的観念で捉えず条例と解していたのであれば⁽¹⁹⁾、建築協定の規定は、今日の活用の状況を見通したばかりでなく、住民間の自主的ルールを単なる契約に留まらない「公法的」行為としておく必要まで考えた結果生まれたもの、という二重の意味を持つかもしれない。もしそうだとするなら、法律に基づく建築協定を任意の協定と画然と区別する方向が考えられてしかるべきであろう。

都市の文脈に置いたときこの制度の意義はどのように把握されるか。同法制定当時はもとより、現在でも安全面等に係わる最低限の基準さえクリアしていれば建築行為は自由にできるとする観念⁽²⁰⁾は根強い。しかし、最低限の規制以外は私的自治の領域であるといった考え方は限界にきているのではなかろうか。それどころか、現代の都市においては、より大きな快適さを享受するために住民が自主的に自由を制限しあうルールを作ってそれを守っていこうという発想が必要になってきていると思われる。とりわけ、土地をとにかく高度に利用して利益を追求する、あるいはそれを更地にとどめておいてひたすら資産価値が高まるのを待つといった行動が——それはきわめて「合理的」なのではあるが⁽²¹⁾——都市における生活の場の破壊に手を貸していると思われる。建築協定は

生活の場におけるルールとして、それを防ぐための1つの手段となりうるのである。

二 建築協定制度の概要

建築協定締結の目的は、建築物の利用を増進し、かつ、土地の環境を改善することであり、締結しうる者は、協定区域内の土地の所有者および建築物の所有を目的とする地上権または賃借権を有する者である（建築基準法69条）。建築協定書については、土地所有者等の全員の合意がなければならず（70条2項）、また協定に定める内容は、①土地の区域、②建築物に関する基準、③協定の有効期間、④違反があった場合の措置である（70条1項）。

手続については次のとおりである。①認可を受けるため代表者が協定書を特定行政庁に提出する（70条1項）。②市町村長はその旨を公告し、関係人の縦覧に供さなければならない（71条）。③縦覧期間満了後、市町村長は関係人の出頭を求めて公開による聴聞を行わなければならない（72条1項）。④土地または建築物の利用を不当に制限せず、69条の目的に合致するときは、特定行政庁は協定を認可しその旨を公告しなければならない（73条1項2項）。また、協定内容の変更には全員の合意を要する（74条1項）が、廃止の場合は過半数の合意でよい（76条1項）。なお建築協定の効力は、協定締結者のみならず、公告日以後協定区域内の土地所有者等となった者に対しても及ぶ（75条）。

最後にいわゆる一人協定についてであるが、これは、1人の所有者でも特定行政庁の認可を受けて建築協定を定めることができる制度である（76条の3）。

三 建築協定の法的性質

法的性質を考えることは、建築協定が建築確認等の公法的システムにのって来るかどうかの実益に係わるだけでなく、まちづくりにあたって公私の分担はどうあるべきか、ひいては「地域ルール」の性格や意義をどうみるかについての問題提起に

つながると思われる。建築協定に関する判例は少ないため、学説の中から⁽²²⁾ 荒秀教授と森田寛二教授の所説⁽²³⁾ をヒントにして考察を進めることにする。

1 基本的視角

荒教授の「準条例論」は、建築協定の意義、役割を積極的に捉えた上でそれを準条例と位置づけ、建築確認等の適用対象に建築協定を含めしめることで実効性確保の問題を克服しようとするものである。一方森田教授は、公法上の契約論の射程範囲を狭めたいという立場に立ち、建築協定は私人間の通常の売買契約と同視すべきとする。

まちづくりという特殊な領域を私的自治の世界に留めておくべきか否か。このことは、行政による契約的手法とか合意的手法といった現代的な法現象と法律による行政の原理とをどう整合させるのかというやっかいな問題とも関連してくると思われるが、契約的手法といったものを何でも安易に拡張するがごときことは慎むべきなのはいうまでもない。しかしながら、現代社会において発生する、より柔軟で積極的な行政活動に何らかの歯止めをかける必要は認められるとしても、あまりに厳格な歯止めは「角を矯めて牛を殺す」ことにもなりかねないのではなからうか。現代行政、特に都市づくりに関する行政においては、自治体が住民の創意を尊重しつつ、利害を調整しながら自主的ルールを積み上げていくことによって「都市の管理者」として積極的に責務を果たすことが必要であって、このことが地方自治の本旨にふさわしいことであると考えべきではないか⁽²⁴⁾。ここでの問題は、住民の合意形成手続が適正かどうかにつきると思われる。

荒教授は、現代行政の量的、質的増大の傾向に対し現実の立法・行政・司法機関がついていけない状況では、国民の権利・自由の保護のため行政権力の抑制原理として機能を果たしてきた法律による行政の原理が、積極的な実状に応じた個別的権利保護にとつての足枷となりかねないと指摘し、さらに、住民、利害関係者自らがそれぞれの必要に応じた規制を行なうことは、現代行政の原

理である民主主義の根源に立ち帰るものであり、かかる規制を単に明文上の根拠がないからとの理由でその法的価値を無視することは本末転倒するものと述べる。確かに、現代都市社会においては法律による行政の原理がかえって「足枷」となりかねず、「本末転倒」させずに住民の自主的規制を行政が積極的に汲み上げていくことも必要であろう。そしてそこに、都市づくりにおける公私の連続性ないし「地域ルール」の中間的性格の是認といった視角が存在するように思われる。むしろ、行政の恣意を通用させるということではなく、荒教授も強調しているように民主的手続は不可欠であろう。

両説の基本的視角に着目して次のことがいえないか。森田教授は、公法上の契約論の射程という課題を追求する過程で建築協定の法的性質を検討しているのに対し、荒教授はまちづくりという特殊な範疇でこの問題を捉えていると思われる。そのため後者は、住民によるルールを自治体が積極的に公的なものとして認知し、公法的規制に引き上げて支援する必要があるという結論に至ったと。

2 法的性質

建築協定は、準条例という言葉が適当かどうかはともかく、荒教授のいうように公法的なもの、あるいは少なくとも単なる私法上の契約に留まらないものとする。その理由は第一に、公告・縦覧のような手続を、「強められた効果」を与えるためだけに課していると考えるのは無理があることである。全員合意制の上に、さらにそれらの手続を課するのは「屋上屋を架する」⁽²⁵⁾ ことにほかならず、それらを要するとする合理的な理由があるはずであろう。それは、建築協定が用途地域等の都市計画を補完するものと位置づけられ、公法的な規制に準ずるものとみなされているからではなかろうか。また認可制についても同様に考えられよう。第二に、効力発生後の土地所有者等となった者にも効果が及ぶとされていることであるが、これはさらに、一人協定制の導入により「強められた効果」とだけはいえなくなったと思われる。

一人協定は主に宅地分譲業者に担われているが、これはもはや全員合意の契約とは相いれないものとなっているというべきではないか。この制度が実質的に地区計画と類似するものとなっていることは想起されてよい。第三に、過半数の同意という協定廃止の際の要件である。過半数でよいとする要件の存在は契約の本質に係わるものといえるが、これはどう説明されるのであろうか。

ところで、全体の規定からみると、全員合意の規定はやはり違和感を抱かせるものである。しかしながら次のように考えることもできよう。全員合意制ではなく、区画整理組合の設立要件と同様の3分の2ないし4分の3の多数決に緩和することが、過去の改正案の審議過程において論ぜられたが、結局財産権侵害のおそれありとして実らなかった。このような経緯からすると、建築基準法制定の際だとなおさらこれをクリアすることなどできなかつたと推測されよう。つまり、その当時では全員合意という慎重な手続を課すことによって初めて公法的規制に引き上げることができると考えられていたために、全員合意制が採用されたにすぎないと思われるのである⁽²⁶⁾。そうであれば、全員合意制のみを捉えて建築協定を私法上の契約とするのは短絡かもしれない。立法論としては、財産権尊重の趣旨はわかるものの全員合意制までの必要があるとは思えないこと、また過半数同意の廃止要件とのインバランスが不合理であることから、全員合意制は改めるべきと考える。

3 実効性の確保

建築協定が建築確認等のシステムにのってくるかどうかについて簡単に述べておく。荒教授は建築協定を準条例的性格を有するものとし、建築協定と条例を一体的なものとして、建築確認等の適用対象に建築協定も含められると解するのであるが、建築基準法6条が「法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定」とある以上、含みえないのではなかろうか。準条例的性格をもつからといって適用対象に入れるのは文理上無理があり、論理解釈によっても難しいと思われる。また協定と条例を一体的なものとして6条の「条例」に入れる

のも技巧的にすぎると思われるからである。

四 札幌市にみる建築協定の実態

全国的にみると建築協定の認可件数は1990年9月末現在で2,261件となっている⁽²⁷⁾。以下札幌市の実態をみていくことにするが、その前に建築協定に対する同市の認識についてふれておく。建築協定はあくまで私法的な契約であるとされ、都市づくり施策の1つとしてそれを位置づけるという方針はとっていない⁽²⁸⁾。「皆さん自ら自主的に一定の建築ルールを定めて、それを運営していく制度」⁽²⁹⁾と述べるのである。

1 建築協定の締結状況

現在札幌市において認可を受けている建築協定は3つだけである。これらは全て一人協定であり、宅地分譲に伴って締結されたものである。協定数の点で、また住民自らが結んだものではなく宅地開発業者（2つが民間、1つは北海道住宅供給公社である）による一人協定であるという点で、建築協定が活発に利用されているとはいえない状況にある。たとえば横浜市においては現在緑区一区で協定締結件数が80件に近く、市全域では1987年末現在で169件である⁽³⁰⁾。もっとも、横浜市は以前から積極的に協定締結の指導・誘導を行っており、またまちづくりに対する住民の意識も伝統的に高いと思われるため、このような先駆的なところと一概に比較することはできないが⁽³¹⁾、さらに大阪府を例にとると、大阪市で10地区、堺市で19地区、高槻市で13地区、茨木市で6地区において、府全域では173地区において協定が締結されているのである（1993年4月1日現在）⁽³²⁾。

2 建築協定の内容

建築協定書は、市発行のパンフレットに示されている「建築協定のモデル例」に概ね忠実に作られているので、建築物に関する基準の概要だけを示しておく⁽³³⁾。

(1) 琴似タウンハウス建築協定

認可年月日は1981年5月29日、区域面積は6,939平方メートル、協定期間は20年、戸数は71戸、用途地域は2種住専である。建築物に関する

基準は以下のとおりである。①建築物の構造は枠組壁工法とする。②建築物の用途は専用住宅とする。③敷地、位置、形態、意匠は現状のままとする。ただし意匠については、協定運営委員会が景観を乱すおそれがないと認めた場合はこの限りでない。

(2) にしおか望陽台タウンハウス建築協定

認可年月日は1985年5月11日、区域面積は11,008平方メートル、協定期間は10年、戸数は52戸、用途地域は1種住専（協定締結時は2種住専）である。建築物に関する基準は以下のとおりである。①建築物の用途は長屋住宅、付属建築物、集会所、自転車置場、ごみ集積場とする。②建築物の高さは10メートル以下とする。③建築物の外壁等の面から道路境界線までの距離は2メートル以上とする。④容積率は10分の6以下とする。⑤建ぺい率は10分の4以下とする。⑥風除室の増築は一定の範囲内とする。⑦別棟の物置の増築は1住戸当たり5平方メートル以内とする。

(3) 北の住まいコミュニティ丘珠地区建築協定

認可年月日は1987年2月13日、区域面積は4,166平方メートル、協定期間は20年、戸数は18戸、用途地域は1種住専である。建築物に関する基準は以下のとおりである。①建築物の敷地面積は200平方メートル以上とする。②北側区画内の建築物の壁等は原則として北側の道路境界線から3メートルのところに位置させる。③建築物の高さは造成地盤面から10メートル以下とし、かつ、階数は地階を除き2以下とする。④建築物は十分、断熱・気密的な構造とする。⑤建築物の用途は一戸建専用住宅（二世帯住宅も含む）、診療所併用住宅、これらに付属するものとする。⑥建築物の屋根は均整がとれ、勾配は隣地住宅との調和を図るものとする。⑦建築物の平面形態は原則として凹凸のない矩形とする。⑧建築物の色彩については、屋根は黒、茶、これらの周辺色、また外壁は淡い暖色系、これの周辺色とする。⑨付属建築物の形状、意匠等は協定区域全体との調和を保つものとする。⑩へいの高さは1.2メートル以下とし、道路境界線側は全戸統一の材料、デザインとする。

3 建築協定制度の運用実態

札幌市ではパンフレットは作成しているものの、建築協定に関して住民を啓発・指導するといった取組みは特にしていないようである⁽³⁴⁾。住民から相談があれば応じるが、あくまでもその締結は住民が自発的に行うものであって、市は申請が出されたものについては認可をするということであろうか。同市はかねてより地区計画を活用した都市づくりを進めているが、計画的な市街地開発についてはそれで十分であって、手間や効果を考えると建築協定を指導するよりも地区計画をかけた方がよいという判断をしているのかもしれない。もっとも計画的開発の側面ではそのとおりであるが、既成市街地の環境を維持ないし整備する必要があるのもあって、特に既成市街地における建築協定型（後述）の地区計画がどのような状況にあるのかも考え合わせて総合的に判断する必要がある。もししていないなら——あるであろう。場合によっては建築協定の有用性が再評価され、それを都市づくり施策の一環に位置づけることも考えられないではないのである。

合意形成に関しては、現状のものは全て一人協定なので問題はほとんどなかったようである⁽³⁵⁾。一人協定が3か所しか成立しておらず、住民からの相談もほとんどないということから、そもそもあまりニーズがないようにも思えるが、自治体の取組みいかんでそれが現れてくるということも考えられる。そのことには、札幌市は歴史が浅く、従来から比較的計画的な都市づくりが行われてきたことや、市民自体が特に首都圏の住民に比べておとなしいということが関係しているのかもしれない。いずれにしても、一人協定は締結されているのにそれ以外の協定が1つもないことから、既成市街地では、少なくとも行政の指導なしには合意形成が難しいということが推測される。協定の効力発生後の住民の反応は、一般的なものはともかく、これに関するアンケート調査等は行われたことがないので不明である。建築協定が私法上の契約とされている限り認可後はタッチする必要がなく、行政側からいえばそこうまみがあ

るのかもしれない。しかしながら建築確認との直接の連動ではないが、協定区域内での建築確認の際、協定運営委員会の承認を示すように実務上行政指導が行われているようではある。

4 実態からみた建築協定の問題点

実態上の問題を指摘するにはデータが不足しているが、他の文献が述べていることも勘案して指摘すると次の2点になる。第一に合意形成の難しさである。特に既成市街地における合意形成の難しさが推測されるが、全国的にみても一人協定の締結件数の伸びはめざましく、これに限らず既成市街地よりも新規市街地における建築協定の方が圧倒的に多いことから、そういえる⁽³⁶⁾。一人協定は別にして、一般の建築協定制度は合意形成上の問題から機能不全に陥っていると指摘できるのではなかろうか。また、虫食い状の建築協定が問題にされることがあるが、これも全員合意の難しさを物語っている。虫食いでもないよりはましかもしれないが、一部の反対者によって地区全体に規制がかからないというのでは、良好な住環境を維持・形成するという目的が相当減殺されてしまうのは明らかであって、全員合意制に疑問が生じることとなるのである。

第二に、札幌市において協定の実効性が確保されているかどうかについてのデータは明確な形では存在しないが、実効性確保の問題が考えられよう。民事的な手段によって実効性を確保することは事実上極めて困難である。運営委員会に経費や能力、時間的余裕の点において限界があることはいうまでもなかろう。このような限界から協定違反が続出し、せっかくの建築協定の意味が損なわれるとすれば、一定の公的な関与が要請されるところであろうが、行政指導には限界がある⁽³⁷⁾。もっとも、実効性確保の問題は建築行政一般にみられるものであることは述べておかねばならない⁽³⁸⁾。

II 地区計画制度とその実態

一 地区計画制度創設の背景

1919年の旧都市計画法に代わって1968年に新

都市計画法が制定されたが、それは、全国的に問題となっていたスプロール現象を食い止めることを主眼とするものであった。しかし、市街化調整区域においてはその目的の達成に一定の効果をあげたものの、市街化区域においては良好な都市環境を形成できたとはいえず、制定後10年あまりにして、微調整に留まらない、新たな制度を用意するような改正の必要に迫られることとなった。それが、地区計画制度の創設された1980年の改正である。その創設の背景を探るためには1968年都市計画法の問題点をみておく必要がある。

1968年に改革されたのは次の3点である⁽³⁹⁾。すなわち、①区域区分制の創設、②開発許可制度の導入、③用途地域制の細分化・改善である。これらが前向きの部分としてあげられるが、それぞれに問題点が残された。まず第一に、そもそも市街化区域が諸々の圧力によって広大な範囲にわたり線引きされてしまったことである。当初は計画的開発のための4つの区域指定が考えられていたが、結局「二区分型」に後退し、さらに自治体が、公共施設を整備する見通しがあるとはいえない範囲さえも市街化区域に取り込んだのである。これがスプロールを止められない最大の原因となった。第二に、開発許可制度における開発行為の概念規定が不十分であったことである。開発行為は建築行為の前提としての土地の区画・形質の変更と限定された上に、市街化区域における0.1ヘクタール以下の開発行為は開発許可が不要とされたために、都市施設がないところへの「バラ建ち」や「ミニ開発」を促進してしまった⁽⁴⁰⁾。第三に、用途地域制が専用化・詳細化の点で不十分であったことである。それは土地利用の交通整理を果たすには役不足であって、住工ないし住商混在等の問題を引き起こした⁽⁴¹⁾。また容積率制限の全面的導入も付け加えて考えると、それも、既得権への配慮から高い数値を規定したために、大幅な「建築の自由」を保証する結果となってしまった。

スプロール現象が十分コントロールされず、日照問題やミニ開発問題が頻繁に生じた背景には以上のことがあったのである。そこで、市街化調整

区域の二重線引きや逆線引きが議論され、あるいは指導要綱による緊急避難の方策が対応することとなったが⁽⁴²⁾、ついには、審議会の答申を受けて都市計画法が（建築基準法も）改正され、ミクロの建築確認とマクロの計画との間の「地区レベル」で土地と上ものを一体的・総合的に捉える、地区計画制度が創設されることとなったのである。

二 地区計画制度の概要⁽⁴³⁾

地区計画とは、建築物の形態、公共施設の配置等からみて、一体として区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の街区を整備・保全するための計画であり、次の要件のいずれかに該当する区域について定められる。すなわち、①市街地開発事業等が行われる、または行われた土地の区域（事業関連型）、②現に市街化しつつある、または市街化することが確実と見込まれる土地の区域で、不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの（スプロール防止型）、③優れた街区の環境が形成されている土地の区域（環境保全型）である（都市計画法12条の5第1項）。地区計画の内容としては、その種類、名称、位置等（12条の4第2項）の他、方針や地区整備計画が定められる（12条の5第2項）。地区整備計画には次のもののうち必要な事項が定められる。①地区施設の配置・規模、②建築物の用途、容積率の最高限度または最低限度、建ぺい率の最高限度、敷地面積または建築面積の最低限度、壁面の位置の制限等、③土地利用の制限に関する事項で政令に定めるものである（同3項）。特筆すべきは、建築物等の形態・意匠の制限またはかき・さくの構造の制限までも地区整備計画に定めうるとされている点である（都計令7条の5）。

地区計画に関する都市計画を定める者は市町村である（15条1項）が、政令で定める地区施設の配置、規模等については都道府県知事の承認を受けなければならない（19条2項）。地区計画の案は、意見の提出方法等について条例で定めるところにより、区域内の土地の所有者その他利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとされて

いる(16条2項)。

地区計画に関する都市計画制限は次のとおりである。第一に、区域内において建築行為等を行うとする者は、行為の種類、場所、着手予定日等を市町村長に届出なければならず(58条の2第1項)、市町村長は、届出に係る行為が地区計画に適合しないと認めるときは、設計の変更その他必要な措置をとることを勧告することができる(同3項)。第二に、予定建築物等の用途または開発行為の設計が地区計画の内容に即して定められていることが、開発許可の要件となった(33条1項5号)。第三に、建築物の敷地、構造、建築設備または用途に関する事項で地区計画の内容として定められたものを、市町村は条例でこれらに関する制限として定めることができる(建築基準法68条の2第1項)。

三 地区計画の特徴

地区計画制度の特徴の第一として、まず市町村の主導性があげられるが、他の都市計画では計画策定権者はどうなっているであろうか⁽⁴⁴⁾。もっとも基本的な都市計画である線引きはもとより、地域地区についても重要なものはすべて国の機関たる知事が定める。市町村は、広域的でない地域地区と広域的でも根幹的でもない都市施設に関するものを定めうるにすぎず、概して都市計画策定の主体ではないといえる⁽⁴⁵⁾。このような状況からみると、地区計画の策定権限が市町村にあることの意味は重要であろう。都市計画一般についてできるだけ市町村に分権することが必要と思われるが⁽⁴⁶⁾、少なくとも地区レベルの計画の策定権限が地元の意思が反映しやすい市町村にあるのは、望ましいことといえよう。市町村はその策定を通じて、住民の意思を反映した地域性のあるまちづくりが可能となる。

第二に、計画立案段階における住民参加である。通常、立案作業はほぼ完全に行政が行い、住民の参加は縦覧に続く意見書の提出に留まる⁽⁴⁷⁾。また審議会による民意の反映も考えられないではないが、その機能不全はよく指摘されている⁽⁴⁸⁾。その

中で、早い段階での住民参加が規定されている地区計画は注目に値しよう。そしてこの合意を基にした地区計画は、民法上の相隣関係や任意のまちづくり協定と、より公的かつ剛構造の都市計画との連続性を示す、あるいはそれらの中間に位置するものとみることができるようと思われる。

届出一勧告という実効性確保手法が採用されていることが第三の特徴である。勧告というのはいわゆる行政指導であって、一般にソフトではあるが頼りないものと思われるであろうが、この手法の採用は宅地開発指導要綱の効果の高さに影響されたせいかもしれない。他の都市計画では、許可、罰則、命令といった伝統的な固い手法がとられているが、これと比べると勧告制の採用は極めて興味深い。この手法がもたらす法現象を、都市法領域における中間的な法現象の1つに数えることができそうに思われるからである。なお、勧告制に留めずより強い効果を賦与したいときは、建築規制条例による建築確認等との連動も選択しうるとはすでに述べた。

次に、多段階の構造が明確に採用されていることがあげられよう。地区計画には段階の異なった3種類の態様、すなわち①方針のみのもの、②さらに地区整備計画が定められたもの、③それらに加えて建築規制条例が定められたものの3つがあつて、たとえば最初は方針のみが定められ、期が熟すに伴って地区整備計画が定められ、次に建築規制条例によるさらなる強化が図られるというような、時間的推移が想定されている。また同時に、それは効果が強められていく過程でもあつて、効果に差のある計画の3つのありようが選択できることになる。地区計画は、時と場合に対応した選択可能性や柔軟性を備えているといえよう。

最後に、他の都市計画であまり考慮されているとはいえない、計画の内容に関する特徴をあげよう。地区計画はいわゆる詳細計画⁽⁴⁹⁾であるが、前述のとおり、かき・さくの構造、建築物等の形態や意匠の制限を定めうるというように、容積率や用途制限からさらによりソフトな面にまで踏み込んでいるのである。これによって、地区レベルの

きめの細かい住環境の整備が可能となる。

四 地区計画制度の問題点

導入にあたり範をとったとされるドイツのBプラン（地区詳細計画，Bebauungsplan）との比較を加えつつ，地区計画制度の問題点にふれたい⁽⁵⁰⁾。まず第一に，都市計画の体系における地区計画の位置づけをめぐる根本的な問題点があげられる。ドイツでは建築不自由の原則の下，Bプランが策定されて初めて開発が可能になるのに対し，わが国では建築自由の原則の下，前述のように地区計画の適用対象区域が限定された上，その策定は義務でなく任意である。そのため，前者にあつてはBプランの策定が土地所有者にとってプレミアムを意味するのに対し，後者にあつては地区計画の策定が土地所有者にとって新たな負担を意味することになる。

第二に，第一の問題点を前提にそれと重なることによって成立可能性を縮減させることになる問題点であるが（つまりこれ自体が問題なのではない），合意形成の重視に係わることである。早くも立案段階において，土地所有者の他，地上権，賃借権，抵当権等を有する者の意見を求めなくてはならない（都市計画法16条2項，同施行令10条の3）ことから，利害の錯綜や意見の対立を調整することが極めて難しくなるのである。新規開発地以外では，そもそも市町村が地区計画を策定しようとする意欲を失ってしまうかもしれない。

第三に，Bプランでは，計画そのものを保証し，実現する手法が豊富に与えられ，強力な規制力を発揮しているのに比べ，地区計画は「選択科目」である上に，届出一勧告という行政指導を主体としたソフトな誘導手法が与えられているにすぎないため，「お願い行政」の限界に見舞われざるをえない。建築規制条例による実効性の強化にしても，制限事項を定めるにあたって厳格なしぼりがかかっているため（建築基準法68条の2第2項），さしさわりのない制限だけ条例で定めるといふことになりがちである。

第四に，ドイツでは，公共施設の整備について

土地所有者等に応分の負担を求める等，計画実現をめぐる経済的負担に関して詳細な配分ルールが確立されているのに対し，わが国ではおおまかにしか規定されていないことがあげられる。

五 札幌市にみる地区計画の実態

1 住区計画

札幌市の地区計画の実態に入る前に，地区計画制度と類似した機能をもつ住区計画とその地区計画への移行についてふれなければならない⁽⁵¹⁾。札幌市は1973年に，著しい人口増加に対応した計画的市街地形成の誘導を図るため，市街化進行地域の約12,700ヘクタールを「住区」に分割して学校，公園，道路の配置計画を定めた住区整備基本計画の策定を行った。住区とは，面積100ヘクタール，人口1万人を標準として設定されるものであるが，将来の市街化の発展動向を考慮しながら，鉄道，河川，幹線道路，行政区画等によって，市街化進行地域が116の住区に分けられ（1993年2月現在で住区は130），1住区につき1小学校，1近隣公園が，2住区に1中学校が，数住区に1地区公園が配置されたのである。この計画が，地域開発および公共施設整備の指導指針として秩序ある良好な市街地形成の誘導に寄与してきたといえる。

しかし1975年頃から，開発面積のミニ化と敷地面積の細分化による行き止まり道路の増加の傾向がみられ，行政指導による計画道路の確保に限界がみえ始めてきたことから，法的裏付けによる計画規制の必要性が増大してきた。そこで，住区計画道路の具現化を図るために，また敷地の細分化と建物用途の混在等による居住環境の悪化を防止し，町並み景観にも配慮したまちづくりを進めるために，1981年から地区計画制度の積極的活用が図られることとなった。住区計画は，地区計画導入以前における地区計画的な自治体行政事例の1つとみることができるが⁽⁵²⁾，現在でも宅地開発要綱と結びついて有効に機能している⁽⁵³⁾。住区計画の地区計画への部分的移行は，より詳細かつ実効的な都市づくり手法への進化であると捉えるこ

ともできよう。

2 地区計画制度の導入

1980年、都市計画法改正と同時にプロジェクトチームが発足し、地区計画制度導入について次の結論が得られた⁽⁵⁴⁾。①もみじ台団地について、建築協定が1981年7月より順次期限切れになることから、早急に地区計画制度を導入し、良好な住環境の維持・保全を図る必要がある。②住区整備基本計画については2号区域として今後検討する必要がある。③年間100ヘクタール前後行われている開発行為や土地区画整理事業については、建築協定型の地区計画を積極的に導入する。これらの検討結果に基づいて、1981年12月、地区計画の手続条例が制定された。1982年3月から4月にかけて計23回にわたる地元説明会やアンケート調査を実施し、同年7月手続条例に基づく原案の公告・縦覧を行った後、1983年1月都市計画決定が行われた。この間、他の数地区についても平行して作業が進められた。

3 地区計画についての認識と取組み

第3次札幌市長期総合計画では、「快適な市街地環境の創出」の項に地区計画は記載されており、良好な居住環境保全のための手法として認識されている⁽⁵⁵⁾。その下位計画である第2次5年計画ではより具体的に、「快適で良好な住環境を形成・保全するため、住民の参加のもとに、地区計画制度適用地区の拡大をはかる」としており、形成と保全の両方に力点を置いて地区計画の活用をうたっている⁽⁵⁶⁾。また地区計画策定の事業内容として、「良好な住環境を保全するため、地区計画制度の導入促進をはかる」、「住民参加によるまちづくりを支援するため、地元団体の活動に助成を行う」等と記述されている。

しかしながら、地区計画に対する認識がそこに十分現れるとはいいがたいのももう少し具体的にみてみよう。適用対象区域についての基本的な考え方は次のとおりである⁽⁵⁷⁾。5ヘクタール以上の民間の開発行為や土地区画整理事業等の事業関連区域を当面の適用対象区域とする基本方針の下に地区計画の導入を図っていく。また、良好な居住

環境が形成されている住宅団地については、住環境の保全を図るべき区域について住民の同意を得ながら適用を図っていく。さらに、既成市街地で市街地開発事業等が行われる区域や市街地の整序を図るべき地域については、事業等の適用または進行に合わせて逐次適用していくこととする。なお、「地区計画制度は、皆さんの生活している日常生活圏をまちづくりの単位として、その地区の個性や長所を生かしたまちづくりの目標や建物の建て方などのきめ細かなルールを定めて、住みよいまちづくりを行うことをお手伝いする制度」⁽⁵⁸⁾とすることから、市の地区計画に対するスタンスが窺われる。

以上をまとめると次のようになろう。総論としては、良好な市街地を形成するため地区計画を積極的に活用する。それにあたって、新規の開発については全面的に適用することを原則とするが、既成市街地については、まず住環境保全の区域については住民の同意を得ながら適用を図り、そして改善すべき地区については事業と関連させて適用を図ると。ただし決定状況からみると（後述）、既成市街地の「保全」より新規開発地の「形成」に取組みの重点があるように思われる。

4 地区計画の決定状況

札幌市の地区計画は、第一号のもみじ台団地から1993年6月10日決定の屯田団地地区計画まで64地区存在し（これを区域要件で分類したのが〔表1〕であるが説明は省略）、これらを〔表2〕のように分類してみていくことにするが、まず表の意味を説明しよう。第一に区域要件に関することである。事業関連型と環境保全型（〔表1〕参照）との違いは、事業と地区計画適用との間の時間的なずれの違いにすぎないともいえる。すなわち、事業関連型は事業の進行と同時的ないし近い時期に地区計画を適用するものであり、他方環境保全型は、過去に何らかの開発行為が行われたが、時間がたってから地区計画をかけるものなのである。そしてそれぞれをさらに細かくみていくと、事業関連型は、既成市街地の再開発事業等に付随してかけられる地区計画——これを再開発型と呼

表1 札幌市における地区計画の区域要件による分類
(単位：地区数)

区域要件別	事業関連型	事業の種類別					合計	
		市造成団地	公社公園造成団地	土地区画整理事業	民間開発行為	再開発事業		その他
		3	3	15	27	2	0	50
	環境保全型	2	1	0	1	0	11	15
	合計	5	4	15	28	2	11	65

- * 1 札幌市企画調整局計画部都市計画課地区計画係業務資料(1993.4.19)9頁を基に作成した。
- * 2 札幌市には「スプロール防止型」の地区計画は存在しないため省略した。
- * 3 事業の種類別における、「市造成団地」は市施行の土地区画整理事業を含んでおり、「土地区画整理事業」は組合施行のもののみである。
- * 4 「土地区画整理事業」と「民間開発行為」が重複している地区があり、両方にカウントしているため、合計が1地区多い。

表2 札幌市における地区計画の性格・目的による分類
(単位：地区数)

		住居系	商業系	工業系	合計
新規市街地型	建築協定型	4	0	0	4
	一人協定型	45	0	2	47
既成市街地型	再開発型	1	1	0	2
	都心型	0	11	0	11
合計		50	12	2	64

- * 1 表1および各地区の「地区計画区域別調査」(資料「札幌市の地区計画決定状況(1993.6.25現在)」)を基に作成した。

ぼう——と、新規市街地を開発する民間開発行為や区画整理事業を先導する地区計画——これを一人協定型と呼ぼう——とに分けられる。また環境保全型は、すでに良好な環境が形成されている市街地を保つていこうとする地区計画——これを建築協定型と呼ぼう——と、いわゆるペンシルビルや「低度利用」を防いで商業業務地区として今後も特化させていこうという地区計画——これを都心型と呼ぼう——とに分けられる。このように多様な種類の地区計画が入り交じっていることに気

づく。そこで、区域要件による分類よりも、さらに細かく上の4つのように地区計画の性格による分類を行ったほうが実態がよくわかり有益であると考えられる。これが[表2]の左辺の分類である。

第二に、[表2]の上辺の分類は、めざしている地区が住居系なのか、商業系なのかといった目的による分け方である。住居系とは、とにかく用途地域制における1種住専地域、2種住専地域、住居地域を含むことを基準に分類したもので(商業系用途地域を地区の一部に含んでいてもよい)、また商業系とは、住居系用途地域を含まず、商業地域、近隣商業地域だけに指定されていることを基準に分類したものである。したがって、前者は少なくとも一部は住宅地として、後者は商業地専用として利用が期待されていると一応いえる。そして工業系は工業系用途地域だけで構成されているものなので、工業業務地として利用が期待されているといえよう。

以上の説明から、[表2]が上の2つの分類軸によって、どのような性格・目的の地区計画がどれくらいあるかを明確にするものであることが理解されよう。次に、表をみるにあたっての留意点をあらかじめあげておこう。第一に、大きな意味で、再開発型と都心型が既成市街地に係わるもので(既成市街地型)、建築協定型と一人協定型が新規市街地に係わるもの(新規市街地型)といえる。その枠の中で対比すると、第二に、前者においては、再開発型が老朽化した既成市街地を再開発しようというのに対し、都心型は既成市街地を商業地として維持・促進していこうという傾向をもっているという違いがある。また後者においては、建築協定型がすでに開発・形成されている良好な住宅地等を保全していこう(建築協定の期限切れに伴いそれを地区計画によって引き継いでいく等)とするのに対し、一人協定型は新規開発を行う際に同時に地区計画もかけようとするという違い(事業との時間的關係)がある。第三に、性格・目的の組合せによる地区計画の類型として、どこが弱いか、あるいは空白かがみえてくるはずであ

る。そして、再開発するほど環境が悪化しているわけでもなく、都心の商業地区や事業と同時の新規開発地でもないところが市域の大きな部分を占めており、このような地域に地区計画をかけるとすれば、現状が良好とまでは必ずしもいえないにしても、ある程度の部分が建築協定型に含まれると思われるが、ここに地区計画が適用されているか否かをみるのがとりわけ重要と考えられる。そこへの適用の有無が、地区計画の成立可能性（合意形成の困難さに係わる）や、都市づくりという目的における地区計画の有効度を判定するときの1つの基準になると考えられるからである。

(1) 建築協定型

建築協定型は4地区あるがすべて住居系である。この型は、区域要件における環境保全型のうち、事業関連ではない11地区〔表1〕のその他に当てはまる）を除いた地区全てと一致する。この型は、自治体主導の実情があったとしても、住民が自ら用途地域制よりも規制の強い上乘せ基準を選び、より高次の快適さを享受するために地区計画というルールを持ち込んだという意味で、他と比べて「地域ルール」にもっとも適合的と思われる。4地区のうち3地区⁽⁵⁹⁾が隣接しており比較的広い住宅地を形成しており、また2地区は当初から建築協定が結ばれ、良好な住環境が維持されていたという共通点を有する。4地区に共通するのは、事業主体は多様であるが、昭和40年代から50年代にかけて住宅地造成が行われた沿革である。そしてこの4つは、造成当時の環境を維持するべく地区計画適用となった数少ない幸運な地区であるといえよう。ただし用途地域制において、地区のすべてないしほとんどが1種住専に指定されていたために、相当程度環境が維持されてきたのであって、地区計画はさらに良好な環境をめざそうとして使われたとみるべきかもしれない。

(2) 一人協定型

一人協定型は、区域要件における事業関連型の中から再開発事業関連を除いた地区全てに当てはまる。この型は全64地区中、47地区を占めており、札幌市における地区計画の中心的な使い方

あるといえる。これは、市側で新規開発については地区計画を条件とした開発の方針を取っているためと思われる。ただし開発業者側も付加価値が与えられることを見越してもいよう。その意味で、この型は建築協定制度における一人協定に類似している。この型の多くは民間開発行為によるものであり、区画整理事業関連がそれに続き、また47地区中45地区が住居系であるが、2地区は工業系である。

次に、工業系の地区はさておき、主流である一人協定一住居系型（一人協定型で、かつ、住居系であることからこう呼ぶ。以下同様）について詳細にみておこう。これらは少なくとも地区の一部は住宅地として予定されている地区計画であるが、住宅地としての性格が各地区内でどれだけの比重を持っているかは様々である。そこで、住宅地の細区分地区のみで構成されている地区計画（単独型）、住宅地の細区分地区と商業地のそれとが複合している地区計画（住商型）、住宅地の細区分地区と工業地のそれとが複合している地区計画（住工型）、そして住商工が複合している地区計画（住商工型）の4つのタイプに分け、併せて各地区の細区分が幾つなされているかを〔表3〕に従ってみることにするが、その前に説明が必要であろう。地区整備計画の対象となっている区域が、さらに詳しく性格を規定された幾つかの地区に地区整備計画によって細区分されてできているのが細区分地区である。それは、性格・用途を反映して「一般住宅地区」とか「駅前センター地区」といった名称を持っている。そして、それぞれの用途・性格に対応した制限が地区整備計画に定められて

表3 一人協定一住居系型の細分類

	単 独 型 (住宅地のみ)				複 合 型							
					住 商 型			住工型	住商工型			
細区分地区の数	1	2	3	4	2	3	5	6	7	15	3	7
地 区 数	5	12	4	1	4	6	7	2	1	1	1	1
合計地区数	22				21					1	1	

* 1 各地区「地区計画区域別調書」（資料「札幌市の地区計画決定状況（1993.6.25現在）」）から集計した。

いるのである。次に、住宅地の細区部地区という
ような言い方についてであるが、上でいう住宅地
とは、「低層専用住宅地区」や「集合住宅地区」等
と、概ね住宅地系の名称がつけられている細区分
地区のことを、商業地とは、「業務地区」や「駅前
センター地区」等といった、商業地系の名称が
つけられている細区分地区のことを指す。工業地も
同様である。

それではまず、一人協定一住居系型を全体的に
みると単独型と複合型（住商型、住工型、住商工
型を併せた類型）がほぼ半数ずつになっているこ
とがわかる。しかし複合型の中では住商型が圧倒
的多数を占めており、住工型と住商工型はそれぞ
れ1地区のみであるため、結局、単独型と住商型
が一人協定一住居系型の典型であるということが
できる。個別にみると、単独型は概ね商業用ビル
等が地区内に存在しない地区であり、一般的に住
宅地としてはもっとも良好な環境をめざすものと
いえよう。ただし程度に差があり、たとえば細区
分地区数が1つだけのものは、用途地域が1種住
専である上に低層住宅地区として種々の規制が
かかっているが、細区分地区数が増えてくると、用
途地域でいう住居地域並の細区分地区が混在する
傾向があり、商業系の要素も加味されることにな
る。細区分地区が2つあるものももっとも多い。
次に住商型をみると、細区分地区数が2つのもの
から15のものまで幅広いことがわかる。住商型は
地区計画の区域面積が比較的広いのが特徴であ
る。逆にいえば、面積が広いからいろいろな性格
を持つ細区分地区が存在できるのであろう。細区
分地区をみると、住宅系はもとより、「近隣セン
ター地区」や「沿道サービス地区」、「レクリエ
ーション地区」等があり、多様な機能分担をして
いることがわかる。住工型と住商工型の説明は省略
する。

(3) 再開発型

再開発型は、区域要件における事業関連型のう
ちの再開発事業関連の2地区だけであり、札幌市
では例外的な型といえよう。両者とも豊平川に面
した都心に近い地区である。この型は、既成市街

地を再開発する事業の計画を補完する手法に地区
計画が使われていることに特徴がある。再開発事
業はそれのみで完結できる体系を持っているた
め、地区計画は必ずしも必要とされないとされる
が、少なくとも住居系を含む再開発の場合は、
将来像にむけて地区を明確に誘導していくために
その活用が望まれることも多いと思われる。2地
区は商業系、住居系にそれぞれ分類される。前者
は用途地域も近隣商業地域に指定され、商業地区
として期待されているが、後者は「商業業務地区」
のほかに「高度利用住宅地区」という細区分地区
を持ち、商用ビルやマンションが立地されるよう
な地区をめざしているようである。

(4) 都心型

区域要件における環境保全型のうち、先にみた
建築協定型の4地区を除いた11地区が都心型に
当てはまる。都心型と建築協定型は、同じ環境保
全といっても「環境」の意味が全く異なっている。
都心型は、以前から都心的ないし「駅前」的機能
を発揮していた商業系地区をそのような環境とし
て今後も維持ないし純化しようとするものである。
こうした意味では再開発型と似通っており、
違いはただ、再開発事業と直接的に関連している
かどうかだけであって、両方の型を既成市街地型
として一括して把握した方がわかりやすく、これ
と、建築協定型と一人協定型を一括した新規市街
地型とを大きく比較した方が、都市づくりにおけ
る地区計画の位置や機能をみる上ではむしろわか
りやすいかもしれない。もっとも「新規」と「既
成」を分けるのも、微妙であることはいうまでも
ない。いずれにしてもこの型は、「地域ルール」の
形成がみられる地区計画というより、都市全体の
見地から都心機能の担い手として規定された類型
であるといえ、また再開発型もそれに近いとい
うことができよう。

(5) まとめ

「地域ルール」の視点から住居系に絞って検討を
まとめておきたい。まず一人協定型が多数を占め
ていることである。このことは、利害関係がまだ
錯綜していない新規宅地分譲地等では地区計画が

成立しやすいことを表していると思われる。それに比べて、良好な住宅地として形成されているため、一見利害が一致しやすいと思われる建築協定型が4地区しか成立しておらず、それならば、商業地や再開発事業関連の地区を除いて市域の大部分を占める、現存の建築協定型の4地区よりは古い既成の住宅地に、地区計画ができないのも当然と思われることである。つまり、新しく開発される地区以外では地区計画が成立するのは困難であり、これはすなわち、既成市街地でルールづくりをすることの難しさと、本来1つの役割としてそれを推進すべき地区計画制度の欠陥を表していると推測される。もちろんそれを補正できるかどうかは自治体の運用上の工夫しだいでもあるが、そこに適正な住民合意形成を進めるしくみづくりが求められる契機があるように思われる。ただし以上の静態的な分析のみで結論づけるのは勇み足であろう。そこで次に、このような地区計画の決定状況をもたらす構造を探るため策定過程をみることにする。

5 地区計画の策定過程

(1) 全体的な流れ

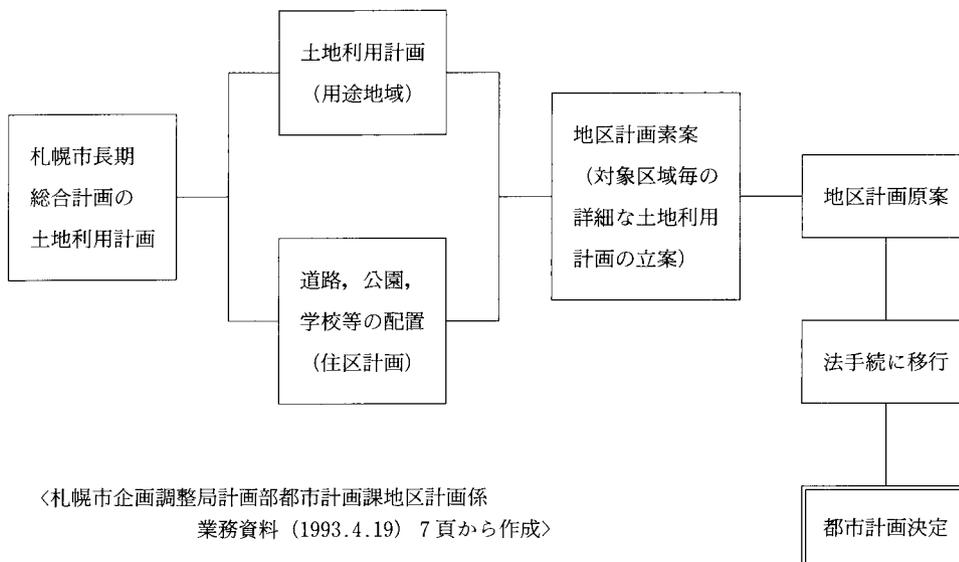
札幌市における地区計画の進め方は〔図1〕のとおりである⁽⁶⁰⁾。まず上位計画として長期総合計

画の土地利用計画があり、その下に用途地域と住区計画（前述）が定められる。地区計画はさらにそれらを詳細に計画する土地利用計画として位置づけられる。大きな流れでみれば、地区計画の素案が原案へと進み、さらに原案が都市計画決定に進んでいくということになる。もう少し詳しくいうところである。地区計画の素案は基本的には担当課によって練られ立案されるが、各区域要件に当てはまる地区に応じて住民や区画整理組合、開発業者の意見を汲み上げながら調整が行われ同意が調達されることによって素案が地区計画の原案となる。その後初めて公告・縦覧・意見書提出等の手続に移行して都市計画決定に至る。つまり、条例と法が予定する手続より以前に実質的な手続が進められていることになる。地区計画の原案以降の流れは一般的なものと思われるが、原案が確定する以前の段階における策定過程に札幌市の独自性が出ていると思われるため、次に区域要件ごとにそれをみることにしよう。

(2) 事業関連型の策定過程

事業関連のうち区画整理事業や市街地再開発事業等を除く開発行為関連の場合に特に興味深い方式をとっていると思われるため、これに焦点をあてる。まず、市の内部方針である「開発事業にお

図1 札幌市における地区計画の進め方



ける地区計画適用の基本的考え方について」(以下「考え方」という)において、「札幌市宅地開発要綱第7条及び同施行細目第4条の規定に基づき、市街化区域内及び市街化調整区域のうち、札幌市都市計画法施行細則第8条の2により、市長が指定した区域(以下「指定区域」という。)内で行う5ヘクタール以上の開発事業については、開発後の建築行為を適正に誘導するため、開発計画に基づく土地利用計画を基本としつつ地区の特性に応じて北国にふさわしい良好な居住環境の形成と調和のとれた一体的な市街地形成が図られるよう、開発者との協議により地区計画を定め」とされている。そして宅地開発要綱の7条2項では、「施行者は、開発区域の土地利用計画を作成するに当たり、本市が地区計画を推進している趣旨を尊重し、良好な居住環境の形成に努めるものとする」とあり、同施行細目4条では「開発地域の面積が5ヘクタール以上の開発事業にあつては、施行者は、地区計画の適用などの住環境の保全に関する協議を市長と行うもの」とされている。また「考え方」では、「指定区域においては、市街化区域編入後、速やかに地区計画を適用するため、開発者との協議により、予定される地区計画の内容を基本とする住環境保全の協定(札幌市と開発者とで締結される任意協定)を開発行為の許可申請までに締結」することとされている(指定区域における地区計画導入フローは[図2]のとおり)。

このように、指定区域内で開発行為を行う場合は地区計画策定の方針を尊重せねばならず、また上記の協定を結ぶこととされているのである。つまり、事実上地区計画策定が開発の条件とされていることになり、それにより市は地区計画の成立を新規開発地の広範な領域において可能にしているといえよう。なお法定事業関連の場合も、当該区域に地区計画の必要があるときはそれを事業と連動させる方針がとられているようである。

(3) 環境保全型の策定過程

環境保全型は以下のとおり調整が進められる。

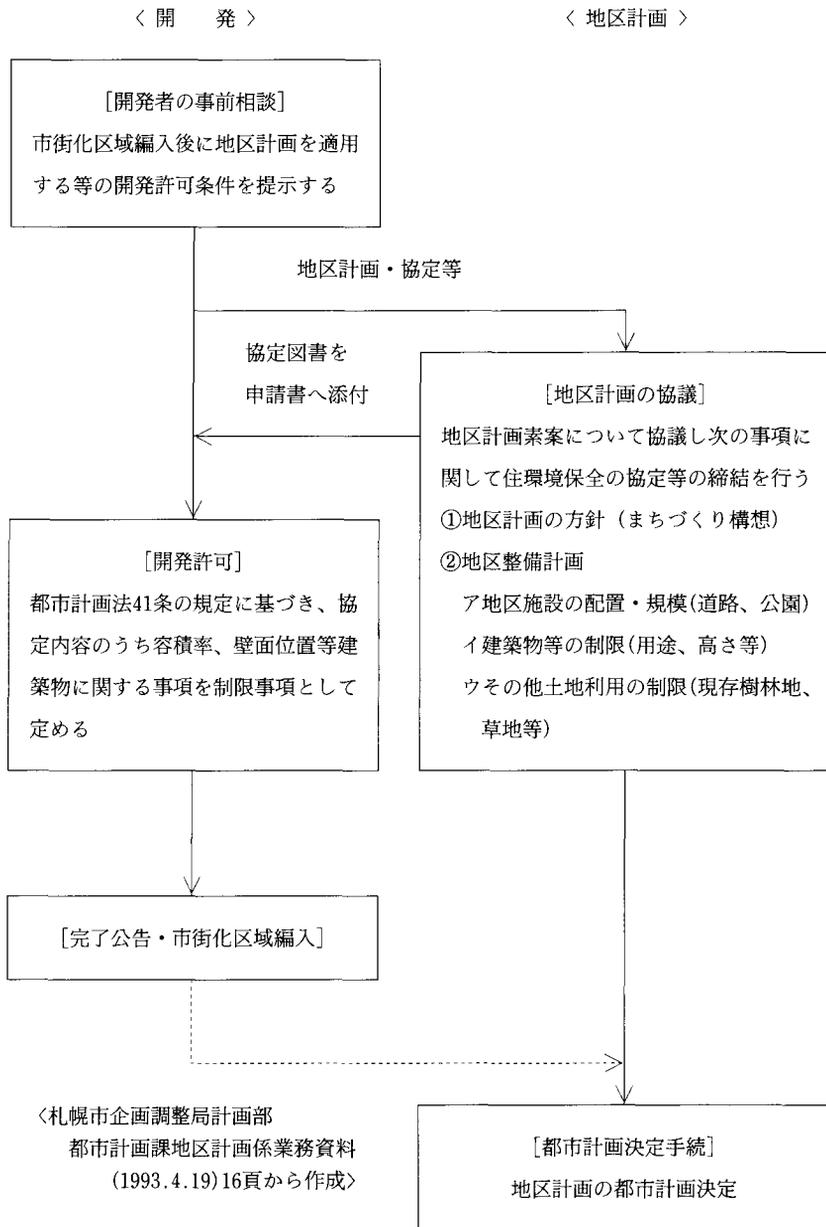
①町内会役員との協議、②現況調査・アンケート調査、③住民説明会(100~150世帯毎をめぐりに開

催)、④欠席者へ素案の送付、⑤関係権利者との同意の確認である。素案が練られ、原案となっていく法定手続前の過程で、ほぼ問題点が整理され合意形成が成立し、原案成立以降の手続条例や都市計画法に基づく手続(これにより原案が案に、案が決定へと進む)は形式的なものとなっているのが実情と思われる。そして次のような実態は興味深い⁽⁶¹⁾。地区計画適用の発意は行政側であり、住民側からの声はほとんどなく、また合意形成過程において若干の反対意見が出されることもあるが、説明によってだいたい理解が得られている。もっとも、中には意見書の提出に至ることもないではなかったが、これも話し合いによって取り下げに至ることがほとんどのようである。住民の関心の低さや合意形成過程におけるインフォーマルなやりとりの一端が窺われよう。全員合意制まではいかないにしても、かなり念入りな調整過程を経ているようであるが、そうであれば市側も、若干の反対ですむと推定されるところ(成立可能性の高いところ)を重点的にめがけて、そもそも地区計画策定を始動せざるをえないということになるかもしれない⁽⁶²⁾。

(4) まとめ

以上を決定状況の結論と関連させてまとめておこう。第一に、一般に事業関連型では、事業と地区計画を抱き合わせにする方策がとられているため地区計画の適用が比較的容易である。そのため、事業関連、特に一人協定型の地区計画が多く成立することになる。第二に、一般にすでに住民が住んでいる環境保全型では、合意形成、ひいては地区計画の適用が難しいことが推測される。そのため、都心・商業地はともかく、建築協定型の地区計画はあまり成立しないことになる。しかも現在成立している建築協定型地区計画は、もともと住宅地として良好な地区であり、住民の利害が一致しやすいから成立しえただけであって、そうでもない地区では——そこでは、たとえば住宅地としてではなく高度利用したい土地として所有地を捉える人の割合がより高いと推定されるが——いっそう成立が困難であると考えられるのである。結

図2 指定区域における地区計画導入フロー



局これらは、利害調整の困難さの度合いに応じて地区計画の成立可能性が左右されるということにほかならない。

III 「地域ルール」の性格と課題

一 「地域ルール」の性格と特徴

1 合意形成過程

「地域ルール」の性格を特徴づける最大の点は、

合意形成の過程を組み込んでいることである。前述した建築協定や地区計画の実態は、それらの本質が合意形成の過程にあることを示しているといえるが、両者には相違がある⁽⁶³⁾。まず建築協定は、住民の水平的関係を基にした合意形成を中核に据えるという基本的性質に、行政と住民という垂直的関係の要素が加味されたものと捉えることができよう。認可は、水平的な合意形成過程を経て成

立したルールへの公的なお墨付きということになる。もちろん、住民の意向の盛り上がりによって作られた建築協定というのはむしろ少数であって、実態は一人協定の隆盛にみられる如く、開発業者の戦略に基づくものも多く、また一人協定でない建築協定の場合でも、横浜市における方針にみられるように、行政指導によってまちづくりの一環としてそれが推進されていることが多い。つまり、垂直的関係の要素が実態としてはかなりの比重を占めることになる。しかし理念型としてみれば、建築協定は水平的な合意形成手法として把握されることと思われる。

他方、地区計画は行政と住民という基本的には垂直的な合意形成手法であると把握されよう。ただし先にみたように、地区計画は特殊な都市計画であって、建築協定ほどではないにしても地区におけるより良き住環境を求める住民間の合意形成という要素を基盤にして成り立つものであるとも捉えられる。またそれは、建築協定と同じように、一人協定型と建築協定型の間で垂直的、水平的という要素の比率にかなり相違がみられるという多様な面もある。しかし、合意の形成に行政指導が大きな役割を果たすこともあり、やはり理念型としてみれば、垂直的関係の強い合意形成手法として把握されることと思われる。

内容を子細にみれば様々な様相を呈するが、いずれにしても、両者とも合意形成を中核に据えていることを特質として認めることができよう。合意を基に成り立つ「地域ルール」は、特に住民参加の観点から評価されると思われる。

2 行政指導

行政指導を重要な手法として内在させていることが「地域ルール」の第二の特徴である。建築協定は自治体のまちづくりの一環に組み入れられていることも多く、ここに行政指導が活躍する契機がある。また前述のように、実務上建築確認の際に建築協定に従うよう行政指導がなされることがある。これは一見、やむをえざる措置としてなされる、極端に言えば病理現象であるようにもみえるが、現代の都市において行政と住民との共同作

業としてのまちづくりが要請されているとすれば、ここに「地域ルール」と行政指導との親和性も推定されうるのではなからうか。他方、地区計画でも、勧告制という行政指導の明文化のみならず、一人協定型地区計画において宅地開発要綱とリンクしていたり、建築協定型においては、合意形成のために法定手続前の段階で町内会との連携や住民説明会等が行われていたり、事実上、行政指導が大きな役割を担っている。

このように、態様に違いはあるが、両者において行政指導が重要な位置を占めていることを指摘することができよう。「地域ルール」において行政指導が重要な機能を果していることは、現代の都市法の領域における公私の役割の接近ないし連続性を示していると思われる。もっとも、行政指導の機能を強調するからといって、自治体の行政指導自体が常に正しいといっているのではもちろんなく、その不透明さや恣意の問題が生じるときは、特に手続の明確化がめざされるべきことはいうまでもない。

3 契約的手法

第一の点と関連するが第三に、契約的手法が介在する場面が多い。建築協定はそれ自体が契約的手法といえるが、地区計画において契約的手法として現れるのは、一人協定型における札幌市と開発者の任意協定である「住環境保全の協定」(前述)である。建築協定がヨコ型⁽⁶⁴⁾の契約的手法であることは意味合いが異なって、これはタテ型というものであろう。それは行政指導との係わりが密接であり、協定締結の際の指導のやり方によっては問題の生じる可能性がある。契約的手法は現代行政において広くみられるものであって、「地域ルール」に限ったものではもちろんないが、特に都市法の領域において都市自治体が契約の一方当事者となってその活用が増えることが予想される。

4 中間的性格

最後に、以上を通してみられる特徴として、いわゆる公法と私法のどちらともつかない中間的な性格があげられよう。たとえば、建築協定の成立

過程において、契約的もしくは合同行為的に合意形成が図られながら、次に都市計画の決定過程と類似する認可等の手続を経てそれが確定し、その後建築確認の際に実務上協定に従うよう指導がなされている。他方、地区計画においては、法定手続前にインフォーマルな合意形成過程が存在し、また開発協定等の契約的手法が都市計画決定と連動して用いられる等、複雑な様相を呈している。こうしてみても、公法、私法の中間的性質というよりも、むしろそれらが混在したところに「地域ルール」の特徴があるように思われる。

二 「地域ルール」の課題

「地域ルール」には合意形成と実効性という2つの問題があると思われるが、成立可能性に関わる前者をより重要と考え、以下これに焦点をあてて検討を進める。

1 建築協定における合意形成

建築協定には全員合意制による合意形成の困難という問題があることはすでに述べた。ごく少数の土地所有権者の反対によって地区全域にかかる建築協定が成立せず、かといって反対者を除外して協定を締結すると虫食い状のものとならざるをえず、効果が減殺されることになる。いずれにしても、たとえば低層住宅地として専用化されているところに、一戸建て低層住宅ではなく商用ビルやワンルームマンションが建築されることによって、周囲の日照や騒音の問題、景観の破壊等が生じかねないのである。

用途地域制等の都市計画が最大限の建築規制であり、それで都市の土地・空間利用の秩序は保たれる。それ以上の制限が望まれる場合があっても、その時は土地財産権を尊重してそれぞれの意思に任せるべきである。これが全員合意を要求している理由と思われるが、土地区画整理組合や市街地再開発組合の設立要件である3分の2の権利者の同意ということといかにもバランスがとれていない。これらの行う事業は建築協定よりも、土地・空間の供給という点に着目すると公共性が高く、また少なくとも土地所有権者にとっては、生活利

益はともかく金銭的な計算の上では損にはならないと観念されることから、3分の2以上でよいと規定していると思われる。しかし、宅地開発や土地の高度利用の公共性は大きく環境保全の公共性が小であるということには必ずしもならないし、経済的に少なくともマイナスにならないから3分の2でよく、たとえ生活利益は増進するとしても「低度利用」である以上、土地の収益性を減殺しうるものは全員合意が必要であるという論理はおかしいのではなかろうか。

まとめると次のようになる。第一に、前者は土地・空間の供給を目的とするから公共性が高いが、後者はさらなる良好な環境を求めてあえて上乘せ規制を行うものであるから公共性が低いとされていることである。第二に、もっぱら商品としての土地の価値⁽⁶⁵⁾に着目して、前者にあってはその価値は少なくとも等価のままであるのに対し、後者にあってはその価値が減殺されると——生活価値は度外視して——されることである。これらのことから合意要件のインバランスが生ずるが、さらに底流には環境価値や生活利益の軽視が存在すると思われる。そこでまず結論をいえば、それを覆して適正なバランスを回復させ、合理的な合意要件を構築する必要があるということになる。なぜなら、むしろ建築協定の方が公共性が高く、生活利益の尊重の方が商品としての土地の価値よりも大事かもしれないからである。逆になるべきとまでいわないにしても、せめて建築協定も市街地再開発組合並の合意要件でよいのではなかろうか⁽⁶⁶⁾。全員合意制を要求することはまさに建築自由の原則の厳格な適用であって、それでは都市の形成・保全が阻害されると思われるのである。もともと、弱者への配慮や少数意見の尊重は必要であり、より精密な理論が要求されることはいうまでもない。

なお建築協定は、とにかく契約的なものである以上、全員合意の要求は当然ではないかという反論が予想される。しかし先に述べたように、建築協定は特定行政庁の認可の下に置かれ、規制の合理性等をチェックされる等、もはや純然たる契約

であるという捉え方はありえず、さらにそれはまちづくり全体的一端を担っているという見方をすれば、「公共的」な市街地再開発事業における3分の2合意要件の存在を考え併せて、立法論として全員合意要件の修正を主張することは許されるのではなからうか。こう修正されることによって建築協定は、たとえば土地の商品としての価値をもっぱら追求するただ1人の地主によって成立を妨げられずに、地域のルールとして機能を果たしうることになると思われる。ただしその区域がごく一部にとどまり、他の「建築自由」なところとのバランスが問われることはありえよう。その際、だから全域が建築自由の原則に従うべきだという発想に戻るのではなく、「地域ルール」的手法が広範に活用されていってしかるべきだという発想に進むべきと考える。

2 地区計画における合意形成

地区計画では建築協定より問題の現れが微妙である。というのは、後者と違って前者では全員合意までは要求されておらず、基本的には行政側の裁量によってその適用がなされうからである。しかしながら実務的には、一人協定型はともかく、建築協定型の地区計画においては建築協定の全員合意制に近い運用がなされており、このことが先にみたように建築協定型の少なさにつながっているといえる。その意味では、全員合意システムの欠陥が建築協定と同様、成立可能性を阻害しているとみることができるのである。

この運用をなさしめるひとつの要因として、ほかの都市計画とは異なる、計画策定への土地所有権者等の関与という手続の存在があげられよう。この存在ゆえに行政は、インフォーマルな合意形成過程を通じて慎重な手続を経ることを余儀なくされ、反対者がひとりというならともかく、反対者がいる程度存在する場合には可能性とコスト(人的、財政的、時間的)を秤にかけ、その結果仮に必要なところであっても諦めてしまうことが多くなると考えられないであろうか。しかし計画策定過程への住民参加自体が問題なのではなく、一般的に考えるとかえってこれはあるべきしくみと

して評価されるべきものであろう。実は、それ自体というより他の都市計画では要求されない手続が存在している理由は何かといったことが重要なのである。すなわち、建築協定におけると同様、特に商品としての土地の価値という観点から権利を保護するため、用途地域制等を越える規制については他より慎重な手続を要するという考え方に問題があると思われるのである。

このような考え方は、「建築自由」の論理はもとより、商品としての土地を生活する場としての土地より上位に置くという、都市計画法制一般にみられる論理に裏付けられていると考えざるをえない。このような論理は少なくとも現代においては、本末転倒しており、それを正すとすれば、かえって再開発の計画や迷惑施設・幹線道路の建設計画において慎重な手続を置くべきだとも——もちろんその広域性や重要性から単純にはいえないが——考えられる。

ところで、地区計画においては論理上、実態上の全員合意システムであって、それが法定されているわけではないのだから、自治体が少々の反対者は気にせず地区計画を適用していけばよいといえないこともない。しかし、やはり一般に土地財産権に係わる上乗せ規制については敏感な世情があつて、その場合、インフォーマルな合意形成過程を重視し、あるいはそれに依存する傾向を持たざるをえない自治体にとって、上の行動が難しいことは無理もないところであろう。また一方で、仮に「良い」方向であっても、あまり強引な適用は「地域ルール」としての地区計画の主旨(自主性等)に反してしまうおそれもある。とはいえ、自主性・民主性に配慮し、かつ適切に合意形成を促進して無理なく成立可能性を高めるような何らかの工夫が必要と思われるのであって、そこで自治体の知恵が求められるわけである。

3 「地域ルール」における合意形成

それでは「地域ルール」一般の課題として全員合意システムの問題を明らかにしたい。まず現行の都市計画の構造的な論理を押さえておこう。1つは、生活の場としての土地ではなく、商品とし

ての土地の価値を重視するという考え方に貫かれていることである。これは、土地区画整理事業における「減歩」制や土地利用規制の損失補償等、全てにわたっているように思われる。土地所有権の尊重という美名の下にそれは正当化されるが、実は、商品としての土地の価値を金銭的に計っているものでしかなく、土地の生存権的な価値や環境価値はなおざりにされているように思われる。このような考え方は、土地所有権論の濫用であるとまでいえるかもしれない。そしてもう1つは、おおざっぱな用途地域制等をもって土地・空間の利用整序が現代の都市においても十分確保される(容積率等に関しては、時には再開発地区計画のようにスポット的にそれすら飛び越えてしまう)とし、それを上回る規制は基本的に必要ないので公的には介入しないが、私的に行うなら構わないといった考え方にみられる。

この二つの論理が結びつくと、原則的に、あくまで商品としての土地の価値において等価的ないし拡大型の計画や事業は——これがたとえそれ以上(比較するのは難しいが)の地域環境や生活利益を損なうものであったとしても——、そのかぎり用途地域制等をふみ越えても許容される(むしろ公的にそれを積極的に行おうとするのも多い)が、反対に、商品としての土地の価値において縮小型の場合は——これがたとえそれ以上の地域環境の総体の価値を高めるものであったとしても——、公的には関与したがらず、厳格な手続を要求するということになる。そこで、後者の「権利」縮小型においては、特に商品としての土地の価値を重視した土地所有権者等全員合意システムが要求されるという論理が生まれるのである。その「権利」縮小型とは建築協定や地区計画を始めとする「地域ルール」的手法にほかならない。こういった論理の下で「地域ルール」の合意形成に係わる限界が導かれると考えられる。

そのような論理が正しくないとするならば、「地域ルール」において、土地所有権者を偏重した全員合意システムではない合意システムが構築されなければならないということになろう。しかしな

がら、そもそも上記の現行の都市計画の論理でよいのではないか、「地域ルール」は一般の都市計画の域外として全員合意システムの慎重な手続きをとって当然ではないか等の考え方もありえよう。これに対しては、「地域ルール」の意義を認識したうえで適正な判断を下す必要があることを強調しておきたい。

むすびにかえて

以上、建築協定と地区計画について、制度の概要、特徴、法的性質、実態、問題点等の分析・検討を行った後、それらを「地域ルール」として把握しながら、その性格と課題を明らかにした。最後に、その課題を解決する1つの方向を簡単に示して本稿を終えることにしたい。

たとえば神戸市や世田谷区では、まちづくり協議会等によるまちづくりが行われている⁽⁶⁷⁾。仮に「協議会方式」と名づけるとすれば、それは、自主的・組織的に地区住民が「地域ルール」を作り、守っていくことを基本としながら、自治体がそれを支えてまちづくりの一環に位置づけることを通じて、住民参加が図られ、かつ統一的・体系的なまちづくりをめざそうとする方式であるといえる⁽⁶⁸⁾。そしてこの方式は、「地域ルール」の担い手にふさわしい「市民」⁽⁶⁹⁾、すなわち公共の責任を自覚した住民を要請し、また養成するものであって、「住民参加」を「市民参加」に変質させつつ、そこでの民主的な対話を基盤にして合意を形成しようとする方式である。この方式における、「市民参加」は「地権者参加」を、「民主的な対話」は「全員合意システム」を超克しようとするものにほかならない。

もちろんこのような方式は、絶対的土地所有権観念へのほんのささやかな抵抗か、あるいは苦し紛れの工夫にすぎないということもできよう。しかしながら、現状ではせめてこれくらいの試みから出発するしかないことを考慮せざるをえず、またこのような方式が徐々に市民権をえて、土地所有権の悪しきドグマを解体していく礎になっていくこともあながち否定しきれないのではなかろう

か⁽⁷⁰⁾。

注

- (1) 磯部力「『都市法』の主体としての『市』」都市問題研究 41-4号(1989)34頁。また見上崇洋「地域生活の変化と法」法の科学 16号(1988)66頁以下、野村好弘「最近における都市生活と法的問題点」法律のひろば 43-9号(1990)4頁以下参照。
- (2) もっとも都市の本質と全体像は永遠の謎であって、都市を定義することは神を定義するぐらい難しいといわれる。日笠端『都市計画』〔第3版〕(共立出版, 1993)66頁、宮本憲一「都市における資本主義の発達」『岩波講座 現代都市政策 I 都市政策の基礎』(岩波書店, 1972)64頁以下参照。
- (3) 都市計画の定義について日笠・前掲書(注2)70頁。なお都市計画とは実定法上の都市計画を必ずしも意味しない(遠藤博也『都市計画法 50講』〔改訂版〕(有斐閣, 1980)44頁参照)。法的性質については、西谷剛「都市計画決定の法的性質」ジュリスト増刊・行政法の争点〔新版〕(1990)278頁以下を参照。
- (4) 成田頼明「今後の都市政策と立法課題」ジュリスト 722号(1980)42頁以下、日笠端「日本の都市計画法の問題点(上)(下)」土地住宅問題 147号(1986)10頁以下・148号34頁以下、遠藤博也「都市計画・建築法制の課題」ジュリスト 877号(1987)42頁以下、石田頼房「都市計画制度改革の長期的展望」都市問題研究 40-4号(1988)19頁以下。
- (5) 早川和男「都市空間の形成」『岩波講座 現代都市政策IX 都市の空間』(岩波書店, 1973)57頁。
- (6) 磯部・前掲論文(注1)37頁。また、大橋洋一「行政手法からみた現代行政の変容」ジュリスト 1030号(1993)88頁以下参照。
- (7) 磯部力「都市の土地利用と『都市法』の役割」石田頼房編『大都市の土地問題と政策』(日本評論社, 1990)206頁は、「都市的土地利用秩序に関する法」のレベルでは、「法規, 契約, 権利」といった法律学の基礎的な概念がそのままでは必ずしも有効に機能しないことから、都市法学は新たな法概念を自ら作り出していく作業も行わなければならないとする。なお「地域ルール」に関連して、建築協定と地区計画を総じてまちづくりのルールとして捉えようとする丸山英気『現代不動産法論』(清文社, 1989)331頁以下。
- (8) 参考にしたものの中から、足立忠夫「地方自治の本旨について——なぜ地域公共学なのか——」法と政治 40-1号(1989)1頁以下、松下圭一『政策型思考と政治』(東京大学出版会, 1991)、奥田道大『都市と地域の文脈を求めて』(有信堂高文社, 1993)だけをあげておく。なお蛇足ながら、公共政策を考える本稿は、付け焼き刃的なやり方ではあるが都市計画学や都市社会学等の視点も参考にした。
- (9) それぞれ1つつあげると止める。大阪弁護士会環境権研究会『環境権』(日本評論社, 1973)、小高剛『住民参加手続の法理』(有斐閣, 1977)、兼子仁『自治体法学』(学陽書房, 1988)、成田頼明編著『都市づくり条例の諸問題』(第一法規, 1992)、磯部力「都市の環境管理計画と行政法の現代的条件」兼子仁他編『行政法学の現状分析』(勁草書房, 1991)313頁以下。
- (10) 日本土地法学会編「土地問題双書」は有益であった。
- (11) 人間環境問題研究会による「環境法研究」は有益であった。
- (12) 五十嵐敬喜『都市法』(ぎょうせい, 1987)1頁以下。なお、原田純孝「序説 比較都市法研究の視点」原田他編『現代の都市法』(東京大学出版会, 1993)9頁以下は、現代の都市法とは都市環境をも含めた都市空間の形成とその利用を公共的に実現・コントロールするための制度的システムの総体であるとする。
- (13) 磯部力「都市法学の課題」法律時報 61-1号(1989)69頁。
- (14) 本稿は、1994年1月末に提出したりサーチ・ペーパーを本誌に掲載するため約4分の1に短

- 縮・修正したものである。つながりの悪いところや舌足らずなところが多々あると思われるが、お許しを願うしだいである。
- (15) 磯部・前掲論文(注1) 38頁参照。
- (16) まちづくり、都市づくり等については、都市計画用語研究会『最新 都市計画用語事典』(ぎょうせい, 1993) 347頁以下参照。まちづくりはもっとも包括的な意味を持ち、都市づくりはものづくりや利害調整のニュアンスがより強い。いずれにしても、空間(環境という意味も含む)の形成(保全, 創造)と利用(土地利用も含む)の整序を行うことがそれらの意味の中核であるとしておく。そしてこのような都市づくりに関する一連の法が都市法となる。
- (17) 荒秀『建築基準法論(Ⅰ)』(ぎょうせい, 1976) 189頁以下参照。
- (18) 伊藤和子「わが国の地域整備における契約・協定制度の概観とその実態」『地域整備における契約的手法に関する研究』(河中自治振興財団, 1990(以下『地域整備』と略す)) 16頁, 第2巻参照。
- (19) 荒・前掲書(注17) 171頁の注4。
- (20) それは建築自由の原則に忠実な考え方といえる。藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』(創文社, 1988) 11頁以下は、1968年都市計画法等の制定によって土地所有者の建築の自由は狭くはなってきたが、建築基準法の目的(1条)から窺えるように、あくまで自由を外から徐々に削っていっただけのことであるとする。
- (21) そこまでの「合理的」な行動を考えるまでもなく、二世帯住宅建築の希望ぐらいでも合意形成の障害となりうる場所に難しさがある。アンケート調査を基に建築協定に対する地権者の関心度や評価等を分析する、佐藤佳恵「東京都の住宅地域における建築協定の調査(一)～(三)」季刊不動産研究 31-2号～32-1号(1989, 1990)は極めて興味深い。
- (22) 関連する判決として、神戸地伊丹支判昭和45年2月5日(判例タイムズ243号172頁)、大阪高判昭和56年5月20日(判例タイムズ449号75頁)。学説は、亀田健二「建築協定の法的問題」産大法学17-1, 2(合併)(1983)1頁以下、玉田弘毅他「建築協定の実態とその法的性格(上)(下)」NBL 289, 292号(1983)、石井昇「建築協定・緑化協定の性質」ジュリスト増刊・行政法の争点〔新版〕(1990)288頁等。
- (23) 荒・前掲書(注17) 161頁以下。荒「建築紛争条例・調整条例」荒他編著『自治体行政の現代的課題』(ぎょうせい, 1993) 225頁では、行政側が今までより一歩進んで、建築と近隣住民の間に入り仲立ち・調整役を果たすことが望まれているといった教授の基本的な考え方が示されている。また、森田寛二「建築協定論、そして公法上の契約論(一)」自治研究 66-1号(1990)3頁, 前掲(注18)『地域整備』95頁以下の森田報告と討論。両説を紹介する紙幅の余裕がなかったため、掲出した論稿をそれぞれ参照されたい。
- (24) 「権利防御型モデルから複効的行政活動の三面的・利害調整型モデルへ」(阿部泰隆『行政の法システム(上)』(有斐閣, 1992) 37頁以下)という見方が重要であろう。また、私法的観点から地方自治体について検討する伊藤高義他『自治体私法』(学陽書房, 1990)参照。
- (25) 阿部泰隆『行政の法システム(下)』(有斐閣, 1992) 562頁。
- (26) 荒・前掲書(注17) 196頁, 171頁の注4参照。
- (27) 建設省『建設白書』〔平成5年版〕(大蔵省印刷局, 1993) 242頁。
- (28) 札幌市発行(建築局建築指導部管理課)のパンフレット「みんなで住みよい街づくり 建築協定」4頁参照。また札幌市企画調整局企画部調整課編『第3次札幌市長期総合計画第2次5年計画(平成4～8年度)』(札幌市, 1992(以下「長総」という))に建築協定は記載されていない。もっとも、建設省の見解が建築協定を「自主的規制の範囲を出るものではない」とするものであって、ほとんどの自治体がこの行政解釈に従っていると思われる。
- (29) 前掲(注28)パンフレット1頁。

- (30) 「建築協定だより第18号」(横浜市建築協定連絡協議会編集・発行, 1993) 3頁, 尾辻静昭「建築協定について(その1)」法令解説資料総覧69号(1987) 100頁。
- (31) 横浜市一市のみで全国の協定数の14%を占める(1987末現在)。横浜市の実態については, 尾辻・前掲論文(注30), 玉田弘毅他「建築協定の実態とその法的性格(上)」NBL 289号(1983) 12頁以下。
- (32) 「大阪府建築協定だより1号」(大阪府建築協定地区連絡協議会発行, 1993) 4頁。
- (33) 資料「札幌市建築協定認可状況」による。
- (34) 1993年9月3日に, 札幌市役所において, 建築協定の担当者(札幌市建築局建築指導部管理課職員)に対してヒアリング調査を行った。
- (35) なお, 縦覧・公聴会の際現れたのは宅地分譲業者くらいで, それはほとんど形式的なものになっているようである。
- (36) 前掲(注18)『地域整備』16頁第2表参照。
- (37) 行政指導の担保手段としての建築確認留保の違法性に関する, 最判昭和60年7月16日(民集39巻5号989頁), 最近の判決として甲府地判平成4年2月24日(判例地方自治96号59頁)をあげておく。ただし, 違法とされない余地もある。
- (38) たとえば, 宮崎良夫「行政法の実効性の確保」成田頼明他編『行政法の諸問題 上』(有斐閣, 1990) 203頁以下。
- (39) 石田頼房「土地利用計画に関わる制度改革の方向」日笠端編『土地問題と都市計画』(東京大学出版会, 1981) 246頁以下に多くを負っている。
- (40) 大谷幸夫編『都市にとって土地とは何か』(筑摩書房, 1988) 114頁。
- (41) 亀田健二「住工混在地域の法的考察」産大法学15-3号(1981) 1頁以下, 安藤元夫「用途地域制と住工混在地域」都市問題70-8号(1979) 57頁以下参照。
- (42) 日端康雄『ミクロの都市計画と土地利用』(学芸出版社, 1988) 222頁。
- (43) 1992年に都市計画法が改正されているので注意されたい。さしあたり野口和雄『解説と活用法 改正都市計画法』(自治体研究社, 1993) 参照。
- (44) ただし計画の策定だけでなく決定についてもみる必要がある。また, 各「政府」間のインフォーマルな調整ないし事前協議の過程も重要である。なお, 大橋洋一「計画間調整の法理」『現代行政の行為形式論』(弘文堂, 1993) 参照。
- (45) 五十嵐敬喜他『都市計画』(岩波書店, 1993) 37頁以下参照。
- (46) 石田頼房「都市計画・街づくりは市区町村の手で」地方自治501号(1989) 2頁以下。
- (47) 意見書も聞きおきだけでよく, 効果のほどは確かでない。また公聴会の開催は任意であって, 重要なものに関して開かれるだけである。阿部泰隆『国土開発と環境保全』(日本評論社, 1989) 356頁以下。
- (48) 阿部・前掲書(注47) 361頁, 佐藤英善「計画策定手続の問題点」雄川一郎他編『現代行政法大系第3巻』(有斐閣, 1984) 158頁以下参照。
- (49) 安本典夫「都市の環境管理と詳細計画」山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社, 1993) 72頁以下参照。
- (50) 藤田・前掲書(注20) 283頁以下に多くを負っている。また, 成田頼明『土地政策と法』(弘文堂, 1989) 187頁以下, 大村謙二郎「西ドイツとの対比におけるわが国の都市計画の課題」日笠端編著『地区計画』(共立出版, 1981) 35頁以下。ただし, 1986年建設法典が制定されているのでそれ以前の論稿には配慮を要する。
- (51) 森清「うるおいのあるまちづくり——札幌市——」新都市40-1号(1986) 26頁以下に多くを負っている。また, 千葉守「札幌市における地区計画の運用と今後の課題」新都市46-1号(1992) 19頁以下, 『札幌の都市計画』(札幌市企画調整局計画部都市計画課編集・発行, 1993) 参照。
- (52) 林泰義「新しいまちづくり——地区計画の諸例——」日笠編・前掲書(注50) 106頁以下。

- (53) 「施行者は、(中略) 開発事業が公共施設等に関する都市計画及び住区計画に適合するように開発事業の計画を策定するものとする」(札幌市宅地開発要綱7条1項)等。
- (54) 「地区計画係業務資料」(1993.4.19 札幌市企画調整局計画部都市計画課地区計画係(以下「業務資料」という)) 10頁。
- (55) 前掲(注28)『長総』39頁。
- (56) 札幌市企画調整局企画部調整課編『第3次札幌市長期総合計画 第2次5年計画(平成4～8年度)』(札幌市, 1992) 16頁。
- (57) 前掲(注54)「業務資料」10頁以下。
- (58) 札幌市発行(企画調整局計画部都市計画課)のパンフレット「地区計画で実現するうまいのあるまちづくり」の記述。
- (59) 紙幅の都合から各地区の内容は割愛した。
- (60) 1993年9月8日に、札幌市役所において、地区計画の担当者(札幌市企画調整局計画部都市計画課職員)に対してヒアリング調査を行った。
- (61) ヒアリング調査によるが、個別の事実について深く話を聴いたわけではないので一般論に留まる。
- (62) 日端・前掲書(注42)312頁以下は、市町村に対して合意形成ありと判断する基準についてアンケート調査を行っている。
- (63) 以下は、田中成明『現代日本法の構図』(筑摩書房, 1987)136頁以下の「自治型法」と「管理型法」に示唆を受けた。
- (64) 前掲(注18)『地域整備』70頁以下参照。
- (65) 磯部・前掲論文(注7)202頁以下参照。都市の土地利用をめぐる「法」の2つのレベルの観点は極めて重要であろう。
- (66) 阿部・前掲書(注47)41頁等、これを指摘するものは少なくない。
- (67) 五十嵐・前掲書(注12)233頁以下、浅井活太「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」について」都市政策27号(1982)94頁以下、林泰義「東京都世田谷区街づくり条例」ジュリスト増刊・新条例百選(1992)58頁、八頭司達郎「世田谷区街づくり条例とアメニティ行政」地方自治職員研修17-11号(1984)46頁以下参照。
- (68) 木藤伸一郎「都市環境をめぐる行政プロセスと住民団体の位置づけ」山下編・前掲書(注49)130頁以下参照。ただし、協議会が行政の下請機関化する危険性には注意する必要がある。
- (69) さしあたり佐藤竺「住民意識の変化と自治行政」時の法令1292号(1986)46頁以下参照。
- (70) 楠本安雄「土地所有権と環境権の接点」不動産研究19-2号(1977)13頁以下は土地所有権と環境権との接点としての「地域性」を強調する。なお近年、地球環境問題の余波を受け「環境管理」がいられているが(ジュリスト1015号(1993)所収の論文等参照)、協議会方式による「地域ルール」は、「絶対的土地所有権」を克服しつつ「環境管理」の一端を担うものとなりうるのではなかろうか。
- (たけした ひでのり 札幌市企画調整局計画部都市計画課)