

平成25年11月26日

生駒市議会議長 中谷尚敬様

都市建設委員会委員長 樋口清士

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

記

- 1 派遣期間 平成25年10月28日(月)～29日(火)
- 2 派遣場所 東京都国分寺市、東京都狛江市
- 3 事 件 市民協働のまちづくり手法について
- 4 派遣委員 樋口清士、中浦新悟、山田正弘、塩見牧子、樋口稔
- 5 概 要 別紙のとおり

(別紙)

都市建設委員会視察報告書

平成25年10月28日(月)・29日(火)

視察先	東京都国分寺市・東京都狛江市
施策等の名称	まちづくり条例について
視察の目的	生駒市における市民協働のまちづくり手法を検討するに当たり、当該手法の一つである「まちづくり条例」について、先進都市における条例制定の経緯、条例の特徴、条例に基づく取組み状況、取組み成果及び条例運用上の問題点等を把握することを目的とする。
施策等の概要 (国分寺市)	<p>【国分寺市の特徴】</p> <ul style="list-style-type: none">●東京の中心に位置し、5市と隣接。昭和40年以降、宅地開発が進み、人口が増加。現在の人口は11万8000人であり、増加傾向は落ち着きつつある。●農地が多く、農地と宅地が混在している。平成2年から平成20年にかけての農地面積を見ると減少してきている。生産緑地面積の比率が高いのが特徴となっている。●国分寺崖線は多摩川（小多摩川）が浸食されてできた崖線であり、最大標高差30メートルにもなる部分も見られる。国分寺の一つの売りになっていることから、これを自然景観として後世に残していきたい。 <p>【まちづくり条例制定の経緯】</p> <ul style="list-style-type: none">●平成12年3月に都市計画マスタープランを策定した。策定作業は市民と協働で行った。 マスタープランに規定した内容を実現するためのしくみとして、まちづくり条例を制定した。マスタープランの中に具体的に規定していた。●都市計画法に基づく規制では、どうしても画一的になり、地域課題に応えるには限界がある。そこで、地域性の高いまちづくりのためルール化を目指した。●長い年数をかけて策定。平成13年にまちづくりサロンの設置に当たり、市報で呼びかけたところ、最初16人が参加した。同法や現状の課題を研究し、3年間で192回開催し、1300人近い市民が議論に参加した。●約3年かけて条例策定基本方針案をまとめ、市長に提言した。この提言を受けて、サロンに参加していた市民、学識、職員でまちづくり条例合同検討会議を設置し、条例案を検討・作成し、これが議会に上程され、平成17年に可決された。 この検討と並行して、シンポジウム、移動サロン、団体ヒアリング、まち歩きを実施し、市民の意見を取り入れて、条例に盛り込んでいった。●まち歩きは、都道のケヤキ並木など、普段なら素通りしがちなまちの魅力や問題を再確認する機会となった。10回実施し、まちの特徴や開発の状況を知る機会とした。 まちの特徴住民が主体的に動かなければ課題解決できないという意識づくりに繋がる。

その中で崖線なども注目された。

まちづくりセンターは現在も活動しており、まち歩きを継続して実施している。

【まちづくり条例の内容】

(まちづくり条例の概要)

●まちづくり条例制定の効果は以下の通り。

- ①まちづくりの基本理念、仕組みを市民、市、事業者で共有。
- ②市民と協働で総合的にまちづくりを推進していくという意思表示。
- ③市の抱える問題、住民ニーズ、市の特性を活かしたまちづくり。
- ④行政主体から住民主体のまちづくりへ。

●まちづくり条例の性格は以下の通り。

- ①都市計画マスタープランの将来像を実現するための手段として位置づけ。
(都市計画マスタープランは指針を示すものであり、それを補完し、具体化する仕組みを条例で明記している。)
- ②条例制定権に基づく自主条例としての性格を持ち、地域の実情に合った独自条項を規定。
- ③都市計画法、建築基準法の委任条例としての性格を持ち、市民参加（市民の声を反映させること）の実効性を担保。

●まちづくり条例の附則として、効果的な推進を図るという意味で、見直し、検討をするという条項を盛り込んでいる。

実際に、敷地面積が他市より厳しいなど、現実との乖離が生じていることから、平成20年に一部見直し作業を実施した。その際も市民、関係団体を対象としたヒアリング、ワークショップを行い、その中で改正案を検討した。その結果、平成23年8月に改正を行い、現在は改正条例に基づき運用している。

●まちづくり条例は全99条で構成。市民との協働、協調のための3つのしくみを用意し、まちづくり支援も併せて総合的に規定している。

(協働のまちづくり)

●協働のまちづくりに関しては、4つのまちづくり手法を規定している。

①地区まちづくり計画は、市民が主体となって動く計画。

一定の地区における公共施設、環境保全のためのエリア計画の事案がある。現在策定中。一方通行の道路（幅員4メートル）で朝方の抜け道になっておりスピードオーバーで歩くのも危険な区間があり、住民が迷惑していることから、地区まちづくり計画を活用して、この道路を中心に安全なまちづくりを検討している。計画をつくるのはまちづくり協議会であり、平成25年3月に計画を提案した。これを原案として市が形にしている。

②テーマ型まちづくり計画は、防災など、テーマを定めて行う計画。現在のところ事例はない。

ただし、国分寺駅北口再開発事業が始まっている中で、バス通りの歩行環境が良くなく、商店の活性化も課題となっていることから、商店の若い人を中心とした協議会が設置され、検討が進められている。

③都市農地まちづくり計画は、農地がいずれ宅地化される可能性があり、将来を

見通して、宅地になった場合でも、どう土地利用したらいいかを農家のみなさんと考えていこうというもの。現在までのところ、また現在も事例ない。

④推進まちづくり計画は、市長が重点的に推進していく必要があると認める地区に関する計画。市が主体性を持つが、方法としては市民とともに取り組むもの。

国分寺市南の史跡国分寺跡周辺地区のまちづくり計画、国分寺駅に繋がる都市計画道路3・2・8号線（都が事業主体、36m幅員）の沿道まちづくり計画がこれに当たる。

●まちづくり協議会は、市民主体で組織したものを市が認定する。活動を行うにあたって支援を行い、条例の中で支援制度も定めている。

①まちづくり活動への助成（補助金）制度：まちづくり政策における助成制度で補助金を交付している。計画づくりに伴うアンケート調査や会議運営経費などを支援するもの。年間20万円までで、3年間受けることができる。

②まちづくりコンサルタント派遣制度：都市計画の専門家に登録して頂き、市から派遣を依頼し、協議会に助言をしてもらう。

③まちづくり支援機関：まちづくり支援機関として国分寺市まちづくりセンターを設置した。NPO団体が運営しており、条例制定以後、市との共同事業として稼働している。

行政に相談するとどうしても堅苦しくなるので、気軽に身近な課題を聞いている。また、制度紹介など情報発信を行っている。

（秩序あるまちづくり）

●秩序あるまちづくりに関しては、都市計画法の都市計画提案に係る委任条例として都市計画提案の手続きを付加している。

NPOなどが都市計画を提案するに当たり、先行して市が入り支援していく。都市計画決定の手続きの中で都市計画審議会において協議するのが普通であるが、ここでは原案の段階から市民意見を聴取することとしている。

（協調協議のまちづくり）

●協調協議のまちづくりに関しては、開発事業の手続について規定している。

●崖線区域を条例で定めており、崖線区域内の方が厳しい規制がかかっている。例えば、一般には開発区域面積500㎡以上が対象となるが、崖線区域では300㎡以上となっている。

大規模開発事業についても、一般では開発区域面積5000㎡以上が対象となるのに対し、崖線区域内では3000㎡以上となっている。

●高さ要件では、地下も含む3階以上の建築は開発手続きの対象としている。

●通常より手続きを多く課している。開発手続きフローに基づき事業者は手続きを進めるが、大規模開発に関してはより手順を踏むこととなる。そのため、手続きに3か月はかかる。市と事業者とが協定を締結した後、開発許可申請、建築確認申請に移る。

●都市計画法の委任を受けて条例で開発基準を定めており、ゆとりのあるまちなみとなっている。

開発事業に対しては、道路幅員、公園面積、最低敷地面積など近隣地域に比べて厳しい基準を設けている。中高層建築物についても、壁面後退、公開空地、緑地率、建物高さの上限などの基準を設定している。

- 6年8か月の間で、駅周辺、崖線区域で開発件数が多くなっている。開発規模要件が小さく入口が多い分、対象となる開発の件数が多くなっている。

開発件数230件のうち宅地造成が1/3、共同住宅が1/3を占め、宅地造成では1000㎡前後のものが多くなっている。

(特徴的な取り組み)

- 崖線区域では他の地域に比べ厳しい規制基準を設けており、緑が確保されている。建物高さについても、区域の内外で5mの差があるなど、独自基準を設けている。

(計画の実行性を担保する手段)

- まちづくり条例できたことで開発基準を適合基準として設定している。従来、開発指導行政においては、事業者は市の指導に任意に従っていた。しかし、本条例により、事前協議の段階で事業者の申請に対して市が審査し、適合確認通知書(合格証みたいなもの)を交付することとなり、行政指導から行政処分へ移行できた。

市と事業者で協定を締結し、約束をたがえれば市は事業者に働きかけができる。違反すれば罰則を適用することとなる。

- 平成16年までは指導要綱で事前協議の手続きを行っていたが、ここに限界があったため条例を制定した。

(開発審査手続きにおける市の役割、東京都との連携体制)

- 本条例を都市計画法の委任条例として位置づけ、道路幅員や公園設置などの開発基準を条例化している。

- 都市計画決定手続きにおいても他地域に比べ、市民に対する周知の手続きを進めている。

- 東京都とは合同検討会議が行われている。

- 道路整備を含まない開発は市単独で取り扱うこととなる。他方、道路整備を含むいわゆる開発行為は東京都の所管事項となる。

- 事業者が提出する報告書に基づき判断し、東京都に送っている。事業者に対して住民から一筆もらえということはない。報告書で問題なさそうなら了解している。問題があるときは住民から声が届く。住民に対する説明を尽くしなさい、ということに尽きる。

- 東京都の許認可手続きに入るまでに3ヶ月はかかる。そのことから事業者からの苦情はある。

(庁内他部局との調整)

- 開発基本計画の届け出を行わせ、事前協議書を提出させて、これに基づき各部署横断的に協議している。庁内協議では全体方針を決め、詳細は各担当課に委ねている。

(住民と事業者との調整)

- 早期の段階で説明会の開催や個別訪問により近隣・周辺住民に対して開発行為等を周知させており、その結果について報告も求めている。
- 住民が意見書を市に提出することができる。また、住民には調整会を開催する権利もある。
- 早期に話し合いの場を持ち調整するための手続きを設け、調整の場が持たれなければ手続きが前に進まないようになっている。

(開発協力金)

- 開発協力金については条例第73条に定めている。住居系限定であるが、緑と水のまちづくりへの協力を求めている。事業者には、緑地整備か、防災井戸の設置か、これらが困難な場合は寄付かを選択してもらっている。現金の場合は、住宅戸数に応じた金額(10万円/戸)を寄付することで対応できる。大半が寄付であるが、緑地整備の事例が一つある。
強制か選択かは、議論のあるところである。

(開発適合審査を導入した(行政処分とした)経緯)

- これまで土地利用制限が緩かった。例えば、第一種低層住居専用地域以外は、建物高さの制限がなかったため、準工業地域で高層マンションが建てられてしまった。
- 要綱では、
 - ・実行性の担保が難しい。
 - ・都市計画マスタープラン等、市の上位計画の働きかけがない。
 - ・大規模開発事業に対する手続きがなかった。
 - ・住民調整手続きが確立されていなかった。
 - ・地域特性に応じた基準がなく、崖線区域など守られなかった。
 などの限界があった。
- 都市計画法、建築基準法の委任を受けて定めている条例、地方自治法の自主条例という双方の性格を持たせており、上乘せとか横出しなどではない。

(紛争調停の実績)

- 大きな紛争案件としては、高い建物、圧迫感、日照権、湧水、地盤へのくい打ちによる地下水への影響などがある。宅地についても大小さまざまな紛争がある。
- 早期の段階で意見書が出されることがよくあり、この際、事業者に協力を呼び掛けている。早期の段階で丁寧に対応するようによえ、以前よりも紛争は減った感がある。
最後までもつれることは1年1件くらい
- 制度があること、異議申し立ての権利があることが住民に浸透しきっていないのではないか。行政に対する相談があり、何か言いたいけれど、どうしたらいいのかわからない人も多いのではないかと感じる。
- 救済策としてまちづくり条例があり、調整会を設置できることとなっている。しかし、実施事例はない。
- 近隣がまとまらないケースが散見される。紛争になりそうにないものが紛争になったりもする。

今までマンションに係る事案が多かったが、最近では宅地開発が紛争になることもある。

例えば、隣接地で圧迫感があるなどの意見が出される。そのため、1mの壁面後退が規定されているにもかかわらず、もっと開けよ、などの声上がる。

住民意識の高まりでもあるかもしれないが、なんのための条例なのか、使えないじゃないか、といった文句を言う人もいる。一か所だけを取り出して都合のいいように解釈するケースもある。

- 条例の見直しで厳しくしたのも緩くしたのもある。不適切な案件をストックして、不都合な基準をチェックし適宜見直ししていく。来年度に向けてまた見直すことも考えている。

条例の見直しに際して、議会では意見が分かれ紛糾した。

- 最近、意見書が多い。そうなると法的手段ということになるが、合理的理由がない限り調停になる。

(条例違反への対応)

- 条例無視に対しては罰則を規定している。条例第91条以降に、勧告、是正・命令、公表、罰則と段階を追って対処できるようにし、これで実効性を担保している。

- 罰するのを目的しているのではなく、事業者の是正を目的としている。これまで勧告、是正までで止まっており、罰則まで行った実績はない。

【まちづくり条例運用の成果、問題点、課題】

- 本条例ができたことで開発を一定コントロールできるようになった。
- 手続、開発基準 地域特性、社会情勢から合わない事例も出てきているが、その場合は条例改正を行う。
- 作り込みすぎると個々の事例に対応しづらくなり、機動性、柔軟性がなくなるため、協議で決められる幅を持たせている。

【地区まちづくり計画の事例について】

- 前述の事例について、一方通行道路が抜け道となることを防ぐために、ここでは運転手、住民へのマナー啓発を主眼において取り組んでいる。

物理的な対応は国交省の「くらしの道ゾーン」に選定され社会実験を行った。この結果は一長一短があった。例えば、ハンブを設置すると震動が酷いという苦情が出ることもあった。

協議の中で、警察と協力して交通安全マニュアルを作成することが提案された。この他、電柱地中化の構想、一方通行の侵入口を狭くして入りにくくすることなどが提案されている。

まちづくり協議会になれば、これらの提案は、実施計画、長期計画に搭載されることとなり、市の施策に反映される。

当該事例は、どちらかというと地区まちづくり計画よりテーマ型まちづくり計画に近いものとなっている。

- 当該事例は初の事例であり、本来、陳情、要望で済ませられるような内容が盛り込まれていた。後に原案を見て少しずつ行政が抑えていったところもある。(ま

ちづくり協議会からは様々な提案が行われ、ハード面の提案ばかりであれば資金面で提案に応じていけなくなる。)

今回の反省として、初期段階から行政が関わっていくことが大事と感じている。

- もともと地区まちづくり計画は規制に重点をおいた計画として考えていた。住民が規制し合うのであれば、それに応じて行政が支援するというもので、お金をかけて何かを整備していこうというものではない。住民でできることを中心とした計画としていきたい。
- 地区計画、建築協定のイメージで考えていた。これが本来の計画のかたちであると考えている。

【まちづくり協議会】

- 現在、市内では2つのまちづくり協議会の取り組み事例が見られる。
- 一つは、先の方通行道路の事例であり、自治会の交通安全まちづくり部会が協議会になっていった。
- もう一つは、国分寺駅北口開発のケースであり、ここは商店街が中心となって組織化されている。

西国分寺駅北口周辺の土地の有効利用の方法を検討するため、地権者たちが集まり勉強会を開始した。当初は5～6人の地権者の集まりであったが、徐々にメンバーを増やしてきている。

小さい単位だからといって協議会にならないということではない。ただし、市もコンサル派遣するなど、広がりを持たせるための支援を行っている。

【都市農地まちづくり計画】

- 都市農地まちづくり計画という制度を整備した時の考え方として、これを活用することにより、
 - ・生産緑地を保全するために地権者が共同で所有することで集約し、営農を継続する
 - ・公共施設の位置指定を行うことにより、まちづくり条例に定める基準を緩和させる（地権者があらかじめ基準を決めておくことにより、条例の基準よりも優先させることができる）

などを想定していた。

- 市内は、生産緑地率が高く、南北短冊状の農地（新田開発の耕地整備のし方）が多い。生産緑地が隣接していることが結構あることから、当初、最初に取り組み事例が出てくると考えていた。しかし、ふたを開けてみると全く意向、取り組みが出てこなかった。

【地区計画との関係】

- どうしても地区計画は通り一遍の規制となってしまう。もっと柔軟な規制があっても良いと考えている。例えば、地区整備計画で書ききれないようなローカルルールも取り上げていこうということから、まちづくり計画を条例に位置づけた。

【建築確認との関係】

- 建築確認申請に先立ち、事前に建築確認計画の届け出が必要としている。地区計画など当該地区に係る計画との整合性を見ていくこととなる。

	<p>計画の内容が詳細であればあるほど具体的な指導が可能になっていく。</p>
<p>施策等の概要 (狛江市)</p>	<p>【まちづくり条例制定の経緯】 (全体の経緯)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 狛江市ではこれまでインフラ整備を進めてきた。昭和44年から10年間かけて下水道整備を行い整備率100%を達成した。 また、小田急線の開かずの踏切が南北を分断し、消防活動に支障が生じるなどの問題があったことから、交通渋滞の解消のため連立立体事業を昭和61年から11年間かけて実施した。 駅前北口再開発事業(1.4ha)は平成4年から平成11年にかけて、連立立体事業と連携させながら実施した。 さらに、駅前再開発事業に併せて緑地保全を行った。 ● 平成9年から4年かけて都市計画マスタープランの策定作業を行い、平成13年2月にプランを策定した。ここでは、市民、事業者、市による市民参加の方針として、協働まちづくりの推進を明示した。 このことを踏まえ、平成14年当初からまちづくり条例制定に係る検討会を立ち上げ、市民参加により平成15年3月に条例を制定した。 ● 想定していなかった大規模開発が近年続き、新たな課題となっていた。そこで、平成23年度に都市計画マスタープランを見直し作業を行ったことに併せて、条例を改正した。この9月議会で議決し、平成26年4月に施行する。 ● 中心地区については一定の成果が上がってきているが、周辺住宅地域では地区レベルのまちづくりが進んでいない。 <p>(条例制定に至った背景)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 従来の都市計画法、建築基準法に基づく手続きでは、計画づくり等に市民の声を反映しにくいことや、個人(事業者)による建築や開発等における近隣住民との意見調整がまとまらない等の事例が見受けられた。 このような事態を踏まえ、平成13年2月に市が策定した狛江市都市計画マスタープラン(市民参加にて策定)には、協働によるまちづくりを実現するための制度として、狛江市まちづくり条例の制定が提案された。 ● 平成24年3月に都市計画マスタープランを改訂し、まちづくり条例の改正も必要ということになり、9月議会で改正条例を可決した。 連担規制、大規模開発事業に係る規制強化、準工業地域の相隣環境対策などが新たに盛り込まれた。 <p>(条例制定までのスケジュール)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 平成14年度当初から検討委員会を立ち上げ、年度末に公布した。 (仮称) 狛江市まちづくり条例検討委員会を設置し、3回にわたり議論を行った。 ただし、委員会を行う前に、市が「基本的な考え方」とワークショップでまとめられた「提案書」及びそれに対する市の「見解書」が既にまとめられており、これをたたき台として委員会で検討することとなった。

- 半年の周知期間を設け、平成15年から施行した。
- 当初、先駆的な取り組みであったため、市として方向性を定めつつ、市民の意見も聞きながら検討を進めた。実質的には3回だけで終わっておらず、事前に十分な準備を行った。
とはいえ、都市計画マスタープラン策定時のメンバーが条例づくりにも残っていたため、比較的スムーズに検討作業が進められた。
- 都市計画マスタープラン策定に際し、委員長が市民意見が足りないと判断し、3年の予定であった策定作業の期間を1年間延長し、市民参加によるワークショップを開催することとなった。市域を北部、中部、南部に分けて地域別構想づくりを行った。
- これと並行してマスタープランの方向性としてまちづくり条例は必須という事が委員会の中であった。
当時、世田谷を含め、まちづくり条例の先駆的な事例があったため、条例制定の作業を進めてこられた。

(条例制定に向けた庁内体制)

- 担当課の体制としては、都市計画課の事務職、技術職7名程度で対応した。
- 庁内検討委員会のようなものは立ち上げていないが、各課から事業者に要望を行う事項をまとめた狛江市まちづくり指導基準(素案)をまとめる際には、各課から意見をもらい、まとめた経緯がある。

(条例制定過程での市民・事業者の参画の有無)

- 5名の市民が参加した。うち狛江まちづくり市民会議(ワークショップ)に参加していた方が2名含まれている。
- 事業者の参画はなかった。ただし、事業者に対してセミナーを開催したようである。

【まちづくり条例の概要】

(特徴的な取り組み)

- 協働によるまちづくりを謳っている。強制ではなく協議、対話でまちづくりを進める。
- 地区まちづくり、テーマ型まちづくり制度を設けている。
- 説明会、調整会の開催を制度化する他、小規模開発等事業の制度等を設けている。
各事業の段階ごとに縦覧期間を設けて意見を提出する手続きを設けている。
- 今回の改正では、大規模開発等事業構想手続きとして、大規模開発(500㎡以上の建築、3000㎡以上の開発)に対して変更可能な構想段階において説明会の開催を義務付けている。
- また、規制を逃れるために事業を区分して時期をずらして開発する事案を防止するため、連担規制を設けた。
条例対象から逃れるために一括事業すれば摘要されるはずだったものを分けて2事業にして開発された事例もあり、前面道路の後退などの取り組みが片方だ

けできて、片方できていないという状況も見られた。

東京都でも同様の規制はあるが、あえて市の条例にも明記した。

対象となるのは、「同一敷地等一体的な利用がなされていた土地」、「所有者が同一であり若しくは同一であった土地」、「隣接した土地」において、隣接した開発等事業等から3年以内に行われる事業である。（建築の専門家の意見によれば、3年ぐらいプランニングにかかるため、5年にしてはどうかという意見もあった。）

相続等いたしかたない事情もあるので、例外規定もある。

(地区まちづくり制度)

- 市民がまちづくりに関する提案をする手段として「地区まちづくり計画」がある。これは一定の地区を定め、その住民が地区内のまちづくりに関するルールを提案し、市の計画とするもの。その後、市は狛江市まちづくり委員会の意見を聞き、市の計画として制定する所定の手続きを取る。

地区まちづくり協議会をつくるために「地区まちづくり準備会」をつくることができる。

(テーマ型まちづくり制度)

- 市のまちづくりに関して、市民等が個人で、またはグループでテーマ型まちづくり協議会を作り、まちづくりに関する特定のテーマ（緑の保全、歩行環境、景観形成等）を自由に決め、それについての調査、研究等を行い、市に対してまちづくりの提案を行うもの。

提出された提案に対し、市は見解を公表し、その提案が市に必要なこと、かつ可能なことであれば市は市政に反映させる。

支援を希望するテーマ型まちづくり協議会（個人は不可）は募集期間中に申請し、狛江市まちづくり委員会による公開審査を経て支援を受ける。コンペ形式で行われ、審査では活動についての説明を行い、支援を受けることが決まった協議会は年度末に活動内容の発表会を行う。

(計画等の実行性担保の手段)

- 基本的には協働によるものであるため、お願いするしかない。

条例では、勧告、公表、命令、罰則の4段階の手続きを用意している。

- 勧告の対象となるのは、「協定締結の内容に違反して開発等事業を行ったとき」、「協定を締結せずに事業着手したとき」である。

勧告に従わないと市と協定を結べない。

- 勧告に従わない場合は、公表ということになる。

- 命令の対象となるのは、「届出書又は申請書を提出せずに事業着手したとき」、「申請書に虚偽の記載をして提出したとき」である。

- 命令に従わなかった場合は、罰則（6ヶ月以下の懲役又は50万円以下の罰金）の対象となる。

両罰規定がある。

(開発審査手続き等における市の役割と東京都との連携体制)

- 都市計画法における開発行為に該当する事業案件を主に月1回程度、東京都と

市とで開発調整会議によって情報交換している。

●500㎡以上の開発については許可申請手続きの必要は生じる。

●名称は指導基準であるが、位置づけは規則としている。

(土地利用調整のための手段)

●庁内他部局に係る土地利用調整については、庁内の各課協議で議論している。

●地域住民と事業者との調整については、調整会を開催している。

条例改正後は大規模開発等事業構想検討会もこれに当たる。

(開発協力金(負担金)の徴収の有無と根拠)

●基本的には公園等用地及び施設の譲渡をお願いしているが、次の場合には緑のまちづくり協力金に振り替えることができる。

- ・事業区域から250m以内に都市公園及び児童遊園が既に整備されているとき又は都市計画公園として計画決定しているとき
- ・事業区域の立地条件等により、公園用地を確保することが困難と市長が認めるとき

●根拠は、狛江市開発等事業まちづくり要綱(平成15年要綱第69号)である。

(まちづくり委員会、調整会)

●まちづくり委員会は学識5人(弁護士、都市計画の大学教授、行政法学・環境法専門の法学部教授、・防災に係る大学教授)と市民8人(年に1回公募)とで構成している。現在、市民委員には設計業、民間企業、福祉団体の方などがいる。

●調整会はまちづくり委員会から3人以上の委員で構成され、まちづくり委員長が仕切り、調整を行っている。

1つの案件に対し平均5回程度開催している。少ない場合には1回、多い場合は10回以上開催した(3年半を要した)実績もあり、問題により幅がある。

●住民と事業者とが平行線になれば調整会を打ち切る場合もある。概ね調整会の結論は住民と事業者との痛み分けの結果となる。落とし所についてはまちづくり委員会で検討している。

調整会の結論に強制力はないが事業者が守っている。過去に調整会を経て中止された事業はない。

●調整会の担当は都市計画課企画計画係。係の職員9名(うち土木系1名。建築系2名。残りが事務職系)のうち調整会を直接担当している職員は、平成23年で2人、その後3人、今4人となっている。件数が増えているため、職員数を増やしてきている。

調整会が2案件以上並行して開催することになった場合には業務量の想像がつかない。この半月3件同時進行になりそうだったが新規2件が開催にいたらなかったのを助かった。

●再開発時はコンサル頼みのところもあった。

●今後、専門部隊を作らなければいけないような事態にもなっており、企画系係が一つの課になるような構想もあるようである。

- 市が調整できないところをまちづくり委員会で捌いている。専門的知見を持つておられる学識者やコンサルタントをいかにうまく使っていくかが課題である。
- ダイオキシンの問題があった際に、調整会から外れていた内容でもあったが、専門的知見が必要となった。
- 調整会の結論に対して、事業者も、市民もあまり満足していない。お互いが折り合いをつけるといった状況にある。調整会で話をした後、委員会で落とし所を探っており、実態として委員長が仕切り、委員会で判断している。一案件について開催回数制限はないが、議論が出尽くして平行線に至った時は、委員の意見を反映しながら調整会を閉会することとなる。
- 市民と事業者の間をとった場合に事業者の採算ベースにあわないことはある。行政として、近隣住民に対しても事業者に対しても、「どうしろ」という立場にはない。
調整会の開催請求があったときに明らかになっているので、事業者には最初から市民の意向は認識してもらっている。初回を開催した際に、事業者ができないことも求められていることもある。
住民ニーズを受け入れられる事業者もあるが、小さな事業者の場合、受け入れられないこともある。しかし、市民は、えてして他の地域での事例と同じ対応を求めたがる。

【まちづくり条例の運用実績】

(市民協働のまちづくり実績)

	開発等事業	小規模開発等事業
平成15年度	13件	1件
平成16年度	21件	12件
平成17年度	23件	12件
平成18年度	27件	9件
平成19年度	28件	15件
平成20年度	21件	8件
平成21年度	26件	11件
平成22年度	26件	6件
平成23年度	35件	11件
平成24年度	32件	6件

(地区まちづくり制度の実績)

- 地区まちづくり制度の実績は2件のみとあまり進んでいない。
- このうち、条例に基づく取り組みをベースとしてまちづくり協議会で地区まちづくり計画の策定に取り組んでいる事例は、「岩戸北四丁目6番の一部、7番及び8番の一部」についてのまちづくり計画のみである。

●他の1か所は、開発行為を伴う大規模集合住宅建設にあたって地区まちづくり計画を策定している事例である。

現在、「多摩川住宅街まちづくり（地区計画）協議会」において地区計画の策定を目的として検討中。これは大規模団地の建て替え事業であり、地区計画の策定を前提に積極的な議論が行われている。

多摩川住宅団地では区域内に調布市との行政界があり、それぞれの市が地区計画案の策定している。

団地の高齢化が進んでおり、団地建設当初の賑わいのある団地に戻りたいという地域住民の要望があり、現役の子育て世代を呼び込みつつ、今住んでいる人も住み続けられることを目標として検討を進めている。

現在、事業性の観点から保留床をどれくらい生み出して事業採算ベースにのせるか精査しているところである。

一団地認定でできた住宅団地であるが、今後、認定を外して地区計画により事業を実施する方針である。

●地区まちづくり制度に関して、ハード面での実績はない。

●ソフト面では高さ制限を下げたことがある。岩戸地区において、高さ制限を25mから12.5mに引き下げた。

6階建てマンションの建設を近隣住民が反対し、マンションは建ってしまったものの、今後こういうことがないようにということで今後に向けての計画を定め、高さを制限した。

●地区まちづくり計画が、必ずしも地区計画の策定に至らなくとも良い。地区計画に限らず、まちづくり協定（紳士協定）でも良く、地域住民のみんなが同じ目的をもってまちづくりを実現するためのルールができれば良い。

●例えば、外壁を塀ではなく生垣にするといったことをまちづくり協定でルール化すれば、市の生垣助成制度を活用して取り組むことも可能である。

●前面道路が4mなので道路拡幅のため、建て替えの際に1mセットバックしようとする人とはできない人がおり、利害一致をみるのは難しい。こうなると地区レベルでのまちづくりは前に進まない。

そのため、地区まちづくり制度よりも、自宅から距離のあるところで考えられるテーマ型まちづくり制度を活用しよう（こういう整備をしてほしい）という方が多くなり、地区まちづくり制度の活用が限定的になる。

(テーマ型まちづくり制度の実績)

●テーマ型まちづくり制度の実績はこれまでに5件ある。

・上和泉通り整備構想－1：都市計画マスタープランで位置づけられた生活観戦道路の具体案（平成17年12月）

・和泉多摩川緑地の都立公園化を目指す活動（平成18年6月）

・狛江駅前の違法駐輪問題の解決（平成19年9月）

・安全で快適な八幡通りをめざして～小金橋南交差点付近の改善提案～（平成21年8月）

・和泉本町1丁目準工業地域（西側地域）の高度地区指定（平成22年1

1月)

- テーマは、小さなものから都市計画に影響するものまで幅がある。和泉多摩川緑地については大きなテーマであり、学識経験者、事業者の参加があった。
- 駅北口再開発事業の構想づくりの段階で市民の会を設置した。市民の会に参加されていた方が、現在も継続して活動をしている。一部に専門的な人がおり、道路系、緑系など、様々な会が存在している。
しかし、どうしても関わる人が限定的となり、仲間内で盛り上がっているような状況である。
- 制度としては協議会の役割は提案するところまでとなる。
- 住民提案を事業化するに際してのプロセスとして具体的にルール化されたものはない。年1回市の広報で募集案内をして、5月に募集し、コンペをして提案を採択し、市政に反映するか否かを定めることとなる。実現可能なものも一部あるが、行政が介入しなければいけないもの、合意形成が必要なものもある。細かい調整は後で行政が主体となって行うこととなる。予算上実施できない提案もある。
- 町会、自治会の組織率は6割程度であり、コミュニティができておらず、行政からの情報提供、交換には不利となっている。
こちらを向いているのは旧住民ではなく新住民であり、提案制度をもっと活用したいが、まだ根付いていない。
- 生産緑地が激減しており、開発をどう適正に処理するかが課題となっている。
(条例に従わずに法的許可を取得した事例とそれへの対応)
- 今までに条例に従わなかった例はない。
- 勧告を尊重しなければいけないという性格の条例であり、事業を止めたことはない。早期に解決して着工したほうがいいと判断される場合もある。
- 平成13年夏に都市計画マスタープランを策定。マスタープランはあくまで基本方針なので、より具体的にまちづくりを進めるためにまちづくり条例を定めている。
- 本市では今まで勧告を無視した事業者はいないが、他自治体では公表に至っているケースもある。
- 始めから終わりまでの間、いろんな話があるが、根気強く説得している。

【まちづくり条例の運用（市民協働によるまちづくり）に向けた行政支援の状況】

- 地区まちづくりに対する支援制度として、助成金交付、まちづくりに関する情報提供、及び専門家委の派遣等がある。
- 助成金については、市が認めた地区まちづくり準備会及び協議会を対象として、3年を限度に、予算の範囲内で調査費、印刷費、通信費に対して交付している。
- 情報提供については、市が持っているまちづくりに関する情報で、公開できるものを積極的に提供している。
- 専門家派遣については、市の定める派遣に要する費用を負担する。登録してい

る専門家に依頼することもできるが、住民の要望があれば特定の専門家に登録を要望して派遣するといったことも可能である。（登録外の専門家の派遣実績が1件ある）

派遣回数には制限がある。

- テーマ型まちづくりに対する支援制度は地区まちづくり制度のそれと同じである。

【その他】

(条例の改正)

- 小規模開発について、長屋が対象から外れてしまっていることから、条例改正の中で集合住宅という表現に変えて条例の対象とした。

- 規制強化に対して、議会から反対意見も上がった。土地所有者、事業者からはやりすぎではないかという意見もある。

例えば、指導基準の強化について、

- ・準工業地域内で斜線制限を盛り込んだ。住宅を建てる場合には住居系地域の厳しい規制に準じている。
- ・300㎡以上の開発行為が対象となった。
- ・第1種住宅専用地域では最低敷地面積を125㎡としたが、都市計画でもともと100㎡とされており、より厳しいものとなっている。

- 他方で、もっと厳しくすべきとの意見もある。

- 大規模マンション開発事業が発端となって周知方法を定めた。事業者からの観点と近隣住民からの観点がちがいがから、もっと早い段階で周知し、協議、調整ができるようにした。

事業者が開発事業のボリュームを設定する段階から調整できるように、構想可変可能な時期として土地の売買契約締結時に協議に入れるようにした。

締結の3か月前ではなく、もっと前からできる表現にした。周知徹底してほしいという意見がある一方で、6か月もいらぬという意見もある。

(今後の検討課題)

- 今後の課題として、
 - ・景観についてもガイドラインをつくるべきではないか
 - ・解体工事に伴う近隣住民への配慮事項の条例化を検討すべきではないかという提言も出されている。

景観行政団体に移行する考えはないが、景観は無視できないという認識を持っているため、今の状況の中でできることとしてガイドライン的なものをまとめる作業を進めている。

考察

- 近年、開発行為に対する指導を要綱に基づいて行うことが困難となってきており、このことはまちづくり条例を制定する要因となっている。現在、生駒市においては開発指導を要綱に基づき行っていることから、要綱行政から脱却するためにも、早期に条例化を目指す必要があると考える。

なお、まちづくり条例の開発指導に係る部分については、いわゆる事前協議の段階

での、市の事務手続きを独自に規定しているところから、奈良県との連携を考えることなく、独立的に運用することが可能と考えられる。ただし、東京都では都内自治体と月1回程度開発調整会議を行っていることを踏まえ、都市計画法における開発行為に関する事前の情報の入手のため、奈良県との間で定期的な情報交換は必要と考える。

- 両市とも、都市計画マスタープランの策定を契機として、プラン（市民参加によるまちづくり）の実現手段として、まちづくり条例が制定されている。また、条例制定過程において市民参加が実現されており、このことは、市民参加のまちづくりをルール化するという、当該条例の性格からも当然の手続きであると考ええる。

生駒市においては、都市計画マスタープランにまちづくり条例の制定が謳われているにもかかわらず、プラン策定から2年半を経た今、未だに条例制定に向けた取り組みは行われていない。ただし、プラン作成作業段階の平成22年度から市民参加型の「いこま塾」を開催し、その後も継続的に「いこま塾まちづくりワークショップ」が開催されてきている。

このような市民参加の場を活用しつつ、まちづくり条例制定に向けた取り組みを早期に起こしていくことが必要と考える。

- 両市とも、まちづくり条例において、特定地域を対象とした、当該地域の関係者による主体的なまちづくりを推進するための制度（地区まちづくり、テーマ型まちづくり計画、都市農地まちづくり計画、推進地区まちづくり計画）を規定している。現状においては、未だ運用実績が少なく、特に地区まちづくり計画の策定を各所に広げていくことが現状における課題となっている。

このことから、特定地域を対象とした、当該地域の関係者による主体的なまちづくりを推進するための制度を条例に組み込むことはもちろん必要であるが、条例制定後、この制度の活用を促すしくみを用意する必要があると考える。

また、両市とも、まちづくり計画が、市民主体でできること、つまり規制を中心とした計画が想定されており、ハード事業については、予算等の裏付けを持っておらず、この点も制度活用の動機づけを弱めている要因ではないかと考える。

そこで、関係課との協議・調整などのプロセスも含め、規制と事業の総合的展開を前提とした制度として確立していく視点も必要と考える。

- 狛江市では、大規模開発に限らず、中小規模の新たな開発行為が行われる際に、その構想段階（計画変更可能な段階）から地域住民に情報が共有され、住民の意向が反映され得る手続きを義務づけることにより、事業者と住民との間の協議を実行し、軋轢を緩和することを可能としている。

生駒市においても、近年、大規模開発は少なくなったものの、市街地縁辺部において中小規模の開発事業は未だ実施されており、これらの開発地の一部では近隣住民との軋轢が生じている。

この点を踏まえれば、生駒市においても一定規模の開発事業に対して、構想段階からの地域住民への情報提供と協議の場の設定を義務付けることの必要性は高いと考える。

- 狛江市では、紛争に至る前の段階で、必要に応じて行政が仲介し、事業者と市民と

協議の場となる「調整会」を開催し、協議結果を導き出している。この際、まちづくり委員会委員が調整会のメンバーとなり、また、まちづくり委員会が協議結果案を作成、提案しているといった、当事者ではない第三者が関わる仕組みとしていることが大きな意味を持つと考えられる。

生駒市においては、開発の事前協議の段階で、事業者と住民とが直接対峙し、両者の主張が平行線のまま、概ね法律に基づき事業者側の主張が優先されるかたちで開発事業が進められるケースが多い。一定の住民合意を得て開発事業が進められる状況を作り出すためには、狛江市の調整会のような協議の場づくりが必要と考える。

また、調停機能を担う専門家を含めた第三者機関の設置も重要となる。

- 狛江市では、開発調整に係る事務に対して、徐々に専任職員を増やしてきており、現在4名の専任職員を配置するに至っている。このように事業者と住民との間の協議等を丁寧に進めるためには、一定のマンパワーの確保が必要となる。

現在、生駒市では開発調整に係る建築課の職員が11名、まちづくり計画支援に係る都市計画課の職員が6名となっているが、他業務と並行して事務を行うことを考えると、条例運用のための職員増員は必須となる。まちづくり条例の制定に当たっては、マンパワーの確保が大きな課題となると考える。

- 両市とも、まちづくり条例を制定した後に、運用実態を踏まえ、条例改正を行いつつ運用上の問題を解消してきている。

条例制定時には想定できていなかった開発・建築行為、条例で担保できない事態の発生等に対して、適宜対応していくためには、条例制定後も継続的に開発・建築の動向及び条例の運用実績を検証し、必要に応じて見直しを行っていく姿勢が必要となる。

また、定期的にまちづくりの実態、課題を把握するためには、国分寺市のような「まちづくり白書」の作成も有効である。

- 地区まちづくり計画の策定等、市民参加型の計画作成の気運づくりから計画作成作業、さらには計画実現の支援など、情報提供のみならず専門家派遣、活動補助金の交付など、人的・資金的な物理的な支援が不可欠となっている。特に、国分寺市においては、まちづくりの支援機関として、NPO法人が運営するまちづくりセンターを設置し、まちづくりに関する情報提供、都市計画・まちづくりに関する学習機会の提供、市民主体のまちづくりの推進・支援、まちづくりに関する調査・研究といった活動を実施している。

市民が主体となってまちづくり、景観形成などに係る取り組みを継続的に進めていくためには、行政の支援とともに、まちづくりセンターのような支援機関の設置も有効である。