

審査の結果の要旨

氏名 秋田 典子

都市計画法による土地利用規制が適用されない都市計画区域外地域や、規制が弱い「都市計画白地地域」をかかえる日本の田園地域の自治体において、近年、開発の立地コントロールを目的とした「まちづくり条例」を策定する事例が増加している。しかしながら、こうした「まちづくり条例」の実効性やまちづくり条例を通じた空間形成の実態は、これまで十分明らかにされていない。

本論文は、1990年代に田園地域の先進的な自治体で制定され、現時点で一定の運用実績のあるまちづくり条例を対象として詳細な分析を行うことを通じて、(1)条例を通じた開発コントロールの実効性を実証的に明らかにし、(2)ケーススタディ対象の条例の実効性に関する分析結果に基づき、まちづくり条例を通じた開発コントロールが適切に機能するための要件を整理し、(3)現行のまちづくり条例の限界を乗り越える方策を検討したものである。

第1章では、長野県穂高町の「穂高町まちづくり条例」を分析し、条例の立地基準は概ね遵守され、土地利用計画の農振除外個別審査への反映を通じて農地開発が抑制され、土地利用計画の明示により計画に不適合な開発が事前抑止され、開発の立地集約化が進行しつつあることを明らかにする一方、共同住宅用途の開発は、農地では裾きり以下への小規模化、やや規模の大きいものは用途地域への集中という副作用が生じていることを明らかにしている。

第2章では、大分県湯布院町の「潤いのあるまちづくり条例」を分析し、開発の基準は概ね遵守されており、条例に定めた開発協議の手続きを突破する開発は見られないこと、ただし、条例で定めている裾きりの規模が大きく土産物店舗等の小規模な開発はコントロールできないことが問題化していること、また、具体的な2事例(駐車場・ファミリーレストラン)について開発協議の実態を分析したところ、開発協議の主体が行政、審議会、地区のまちづくり組織、利害関係団体等多層になっており、かつ各協議主体の要求事項が予測不可能であることから、協議期間が平均でも半年以上と長期間かかること等の課題を明らかにしている。

第3章では、兵庫県神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を分析し、農村用途区域の指定により新規の大規模な駐車場・資材置場の開発は抑制され、開発コントロールの目的は概ね達成されていること、一方で既存の開発地の拡張等は十分コントロールされていないこと、農村用途区域に定めた立地基準は比較的緩やかであり、地区で合意された農振除外の方針としての性格を持つこと、里づくり計画は地元協議会が自己決定的に管理・運用しており、厳密に立地基準との整合性を求めるのではなく、個別事情に応じて多少の逸脱であれば承認する等の緩やかな運用が行われていることを明らかにしている。

第4章では、静岡県掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」を分析し、農振除外による規制の緩和や将来的な事業の実施が計画策定の契機となっており、策定されたまちづくり計画の

内容も、将来の土地利用構想と高さ制限やセットバック等の開発時のルールを示す開発誘導型の計画となっていること、このため、このような地区では開発が進むまで当分の間、実態としてスプロール状況が続くことを明らかにしている。また、開発届出件数の多い2地区を取り上げて開発立地・形態を分析したところ、概ねまちづくり計画は遵守されており、神戸市と同様に地元による自己決定的な管理・運用が行われていることを明らかにしている。

第5章では、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例」を分析し、「美のリクエスト」では、個別の開発に適用する「提案」が、行政担当者が自ら選択したキーワードに基づき作成されており、このため担当者が「提案」作成において主観に陥ったり、恣意的・不公平な運用にならないかと常に不安を抱えることとなるため、個別・具体的な対応を特定するような提案は作成しづらく、提案が抽象化・画一化する傾向があることを明らかにしている。また、提案の画一化という限界を踏まえ、事業者側からの「取り組み」の応答段階において創造性を確保しようとしても、対話型の仕組みを構築しない限り、「提案」の意図が十分に事業者理解されないまま短絡化した取り組みや実現性の低い取り組みが応答され、適切なデザインに結実しないことを明らかにし、事前確定的に基準化できない「美」を個別・具体的な「提案」として創造するためには、多数市民や専門家が参加し、対話型の協議を実現することが不可欠であることを指摘している。

結論として、まず、まちづくり条例に定めた計画や基準は概ね遵守されており「法的強制力が弱い」といわれる条例であっても条例の規定自体には実効性があるとした上で、まちづくり条例に基づく開発コントロールが適切に機能する要件として、(1)事前確定的計画・基準については、統合・調整性、合意性、未確定性(裁量性)、柔軟性、(2)開発協議については、フォーラム性、透明性、集团的価値生成性、自己決定性、円滑性、(3)制度全体として、公平性、即効性を指摘している。一方、現行のまちづくり条例を通じた開発コントロールの課題・限界として、「裾切り問題」の発生、個別開発協議運用時の裁量の画一化の問題、地区協議会等に委ねられた運用の透明性・公平性の確保の問題を指摘している。これらの限界を乗り越えるための方向性として、第1に事前確定的計画・基準の階層化、すなわち計画・基準を遵守基準と目標水準に区分すること、裁量的判断(△)部分の判断基準を詳細化すること、地区レベルの計画内容についての要件(たとえば、土地利用フレームや土地利用ゾーン指定基準等)を何らかの方法で事前に定めておくこと、第2に協議方法の深化、すなわち現行の行政-事業者間の協議を双方向の協議とすること(フォーラム化)、個別開発協議時の要求事項の明文化、協議を円滑に進めるための専門家の参加や各主体の役割の明確化を提起している。

このように本論文は、都市計画分野における今日的な課題に対し、実証的・理論的な詳細分析を行い、多くの点で重要な知見を明らかにしたものと見える。

よって本論文は博士(工学)の学位請求論文として合格と認められる。