国土交通政策研究　第 49 号

都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関する研究

～日本・ドイツ・フランスの制度と運用に着目して～

２００５年３月

国土交通省 国土交通政策研究所

主任研究官　頼あゆみ

前 研 究 官　柴田　翼

研　究　官　丸茂　悠

は じ め に

21 世紀にふさわしい魅力と活力を備えた都市の再生のためには、都市計画の策定・改定とその実現を迅速に行い、的確で機動的な都市整備を進めることが非常に重要だと考えられます。また、1992 年の市町村マスタープラン制度の創設、1998 年のいわゆる NPO 法の成立等を契機に、都市計画に住民が積極的に発言し、参加する機会が増えてきており、2002 年には都市計画の提案制度が創設されました。社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高くなっている中で、国や地方自治体は、十分に説明責任を果たし、住民参加を効果的に促す手法を、住民は、自分たちの意見を都市計画に効果的に反映させるための手法を、それぞれ模索していると考えられます。

このような状況に鑑み、国土交通政策研究所では、平成 14～15 年度（2002～2003 年度）の二ヵ年に亘り、「都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関する研究」を実施いたしました。国内については住民参加を推進している市町村等の取組みについて、また、我が国への参考とするため、ドイツ、フランス等における行政と住民のやりとりに係る制度と運用についても調査も行い、日本・ドイツ・フランスの制度と運用を整理し、行政と住民が効果的なやりとりを行うためのポイントやこれに基づく日本の都市計画法体系への提案等をまとめております。

本研究を進めるに当たっては、研究会を設置し、日本大学理工学部助教授 宇於﨑勝也先生及び日本政策投資銀行総務部調査役 古田善也様に、委員としてご参加いただきました。お二方には、研究会における検討はもちろん、国内外の調査のアレンジや実施、レポート作成、具体的な提案のアイデア出し等まで積極的に加わっていただきました。これにより、調査研究内容の幅が広がり、深みが出たのではないかと考えております。また、(財)日本システム開発研究所に事務局としてご参加いただき、特に前研究員の川島和彦様にご尽力いただきました。研究会の皆様には、報告書とりまとめの最後までご指導とご協力をたまわることとなり、感謝に堪えません。

また、海外調査の関連では、建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田千鶴子様、千葉大学工学部都市環境システム学科助教授 宮脇勝先生、同助教授 村木美貴先生、金沢美術工芸大学デザイン科都市建築研究室助教授 坂本英之先生に、客員研究官として御参加いただきました。河原田様、坂本先生には、現地調査もご担当いただきました。特に、河原田様には、報告書とりまとめに当たってもご指導をいただき、改めて感謝の意を表します。

さらに、国内外の現地調査においては、多数の関係者の皆様にお話をおうかがいさせていただきました。「研究の概要」において名称を挙げさせていただいた方々、差し控えさせていただいた方々を含め、そのご協力に心から感謝いたします。

本報告書が、都市計画の策定に関わる様々な立場の皆様のお役に立ててば幸いです。

なお、本報告書におけるあり得べき誤りは全て我々の責任であり、事実の誤認や不十分な理解などお気づきの点がございましたら、是非御指摘いただければと存じます。

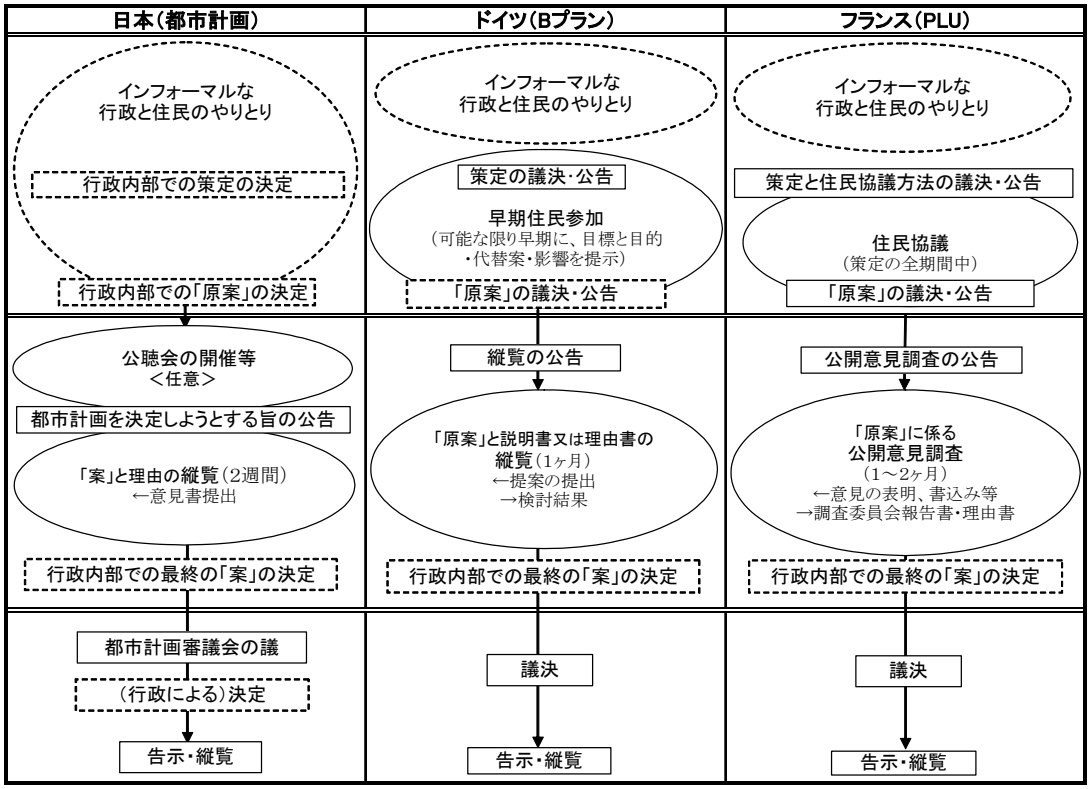
２００５年３月

国土交通省 国土交通政策研究所
主任研究官　頼 あゆみ
前 研 究 官　柴田　翼
研　究　官　丸茂　悠

「都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関する研究
～日本・ドイツ・フランスの制度と運用に着目して～」
要　旨

社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高くなっている中で、都市計画の策定・改定とその実現を迅速に行い、的確で機動的な都市整備を進めるためには、都市計画策定過程において行政と住民とが十分やりとりを行うことが重要である。国土交通政策研究所では、平成 14～15 年度（2002～2003 年度）の二ヵ年に亘り、そのためにはどのような制度の充実が必要か、どのような運用上の工夫が必要かについての調査検討を行った。この際、住民参加を推進している国内の市町村の取組みについてヒアリング等を行うとともに、ドイツ・フランスにおける行政と住民のやりとりに係る制度と運用についての調査も行い、我が国への参考とした。

日本・ドイツ・フランスの都市計画過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用について概要を整理すると、以下のようになる（図表２－３より抜粋）。



※日本の都市計画法、ドイツの建設法典、フランスの都市計画法典で規定されているものは実線、規定されていないが実際に行われているものは破線で表した。

日本・ドイツ・フランスにおける制度と運用に係る調査から、より良い都市計画ができる、トラブル、反対運動、訴訟等を回避し、策定過程がスムーズになる、長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等に貢献するという効果を得られるような行政と住民のやりとりを行うためのポイントとしては、以下の４点が考えられる。

・可能な限り早期から（計画案が固まらないうちに）やりとりを始めること
・やりとりの方法（情報提供、意見表明等のタイミング、仕組み等）を予め明らかにすること
・やりとりの経緯や結果をできる限り明らかにし、これに基づいて次の段階に進むこと

・行政からの情報提供は伝わりやすく、わかりやすくし、住民からの意見、質問は出しやすくすること（例えば、住民が出かけやすい地元の窓口を設置するなど）

これらに基づき、日本の都市計画法体系について、既存の法定手続きへの付加は必要最小限とし、

・都市計画策定過程の可能な限り早期からの住民参加の推進

・行政と住民のやりとりの具体的な方法、スケジュール等についての事前の公表

・そのための、それぞれの地方自治体における条例等の整備

が行われるように見直すことを提案する。

個別の提案と、参考としたドイツ・フランスの制度は以下の通りである（図表４－２より抜粋）。

日本の都市計画策定過程への個別の提案	参考となる独仏の制度・運用
●日常的に、住民から行政へ質問、意見等が出しやすく、行政から住民へ情報提供や　質問、意見等への回答が伝えやすいような多様なチャンネルを用意してはどうか。常設の窓口、機関等や定期的な会合等が効果的。	○ドイツの区委員会 ○フランスの地区評議会
●可能な限り早期からの住民参加機会を用意すべきことを、都市計画法で規定してはどうか	○ドイツでは、可能な限り早期からの住民参加が、建設法典で規定されている ○フランスでは、策定の全期間に亘って住民との協議を行うことが、都市計画法典で規定されている
●都市計画策定の決定を公表してはどうか	○ドイツ・フランスでは、都市計画策定の決定が議会議決されることが、それぞれの法典で規定されている
●行政と住民とのやりとりや協議の具体的な方法、スケジュール等を決定し、事前に公表するよう、都市計画法体系を見直してはどうか （この公表で、都市計画策定の決定の公表を兼ねることもできるのではないか）	○フランスでは、住民協議の態様を議決し、公告することが、都市計画法典で規定されている
●説明会における資料、住民から出された質問、意見等（の要旨）と地方自治体の回答、公聴会で住民から出された意見等（の要旨）とこれに対する地方自治体の検討結果を公表し、いつでも閲覧できるようにしてはどうか	○フランスでは、住民協議の資料等をその都度ファイリングし、いつでも閲覧できるようにしている。
●縦覧の公告と縦覧開始日との間に期間をおいてはどうか	○ドイツでは、縦覧の1週間前までの公告が、建設法典で規定されている。フランスでは、公開意見調査の 15 日前までの公告が、デクレ（政令）で規定されている。
●縦覧に供した資料とともに、住民から出された意見書（の要旨）とこれに対する地方自治体の検討結果を公表し、いつでも閲覧できるようにしてはどうか	○ドイツでは、縦覧に対する提案について、地方自治体の検討結果を個別回答すること（原則）が、建設法典で規定されている。フランスでは、公開意見調査の調査委員会が調査結果と住民からの意見等を公表することが、デクレ（政令）で規定されている。
●少なくとも都市計画審議会の資料と議事録は公開することとし、可能であれば、都市計画審議会の審議も公開するべく努めることとしてはどうか	○ドイツ・フランスでは、議会による都市計画決定が法典で規定され、議会では審議・資料・議事録まで公開される
●できあがった都市計画の内容を、住民がより簡単に知ることができ、質問、意見等を述べやすいような工夫をしてはどうか	○ドイツでは、求めに応じて、都市計画の内容を説明すべきことが、建設法典で規定されている

また、行政と住民とのやりとりが継続的に続けられるためには、行政側が継続的に取り組む姿勢を持ち続けることが必要であり、このためには、担当者の意欲を高め、働きやすい環境を整えるといった、行政組織内部の取組みも不可欠である。

キーワード：　都市計画策定過程、住民参加、行政と住民のやりとり、Ｂプラン、PLU

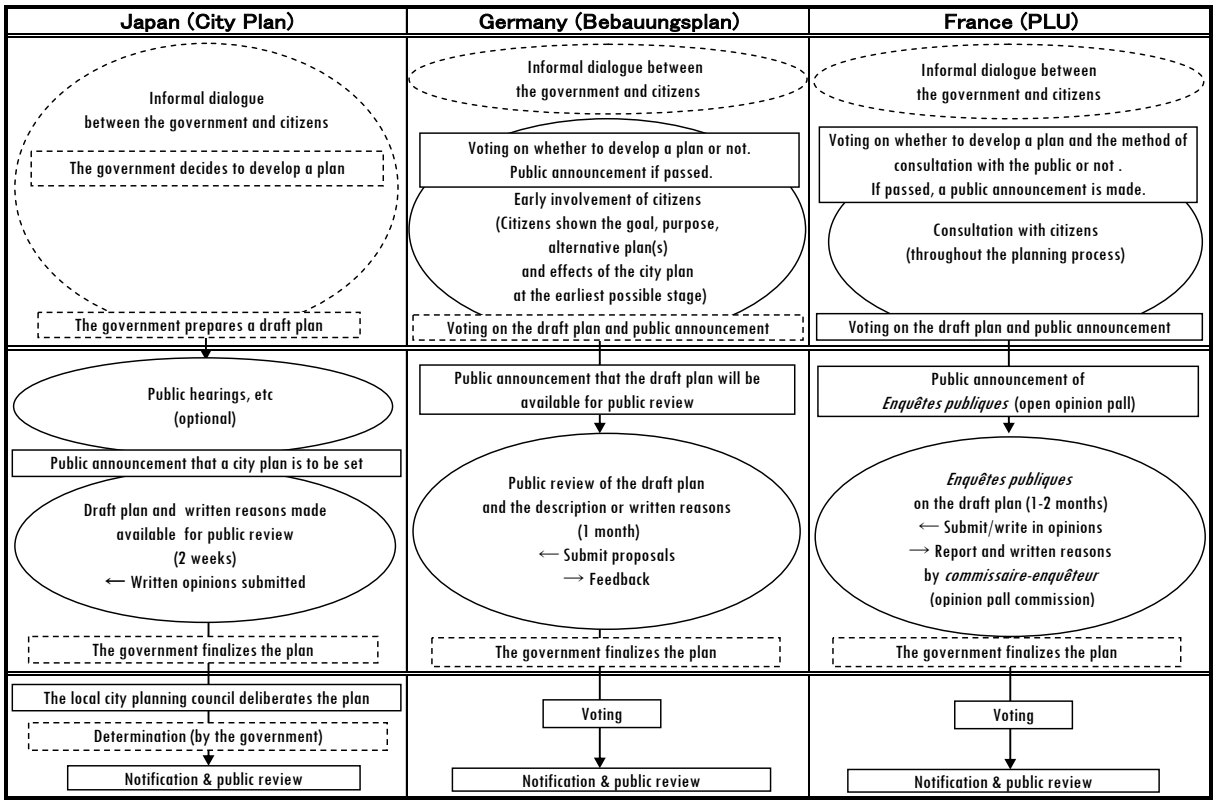
Promoting Dialogue between Government and Citizens in the City Planning Process: Comparison of Japan, Germany and France

Abstract

Japanese society has matured. Its citizens are more concerned with the quality of life than ever before. Sufficient dialogue between the government (typically municipalities) and citizens or the public (residents, property owners, and businesses who will be affected by the city plan; in the city planning process is essential to accelerate the formulation, revision and implementation of city plans and to conduct targeted urban improvement projects on a timely basis.

The Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport (PRILIT) conducted a two-year project (FY2002-2003) covering the decision-making process in city planning, which considered the systems that need to be created and upgraded, and the techniques that are required for their operation to ensure sufficient dialogue. We interviewed selected municipalities in Japan that are actively pursuing public participation. We surveyed systems of dialogue and collaboration between the government and the public and their operations in Germany and France which may be of reference to our country.

The summary of government-public dialogue systems and their operation in the three countries is as follows (excerpt from Graph/Table 2-3 in the original article).



Note: Those surrounded by solid-line squares or circles are stipulated in the City Planning Law of Japan, *Baugesetzbuch* (the building code) of Germany and *Code de l'urbanisme* (the code of city planning) of France. Those surrounded by dotted-line squares or circles are not legally stipulated, but are implemented.

The comparative survey indicates that there are four crucial factors to enhance good and effective dialogue between the government and the public and achieve several important outcomes: firstly, a good city plan; secondly, smooth planning without conflict, protest movements and law suits; thirdly, mutual trust between the government and the public; fourthly, a good community; and lastly, socially conscious citizens. The latter three would require a longer term.

The four crucial factors are:

1) Begin interaction at the earliest possible stage (before the government preparing a draft plan)
2) Clarify the methods of dialogue prior to the meetings and public hearings (e.g., how and when the information is to be offered, when citizens can express their opinions, the means and mechanisms of exchange or dialogue)
3) Ensure transparency of dialogue and the results to go on to the next stage of the decision-making process
4) Government should ensure that: a) the messages and information they offer are conveyed smoothly and be understood easily by citizens, and b) citizens can easily express their opinions and ask questions (e.g., the government can assign liaison staff at the local government office to improve citizen access)

Based on these factors the study proposes to review the legal framework of city planning to enable:

1) Involvement of the public in the city planning process from the earliest possible stage,
2) Prior announcement of the methods and schedule of the government-public dialogue and,
3) Improvement of ordinances and regulations by each local government to enable the above.

Addition of new legal procedures should be minimized.

Proposals to improve government-public dialogue made by PRILIT and the German and French systems referred to are as follows (excerpt from Graph/Table 4-2):

Proposals for Japan's city planning process	German and French systems and their operations that can be of reference
• Prepare channels to enable the public to ask questions and send comments to the government, and the government to send the feedback and offer information. Effective methods include the assignment of permanent contact staff or an organization, or holding regular meetings.	• Germany: *Bezirksausschuss* (district commissions) • France: *Conseil de quartier* (district councils)
• Include a provision in the City Planning Law that offers the public the opportunity to participate in the planning process at the earliest possible stage. • Announce when the decision to prepare a city plan has been developed.	• The German building code (*Baugesetzbuch*) stipulates that citizens can be involved in planning from the earliest possible stage. • The French code of city planning (*Code de l'urbanisme*) stipulates that consultation with the public will be conducted through the planning stage. • In both countries the code stipulates that the decision to develop a city plan should be approved by the local assembly.

• Review the legal framework of city planning so that the methods and schedule of government-public dialogue can be announced prior to the dialogue. • (This announcement can be combined with the announcement that the decision to develop a city plan has been made.	• In France the code of city planning stipulates that the methods and schedule of the government-public dialogue must be approved by the local assembly and publicly announced .
• Make the following documents available for the public at any time: handouts provided at the briefings, (summaries of) questions and comments from the public and feedback from local government, (summaries of) comments presented at public hearings, and feedback from local government. • Place sufficient time between the announcement and actual date of public review. • Make the following documents available to the public: materials for public review, (summaries of) written opinions from the public and feedback from the local government.	• In France, materials of public consultation are filed each time and are made accessible at all times. • In Germany, the *Baugesetzbuch* states that a public announcement should be made at least a week before putting the plan out for public review. In France the government decree (*Décret)* stipulations that the public announcement should be made at least 15 days before *Enquêtes publiques* (the open opinion poll). • The *Baugesetzbuch* stipulates that the local government in principle should review and give answers to each of the proposals made based on the public review. The *Décret* stipulates that a *commissaire-enquêteur* (opinion poll commission) announces the survey results and opinions gathered from members of the public.
• Materials and minutes of the City Planning Council should be available to the public. Meetings of the City Planning Council should be open to the public if possible. • Make the finalized city plan easily accessible and enable the public to easily ask questions and express their opinions.	• In Germany and France the code stipulates that city plan should be approved by the assembly, and the content of the deliberations, related material and minutes of the assembly be made open to the public. • The *Baugesetzbuch* stipulates that an explanation of the content of the city plan should be given if requested.

To ensure continued dialogue between the government and citizens, the government should be committed to continue working with the public. For this purpose, government structures should be changed to raise the motivation of their staff to facilitate their collaboration with the public.

Key words: City planning process, citizen participation, dialogue between the government and the public, Bebauungsplan, PLU

目　次

研究の概要.....1

第Ⅰ編　都市計画策定過程における行政と住民の効果的なやりとりのために
（研究会における調査検討結果）

第1部　研究会としての提案

第１章　日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用.....9
１．フェイズ分けの考え方と日本の都市計画策定過程.....10
２．行政と住民のやりとりに係る制度と運用.....17

第2章　日本・ドイツ・フランスの都市計画策定過程における行政と住民のやりとりの特徴と相違...31
１．ドイツ・フランスの都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用.....31
２．日本・ドイツ・フランスの都市計画策定過程の特徴と相違.....41
３．まとめ.....46

第3章　都市計画策定過程において行政と住民がやりとりを行うことの意義と課題.....49
１．都市計画策定過程において行政と住民がやりとりを行うことの意義.....49
２．都市計画策定過程において行政と住民が効果的なやりとりを行うための課題.....52

第4章　日本の都市計画策定過程への提案　～行政と住民が効果的なやりとりを行うために～...58
第1節　行政と住民とのインターフェースへの提案.....59
１．行政と住民が効果的なやりとりを行うためのポイント.....59
２．都市計画法体系への提案.....65
３．都市計画策定過程へのフェイズ毎の提案.....71
第2節　行政組織内部への提案..... 81
第3節　住民一人ひとり、住民同士の関係のあり方.....85

おわりに.....89

参考文献・参考 URL.....90

第2部　研究会委員による提案

第1章　都市計画策定過程に関する一提案
－都市計画審議会、議会、行政、住民の係り方に着目して－.....91
参考１　関連規定.....104
参考２「都市の再構築のための住民意識の改革・住民参加のまちづくり調査検討」について.....114

第2章　都市計画策定過程における提案　－住民参加のための行政マネジメント上の工夫－.....127

【海外調査より】ドイツ・フランスの都市計画と住民参加の制度と運用
第1章 ドイツ・フランスの地方行政制度……137
1. ドイツの地方行政制度……137
2. フランスの地方行政制度……141
［参考］日本の地方行政制……144
第2章 ドイツの都市計画と住民参加の制度と運用……146
1. ドイツの都市計画……146
2. Bプラン策定過程における住民参加の制度と運用……148
3. Bプラン策定過程における議会の関与……156
4. 住民参加を支える仕組み……158
5. ドイツの都市計画策定についての特徴……160
第3章 フランスの都市計画策と住民参加の制度と運用……161
1. フランスの都市計画……161
2. PLU 策定過程における住民参加の制度と運用……164
3. PLU 策定過程における議会の関与……174
4. その他の住民参加の仕組み……175
5. フランス都市計画策定についての特徴……176
参考文献・参考 URL……177
現地調査における入手資料等……179
Ⅰ. ドイツ関係……180
Ⅰ－1. ミュンヘン市「都市開発における経済戦略 概要」より「2. 5 市民参加」……180
Ⅰ－2. ミュンヘン市「社会に適した土地利用のための手続原則」……188
Ⅱ. フランス関係……194
Ⅱ－1. 内務省公報「地方の民主主義」……194
Ⅱ－2. 環境法典 L121-1 条～L121-15 条……206
Ⅱ－3. 環境法典の関連規定……216

【国内調査より】平成 14 年度国内現地調査報告
Ⅰ. 高知県高知市における行政と住民のやりとりに関する調査報告……233
Ⅱ. 北九州市若松地区における行政と住民のやりとりに関する調査報告……239
Ⅲ. 奈良県王寺町における行政と住民のやりとりに関する調査報告……250

第Ⅱ編 ドイツ・フランス・イギリス・イタリアにおける都市計画策定過程における市民参加
（客員研究官論文）

Ⅰ. ドイツ都市計画策定における市民参加……259
Ⅱ. フランスの都市計画文書及び整備事業計画の手続きにおける市民参加の仕組みについて……282
Ⅲ. イギリス都市計画における市民参加の方法……297
Ⅳ. イタリアの都市計画における市民参加に関する研究……314

研究の概要

１．研究の趣旨

21 世紀にふさわしい魅力と活力を備えた都市の再生のためには、都市計画の策定・改定とその実現を迅速に行い、的確で機動的な都市整備を進めることが非常に重要だと考えられる。また、1992 年の市町村マスタープラン制度の創設、1998 年のいわゆる NPO 法の成立等を契機に、都市計画に住民が積極的に発言し、参加する機会が増えてきており、2002 年には都市計画の提案制度が創設された。社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高くなっている中で、国や地方自治体は、十分に説明責任を果たし、住民参加を効果的に促す手法を、住民は、自分たちの意見を都市計画に効果的に反映させるための手法を、それぞれ模索していると考えられる。

このような状況に鑑み、国土交通政策研究所では、平成 14～15 年度（2002～2003 年度）の二ヵ年に亘り、「都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関する研究」として、行政と住民とが十分やりとりを行うことの意義、そのために必要な制度の充実、運用上の工夫等についての調査検討を行った。この際、住民参加を推進している国内の市町村の取組みについてヒアリング等を行うとともに、ドイツ・フランスにおける行政と住民のやりとりに係る制度と運用についても調査を行い、我が国への参考とした。

２．研究の対象

２－１．「都市計画」

都市計画法上の「都市計画」とは「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」であるが、全てを十把一絡げで議論することは難しい。例えば、実務担当者との意見交換の中でも、“都市計画の中でも、区域区分の話と再開発の話とでは、全く違う次元の話になる”、“都市計画は千差万別で必ずしも同じではない。基本的に、大きい都市計画と小さい都市計画は思考が異なる。新しく何かをポンと作るようなプロジェクトへの反対が大きい”といった指摘を受けている。

そこで、本研究の中では、まず、都市計画を大きく「計画系」と「事業系」に分け、必要に応じて、その特徴等を意識した検討を行い、報告書の執筆を行った。「計画系」とは、用途地域、地区計画等で、その後の土地利用のあり方を規制するものであり、都市計画決定の後に事業実施は予定されていない。「事業系」とは、都市施設、市街地再開発事業等で、都市計画決定の後に事業実施が予定されている。さらに、「事業系」の中でも、公共による都市計画決定の後、事業実施主体も公共の場合と民間の場合とに大きく分けて考えることができる。

また、本研究では、いわゆる“街づくり”と言えるような身近な都市計画における行政と住民とのやりとりについて検討したいと考えている。すなわち、都市計画のうちでも、地元住民の意思を尊重することで、周辺市町村や広域的な地域、国全体等に悪影響を与える可能性の低い、一市町村の区域内で完結するようなものを主たるスコープとして考えている（例えば、生活道路の拡幅等の変更、特別用途地区の設定、近隣公園、地区計画等）。地元住民とは、広くとも一市町村の区域内の住民くらいをイメージしており、その範囲で完結する都市計画でこそ、地元住民の参加を推進し、その意思を尊重する必要性や重要性が高いと考えられる。裏返せば、“地元”の住民の意思のみを取り上げすぎることで問題が起きる可能性があることについての問題認識を有している[1]（だからといって、どのような対象であれ、住民参加を全く行わない

[1] 例えば、迷惑施設の NIMBY 問題のように、ある自治体や地域の自由な意思決定が、他の自治体や地域の選択肢や行動を制約するなどの迷惑をかけてしまうことがある（「意思決定の（負の）外部性」）。
cf. 国土交通政策研究第 11 号「今後の社会資本整備についての基礎的研究」（2002 年 10 月）p.114、pp.17-19

ことを正当化するものではない。)、例えば、高速道路のような広域的な施設、広域的に廃棄物を受け入れるような処理施設等については、地元住民の利害はもちろんだが、市町村や都道府県を超えた広域的な住民、ひいては国民全体の利害まで勘案する必要が出てくる可能性もある。これについては、広域調整の仕組みの整備が必要である、即地的な計画策定前に枠組み計画で概要を決定すると効果的であるといった議論も展開し得るが（その結果、地元住民には「計画を白紙に戻す」「しない」という選択肢がなくなることも考えられる。)、本研究では深入りしない。

また、都市計画には都道府県決定のものと市町村決定のものがあるうち、市町村決定の都市計画に加え、都道府県決定であっても、住民とのやりとりにおいて市町村が主体的に関わっているものについては調査対象としている。また、例えば、都市計画決定するものではないが、市町村マスタープランの策定過程における住民参加等、行政と住民のやりとりを検討するための参考になるものについての調査も行っている。

２－２．「住民」

「住民」参加、行政と「住民」とのやりとりというように、本研究では、都市計画の影響を日常的に受けることになる地元の居住者、就業者等に着目し、「市民」ではなく「住民」という用語を用いている。日常的に影響を受ける「住民」としては、大きく分けて、計画対象地の「土地所有者等」とその「周辺住民」とが考えられる。

「事業系」の都市計画では、「土地所有者等」については事業化に伴う「経済的な補償」が制度の中にビルドインされている。一方、「周辺住民」については「経済的な補償」が組み込まれていない。このため、私人の財産権への制約を含めた生活の質に影響を与え得る都市計画を一方的に強いられることにならないように、補償に代わって、意見を充分に汲み取る必要があると考えられる。そのため、「事業系」の都市計画については、主に、「周辺住民」に焦点を当てた検討を行っている。

一方、「計画系」の都市計画では、「土地所有者等」と「周辺住民」のいずれに対しても、制度としての「経済的な補償」は組み込まれていない。このため、「土地所有者等」「周辺住民」ともに、私人の財産権への制約を含めた生活の質に影響を与え得る都市計画を一方的に強いられることにならないように、補償に代わって、意見を十分に汲み取る必要があると考えられる（土地所有者等による発案である場合は別として。）。そこで、「計画系」については、「土地所有者等」と「周辺住民」に大きな区別をせずに検討を行っている。

なお、本報告書の第Ⅱ編では、客員研究官論文をご執筆いただいた先生方の認識に沿い、「市民」参加という表現を用いている。例えば、イギリスでは、居住とは関わらず海外からでも、法人でも個人でも、都市計画案に対する意見を提出することができるなど、日本よりも広い参加が想定されていると考えられる。また、ドイツ・フランスでのヒアリングでは、住民参加の機会において意見を受け付ける対象は特に限らないが、取り上げ方には濃淡をつけるというコメントがあった。このように、特に海外制度については、法典等で用いられている原文を、それが含む内容までも勘案した上で、「市民」と訳すべきか「住民」と訳すべきかという問題を含むことになり、日本の都市計画法で用いている「住民」に単純に揃えればよいというものではないと考えた。

２－３．「住民参加」と「行政と住民のやりとり」

いわゆる“住民参加”に関わる概念として、住民「参加」や「参画」、住民「主体」、住民との「協働」

ある特定の行政区域の住民だけで完結しない問題については、その地域の住民だけを有権者とする住民投票によって社会的に望ましい意見を獲得することができない

等、様々な場面で様々な用語が用いられている。これらは、住民の関わり方の方法やその程度、行政との相対的な関係等によって使い分けられ得ると考えられるが、本報告書では特に峻別していない。「住民参加」と表現する場合にも、住民が「主体的に」街づくりの提案を行ったり、実際の街づくりに関わる活動を行う場合等も含めて考えている。

「住民参加」という言葉は、従来の行政主導の都市整備に住民が参加していくという方向を重視した表現になっていると考えられるが、本研究に当たっては、住民が一方的に参加していくことだけではなく、行政と住民とが具体的なやりとりを行うことが重要だと認識している。このため、報告書タイトルを始め、報告書の本文中でも、「行政と住民のやりとり」という表現を用いることが多くなっている。これは、例えば、行政からの公示や情報提供、住民の閲覧、住民からの質問、意見等の提出（口頭、文書等の形は問わない）、行政と住民との話し合い、調整等、その大小を問わず、公式・非公式を問わず、行政と住民との間にある様々な働きかけを指している。

また、「行政と住民」との関係を検討するに当たっては、行政内部の関係や住民同士の関係も、さらには、住民代表である議員で構成された議会の役割、議員や住民代表、NPO 等市民団体の代表等を含むようになってきている都市計画審議会の役割も調査検討の対象とした。

３．研究の枠組み

３－１．研究の体制

平成 14 年度（2002 年度）については（１）の研究会において、平成 15 年度（2003 年度）については、この研究会とともに、特に海外制度について（２）客員研究官の協力を得て、調査検討を行った。

（１）研究会

研究会の構成は以下のとおりである。

平成 14 年度（2002 年度）のドイツ・フランス現地調査については、ドイツを古田委員、フランスを宇於﨑委員にご担当いただいた。

委員　日本大学理工学部助教授　宇於﨑勝也
委員　日本政策投資銀行政策企画部調査役（当時）　古田善也

事務局（国土交通省国土交通政策研究所）
前総括主任研究官　西津政信
主任研究官　頼あゆみ
前研究官　柴田　翼
研究官　丸茂　悠

事務局（(財)日本システム開発研究所）
研究部国土計画研究室　室長　木田　悟
研究員（当時）　川島和彦

（２）客員研究官

平成 15 年度（2003 年度）については、日本の都市計画法で規定する「都市計画」に対応するドイツ・フランス・イギリス・イタリアにおける市民参加制度の仕組みとその運用について、以下の４名の客員研究官を任命し、レポートの執筆をお願いした。

このうち、ドイツとフランスについては、現地調査を行っていただくとともに、報告書のとりまとめに

ついてもご協力いただいた。

［ドイツ］　金沢美術工芸大学デザイン科都市建築研究室教授　坂本英之
［フランス］　千葉大学大学院自然科学研究科博士課程後期（当時）　河原田千鶴子
［イギリス］　千葉大学工学部都市環境システム学科助教授　村木美貴
［イタリア］　千葉大学工学部都市環境システム学科助教授　宮脇　勝

３－２．研究会における調査検討の進め方

国内外の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用について、文献、ホームページ情報等による調査、現地調査等を行い、今後、我が国の都市計画策定過程においてどのような制度の充実が必要か、どのような運用上の工夫が必要かについての検討を行った。平成 15 年度（2003 年度）の海外調査の関係では、客員研究官も参加する研究会も開催した。

なお、2003 年 6 月には、ドイツ・フランス現地調査の成果を中心に、中間報告として、「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究〈中間報告〉～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～（国土交通政策研究第 20 号）」を発表した。そこでは、

①都市計画策定における議会の役割が法律で規定されていないこと。
②一回目の住民参加機会のタイミングが法律で規定されていないこと。
③二回目の住民参加機会で出された意見等への対応が法律で規定されていないこと。

という三点を、日本の住民参加制度の特徴として挙げている。

（１）海外調査

ドイツとフランスにおける行政と住民のやりとりに係る制度と運用を調査するため、文献、ホームページ等による情報収集を行うとともに、平成 14・15 年度（2002・2003 年度）の両年度とも、現地調査を行った。訪問先は以下の通りである。なお、研究開始当初には、ドイツ・フランスそれぞれの都市計画と住民参加制度の基礎について、ドイツについてはドイツ在住の建築家　春日井道彦博士、フランスについては獨協大学教授　鈴木隆博士に話をうかがった。

現地調査については、事務局とともに、平成 14 年度（2002 年度）のドイツは古田善也委員、フランスは宇於﨑勝也委員（両委員作成の現地調査レポートは前述の中間報告に掲載。）、15 年度（2003 年度）のドイツは坂本英之客員研究官、フランスは河原田千鶴子客員研究官がそれぞれ担当している。

【平成 14 年度（2002 年度）】

［ドイツ］

	訪問先	対応者
12 月 6 日 （金）	ベルリン州　シャーロッテンブルグーヴィルマースドルフ区 Bezirksamt Charlottenburg – Wilmersdorf von　Berlin	建設局　都市計画･測量庁　建築課長 ライナー･ラトゥール氏 グローゲ･ファルトゥス氏 Mr. Rainer Latour, Mr. Gloge Faltus Baudirektor Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf　Stadtplanungs-und Vermessungsamt
12 月 9 日 （月）	交通建設住宅省 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungwesen	建設･都市整備局　シュリープコリテ博士 Dr. Schliep-Korte

	ウルム市 Stadt Ulm	専門市長(建築・環境担当)　ベッツィヒ氏 Mr. Alexander Wetzig Bürgermeister der Stadt Ulm 都市開発・環境部部長　フォルカ・イェシェック氏 Volker Jescheck Abteilung Umwelt und Stadtplanung 専門市長(建築・環境担当)所属専門担当官 エヴァ・ノラー女史 Ms. Eva Noller, Regierungsbaumeisterin
12 月 10 日 (火)	フランクフルト市 STADT FRANKFURT AM MAIN	住民生活に関する基本事項、計画遂行、エコロジー部 部長 ユルゲン・トウリンクライン氏 Jurgen Trinklein Bauoberratin Grundsatzangelegenheiten, Planverfahren und Okologie アドバイザー　ガブリエル・ラーシェ氏 Mr. Gabriele Rasche Magistratsdirektor Leiter der Abteilung Grundsatzangelegenheiten, Planverfahren und Okologie
	ミュンヘン市 Landeshauptstadt München	都市計画建築指導部局　ウォルラーフェン博士 Dr. Marie-Luis Wallraven-Lindl Ltd. Verwaltungsdirektorin Referat für Stadtplanung und Bauordnung ヘルマン氏　Mr. Overw.Rat Josef　Hermann

［フランス］

	訪問先	対応者
12 月 2 日 (月)	ナント都市圏共同体 communaute urbaine de Nantes	アンヌ・ブーレ女史　Anne Bourlet フランク・バロー氏　Mr. Franck Barrau ナント市　ナント島及びナント南部国土施設地域担当 パトリック・ベルチュ氏 Mr. Patrick Bertu Charge de quartier Equipe territoriale ile de Nantes et Nantes sud Nantes Mairie
12 月 3 日 (火)	パリ市　都市計画局 都市計画調査規定局 Sous-Direction Des Études Et Des Règlements d'Urbanisme Direction de l'Urbanisme Mairie de Paris	副局長　ティエリー・ルモワヌ氏 Mr. Thierry Lemoine Sous-Directeur des Etudes generals et des Reglements d'Urbanisme
	設備・運輸・住宅・観光・海洋省 Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer	都市計画、住居、建設総局　政策計画局ダニエル・クロー博士 Dr. Daniel CoulaudCharge de mission au Bureau de la Planification des territoires urbains et ruraux Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction sous-direction de la Planification strategique 都市計画、住居、建設総局　国際担当 マリー・ブランシュ・ラグイリー女史 Ms. Marie-Blanche Lagueyrie Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction International Affairs

12 月 5 日 （木）	リヨン・コンフリュイアンス （リヨン合流地点共同体） Lyon Confluence	ティエリー・ラクロワ氏 Mr. Thierry Lacroix

【平成 15 年度（2003 年度）】

［ドイツ］

	訪問先	対応者
11 月 17 日 （月）	シュツットガルト市　都市計画局 特命チーム「シュツットガルト21」 Stuttgart 21 Stadtplanungsamt Landeshauptstadt Stuttgart	チーム・リーダー ウヴェ・シュトッケンブロック氏 Amtsleiter Uwe Stuckenbrock
	シュツットガルト大学　建築・都市計画学部 Institut fuer Wohnen und Entwerfen Fakultaet fuer Architektur und Stadtplanung Universitaet Stuttgart	ウォルフ・ロイター教授 Prof. Wolf Reuter
11 月 18 日 （火）	シュツットガルト市議会傍聴	
	シュツットガルト市 Landeshauptstadt Stuttgart	都市計画局　課長　アルプレヒト・クレンク氏 主任　ニルス・クリーガー氏 Amtsleiter Albrecht KLENK, Mr. Nils KRIEGER Stadtplanungsamt Abteilung Flächennutzungsplanung und Stadtentwicklungsplanung
11 月 19 日 （水）	ウルム市 Stadt Ulm	専門市長（建築・環境担当）　ベッツィヒ氏 Mr. Alexander Wetzig Bürgermeister der Stadt Ulm
	ウルム市　市民 Bürger Stadt Ulm	（紹介者として）都市計画課長　ヴィニング氏 Mr. Tim von Winning Fachbereich Stadtentwicklung und Umweit フォース氏（建築家）　Mr. Karl Foos ヨース氏（通信技師）　Mr.Joos
11 月 21 日 （金）	ミュンヘンフォーラム Münchner Forum e.V.	業務執行代表　ウズラ・アンマーマン女史 Geschäftsführerin Ursula AMMERMANN
	ミュンヘン市 Stadt München	都市計画局 部長　ヴァルター・ブーザー氏 Leitender Baudirektor Walter BUSER Referat für Stadtplanung und Bauordnung

［フランス］

	訪問先	対応者
9 月 29 日 （月）	設備・運輸・住宅・観光・海洋省 Ministère de　l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer	都市計画・住宅・建築総局　法令課課長 バフェール氏 Philippe Baffert chief du bureau de la Législation et de la Réglementation Direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction
9 月 30 日 （火）	内務省 Ministère de l'Intérieur	地方自治体総局　官房次長 ボレール女史 Ms. BOEHLER
10 月 1 日 （水）	セーヌ・マリティム県整備局	地方整備部　主幹　デュモン氏 Mr. Bruno Dumont Chef du service service de l'Aménagement du territoire

	ル・アーブル市	都市計画部　部長　ボルネ氏 都市計画部　主幹　ギュイエ女史 Ms. Armelle GUILLIER Direction Etudes Urbaines et Prospective
10 月 2 日 （木）	リヨン市	都市計画部　部長　ニコライ氏 Mr. NICOLAI 主幹　マチュー女史 Ms. MATHIEU
10 月 3 日 （金）	全国交通利用者団体組合連合地方部 13 区の交通、道路利用者団体	団長　スタンブーリ氏 Mr.STANBOULLI

（２）国内調査

国内の運用状況を知り、今後の運用上の工夫の仕方等を検討するために、行政と住民のやりとりに関連した幅広い情報の収集を行った。

まず、市町村の都市計画担当部局への都市計画策定過程における行政と住民とのやりとりについてのヒアリングを行った（以下のリストを参照。）。県決定の都市計画についても、住民とのやりとりは市町村が中心となって行うこと、県主催の説明会に市町村が同席することが多いといった理由から、市町村にヒアリングを行った。また、都市計画策定過程に限らず、都市計画事業の実施過程における住民参加、街づくりに関する都市計画以外の計画づくりを含めた一般的な住民参加の状況についても、合わせて話をうかがった。中には、市町村からご紹介いただいた住民の方にお話をうかがったものもある。

また、都市計画担当者のできるだけざっくばらんな本音をお聞きしたいという趣旨で、県庁所在市の方２名と、東京特別区の方１名に、個人的な立場からの意見ということでお話をうかがう機会をいただいた（以下のリストには掲載していない）。

周辺住民との調整については、民間デベロッパーの方や再開発組合の事務局長の方にも話をうかがっている。

さらに、ドイツ・フランスと日本の大きな相違点の一つに議会の役割があることから、議会の役割を積極的に位置づけている“まちづくり条例”についての情報収集も行った。まちづくり条例については、日本経済新聞社日本産業消費研究所地域グループ主任研究員の市川嘉一氏からのアドバイスもいただいた。

その他、文献、ホームページ等や問合せ、様々な勉強会や研究会への参加、一住民としての都市計画に関わる説明会への参加等によって得られた知見等も参考にしている。さらに、国土交通省の地方自治体への出向（経験）者等の意見も参考にした。

【平成 14 年度（2002 年度）】　※研究会委員による現地調査報告を本報告書に掲載している。

奈良県王寺町　再開発課久度地域整備室
高知県高知市　市民生活部まちづくり推進課、都市整備部都市計画課
福岡県北九州市　建築都市局再開発部再開発課

【平成 15 年度（2003 年度）】

東京都三鷹市　都市整備部都市計画課
神奈川県横浜市　都市計画局都市計画部都市計画課
神奈川県逗子市　企画部都市計画課、環境部環境管理課
京都府京都市　都市計画局、（財）京都市景観・まちづくりセンター
石川県金沢市　都市整備部都市計画課

４．報告書の構成

３－１で述べた研究の体制に対応して、本報告書は、研究会の調査検討結果と客員研究官論文の二つに大きく分かれている。前者を「第Ⅰ編　都市計画策定過程における行政と住民の効果的なやりとりのために（研究会における調査検討結果）」として、後者を「第Ⅱ編　ドイツ・フランス・イギリス・イタリアにおける都市計画策定過程における市民参加（客員研究官論文）」としている。

第Ⅰ編については、研究会全体としての調査検討結果としての「第１部　研究会としての提案」とともに、「第２部　研究会委員による提案」を掲載している。

また、海外調査については、「【海外調査より】ドイツ・フランスの都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用」としてまとめている。ここには、資料として、平成 15 年度現地調査での入手資料の一部を掲載している（平成 14 年度現地調査の入手資料については、中間報告を参照していただきたい。）。

国内調査については、「【国内調査より】平成 14 年度国内現地調査報告」として、研究会委員によるレポートを掲載している。

［参考］　「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究〈中間報告〉
～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～（国土交通政策研究第 20 号）」　目次

第１章　研究の概要と中間報告の内容について
１－１　研究の趣旨
１－２　研究の概要
１－３　中間報告の内容

第２章　ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度
２－１　ドイツ・フランス・日本の基礎自治体
２－２　都市計画策定プロセスの考え方
２－３　ドイツの都市計画と住民参加制度
２－４　フランスの都市計画と住民参加制度
２－５　日本の都市計画と住民参加制度

第３章　ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度の比較
３－１　ドイツ・フランス・日本の住民参加制度の比較
３－２　日本の住民参加制度の特徴

第４章　まとめ

参考文献
用語一覧

資料Ⅰ　ドイツ・フランスの現地調査報告
Ⅰ－１　ドイツの都市計画における住民参加に関する調査報告（日本政策投資銀行政策企画部調査役　古田善也）
Ⅰ－２　フランスの都市計画における住民参加に関する調査報告（日本大学理工学部専任講師　宇於﨑勝也）

資料Ⅱ　ドイツ・フランスの現地調査における入手資料
Ⅱ－１　ドイツの地区詳細計画（Bプラン）策定手続
　１．ベルリン市シャーロッテンブルグ・ヴィルマースドルフ行政区
　２．ヘッセン州フランクフルト・アム・マイン市
　３．バイエルン州ミュンヘン市
Ⅱ－２　フランス政府　SRU法（連帯・都市再生法）パンフレット

第Ⅰ編

都市計画策定過程における
行政と住民の
効果的なやりとりのために

（研究会における調査検討結果）

第１部

研究会としての提案

第１章　日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用

本章では、現在の日本の都市計画策定過程における住民参加に係る課題を見出すことを目的として、まず、現状のわが国における都市計画策定の流れを４つのフェイズ[1]に分けて整理する[2]。この日本のフェイズ分けは、次章以降で、ドイツ・フランスの都市計画策定過程を整理し、日本・ドイツ・フランスの都市計画策定過程の相違を理解する際にも用いるものである。このため、ドイツ・フランスとの相違をみることを念頭におき、本章においても、都道府県が定める都市計画ではなく、市町村が定める都市計画について整理している。

これは、日本・ドイツ・フランスは、それぞれ行政制度、計画制度等が異なっているものの、日本の市町村決定の都市計画、ドイツの「地区詳細計画（Bebauungsplan、B プラン）」及びフランスの「都市計画ローカルプラン（Plan Local d'Urbanisme、PLU）」は、基礎自治体を策定主体とし、私人の財産権を制約する計画であることが共通しているからである。私人の財産権を制約することに着目した理由は、都市計画において、私人の財産権を制約する計画こそ住民と行政のやりとりが不可欠なものと考えたからである。例えは、ドイツの場合、B プランの上位計画に当たる「土地利用計画（Flächennutzungsplan、F プラン）」は同じく基礎自治体が策定するものであるが、私人の権利・義務を拘束するものではない。また、フランスの場合、PLU の上位計画に当たる「地域統合計画（Schéma de Cohérence Territoriale、SCOT）」は、策定主体が市町村の連合組織であり、私人の権利・義務を拘束するものではない。一方、日本では、私人の権利・義務を拘束する都市計画の策定主体は、基礎自治体である市町村だけではなく、広域根幹的なものであれば都道府県である点が、ドイツ・フランスと比べて特徴的である。

日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりを整理するに当たっては、都市計画法に規定された都市計画決定手続きの運用状況を理解するため、研究の概要で挙げたようなヒアリング等を行った。県決定の都市計画についても、住民とのやりとりは市町村が中心となって行うことや 16 条に基づく県主催の説明会にも市町村が同席することが多いと考えられること等から、市町村にヒアリングを行っている。また、ドイツ・フランスと日本の大きな相違点の一つに議会の役割が挙げられることから、研究会における検討の参考とするため、いわゆる“まちづくり条例”の中で議会の役割を位置付けている市町村についてもヒアリングを行った。さらに、問合せ、ホームページ等から得られた知見、様々な勉強会や研究会、実際の都市計画に関わる説明会等への参加によって得られた知見等も参考にしている。さらに、国土交通省から地方自治体への出向（経験）者の意見も参考にした。

なお、本文中では、差障りのあるような場合もあり得るため、市町村等の名称の明示は原則として差し控えている。

---

[1] phase：（変化・発達の）段階、期間、形勢、相、面、（問題・現象の）側面、方面（三省堂「EXCEED 英和辞典」より）

[2] 国土交通政策研究第 20 号「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究<中間報告>～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～」とは、段階の分け方、用語等を変更している。例えば、中間報告で用いた「初期案」「最終案」等の用語を本報告書では用いていない。

１．フェイズ分けの考え方と日本の都市計画策定過程

１－１．フェイズ分けの考え方

１－１－１．特定の都市計画の策定作業の開始以前と以降（「フェイズ０」とそれ以降）

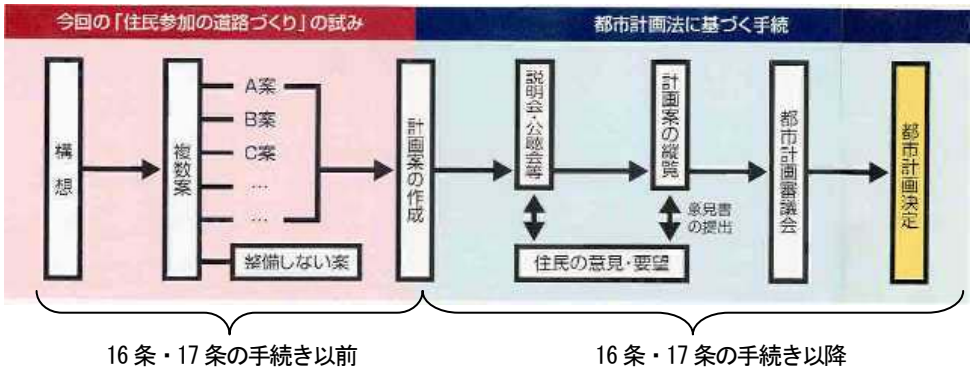
個別具体的な特定の都市計画の策定を念頭においていない時期における行政と住民との関係や具体的なやりとりの状況、まちづくりに関わる活動等への住民の参加状況等も、都市計画策定プロセスにおける行政と住民のやりとりのあり方に影響を与える可能性があると考えられる。そこで、ここでは、まず、都市計画策定過程を、大きく「特定の都市計画の策定作業開始以前」と「特定の都市計画の策定作業開始以降」の二つに分け、前者を、具体的な作業が始まっていない段階という意味で「フェイズ０（ゼロ）」と呼ぶことにした。

１－１－２．都市計画法 16 条・17 条の手続きの以前と以降（「フェイズⅠ」とそれ以降）

都市計画の策定作業は、都市計画法に規定された手続きとは別に、実務上様々な作業や手続きが行われている。そして、住民参加を熱心に推進している市町村では、都市計画法に基づく 16 条（公聴会の開催等）・17 条（都市計画の案の縦覧等）の住民参加手続き以前の段階で、住民への情報提供、意向把握、調整といった住民とのやりとりの充実を図っている。その一方、16～21 条の法定手続きについては、それまでのインフォーマルなやりとりを踏まえて行政が決定した案をオーソライズしていくための手続きとして位置付けられている。

例えば、住民参加の道路づくりとして知られている横浜市の恩元線のパンフレットを見ると、「都市計画法に基づく手続」[3]の段階と「今回の「住民参加の道路づくり」の試み」の段階とははっきりと峻別され、住民参加の充実は 16 条・17 条の手続き以前の段階で図られていることがわかる。

図表１－１　横浜市恩元線における住民参加の道路づくりの説明フロー図



（注）横浜市ホームページ http://www.city.yokohama.jp/me/aoba/onmoto/02dousuru/001.html（2004 年 1 月 27 日）からコピーした説明フロー図に、「16 条・17 条の手続き以前」「16 条・17 条の手続き以降」の説明を加えている。

ヒアリング等の中でも、“法定手続きは確認作業だと考えている。早い段階で整理することが重要。法定手続き過程で修正をしていたら手戻りが大きい”、“法定手続きにおける合意形成というよりは、その前

[3] 当時は 21 条の 2～21 条の 5 の提案制度は規定されていなかったため、「都市計画法に基づく手続」には提案制度を含まず、16～20 条を指していると考えられる（21 条は「都市計画の変更」についての規定）。

の段階で合意形成を図っていくというもの。逆に、法定手続きに入った段階での計画の変更は、それまでの合意形成の経緯を考えると、実際には難しいというのが一般的ではないか”といったコメントがあった。法定手続きをオーソライズしてくためのものと位置付ける考え方は、少しでも早い段階から住民とのやりとりを行い、調整していく必要性を強く認識していることと裏腹とも言えるのではないか。

なお、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン（平成 15 年 6 月 30 日、国土交通省各地方支分部局、関係公団・関係会社、都道府県・政令指定都市等に通知）」の概要[4]においても、「ガイドラインによる標準的な手続き」という囲みの次の段階として、「計画段階　都市計画法等に基づく情報公開・住民参加手続き、計画案検討→計画決定」という囲み、「事業実施（着工）」という囲みが続いている。これは、このガイドラインによって住民参加手続きの充実を図ろうとしているタイミングも、都市計画法に基づく計画策定手続き以前の段階であることを示している。

そこで、本研究においても、都市計画策定フローのうち「特定の都市計画の策定作業開始以降」の中を、以上のような実態に合わせ、都市計画法 16 条・17 条の手続きの以前と以降とを分け、前者を「フェイズⅠ」と呼ぶこととした。

１－１－３．都市計画法 16 条・17 条の手続き以降（「フェイズⅡ」と「フェイズⅢ」）

16 条・17 条の手続き以降、すなわち、提案制度を除く住民参加に係る 16 条以降の法定手続きについては、都市計画審議会の議を経るまでを「フェイズⅡ」、都市計画決定を「フェイズⅢ」と分けることとした。

１－２．都市計画策定過程

１－１のフェイズ分けに従い、市町村が定める都市計画の策定フローを整理したのが図表１－２である。都市計画法で規定されている手続きを実線で、規定されていないが実務上行われていると考えられる手続きを破線で表している。実務上行われていると考えられる手続きについては、平成 14 年度から続けてきたヒアリング等を基にしている。

ただし、法定されていない手続きはもとより、法定されている手続きについても、各市町村では独自の運用を行っていることが多く、策定手続きの詳細をこのような一つのフロー図として書き表すことは非常に困難であった。しかし、現在の日本の都市計画策定手続きの課題を見出すためには、制度と運用の実態をできるだけわかりやすく整理すること、これをドイツ・フランスの制度と運用の実態と見比べることなどが有効と考えられるため、敢えてこのような形での整理を行った。フロー図の作成においては、実態との乖離が極力少なくなるよう気を配っているが、あてはまらないケースもあり得る。例えば、16 条に基づく手続きとして行われる公聴会・説明会のタイミングは、17 条に基づく公告縦覧後の場合に行われることもあり得ることがわかっている（旧建設省都市局調査（2000）[5]によると、都市計画区域内の市町村のうち、「公聴会・説明会を開催する・・・・段階」が「公告及び案の縦覧前」80.0%、「公告及び案の縦覧中」2.3%、「公告及び案の縦覧後、都市計画地方審議会の議決前」4.2%、その他 0.1%、無回答 14.9%となっている。）。

都市計画の策定途中の「案」については、「原案」と「案」という呼称を用いることとした。「フェイズⅠ」の最終段階のものを「原案」と呼ぶことにしたのは、「京都市都市計画決定手続における説明会・公聴会開催要領」で、説明会・公聴会の対象とする案を、「本市が作成した都市計画の案の内容となるべき事項（以下「都市計画の原案」という。）」と表現しているのを参考にした。

都市計画法では、「都市計画の案を作成しようとする場合において必要と認めるときは」公聴会等の開催を講ずるものという表現をしており、その際に示す案に特別な呼称を用いていない。類似の表現は、提

---

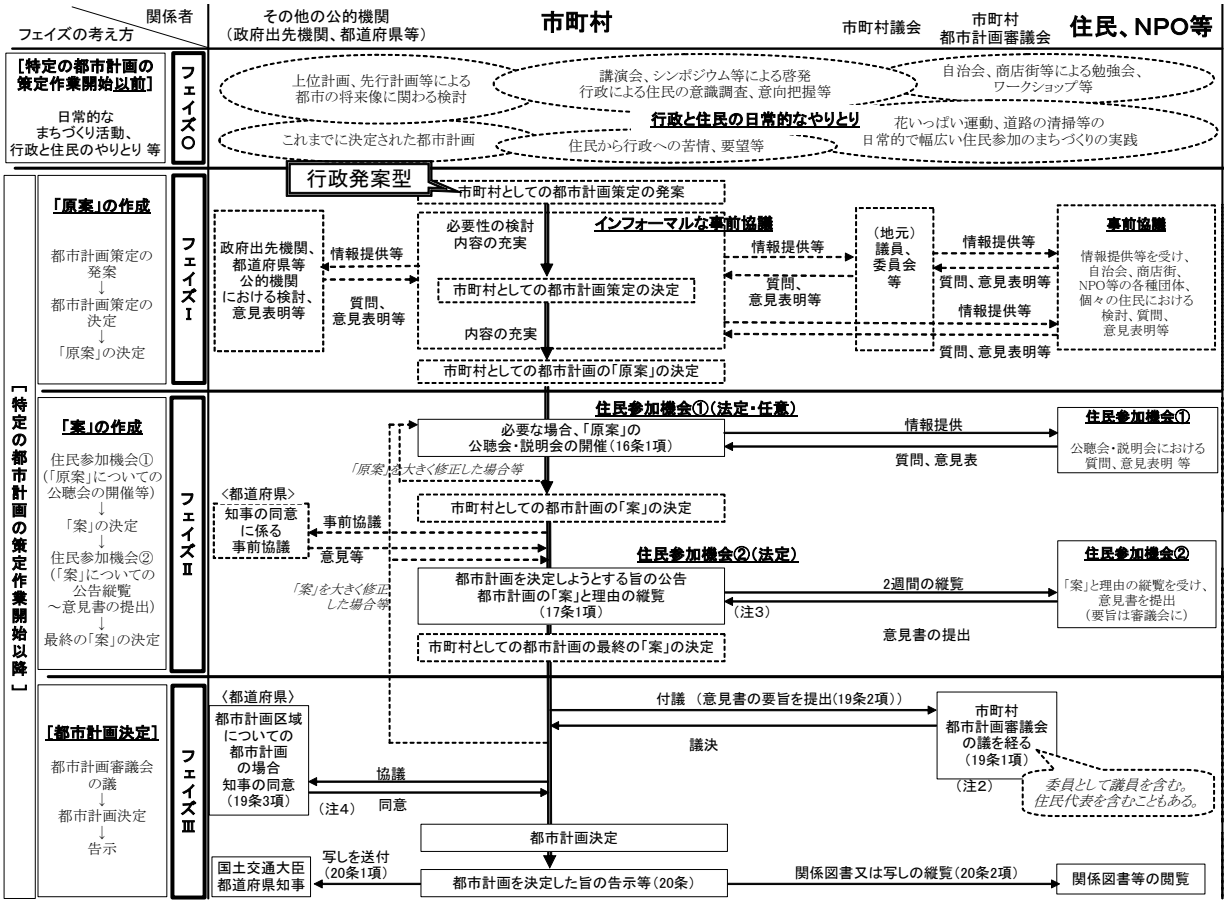
[4] http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630/0630-3.pdf（2004 年２月３日）

[5] 旧建設省都市局調査（2000 年３月）については、本報告書第２部第１章の参考２「都市の再構築のための住民意識の改革・住民参加のまちづくり調査検討」について」として、研究会の宇於崎勝也委員による再整理を掲載している。

案制度（21 条の 2 等）において添えるべき「素案」と、公告縦覧（17 条）の対象としての「案」である。都市計画審議会に付議するのも「案」である（18 条 2 項、19 条 2 項）。ちなみに、「案」という語が含まれているという意味では、「提案」のほかに、「勘案」するという用語が使われている（5 条 1 項等）。

他の自治体の例としては、例えば、「横浜市都市計画公聴会規則」では、「公聴会を開催しようとするときは‥‥作成しようとする都市計画の案の素案（以下「都市計画市素案」という）を‥‥縦覧に供しなければならない」として、「素案」という呼称を用いている。これは、都市計画法上は提案制度で添える「素案」と混乱する可能性があるため、ここでは用いなかった。

図表１－２　日本の都市計画策定過程（行政提案の場合）



※都市計画法に規定されているものは実線で、規定されていないが、実際に行われていると考えられるものについては破線で表した。

（注１）条文番号は都市計画法のものである。

（注２）市町村都市計画審議会が置かれていない場合は、都道府県都市計画審議会（19 条 1 項）。

（注３）名称のみの変更の場合には、17 条の手続きを要しない（21 条 1 項→令 15 条 1 号）。

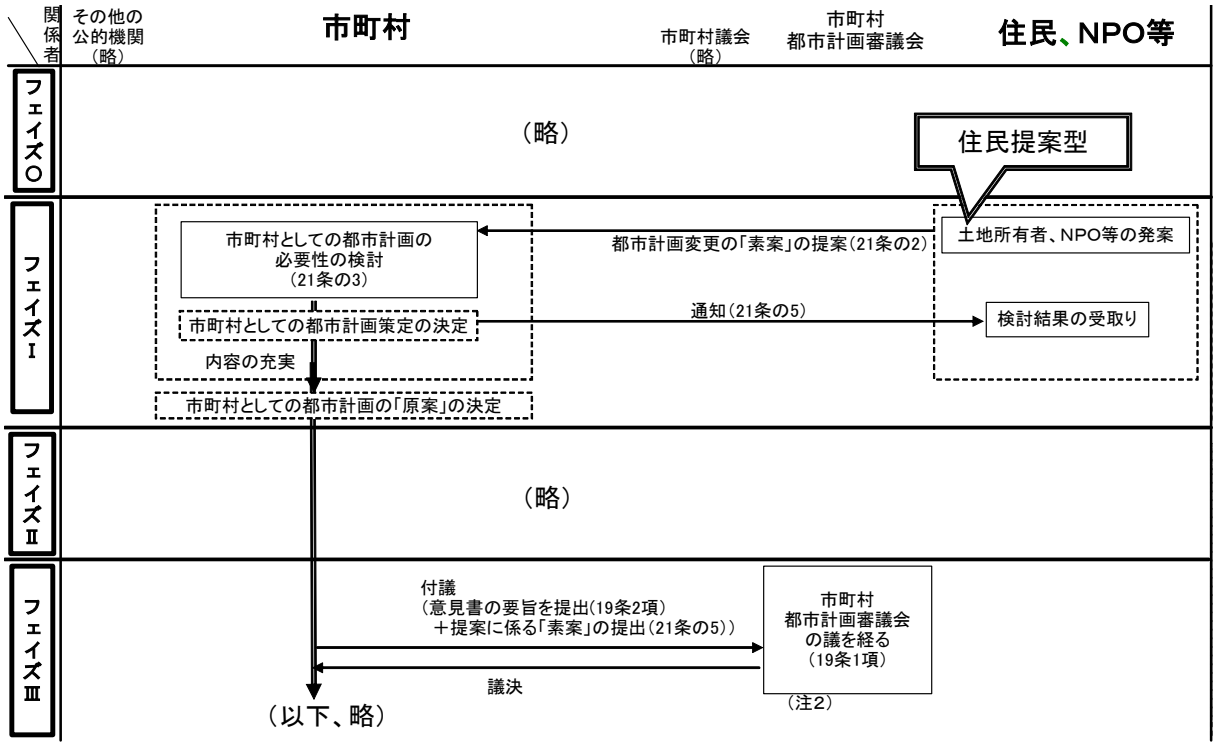
（注４）地区計画等に関する都市計画における知事の同意事項は、位置及び区域等に限定（令 14 条の 2）。準都市計画区域では知事の意見の「聴取」（19 条 5 項）。なお、事前協議のタイミングは東京都ＨＰで示されたフロー図を参考にした。（http://www.toshikei.metro.tokyo.jp/keikaku/seido_1.htm（2004.3.23））

また、2002 年の都市計画法改正では、土地所有者等、特定非営利活動促進法（NPO 法）に基づく NPO、まちづくり協議会等が、都市計画（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに都市再開発方針等に関するものを除く）の決定又は変更をすることを提案できる制度が新設された（21 条の 2 ほか）。これに係るフローを図表１－２に合わせて書き入れると見難くなるため、図表１－２は市町村が自ら都市計画の

策定を発案する場合とし、図表１－３で提案制度に関連する部分を整理することとした。図表１－３はあくまでも 21 条の２に則ったものであり、住民から寄せられた要望、苦情等に基づいて市町村が発案した場合は図表１－２に含まれると考えている。

以下では、図表１－２に従って、フェイズ毎の詳細を述べる。

図表１－３　日本の都市計画策定過程（住民提案の場合）



※都市計画法に規定されているものは実線で、規定されていないが、実際に行われていると考えられるものについては破線で表した。

（注１）条文番号は都市計画法のものである。

（注２）市町村都市計画審議会が置かれていない場合は、都道府県都市計画審議会（19 条１項）。

１－２－１．フェイズ０（ゼロ）：特定の都市計画の策定作業開始以前

いわゆるまちづくり・都市づくりと言われる活動全般が、日常的に、特に個別具体的な特定の都市計画の策定を意識しないで行われているフェイズである。ここでは、上位計画や自治体自らの長期計画、基本構想、都市計画マスタープラン等における都市の将来像に関わる検討、花いっぱい運動や道路の清掃といった日常的で幅広い住民参加によるまちづくりの実践、自治会や商店街等での勉強会やワークショップ、講演会・シンポジウム等が行われている。そうした中から、具体的な課題が顕在化してきて、個別具体的な特定の都市計画の決定・変更のニーズにつながっていくことも考えられる。

行政と住民とのやりとりに着目すると、例えば、定期的な意識調査等による行政による住民の意向把握がなされたり、まちづくり月間やシンポジウムといった形で行政から住民への啓発があったり、住民から行政に対する苦情や要望といった日常的な働きかけがあると考えられる。

１－２－２．フェイズⅠ：「原案」の作成

【都市計画策定の発案～都市計画策定の決定～「原案」の決定】

「フェイズⅠ」は、「フェイズⅡ」で行われる公聴会の開催等（16 条）に耐え得るだけの「原案」を作

成するフェイズである。個別具体的な特定の都市計画の決定・変更をしようという発案で始まり、必要性の検討と内容の充実を重ねつつ、ある段階で都市計画を策定することを決定し、さらに内容の充実を図り、フェイズの最後では市町村としての単一の「原案」を決定する。

「フェイズ０」で顕在化してきた課題、必要性等を受けて、個別具体的な特定の都市計画の決定・変更に向けた具体的な作業が始まる。特定の都市計画の決定・変更をしようと発案する主体は行政だけではなく、住民等による発案の場合は行政への要望や提案という形になる。法定の提案制度（21 条の 2 等）に則り、「素案」を示して「提案」される場合もある。

発案の段階では、熟度は様々ではあるが、何らかの意図や構想的なものが存在する。「原案」作成の過程でそれが少しずつ具体化していき、「フェイズⅠ」の最終段階では、市町村としての単一の「原案」として決定されることになる。

（1）フェイズⅠ前半　　***【都市計画策定の発案～都市計画策定の決定】***

「フェイズⅠ前半」では、構想的なものの内容が少しずつ充実され「原案」に近づいていく過程の中で、“都市計画決定をしない”、“それまでの検討を白紙に戻す”といった選択肢を含めた必要性の検討が行われていると考えられる。その結果、市町村として都市計画決定の必要性を認めた場合に「都市計画策定の決定」がなされるが、その決定はあくまでも行政内部のものであり、どの段階で行われたのか（いつまで必要性の検討が行われていたのか）を対外的に明らかにする制度にはなっていない。

（2）フェイズⅠ後半　　***【内容の充実～「原案」の決定】***

「フェイズⅠ後半」では、行政内部で都市計画を策定することを決定した後、さらに内容の充実を図り、最後に「原案」として決定する。この「原案」の決定について、都市計画法では特に何も定めていない。公聴会等が開催される場合には、その案内を行う際、市報、ホームページ等により「原案」が公表されることが多いと考えられる[6]。

１－２－３．フェイズⅡ：「案」の作成

【住民参加機会①（「原案」についての公聴会の開催等）～「案」の決定
～住民参加機会②（「案」についての公告縦覧～意見書の提出）～最終の「案」の決定】

「フェイズⅡ」は、都市計画法の規定では、まさに行政と住民とのやりとりが中心となるフェイズである。一方、運用実態から見ると、「フェイズⅢ」で都市計画決定する内容を詰めていく、あるいは、都市計画決定に向けてオーソライズしていく過程とも言うことができる。

まず、「フェイズⅠ」の最終段階で行政が決定した「原案」について、16 条に基づいて、「必要があると認めるとき」、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置」を構じられる。これを経たものを、ここでは「案」と呼ぶこととした。これは、17 条の規定で公告縦覧する対象を「案」としていることによる。

次に、17 条に基づき、地方自治体は「都市計画を決定しようとする‥‥旨の公告」をし、都市計画の「案」を公共の縦覧に供し（17 条 1 項）、これに対し、「住民及び利害関係人」は「意見書を提出」することができる（17 条 2 項）。

---

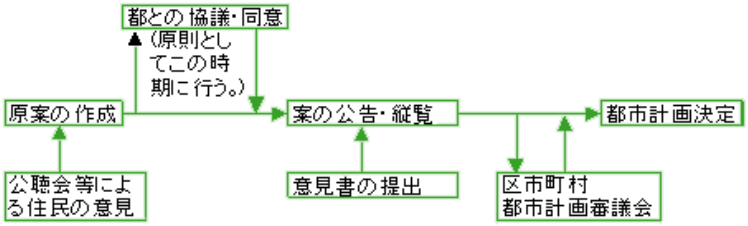
[6] 「都市計画法の施行について（昭和 44 年 9 月 10 日建設省都計発第 102 号建設省都市局長通達）」によると、「Ⅶ5 公聴会等の開催」の中で、「都道府県知事が市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定めようとするときに開催する公聴会」の方法として、「公聴会を開催しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催日時、場所、区域区分の案の概要及び整備、開発及び保全の方針の案の概要を広報、掲示板等に公表し、これに対して公聴会に出席して意見を述べようとする者に文書で意見の要旨を提出させるものとする」と例示している。

これら 16 条・17 条を経て、市町村としての都市計画の最終の「案」が決定される。

なお、他の公的機関との調整については、事前協議は「フェイズⅠ」でも行われていると考えられるが、法定されている都道府県知事の同意はこのフェイズでなされていると考えられる。19 条 3 項には「都市計画‥‥を決定しようとするときは、あらかじめ」と規定されているのみで、具体的なタイミングは明示されておらず、各地の都道府県と市町村の関係の中で、様々なタイミングで行われていると考えられる。

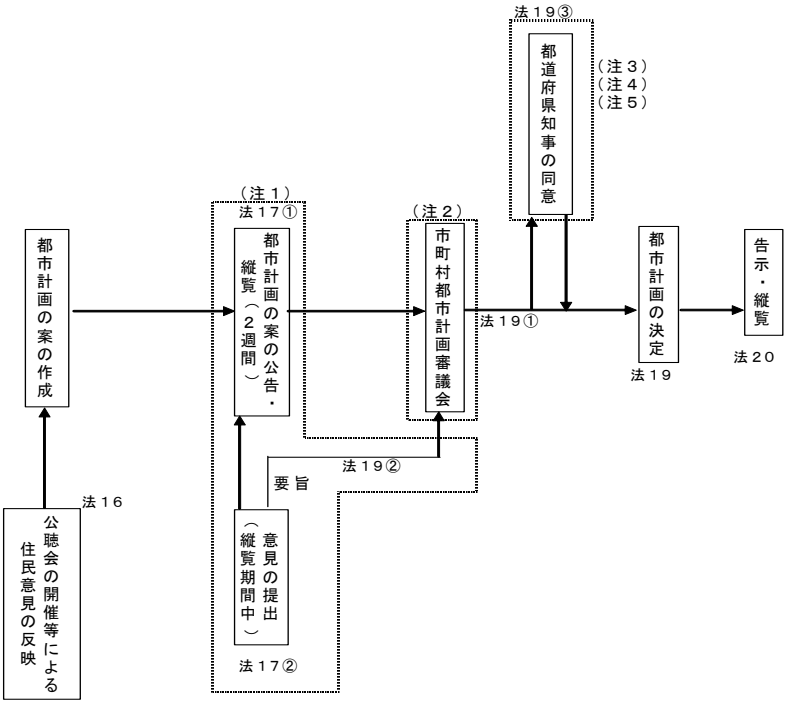
図表１－２では、東京都都市計画局が示す「区市町村が定める都市計画の決定手続」（図表１－４）では、「原案の作成」と「案の公告・縦覧」の間において、「都との協議・同意」を「原則としてこの時期に行う」としている（この場合の「原案」は、本報告書における「案」に対応すると考えられる。）ことに倣い、公告・縦覧の前に位置づけた。ちなみに、「都市計画ハンドブック 2003」の「手続例」（図表１－５）では、都市計画審議会の議を経た後、都市計画決定前とされている。

図表１－４　東京都　区市町村が定める都市計画の決定手続



出典：東京都ホームページ http://www.toshikei.metro.tokyo.jp/keikaku/seido_1.htm（2004.3.23）

図表１－５　市町村が定める都市計画決定等の手続〈手続例〉



（注1）名称のみの変更の場合には手続を要しない。
（注2）市町村都市計画審議会が置かれていない場合は、都道府県都市計画審議会（法19①）
（注3）地区計画等に関する都市計画においては、知事の同意事項は、位置及び区域等令第14条の2に掲げる事項に限定。
（注4）準都市計画区域についての都市計画の場合は、都道府県知事の意見の聴取（法19⑤）
（注5）都道府県知事の同意については、名称のみの変更又は位置、区域、面積、構造等の軽易な変更については手続を要しない。
出典：（財）都市計画協会（2004）「都市計画ハンドブック 2003」p.127

１－２－４．フェイズⅢ： 都市計画決定　　*【都市計画審議会の議～都市計画決定～告示】*

「フェイズⅡ」を通じて作成してきた結果である市町村としての最終の「案」について、都市計画審議会の議を経て、行政として都市計画を決定し（19 条 1 項）、その旨の告示を行う（20 条 1 項）。都市計画が決定された旨の告示を受け、関係図書又は写しが縦覧に供され（20 条 2 項）、住民はこれを閲覧できる。

行政が「案」を「都市計画審議会に付議しようとするときは」、「意見書の要旨」を提出する必要があること（19 条 2 項）、また、審議会委員には、住民から選挙で選ばれた議員が含まれること、最近では、様々な方法で選ばれた住民代表が含まれることが増えてきていることから、行政と住民のやりとりという視点からも重要性が増していると考えられる。

２．行政と住民のやりとりに係る制度と運用

ここでは、日本の都市計画の策定過程における制度のうち、住民と行政のやりとりに係る制度に焦点を絞って大掴みな整理を行うとともに、ヒアリング等からわかった運用実態について述べる。次章で、この大掴みな整理に基づき、日独仏の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりの特徴とその相違を検討することとしている。

図表１－６は、日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりについて、大掴みな制度と運用を整理したものである。実線囲みは都市計画法に定められた事項、点線囲みはインフォーマルな事項である。

２－１．フェイズ０（ゼロ）： 特定の都市計画の策定作業開始以前

フェイズ０については、特に都市計画策定過程として制度上位置づけられているものはないが、3 条 3 項「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」は、この段階での行政から住民への働きかけを意図していると考えられる。この条文が平成 12 年改正で加えられる以前からも、市町村による住民の意識調査やまちづくり月間の行事、シンポジウムの開催、市報等による住民への情報提供が行われている。

また、町内会・自治会や商店街等の主催で、自主的なまちづくりに関する勉強会やワークショップ等が行われたり、例えば、花いっぱい運動や道路、公園等の清掃等、日常的で幅広い住民参加のまちづくりが実践されている。

住民から市町村への苦情や要望が寄せられ、これに市町村が返答するという形で、日常的な行政と住民のやりとりで行われている。実務担当者のヒアリング等からは、毎日のように苦情、要望等に対応していることがうかがわれた。陳情の中でも土木関係が一番多いとの声もある。また、市長、課長といったレベルで、公聴という形で積極的に住民の意見を求めに行くこともよく行われているようである。

具体的には、以下のようなコメントがあった。

> “苦情がたくさん来るので、個々の対応をしている。「市民の声」というホームページに書き込む形で来るものに答えることもある。メールで来たものはメールで返す、手紙で来たものは手紙で返すという形でやっている。内部の決を採って出す。また、日常的に電話でも来るので、電話で対応して納得してもらうまで大体話すが、どうしても納得してもらえないときはそこに行って話をするということもしている。
>
> 「さぁ、質問のある方は」というような公聴という形で積極的に出しているのは、市の広報誌とか、市長の出前講座とか、課長が地区へ行って要望を聞いてくるとか。そういうことは、上のレベルの者がやっている。”

そして、こうした中から、行政が住民のニーズをくみ取り、個別具体的な都市計画策定につながるものもある。例えば、“役所に陳情という形で来るので、陳情内容を聞いて、都市計画的に整理できるものは整理して、住民の方と一緒に進めていくという感じ”とのことである。

また、コミュニティ作りの努力の中から具体的なまちづくりや都市計画策定につながるものがある、というコメントもあった。いわゆる“まちづくり”には、都市計画という制度に基づくもの以外の、大小様々なソフト・ハードの活動が含まれている。しっかりした地元自治会等があることはまちづくりにも有効である、とのコメントにも見られるように、そうした中で育まれるコミュニティは、まちづくり全体にも、具体的な都市計画策定の場面にも大きな役割を果たすことになる。こうしたこともあり、日常的なまちづくり活動支援の動きは各地で増えてきている（例えば、三鷹市コミュニティ･センター、京都市景観・まちづくりセンター、宮原町まちづくり情報銀行等）。また、以前は開発反対で結束することが多かったが、そ

図表１－６　日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用

		フロー図（簡易バージョン）	制度	運用
特定の都市計画の策定作業開始以前	フェイズ０	日常的なまちづくり活動、 行政と住民のやりとり 等	●「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」（3条）	●陳情・要望等の日常的なやりとりやコミュニティ作りの中から、具体的なまちづくりや都市計画策定につながるものがある。 ●日常的なまちづくり活動支援の動きは増えてきている。 ●まちづくりに熱心な人は一部で、裾野が広がらないといった悩みも聞かれる。 ●しっかりした地元自治会等があることは、まちづくりにも有効。
特定の都市計画の策定作業開始以降	フェイズⅠ	インフォーマルな 行政と住民のやりとり 行政内部での策定決定 行政内部での「原案」の決定	●提案制度＝一定規模以上の一団の土地の区域について、土地所有者等は、一人で又は数人で、都市計画の決定又は変更を、素案を添えて提案することができる（21条の2） ●「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」（3条）	●提案制度の例はまだあまり見られないが、期待半分・不安半分。マニュアル作りの動きもある。 ●再開発を始めとして、陳情も含めた地元発案が都市計画に結びついた事例もある。 ●16条・17条の手続きに入る前に、自主的な縦覧や意見募集を含め、住民参加の充実を図っているケースが多い（住民参加で複数案から絞っていった実験的な例もある）。反面、法定の16条・17条以外は住民とのやりとりをしないケースもある。 ●まず、町内会会長等のキーパーソンへ打診する。パンフレット等の全戸配布を行うこともある。 ●当該都市計画の仕組み、内容等の理解を得るための説明、必要性の説明等から始める。イラスト等を活用し、現状、都市計画でどう良くなるかを説明する。１日オープンハウスの例もある。 ●再開発では地権者等の調整が中心で、都市計画策定段階で周辺住民との調整はあまり意識されていない。
	フェイズⅡ	公聴会の開催等 ＜任意＞ 都市計画を決定しようとする旨の公告 「案」と理由の縦覧（2週間） ←意見書提出 行政内部での最終の「案」の決定	●「都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」（16条1項） ●「都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ・・・・その旨を公告し」案と理由を「公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない」（17条1項） ●「関係市町村の住民及び利害関係人は・・・・縦覧期間満了の日までに・・・・意見書を提出することができる」（17条2項） ●16条・17条に反しない限り、都市計画決定手続について「条例で必要な規定を定めることを妨げない」（17条の2）	●16条・17条の手続きは確認作業との認識が強く、この段階に入ってからの修正は手戻りが多く、できるだけ避けようとしている。そのためにそれ以前に住民との調整を充分行おうとしている。 ●説明会・公聴会の開催の順序や位置付けは、市町村によって異なる。特に、説明会のタイミング、開催の仕方（地域別等）、回数等は弾力的。 ●公聴会は、従来はあまり行われてきていないが、「都市計画運用指針」を受け、今後は、要領等を策定し、原則として行うという流れ。 ●公述人を事前募集し、申し出がない場合は開催されない。 ●公聴会の公述意見（当日は基本的に公述人の公述のみ）やこれに対する見解をHP等で公開しているところもある。
	フェイズⅢ	都市計画審議会の議 （行政による）決定 告示・縦覧	●「市町村都市計画審議会・・・・の議を経て、都市計画を決定」（19条1項）、付議しようとするときは意見書の要旨を提出（19条2項） ●「都市計画を決定したときは、その旨を告示」（20条1項）、「都市計画は・・・・告示があった日から・・・・効力を生ずる」（20条3項） ●都市計画の図書又は写しを公衆の縦覧に供する（20条2項）	●都市計画審議会に、公聴会の公述意見とこれに対する見解を提出するところもある。 ●公告縦覧への意見書の要旨と併せ、これに対する見解を提出し、これらを審議会資料としてHP等で公開するところもある。都市計画審議会そのものが公開のところもある。 ●住民を審議会委員に入れるところが増えているが、選び方は様々（自治会推薦、公募等）。 ●長期未着手で、都市計画の存在を地元住民も知らないこともあれば、都市計画制限が係ることで認識されていることもある。 ●都市計画道路を住宅地図に落とし、窓口で公開している例もある。

ういう受け身だけではなく、主体的にまちづくりをしようという熱心な人が一部に出てきている一方、裾野が広がらないといった悩みも聞かれた。

都市計画は、例えば、地方自治法２条４項に基づく市町村の基本構想等の都市計画以外の計画等との関連も深く、担当部局が重なる場合もそうでない場合も、それぞれにおける将来的な構想や計画の検討に当たっては相互に影響を及ぼし合っていると考えられる。これは、対象になるエリアや関係住民が共通すれば当然のこととも言えるだろう。この端的な例として、高知市のコミュニティ計画の策定と実現のための活動と都市計画との結びつきの例を挙げる[7]。

高知市では、平成３（1991）年から、小学校区単位で「コミュニティ計画策定市民会議」が一般公募され、この会議が提案した「コミュニティ計画案」を受けて行政と住民とのやりとりが行われ、最終的に行政計画としての「コミュニティ計画」が策定された。地区によって温度差があるとのことだが、積極的な取組みがなされた秦地区では、地域住民も知らなかったという都市計画決定済の都市公園の掘り起こしにつながり、住民のアイデアが盛り込まれた形での事業化が行われている[8]。「コミュニティ計画案」の策定やその後の活動の中で、担当課の地区担当者が地区とのしっかりしたパイプとなっていることが印象的であった。住民からも、市町村マスタープランの策定過程においても、先行したコミュニティ計画における地域の課題認識、地域づくりの意識の高まりが引き継がれていった、とのコメントがあった。

なお、都市計画法において、このフェイズ０及び次項のフェイズⅠの段階に係る具体的な手続きは規定されておらず、３条３項において、「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ない」との努力規定が置かれている。

また、国土交通省が示す「都市計画運用指針（平成 13 年４月 18 日国都計第 61 号）」においては、「運用にあたっての基本的考え方」の中の一項目として、「情報開示の促進」を掲げている。さらに、個別の都市計画決定手続等のうち、「公聴会・説明会の開催等」の中で、「住民の意見を反映させるための措置としては、公聴会・説明会の開催に加えてまちづくりの方向、内容等に関するアンケートの実施、まちづくり協議会を中心と したワークショップの開催、まちづくり協議会による案の提案等各種方策を、地域の実情に応じて実施することが望ましい。」としている。

２－２．フェイズⅠ：「原案」の作成

フェイズⅠ以降は、個別具体的な都市計画の策定を意識して行われる作業である。

フェイズⅠでは、都市計画の策定の発案、必要性の検討と内容の充実を重ねつつ、市町村の内部で都市計画を策定することを決定し、フェイズⅡの公聴会の開催等に耐えられるだけの「原案」を作成する。

住民参加の推進という議論の中では、案の内容が比較的変更しやすい時期に、行政が住民に複数案を示して話し合いを行うべきであるとういう考え方があるが、それが可能なのは「原案」の決定にいたるまで

---

[7] 高知市は「コミュニティ計画策定事業」で、平成 13 年度住民参加のまちづくり総務大臣表彰を受けている。その発表資料によると、以下の通り（http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2002/020114a.html（2005 年１月 11 日））。

平成３年から、地域住民ならではの知恵や力をまちづくりに活かそうと、小学校区単位での「コミュニティ計画」の策定・推進事業を実施。高知市では、コミュニティ計画を「総合計画を補完する計画」として位置づけている。

計画の策定に当たっては、各地区の住民や企業、学校、青年会議所など様々な世代や立場の人に加え、市職員で構成する「まちづくりパートナー」も参加。１～２年をかけて策定された計画は、住民から直接市長に手渡され、コミュニティ計画案として提案された。

各地区において策定された計画案は、実施時期や住民と行政の役割分担が示されており、これらをベースに行政内部において実現の可能性を検討し、全市的な バランス等の調整を行った上で、行政計画としての「コミュニティ計画」とした。この計画は、市長が各地区に出向いて地域住民と対話する「わがまち・ふれあいトーク」を通じて地域にフィードバックされた。

[8] 高知市まちづくり推進課・都市計画課及び秦地区の住民へのヒアリングの詳細については、【国内調査より】平成 14 年度国内現地調査報告Ⅲ「高知県高知市の都市計画における行政と住民のやりとりに関する調査報告」を参照されたい。

のフェイズⅠの段階だと考えられる。計画内容によるが、フェイズⅠこそが、様々な案が浮かんでは消えながら、次第に具体的な一つの案に収束していく局面であると考えている。

まず、個別具体的な都市計画を策定しようという発案については、日頃からの地元からの要望等を背景に、行政内部で提起されることが多いと考えられるが、再開発をはじめとして、陳情も含めた地元発案が都市計画に結びついた事例も見受けられる。一方、再開発の場合、地権者等の調整が中心となり、都市計画策定段階では、周辺住民との調整はあまり意識されていないとのコメントもある。

平成14年の都市計画法改正で新設された提案制度については、例はまだあまり見られないが、期待半分・不安半分とのコメントがあった。提案制度のためのマニュアル作りの動きもある。

長期未着手になっている都市計画の見直しや廃止については、その検討の必要性は認識されながらも、そのために計画策定と同様の手続きを踏むことへの抵抗感等もあり、実際にはあまり進んでいない。提案制度に関するコメントの中には、住民やNPO等からの提案が契機となって、そうした都市計画の見直しや廃止ができないかという声もあった。

発案を受けて、行政内部では、都市計画を策定することを決定し、実際の策定作業に入ることになる。都市計画法の定める手続きには、この都市計画策定を決定したことについての公表、「原案」の公表についての規定はない。市町村によっては、策定の決定後、市報等で、検討が始まりましたと知らせる例もあるが、法定の16条・17条（フェイズⅡ）以外は住民とのやりとりをしないケースでは、公聴会の開催等の案内、公告縦覧がなされるまで、住民が都市計画策定の検討がなされていることにさえ気づかない可能性もある。

一方、住民の意識が高く、住民とのやりとりの必要性・重要性を認識している市町村においては、「原案」決定までの様々な段階において、住民参加の充実を図り、16条・17条の手続きに入る前に住民との調整を充分行おうとしていることが多い。その理由として、ヒアリングでは、16条・17条の手続きは確認作業との認識が強く、この段階に入ってからの修正は手戻りが多く、できるだけ避けたいとのコメントがあった。

具体的には、自主的にパブリックコメントを求めたり、議会の委員会に報告した上で自主縦覧をやっている例がある。特に、規制強化に対しては反対が多いため、骨子が固まった段階で見せるなどの工夫をしているとのことである。自治体にもよるが、そもそも、まちづくり協議会で長年住民との協議を行って、あらゆることが浸透した段階で“都市計画決定しましょうか”というのが段取りであり、住民と一緒にやっている、とのコメントもある。

情報提供や調整をする場合には、まず町内会会長等のキーパーソンから行うとのことである。情報提供の方法としては、パンフレット等の全戸配布を行ったり、説明会を行ったり、中には、住民が立ち寄りやすいショッピングセンターにおいて1日オープンハウスという場を設けた例もある。説明会を行う場合には、住民主催の勉強会にしてもらうという例もあった。説明会においては、都市計画の仕組みや内容の理解を得るための説明や必要性の説明から入り、イラスト等を活用し、現状やこのままだとどうなるか、都市計画でどう良くなるかについての説明を行うとのことであった。

行政と住民とがやりとりを繰り返し、住民参加で複数案から絞って「原案」を決定したという有名な事例として、横浜市の恩元線の道路づくりがある。まさに、整備しない案も含めた複数案を視野に入れた構想段階からの住民参加への取組みとして、非常に意義の高い取組みである。一方、当初から、あくまでも実験的な取組みであることを明確にした上で、様々な取組みを展開したものであり、横浜市でも、その後、同様の取組みを行って都市計画決定に至ったものはないとのことである。都市計画の中には、市独自で計画内容を決められる比較的自由度の高いものもあれば、例えば高速道路の一区間などのように、比較的自由度の低いものもあり、それぞれの事情を勘案する必要がある。

２－３．フェイズⅡ：「案」の作成

フェイズⅡは、「原案」に基づいての公聴会の開催等が行われ、これを受けた「案」について公告縦覧が行われ、フェイズⅢで都市計画決定するための最終的な「案」を決定していく過程である。

都市計画法の規定によると、まず、16 条に基づき「必要があると認めるとき」には、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるための措置」が講じられる。次に、17 条１項に基づき、市町村は「都市計画を決定しようとする‥‥旨の公告」をし、都市計画の「案」を公共の縦覧に供し、これに対し、17 条２項に基づき、「住民及び利害関係人」は「意見書を提出」することができる。

このように、法の規定だけを見ると、一見、フェイズⅡこそが行政と住民とのやりとりの中心となっている。しかし、２－２でも述べたように、運用実態から見ると、都市計画決定に向けて法定された手続きを淡々と行っていく、オーソライズのための過程とも言える。具体的には、16 条・17 条の手続きは確認作業との認識が強く、この段階に入ってからの修正は手戻りが多く、できるだけ避けたいとのコメントがある。

こうした実態を念頭に、改めて制度を見返してみると、公聴会の開催等は、あくまでも「必要があると認めるとき」であり、市町村がつくった「原案」について、特段の問題点があれば、「必要があると認めるとき」に限って「公聴会の開催等住民の意見を反映するために必要な措置を講」じて「原案」を修正するという形式と読むこともできる。住民への情報提供の義務付けは、17 条の「案」の縦覧のみであり、その縦覧のタイミングも、あくまでも、「都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ」であり、都市計画決定を見込んだ「案」として固まった段階で情報提供すればよく、市町村が決定しようとする都市計画の「案」を事前に住民に周知する機会に過ぎないと読むことも可能である。その意味では、都市計画法の規定の趣旨としては、住民と市町村が「原案」をともに作り上げるということはそもそも想定されていないという見方もでき、実際、フェイズⅠまでの住民参加機会の充実等は図らないまま、必要最低限の手続きだけを踏んでいる地方自治体もあると考えられる。

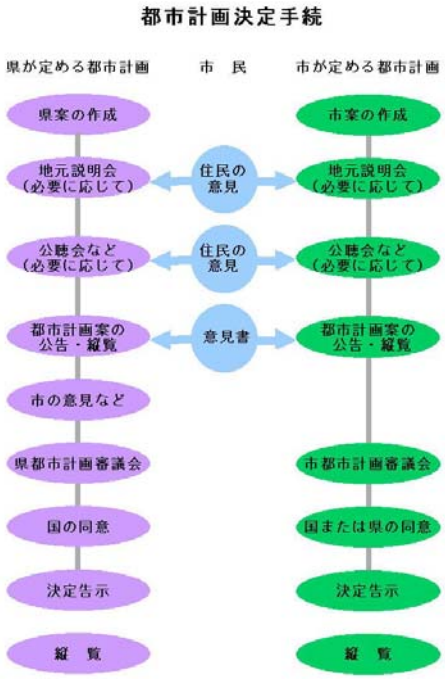
「都市計画運用指針」では、「都市計画の案が作成された後の手続としての法第 17 条の縦覧及び意見書の提出とは別に、都市計画の案の作成の段階でも住民の意見をできるだけ反映させようという趣旨である。特に、法第 16 条第１項において公聴会の開催を例示しているのは、住民の意見を反映させるための措置として、 住民の公開の場での意見陳述の機会を確保するべきという趣旨であることに留意する必要がある」となっている。 その上で、「都市計画への住民参加の要請がますます強まる中で、都市計画決定手続における住民参加の機会を更に拡大していく観点から、今後は、都市計画の名称の変更その他特に必要がないと認められる場合を除き、公聴会を開催するべきである」となっている。また、17 条の２に基づく「都市計画決定手続の条例による付加」の内容として、「公聴会、説明会を必ず開催するものとすること」が例示されている。

「公聴会の開催等」の内容として、「都市計画運用指針」では、「説明会」を「都道府県又は市町村が作成した都市計画の原案について住民に説明する場」と、「公聴会」を「都道府県又は市町村が作成した都市計画の原案について住民が公開の下で意見陳述を行う場」と説明している。実際の運用実態として、公聴会・説明会を実施するところが増えているが、その開催の位置づけ、開催のタイミング等は市町村によって様々である。

例えば、公聴会は都市計画の概要について行い、これを受けて作成した縦覧「案」について、公告縦覧の際に説明会を行う自治体もある。また、横浜市のホームページでは、「市案の作成」の次に「地元説明会」、その次に「公聴会など」という順番で説明されている。この場合は、説明会で説明した内容について公述人の募集をすることになると考えられる。ヒアリングでは、公聴会を受けて案の変更がある場合には、また説明会を行うとのことであった。特に、説明会については、地域別等によって複数回開催するなど、弾力的に運用している様子が見受けられる。

なお、16 条は、都市計画法の国会審議の際、衆議院の修正により加えられたものである[9]。

図表１－７　横浜市　都市計画決定手続



出典：横浜市ホームページより
http://www.city.yokohama.jp/me/tokei/site/cityplan/ketei/index.html（2005 年２月１日）

ヒアリングでは、従来、公聴会はあまり行われてきていないとのコメントが見られる一方、「都市計画運用指針」を受けて、今後は、開催要領等を策定し、原則として行うという動きがある。既に、開催要領等を持っている自治体では、公聴会を開催する基準として都市計画の規模要件等を入れている例がある。開催の手順として、公述人を事前に募集し、申し出がない場合は開催されない。公聴会当日は基本的に公述人の公述が行われ、これを行政側が公聴するのみで、その場でのやりとりはないのが通常である。公述についての議事メモやこれに対する見解を HP 等で公開している自治体もある。また、公述意見とそれに対する自治体の見解を都市計画審議会に提出するところもある。例えば、京都市では、個別回答はしていないが、要旨は審議会へ報告して議事録も公開しているとのことである。

17 条に基づく公告縦覧の期間については、「都市計画運用指針」において、17 条の２に基づく「都市計画決定手続の条例による付加」の内容として、「都市計画の案の縦覧期間を法定の２週間よりも長い期間とすること」を例示している。しかしながら、本研究でヒアリングを行った住民参加に熱心に取り組んでいる地方自治体においても、縦覧期間を２週間より長くしている例は聞かなかった。やはり、実務としては、16 条・17 条の手続きはオーソライズのためのものであり、この段階で住民参加機会を手厚くするよりも、フェイズ I における充実を図る方が効果的との判断があるのではないだろうか。

[9] 建設省都市局都市計画課監修（1989）p.256

２－４．フェイズⅢ： 都市計画決定

フェイズⅢでは、縦覧を終え、必要な修正が行われた最終の「案」は、都市計画審議会の議を経て（19条１項[10]）、最終決定が市町村内部で行われ、20条１項に基づき告示され、20条２項に基づき関係図書等が縦覧に供される。

市町村が都市計画の案を都市計画審議会に付議しようとするときには、17 条に基づいて提出された意見書の要旨を提出する必要がある（19条２項[11]）。これは、行政と住民のやりとりという視点から重要な手続きの一つと考えられる。

市町村都市計画審議会の委員に住民代表が含まれるようになってきているという点に着目すると、この「議を経る」手続きに限らず、住民参加、行政と住民のやりとり等を考える上で、都市計画審議会の役割は論点の一つとなり得る。

また、「五十嵐ら‥‥がかねてから指摘するように、都市計画が地域の土地利用のあり方に関するルールであるとするならば、その決定は自治体の立法機関である地方議会の関与の元に行われるのが適切であるといえる[12]」というように、都市計画策定過程において議会の役割を位置づけるべきではないかという議論がある。市町村都市計画審議会の委員に必ず任命すべき委員として議員が含まれており、現行の都市計画の策定手続きにおいては、議会関係者は都市計画審議会という場を通じて関与することになる。このため、住民代表である議会・議員との関係においても、都市計画審議会の役割は重要な論点となり得る。

1998（平成10）年１月13日都市計画中央審議会答申「今後の都市政策はいかにあるべきか（第一次答申）『都市計画における役割分担のあり方について』」では、そのⅢの２に「都市計画への議会の関与」という項を立てて、この問題を論じている。そこでは、①都市計画地方審議会における学識経験者の関与、②都市計画地方審議会等における議会関係者の関与、③関係住民の意見反映手続という措置がとられていることを理由に、「現行の決定手続きは、都市計画における専門技術性の尊重の要請と地方自治及び国民の権利保護の要請との調和を期したものであって、十分合理的」とし、「したがって、都市計画に係る事務が自治事務とされた場合であっても、議会の議決を経ることを都市計画法上、義務付けるべきではなく、団体の意思について議会の議決を経るかどうかは、その団体の自治に任せるべきである」としている。同答申によると、実際、市町村決定の都市計画について「都市計画の決定に先立って議決している例はない」とのことである。

「都市計画運用指針」によれば、「今後、都市計画に関する案の作成の前段階その他都市計画決定手続以外の場面についても、･･･市町村都市計画審議会から意見を求めていくことが望ましい」としている。都市計画審議会は、専門性・技術性の確保とともに、民主性の確保という役割を果たしており、後者につい

---

[10] 都道府県が作成する場合には、18条１項による。

[11] 都道府県が作成する場合には、18条２項による。

[12] 佐藤岩夫（2001）p.420 ll.16-18

五十嵐敬喜・小川明雄（1993）p.210 l.12－p.211 l.11 では、1992年（平成４年）の都市計画法改正案の国会審議の際に社会党と社民連が提出した共同案についての解説として、以下のように述べてられている。

> 議会の関与
>
> 現行の都市計画法や政府の改正案では、自治体の議会が都市計画に関与する道を閉ざしている。共同案では、自治体の議会の関与がきわめて重要になる。（略）
>
> これを住民の側からみるとどうなるか。共同案では、自分たちの町の都市計画は議会が討論し、承認しなければならないから、住民は、議員がまちづくりについてどのような意見を持ち、行動するか、言葉をかえれば都市計画がどのようなもので、どのようにつくられるかを直接見聞することができる。住民は自分と同じ意見の議員を支持、応援できるし、自分の住環境を悪化させる意見をもったり、外部の業者の代理人のように振る舞う議員には反対の意見を伝えることもできる。そして、最終的には、住民は選挙で意思表示することができるのである。
>
> また、市町村の行政当局が用意した都市計画に住民が不満があれば、自分の地域から選出された議員、あるいは自分の支持する政党の議員を通じて修正をはかることも可能だ。

ては、ドイツ・フランスでは議会が果たしているような役割[13]と通じるところがあると考えられる。

以上のような認識から、本研究では、都市計画策定過程への都市計画審議会の関わり方と共に、議会・議員の関わり方、あるいは、都市計画審議会と議会・議員との関わり方等に重点を置いてヒアリング等を行った。

以下では、まず都市計画審議会のあり方に係る制度改正の経緯を整理した上で、ヒアリング等からわかった運用実態について整理する。

２－４－１　都市計画審議会のあり方に係る制度改正

都市計画審議会のあり方は、1999 年の地方分権一括法による都市計画法改正と「都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営を定める政令」の改正によって大きく変化している。

①市町村都市計画審議会の法定化

市町村都市計画審議会は、以前は通達[14]に基づき設置されていたが、77 条の 2 の追加により都市計画法上の位置付けを与えられた。その設置は任意であり、市町村は都市計画の決定に際し、市町村都市計画審議会を設置している場合は、その議を経れば、都道府県都市計画審議会（以前の名称は「都市計画地方審議会」）の議を経る必要がなくなった。また、2 項では、市町村都市計画審議会は、市町村長の諮問がない場合でも、関係行政機関に建議することができるようになった。

②都市計画審議会の組織（構成員）

都市計画地方審議会（現在の都道府県都市計画審議会）の組織については、かつては、「都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営を定める政令（昭和 44 年政令第 11 号）」において、委員の数は 15 人以上 35 人以内、構成は学識経験者、関係行政機関の職員、市町村の長を代表する者、都道府県の議会の議員、市町村の議会の議長を代表する者とされていた。これを受けた通達[15]では、さらに、学識経験者 4～10 人、関係行政機関の職員 6～9 人、市町村の長を代表する者 1～3 人、都道府県の議会の議員 3～10 人、市町村の議会の議長を代表する者 1～3 人という細かい内訳を示すとともに、人口規模別の委員総数と内訳の目安も示していた。都市計画地方審議会条例については、標準条例も示していた[16]。

市町村審議会（現在の市町村都市計画審議会）の組織についても、通達により、委員数は 10 人以上 25 人以内を標準とし、「学識経験のあるもの、市町村の議員、市町村の関係職員をもつて構成することを原則とすること」とされていた[17]。また、事務連絡により、人口規模別の構成人員割と標準条例が示されていた[18]。例えば、人口 100 万以上の市については、委員総数 20～25 人のうち、学識経験者 7 ～8 人、市町村議会議員 7 ～9 人、関係職員 6～8 人とされていた。

これらは全て地方分権の一環で廃止され、組織の基準については、改正された「都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営を定める政令」のみが残った。標準条例も示されていない。この政令で定められているのは、以下のとおりである。

---

13 【海外調査より】の第２章３及び第３章３を参照されたい。

14 「都市計画法の施行について（昭和 44 年 6 月 14 日　建設省都計発第 73 号　建設事務次官通達）」では、4(2)において、「市町村は、地方自治法に基づき、都市計画に関する事項を審議するための付属機関を原則として設置するものとし、市町村が定める都市計画及び都道府県知事が定める都市計画についての市町村の意見を付議するよう運用するものとすること。また、必要があるときは、市町村の議会の議員を都市計画地方審議会の臨時委員とすることも差し支えないこと。」としていた。

15 「都市計画地方審議会の組織及び運営の基準を定める政令の制定について（昭和 44 年 2 月 8 日建設省都計発第 21 号　建設省都市局長から知事あて）」

16 「都市計画地方審議会条例の制定について（昭和 44 年 2 月 8 日　建設省都計発第 23 号　建設省都市局都市計画課長通知）」

17 「都市計画法の施行について（昭和 44 年 9 月 10 日　建設省都計発第 102 号　建設省都市局長通達）」

18 「市町村審議会の設置について（昭和 44 年 8 月 13 日　事務連絡　建設省都市局都市計画課長から書く都道府県知事あて）」

都道府県都市計画審議会については、委員総数は 11 人以上 35 人以内で、必ず任命すべき委員として、学識経験者、市町村長を代表する者、都道府県議会の議員及び市町村議会議長を代表する者、任意で任命できる委員として関係行政機関の職員となっている（2 条）。

市町村都市計画審議会については、委員総数は 5 人以上 35 人以内で、必ず任命すべき委員として、学識経験者及び市町村議会の議員、任意で任命できる委員として「関係行政機関若しくは都道府県の職員又は当該市町村の住民のうちから」となっている（3 条）。任意で任命できる者として住民が加えられたこと、「旧審議会のほとんどが構成員として加えていた「市町村職員」（多くの場合、助役）がはずれたこと」[19]が、大きな特徴である。

２－４－２　都市計画審議会に係る運用実態

「都市計画運用指針」では、「年間の開催数があらかじめ定められたり、また、案件が事前登録されるなど、計画的に案件が付議されている場合も多いが、都市計画の提案制度の導入も踏まえ、都市計画の案の審議が円滑に行われるよう、必要に応じて、都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の開催間隔の短縮化や開催予定の事前公表、手続の短縮化を図ることが望ましい。」とされている。

ここでは、本研究で行ったヒアリング結果と旧建設省都市局調査[20]等の既存データを補足的に用いて、運用実態を整理する。

（1）組織（構成員）全体

市町村都市計画審議会の委員構成は、旧建設省都市局調査[21]によると、学識経験者が平均5.5人、議員が平均4.8人、行政機関の職員が平均2.6人となっている。

ヒアリング等では、全体は20名を超えるところもあった。学識経験者が10名以上のところもあれば、4名程度のところもあった。議会議員についても、市議会議員10名以上のところもあれば、都道府県議会2名と市議会議員5名というところもあった。行政機関の職員は、0のところもあれば、2,3名のところもあった。国の関係機関、都道府県の職員、町の職員等であり、例えば、消防署長、警察署長等である。住民は、いずれも2,3名程度含まれていた。定員や構成は、条例で決めているところが多かった。

ある地方自治体で住民枠を増やす方向にあるかと質問したところ、そういう考え方もなくもないが、既に定員枠いっぱいの委員数となっており、これ以上増やすのは限界だということであった。例えば、学識経験者の数が多いが、分野別のバランスを考えているので削りにくい、また、市議会議員も、正副議長と各常任委員会の委員長というように、やはりバランスを考えているので削りにくい、とのことであった。

参考までに、これも少し古いデータではあるが、市民活動法人・東京ランポが調査した東京都内の自治体の例について、図表１－８に示す。

---

[19] 市民活動法人・東京ランポ（2000）p.2　ll.32-33
[20] 注 5 を参照。
[21] 注 5 を参照。

図表１－８　東京都における都市計画審議会委員の構成内訳

自治体名	委員構成					合計	人口
	学識経験者	議員	市民	自治体職員	関係団体		
千代田区	6	6	6	3(*1)	3(*1)	21	33,744
中央区	6(*2)	8	6	0	6(*2)	20	68,196
港区	9	8	2	0	1	20	152,146
新宿区	10	5	3	2(*1)	2(*1)	20	280,210
文京区	3	7	3	0	3	16	173,774
台東区	5	5	(*3)	0	(*3)	—	152,168
墨田区	9	9	0	0	2	20	215,474
江東区	—	—	—	—	—	—	372,633
品川区	—	—	—	—	—	—	325,591
目黒区	—	—	—	—	—	—	246,743
大田区	6	6	6(*4)	6(*4)	6(*4)	18	641,307
世田谷区	7	7	4	0	2	20	796,088
渋谷区	7	6	4	0	2	19	192,490
中野区	—	—	(*5)	(*5)	(*5)	—	305,792
杉並区	5	7	7	0	1(*6)	20	516,252
豊島区	10	7	2	0	2	21	245,131
北区	5	6	5(*7)	0	4	20	326,310
荒川区	—	—	—	—	—	—	176,042
板橋区	—	—	—	—	—	—	513,272
練馬区	5	9	11	5(*8)	5(*8)	35	655,355
足立区	10	5	0	6(*9)	0	21	620,410
葛飾区	7	7	0	0	3	17	423,719
江戸川区	—	—	—	—	—	—	616,635
八王子市	7	7	2	0	2	18	528,319
立川市	6	7	2	0	2	17	162,750
武蔵野市	7	6	0	0	2	15	134,585
三鷹市	7	5	2	0	2	16	169,162
青梅市	5(*6)	7(*6)	2(*6)	0(*6)	4(*6)	18(*6)	140,831
府中市	6	7	2	0	2	17	224,205
昭島市	5	7	2	0	3	17	106,303
調布市	5	5	2	0	4	16	202,788
町田市	8	5	2	0	3	18	371,264
小金井市	6	9	0	0	4	19	111,219
小平市	6	5	2	0	2	15	177,829
日野市	5	5	2	3(*1)	3(*1)	15	167,294
東村山市	5	4	2	0	4	15	140,415
国分寺市	8	6	2	0	0	16	108,031
国立市	4	5	3	1(*1)	1(*1)	13	71,425
田無市	8(*6)	8(*6)	0(*6)	2(*6)(*10)	0(*6)	18(*6)	77,882
保谷市	9(*6)	3(*6)	0(*6)	0(*6)	3(*6)	15(*6)	102,206
福生市	7	4	0	0	4	15	61,570
狛江市	5	5	2	1(*1)	1(*1)	13	75,317
東大和市	4	7	2	3(*1)	3(*1)	16	76,438
清瀬市	—	—	—	—	—	—	67,247
東久留米市	3	6	4	2(*1)	2(*1)	15	112,429
武蔵村山市	(*11)						66,016
多摩市	7	6	3	0	4	20	145,727
稲城市	4	4	2	2(*1)	2(*1)	12	67,702
羽村市	4	5	2	0	4	15	56,130
あきる野市	5	5	1(*6)	4	0	15	77,066

※人口は1999年10月1日現在の東京都の統計資料による
※委員数は以内

*1　関係行政機関又は東京都の職員の合計
*2　学識経験を有する者及び関係行政機関の職員の合計
*3　関係行政機関の職員又は区民のうちから任命することができる（人数は不明）
*4　区民又は東京都若しくは関係行政機関の職員の合計
*5　関係行政機関若しくは東京都の職員又は区民のうちから任命することができる（人数は不明）
*6　人数指定
*7　区内団体代表
*8　区及び関係行政機関に勤務する職員の合計
*9　区の職員（区長を除く）
*10　助役及び担当部長
*11　政令第3条第1項及び第2項に規定する者のうちから市長が任命する

※市民活動法人・東京ランポ（2000）「都内 50 自治体の分権度調査　都市計画審議会条例は変わったか」及び同（1999）「都市計画審議会を変える―都市計画審議会運用状況調査と条例試案・解説―」より、（財）日本システム開発研究所作成

（２）住民代表への期待と選出方法

都市計画審議会委員としての住民代表について、ヒアリングでは、“住民代表は素朴な疑問を出してくる。それが狙いでもある”、“住民には積極的に審議に加わっていただき、生活者の視点から建設的な意見を述べていただくことを期待している”とのことであった。一方、“都計審の住民代表はあまり発言しない”とのコメントもある。その理由は、都市計画審議会の開催の前に、住民との調整はもう済んでいるからではないか、ということであった。

住民代表の選び方にもいくつか方法があり、特定の組織とは関係のない一般住民を全く白紙から公募す

るというのはあまりないという印象である。東京ランポ（2000）によると、住民を公募することを条例で規定しているのは東京都内50市区町村のうち3自治体のみとのことである。ヒアリングでは、町内会、自治会等の会長といった地域住民代表の例を多く耳にした。

ある地方自治体では、３名の住民代表のうち、１名は町内会連合会の推薦、１名は市政モニターから、１名が一般公募とのことであった。一般公募については、レポート用紙１枚に経験、関心等を書いてもらい、学識経験者による選考委員会を作って選考したとのことであった。

（３）議事、資料等の公開・非公開

都市計画審議会に係る公開・非公開というテーマには、様々な段階がある。まず、都市計画審議会の開催とは関係なく、名簿の公開の有無がある。次に、開催の関係では、会議そのものの公開の有無、議事録（議事要旨）の公開の有無及び資料の公開の有無が考えられる。このうち資料については、フェイズⅡにおける公聴会における意見や縦覧に対する意見書、これらに対する行政の見解等が提出されている場合もあり、その公開に大きな意義があると考えられる。

委員名簿の公開については、吉武・梶原（2004）によると、九州で行われた実態調査では、208 市町のうち、2 町が「自治体掲示板」、10 市町が「自治体広報誌」、1 市が「役所窓口配布パンフ」、1 市が「公式ホームページ」、82 市町が「問合せに応じて」、66 市町が「情報公開請求に応じて」公開しており（「その他」5 市町）、59 市町が「公開していない」という結果となっている（「未回答」1 市）。

会議そのものの公開の有無については、旧建設省都市局調査[22]によると、1581 市町村のうち、審議会の会議そのものを公開しているのは 16%、一部公開が 5%、非公開が 74%となっている（無回答 5%）。東京ランポ（2000）によると、条例で会議公開を規定しているのは東京都内 50 市区町村のうち 7 自治体とのことである。ヒアリングを行った地方自治体の中では、とても気を遣って運用しており、開会し議案説明をした後に、その都度公開か非公開かを決めてから傍聴者が入場することとしているという例があった。傍聴者の枠は決めてあり、必要なら抽選を行うこととしており、実際、傍聴希望者が多く抽選したこともあった、とのことである。

議事録の公開の有無については、旧建設省都市局調査[23]によると、1590 市町村のうち、審議会の議事録を公開しているのは 23%、非公開が 59%となっている（その他 13%、無回答 5%）。公開している市町村のうち、委員氏名を含めて公開しているのが 50%、氏名を隠して公開しているのが 27%、概要のみを公開しているのが 23%となっている。ヒアリングによると、全て市報に出して公開する例や、ホームページに掲載している例があった。また、ある地方自治体からは、議事録の公開は、議員がきちんとチェック機能を果たしているかどうかを示す意味でも重要、というニュアンスのコメントがあった。

資料については、前述の通り、都市計画審議会に、公聴会の公述意見とこれに対する見解を出す自治体もある。都市計画審議会に、公告縦覧に対する意見書の要旨と併せ、これに対する見解を提出し、これらを審議会資料として公開するところもある。

（４）都市計画審議会の役割と開催回数

都市計画審議会にどのような役割を期待するかと開催回数との間には、密接な関連があると考えられる。

旧建設省都市局調査[24]によると、平成 9 年の審議会開催回数は、1581 市町村のうち、「０回」が 18%、「１回」が 34%、「２～５回」が 28%、「６～９回」が 1%となっている（「１０～１９回」、「２０回以上」と回答した市町村もある。「無回答」19%）。本研究でヒアリングを行った地方自治体では、年平均３，４

[22] 注５を参照。
[23] 注５を参照。
[24] 注５を参照。

回程度という回答が複数あった。中には、都市計画決定の案件でかけるものがないと開催せず、都市計画決定案件が、1年に1件あるかないか、という回答もあった。そこでは、担当者が委員の名前を思い出すのに苦労するほどで、疎遠な存在になっているという印象も受けた。

特定の都市計画の策定手続きにおける都市計画審議会の開催については、ヒアリングにおいては、原則は1回のみで、高速道路のように、制度上環境アセスメントが要求される場合は、評価の確認の関係で2回審議している、というところもあるが、2回開催しているところも複数あった。必ず2回審議することにしているところもある。“1回目は、非公開で、計画原案をそのまま審議していただく。会長と議員には事前に根回しするが、それ以外は特に説明したりしない。意見は言いたい放題でまとまらない。ストレスには感じないが事務局は大変。2回目は、原案審議の結果を尊重し、縦覧等の手続きの後に、計画案として、公開で審議する。これは、しゃんしゃんで終わり、結果を市長に答申する。”とのことであった。また、再開発の事例で、都市計画決定前の都市計画審議会の1年前にも開催し、計2回開催したものでは、1回目の審議内容は、主に、本当に実施できるのか、地元との調整はどうなっているのかについてだった、とのことである。中には、最低2回行うというところもある。“縦覧後のプロセスのみでなく、計画原案の段階でも説明し意見を伺うので、最低2回開催する。用途地域の変更の場合には5回開催した。”とのことである。

ヒアリングを行った地方自治体においては、議員と学識経験者を中心に一部の委員への事前の説明を行うものの、筋書き通りしゃんしゃんで終わるような箔付け審議会ではない、というコメントが複数あった。例えば、“議論になる。紛糾することは結構ある。学識経験者から厳しい意見が出ることもある。市会の野党の先生が反対したこともある。最後は多数決で議決する。”、“ミニ議会のようなもの。委員はその場で思ったことを自由に発言するため、予定時間を越えることもある。会長自らが「‥‥と思うが、事務局どうでしょう」と発言することもある。”といった声である。多数決においても、議案によって、全会一致になる場合も、一部の議員が反対したり、学識経験者が保留したりするなど、色々に分かれる、とのことである。

これについては、さらに、現在は議員と比べて学識経験者や住民代表の発言があまり多くないため、今後は、それぞれの専門分野や生活者としての観点にもとづいた意見を積極的に述べていただくことにより、都市計画上の是非について議論が深められるような展開を期待している、との発言もあった。

一方、都市計画審議会には、あくまでも都市計画に関する手続きのみ、特に法定の役割を期待している、もっと広いまちづくりに関することや、特定のテーマに関する審議については、別の審議会等を作って議論してもらう方がやりやすい、というコメントもあった。法定の都市計画審議会では工夫しにくく、使い勝手が悪いとの趣旨である。別の審議会等を作って行われた議論が都市計画に関連する場合には、節目節目で都市計画審議会への報告がなされているようである。同様に、法改正が行われた場合や、都市計画に大きく関わる計画等の策定時など、市の施策として重要な案件や新たな制度について実施方針等がまとまった段階では、都市計画審議会に報告がなされている、とのコメントもあった。

使い勝手が悪いという意味では、都市計画審議会で建議的なことをした際には、審議会委員のうち学識経験者を中心に別途部会を作り、その検討結果を都市計画審議会本体へ報告し、都市計画審議会として都計審として決定した、という例もあった。

なお、都市計画審議会には法定されている役割のみを期待する、というと非常に限定的なイメージを与えるが、審議に当たっては、都市計画の内容に関してのみでなく、住民参加のあり方についてのチェック機能を果たしている例もある。具体的には、“最近は、住民参加手続きを含めたそれまでのプロセスについてよく聞かせるように言われることが多い。特に、反対意見が出ている時には、どういう対応をしたのかと必ず聞かれる。”というコメントがあった。

（5）議会・議員との関係

まず、都市計画審議会と議会・議員の関係について整理する。

一般的な関係としては、“都市計画審議会における説明は、委員である議員へ説明することとなり、別に説明開会を設けなくて済む。”という声があった。

都市計画審議会の開催前の事前説明は、学識経験者に行うとともに、議員に対して行うというコメントが複数あった。その上で、“事前説明の有無に関わらず、議員は必ず一言発言する。”との声もあった。中には、“市民代表として、地域の意見を代表する立場から建設的な意見を述べていただくことを期待している。とりわけ選出区に関連する案件について地域の実情を踏まえた発言を行うなど他の委員の判断にも影響を与えるような情報を提供し審議を深める役割を果たす反面、議案について都市計画上の是非を判断するという本来の観点を逸脱して、所属する会派の方針への適否によって賛否が決められる場合が多いように思われる。”とのコメントもあった。

次に、都市計画審議会との関係に限らない、議会や議員の都市計画への関わりという観点から整理する。

旧建設省都市局調査[25]によると、1963 市町村のうち、「議会に対しては一切説明を行わない」のは 8%と非常に少数である。一方、「全ての案件について委員会の議決を行っている」のは3%と、これも少数である。「全ての案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行う」は17%、「全ての案件について、協議会において事務局からの説明を行う」は18%となっている。「重要な案件について委員会の議決を行っている」は2%、「重要な案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行う」は 11%、「重要な案件について、協議会において事務局からの説明を行う」は25%と全体の 1/4 を占めている（「その他」11%、「無回答」6%）。

ヒアリングにおいても、都市計画の法定手続きの過程において、議会の審議や議決は行わないが、重要な案件については、方針等がまとまった段階で、議会や常任委員会への報告を行っているというところが複数あった。議会への報告は、かつての国の通達に基づいて行っているとのことである。

中には、報告だけではなく、節目節目に、議会と全くメンバーが同じ任意組織を開催し、計画概要を説明し、意見をもらうという地方自治体もあった。そこでは、議会のように一問一答でやりとりをするとのことである。都市計画の内容がある程度固まってきたタイミングで、法定の都市計画策定手続きに入る以前、すなわちフェイズⅠまでに行うとのことである。この地方自治体では、さらに細かい節目毎に地元議員の団体に説明を行っており、そのやりとりを通じて住民の意見を吸い上げることも可能との見解であった。これについては、法定の都市計画策定手続きに入ってから、すなわち、フェイズⅡに入ってからも行うとのことである。

ヒアリングでは、議会・議員と住民との関係でも、いくつか興味深いコメントがあった。

通常は、住民より議員に先に説明するという自治体もあれば、議員でも一市民という扱いであり、特定の議員の意向を優先させることはない、議員を「先生」と呼ばない、特別視しないという教育を受けているという自治体もあった。

また、都市計画に限った話ではないが、議員の中には住民参加の推進を面白くないと感じる向きもある、とのコメントもあった。住民参加で決まったことを市長が実行することにより、議会よりも市民参加の方が個別の行政施策の実施において機動性が高く、議会に上がってくるのはかなり決まってしまってからになること、住民というバックがあるため議員としては認めざるを得なくなるといったことがあり、面白くない、議員としての立場が無い、という声につながるようである。その背景には、市長と議会の緊張関係があり、住民参加が進めば進むほど、市長と市民の距離が近くなり、議員の存在意義は薄くなる、議会軽視につながるともいえ、それがジレンマだということであった。

---

[25] 注5を参照。

２－５．全体を通じて

都市計画の策定過程全体を通じては、以下のように、行政と住民のやりとりの必要性を認識した上で、時間がかかりすぎることを問題視する意見が複数あった。

○行政としては、なるべく一定期間内で処理したい。合意形成は行いたいので、必要な情報を住民に提供すべきである。

○住民参加でやるとどうしても時間はかかるが、やむを得ない。行政がやれば半年でできるものが、住民参加でやると一年以上かかる。道路を作るといった事業系は、必要に迫られており、短期策定せざるを得ないため、情報提供は密に行うが、住民参加に先行して行政で進めざるを得ない。

○事業を一、二年後に起こそうとしても、都市計画決定の変更だけで一、二年かかってしまうので、実態としてできない。都市計画決定の変更も時間がかかり過ぎる。

○地区計画にするとなると一年かかるだろうから、まちづくり協定にした。

例えば、住民参加の先駆的試みとして有名な横浜市の恩元線については、構想は昭和 40 年代からあったものを、平成４年から具体的な作業を始めた。結局、都市計画の法定の策定手続きに入るまでの早期の住民参加に係る作業（フェイズⅠ）は、平成 4 年から始めて平成 11 年に終了している。“実に時間がかかった。”、“仕方がないことではあるが、かかりすぎだと思う。”との声もあった。早期の住民参加を踏まえて路線についての市としての方針が決定した後は、都市計画決定のための手続きに入っている（フェイズⅡ）。平成 12～13 年度に設計を実施し、平成 15 年 6 月に計画案作成、事務説明会・公聴会を実施、9 月に横浜市都市計画審議会に付議し、11 月に一部区間を残して都市計画決定に至っている。

なお、都市計画決定以降については今回の研究の対象からははずれるが、住民参加という意味では非常に関連が深く、特に事業系の都市計画については、実施段階ではさらに悩みも深い。ここでは、ヒアリングの中で出てきたコメントの一部を紹介するに止める。

○長期未着手で、都市計画の存在を地元住民も知らないこともある、

○都市計画制限がかかることで、都市計画の存在を認識されている場合もある。

○都市計画道路を住宅地図に落として窓口で公開している。

○戦後に説明会を実施して手付かずになっていたものを最近になってやろうとしたら、「なぜ、今さらこれをやるの？」と言われた。事業までの時間の問題がある。

○都市計画決定をするときと、事業化をするときとでは、全く違う。都市計画決定するときは、流されてやっている感じがあるが、大変なのは事業化である。事業化に向けての説明は、時間も手間もかかる。

○道路の実施の説明会の例。公民館はだいたい畳の部屋が多く、机を並べて資料を配布し、そこに住民に座ってもらい、行政担当者が前に並ぶ。そこの代表のような形で、市会議員の方が見えることもある。

○「ここ 5 年の間に事業化しなければ都市計画決定できないよ」といわれるが、都市計画決定とは何かという視点でおかしい。

○事業の説明会において、住民は、本来であれば都市計画決定時点で議論が済んでいるはずの「なぜこれが必要か」まで求めてくるし、聞いていないという話は当然出る。都市計画における「計画」と「事業」の関係を住民は理解していない。都市計画といったときに、一般的に頭にあるのは「事業」である。

第２章　日本・ドイツ・フランスの都市計画策定過程における行政と住民のやりとりの特徴と相違

ここでは、日本、ドイツ、フランスの都市計画の策定過程における制度と運用について、住民参加の機会や行政と住民とのやりとりに焦点を絞って相違を見ることにより、日本の制度への示唆を得ようとするものである。本来、日本・ドイツ・フランスはそれぞれ国家制度、地方行政制度等が異なり、厳密な比較は困難であるが、日本の制度の特徴等の理解を深めるとともに、参考となる制度や運用を見いだすことを目的として、大掴みな比較を行っている。比較に当たっては、日本は市町村決定の都市計画、ドイツはＢプラン（地区詳細計画）、フランスはＰＬＵ（都市計画ローカルプラン）を取り上げている。その理由は、私人の財産権を制約する都市計画こそ、その策定過程において住民参加による住民と行政とのやりとりが不可欠なものと考えられ、これらは、基礎自治体を策定主体とし、私人の権利を制約する点で共通しているからである。

１．ドイツ・フランスの都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用

日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用については、図表１－６において整理した。ここでは、これとの相違を見るために、日本と同じフェイズ分けに従って、ドイツとフランスにおける都市計画策定過程における行政と住民とのやりとりに係る制度と運用を整理する。

１－１．フェイズ分けについて

ドイツ、フランスでは、後述する通り、大きく２度の住民参加の機会がある。ドイツでは①早期住民参加（建設法典３条１項）、②縦覧・提案の提出（建設法典３条２項）であり、フランスでは①住民協議（都市計画法典 L300-2 条）、②公開意見調査（都市計画法典 L123-10 条）である。いずれも、①はフェイズⅠ、②はフェイズⅡに置いている。その理由は、現地調査から、ドイツ、フランスとも、②の縦覧・提案の提出と公開意見調査は、最終確認の段階、オーソライズする段階であり、この段階で出した案を変更する必要がないように、その前段階の①の早期住民参加、住民協議において住民の意見を収集し調整をしている実態が聞かれたためである。その他、計画を策定することについての決定（ドイツ、フランスでは議会議決される。）は、日本の行政内部での決定と並べフェイズⅠに、また、計画の最終決定（ドイツ、フランスでは議会議決される。）を日本の行政内部での決定と並べフェイズⅢに置いている。

なお、ここに記載した内容は、2002 年から 2003 年にかけて実施した調査結果を中心にまとめたものであり、詳細は【海外調査より】（後述）に整理した。

図表２－１　ドイツのBプラン策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用

		フロー図（簡易バージョン）	制度	運用
特定の都市計画の策定作業開始以前	フェイズ０	日常的なまちづくり活動、行政と住民のやりとり 等	●区委員会（バイエルン州自治体法） ●地域アドバイザー（バーデン・ヴェルテンベルク州自治体法）	●区委員会、ミュンヘンフォーラム等における日常的な活動、住民と行政のやりとり。 ・区委員会では、年1回上級市長を交えた集会が開催され区内の要望実現に向けた働きかけを行っている。住民は、市議会よりも身近な区委員会とコンタクトを取る場合が多い。 ・ミュンヘンフォーラム：雑誌やラジオによる情報提供 ●インフォーマルな住民とのやりとりが重要との声が聞かれる。
特定の都市計画の策定作業開始以降	フェイズⅠ	インフォーマルな行政と住民のやりとり 策定の議決・公告 早期住民参加（可能な限り早期に、目標と目的・代替案・影響を提示） 「原案」の議決・公告	●地域アドバイザー制度（バーデン・ヴェルテンベルク州自治体法） ●区委員会による提案（シュツットガルト市地区委員会業務規定） ●Bプラン策定の議決・公告（建設法典2条1項） ●早期住民参加の実施（建設法典3条1項） ●「原案」の議決・公告（ヘッセン州法）	●策定の議決前までに「原案」を作成する例がある。 ●コンペが実施されることもある。 ●地域アドバイザーへの情報提供。 ●策定の議決の狙いは住民への情報提供との声が聞かれる。 ●早期住民参加の方法はプロジェクトごとに異なる。（説明会、公聴会、パンフレット配布等） ●代替案の提示がない場合が多い。 ●行政と住民が率直に意見交換を行う場と位置付けて積極的な活動を実施する自治体がある。 ●「原案」の議決・公告の実施が、シュツットガルト市、ミュンヘン市、ウルム市、フランクフルト・アム・マイン市では、原則となっている。 ●市町村が縦覧する計画（「原案」）を示すことに意味があるとの声が聞かれる。
	フェイズⅡ	縦覧の公告 ↓ 「原案」と説明書又は理由書の縦覧（1ヶ月） ←提案の提出 →検討結果 行政内部での最終の「案」の決定	●縦覧の公告（1985．4．23政令） ●縦覧の実施（建設法典3条2項） ●提案の提出（建設法典3条2項） ●提案内容の検討、検討結果の通知（建設法典3条2項）	●縦覧書類はほぼ調整が終ったものとの声が聞かれる。 ●正式決定に向けた手続き段階と捉えていると考えられる。
	フェイズⅢ	議決 ↓ 告示・縦覧	●Bプランの議決・条例化（建設法典10条1項） ●Bプランの議決と縦覧場所の告示、Bプランと理由書の縦覧（建設法典10条3項）	

１－２－１．概要

ドイツのＢプランの策定過程において、建設法典に基づく主な住民参加としては、フェイズＩの早期住民参加、フェイズⅡの縦覧・提案の提出がある。

図表２－１は、策定過程のフローと各事項にあたる制度と運用を整理したものである。実線囲みは建設法典に定められた事項、点線囲みはインフォーマルな事項である。フェイズ０では、区委員会やミュンヘンフォーラム等における意見交換や情報提供が行われている。フェイズＩでは、Ｂプランの策定の必要性の検討に始まり、Ｂプラン策定の議決・公告（建設法典２条１項）、Ｂプラン策定中の早期住民参加を実施し（建設法典３条１項）、「原案」を作成する。さらに、自治体によっては、早期住民参加を経て作成された「原案」を州法等に基づき市町村議会で議決し、「原案」を明確にしている。フェイズⅡは、「原案」の縦覧を実施し（建設法典３条２項）、議会議決のための「案」を作成する。フェイズⅢは、都市計画決定の最終段階であり、議会で条例として議決する（建設法典 10 条１項）。決定したＢプランは縦覧され、縦覧において住民は内容の説明を求めることができる（建設法典10条３項）。

現地調査におけるヒアリングの中では、行政から見た住民参加についての評価としては、フェイズ０も含め、策定の議決前に市町村と住民とが意見交換を充分にしておくと、策定の議決後の流れがスムーズになるとの話が聞かれる。一方、現在の２回の住民参加のシステム（早期住民参加と縦覧・提案の提出）は妥当である、形骸化の傾向があり複雑になっている、これ以上住民参加の機会を加える必要はないといったものが聞かれ、州や市町村ごとに策定の議決や早期住民参加、縦覧等の位置付けが異なり、運用方法にも違いが見られた。また、建設法典で定められていること以外に行政と住民とがやりとりをする機会や住民の活動組織としては、シュツットガルト市の地域アドバイザーによる情報提供、ミュンヘン市の区委員会、ミュンヘンフォーラム等が聞かれた。

１－２－２．フェイズ０

日常的なまちづくり活動、行政と住民とのやりとり等については、バイエルン州自治体法やバーデン・ベルク州自治体法に基づく区委員会やミュンヘン市のミュンヘンフォーラムにおけるものがある。これら区委員会やミュンヘンフォーラムは、フェイズＩ以降も具体の計画についての情報提供や議論の場を提供するなど、Ｂプラン策定過程における住民参加に入り込んでいる。

１－２－３．フェイズＩ

Ｂプランを策定することについて、建設法典２条１項に基づき議決・公告が行われる。この狙いは、開発計画に着手することについての地域のコンセンサスを得ることにある。細かい規定がないため、Ｂプランを策定することの議決を求めて議会に説明される内容の熟度は様々であり、実質的に「原案」に近い精度のものもあれば、開発計画の意義を示す以上の情報がない場合もあり得る。これは、法定の住民参加機会の前であるため、まだ計画の内容が確定していないことが重要だと考えられる。この策定の議決前の動きとしては、地域アドバイザーによる住民への情報提供、区委員会によるＢプラン策定の提案、コンペの実施等がある。

建設法典３条１項に基づく早期住民参加は、「可能な限り早い時期」の住民参加の機会であり、「計画の目標と目的、代替案、計画による影響を提示すること」「住民が意見を表明し議論を行う機会を与えること」が定められている。運用実態を見ると、実施時期としては、Ｂプラン策定の議会議決後が一般的であるが、住民が広く関心を寄せることが想定されるようなＢプランについては、策定の議決前にも実施され、積極的に住民参加の手法を取り入れる場合もある。具体的には、市町村は公聴会や説明会を開催し、Ｂプランの概要を表すパネルの展示、パンフレットの配布等を行い、住民に情報を提供している。代替案については提示されないことが多い。職員やプランづくりに関わった専門家による住民への説明や住民との質

疑応答、意見交換が行われる。一方、地域アドバイザーが住民の意見を市町村に伝える、市町村の情報を住民に伝えるといった市町村と住民との間に第三者が入る方法や、ミュンヘンフォーラム主催の講演会といった第三者機関による情報提供、議論の機会も提供されている。

この早期住民参加は、プラン自体の必要性と方向性についてより率直に市町村と住民とが意見交換を行う場である。市町村側はこうしたやりとりを通して、住民のニーズや意見をより的確にとらえ、公共と住民の相対する利益のバランスを図りつつＢプランの「原案」づくりを行うことになる。

この早期住民参加を経て、「原案」を州法等に基づき議会議決している[1]。これは、縦覧する「原案」を明らかにするという位置付けであり、早期住民参加における住民の意見に対する市町村の回答を示すことに意義があると考えられる。また、Ｂプラン策定の議決の段階で、「原案」レベルのものが作成されている場合には、Ｂプラン策定の議決を「原案」の議決とみなす例もある。

したがって、早期住民参加の時期は明確ではなく、Ｂプラン策定の議決前に早期住民参加が終わる場合もあり得る。つまり、次の縦覧の手続き（フェイズⅡ）に移行する前に、住民参加の機会を用意すること、その住民参加を受けた市町村の回答を示すことの２つのステップを踏むことに重点が置かれ、Ｂプラン策定の議決以後に早期住民参加が実施された場合には、早期住民参加の後に市町村で議会議決を実施するよう州法等で求めていると考えられる。

建設法典３条１項[2]

住民は、可能な限り早い時期に、計画の一般的な目標と目的、当該区域の再編成または発展として考えられる本質的に異なる解決、および計画で予測される影響に関し、公的に情報を知らされるものとし、意見を表明し議論を行う機会を与えられるものとする。（以降省略）

１－２－４．フェイズⅡ

「原案」が決定されると、フェイズⅡの「原案」の縦覧・提案の提出、それを踏まえた「案」の作成の段階に移る。建設法典３条２項に基づき縦覧に供され、住民から提案が提出される。この縦覧・提案の提出に関する規定は、縦覧前の広報の方法やその内容、縦覧期間、縦覧後の検討結果の通知について規定があり、フェイズＩの早期住民参加には期間や方法が厳密に規定されていないのと較べると、最終的な条例化に向けて縦覧期間の遵守や意見の文書化など厳格なプロセスを踏むことになる。というのも、条例として成立して以降に内容についての違法性を問われる事態となった場合には、この二回目の住民参加における両者のやりとりは全て証憑書類として扱われるため、この段階からは法的手続きを十分に意識して遵守される。なお、縦覧されるプランは、ほぼ調整が終わったものとの声もあり、正式決定に向けた手続き段階と捉えられていると考えられる。

建設法典の規定により、まず、縦覧前に縦覧の場所と期間を新聞等にて一週間前までに公告し、その中に住民は提案の提出が可能である旨を示す。縦覧期間は一ヶ月間、縦覧時に提供される情報については、「説明書または理由書」である。市町村と住民のやりとりは、早期住民参加時と同様に、市町村の職員が現地で直接対応することもある。市町村は住民から提出された提案に対して内容の検討を行い、その結果を本人に文章で通知しなければならないこととなっている[3]。建設法典３条３項により、住民からの提案を反映してＢプランの「原案」に修正や補充があった場合には、修正後のプランについて改めて縦覧に供す

---

[1] ヘッセン州ではヘッセン州法に基づき実施している（フランクフルト・アムマイン市へのヒアリング調査による。）、一方で、建設法典１条５項に基づき実施している（シュツットガルト 21 チームへのヒアリング調査による。）との話が聞かれた。

[2] 福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）を引用している。３条２項、10 条３項についても同様。「建設誘導プラン」とは、ＦプランとＢプランのことである。

[3] ただし、50 人以上同一の意見が出た場合は閲覧方式をとることで通知に代替することを可能とする規定となっている。

る必要がある。住民からの提案は、市町村による検討結果の回答とともに全て保存され、Bプランの議会決議に関わる議員に渡される。議員はこうした住民意見の内容について了知した上で議会における判断をすることが求められている。

以上のように、縦覧・提案の提出に対しては、提案に対する回答、縦覧した「原案」を変更した場合の再縦覧が規定されており、市町村には住民からの意見に対する対応が課せられている。

建設法典3条2項

建設誘導プランの案は、説明書または理由書と共に、1ヶ月の間公衆の縦覧に供されるものとする。縦覧の場所と期間は、縦覧期間中に提案を提出できる旨を記して、少なくとも1週間前に 慣習にしたがい公告されるものとする。第4条第1項によって関与した機関は、縦覧について通知されるべきである。期間中に提出された提案は検討されるものとし、その結果が通知されるものとする。50 人を越える者が本質的に同じ内容の提案を提出した場合には、これらの者が結果を閲覧できるようにすることで検 討結果の通知に代えることができ、検討結果を執務時間中に閲覧できる場所は、慣習にしたがい公告されるものとする。第6条または第 10 条第2項によって建設誘導プランを提出する際は、考慮されなかった提案が自治体の意見と共に添付されるものとする

1－2－5．フェイズⅢ

Bプランが議会で議決された後、縦覧に供されるが、その際にも、市町村は住民の求めに応じて内容を説明することが規定されている。

建設法典10条3項

認可の付与、または許可が必要でない場合における自治体によるBプランの議決は、慣習にしたがい公告することとする。Bプランは理由書とともに一般の閲覧に供され、求めに応じて内容が説明されるものとする。公告には、Bプランを閲覧できる部署が示されるものとする。公告によってBプランが効力を発する。この公告は、他の条例に定められている公布に相当する。

1－2－6．住民参加を支える仕組み

住民参加を支える仕組みとして、住民への情報提供や住民の意見を行政や議会に伝えるといった、市町村と住民、議会と住民との間をつなぐ地域アドバイザー、区委員会や、議論の場を提供するミュンヘンフフォーラム、最終決定権を持つ議会に対抗する措置としての住民投票の制度がある。

①地域アドバイザー・区委員会

シュツットガルト市の地域アドバイザーは州法に定められており、市に統合される前の 23 市町村を元にした地域ごとに置かれており、住民の意見を市町村に伝えたり、市町村からの情報を住民に伝えている。Bプラン策定過程においては、Bプラン策定の議決前、早期住民参加、縦覧の時に、市町村から地域アドバイザーに情報が提供され、地域アドバイザーを介して住民に情報が流れていく。地域アドバイザーは法的に保障された決定権を有していないため、議会は地域アドバイザーの意見を無視することが可能であるが、地域アドバイザーの意見を得てから議決している例が聞かれた。ウルム市にも同様の制度として地方計画グループがあり、住民の意見をとりまとめ市町村に伝えている[4]。また、ミュンヘン市の区委員会も州

[4] ウルム市はシュツットガルト市と同じバーデンビューデンブルグ州であるが、地域アドバイザーの制度は人口 50 万人以上

法に定められている[5]。これは、市を 25 に分割した各地区に組織されており、委員は住民の直接選挙で選ばれ、地区内の事案についての一定の決定権を有している。

以上のように、住民参加を実効性のあるものとすべく、市よりも小規模な地域に密着した単位で活動する仕組みにより、住民と市町村、住民と議会との意思の疎通を図っている。

②ミュンヘンフォーラム

ミュンヘンフォーラムは、中立的な議論の場を提供することを目的として設立され、専門家による評価や中立の討論の場の提供をしている。また、個人的に意見を述べることは立場的に難しい場合に、ミュンヘンフォーラムを通して発表されることもある[6]。ミュンヘンフォーラム主催の講演会は、賛成と反対の双方の意見を同時に聞くことができるため人気があるとのことである。

③住民投票

バイエルン州法には、住民投票の結果が市議会の決定と同等に扱われることが定められている。また、ウルム市では、B プランの最終議決後に、住民投票により議決が否定されたことがある。最終決定権は議会にあるが、住民からの対抗措置として設けられていると考えることができる。

の市町村に課せられたものであるため、ウルム市では、独自の地方計画グループの制度を活用している。

[5] ミュンヘン市はバイエルン州自治体法、シュツットガルト市はバーデン・ビュルテンベルク州自治体法である。

[6] ミュンヘンフォーラムへのヒアリング調査によると、市の建設課の職員が、自分が関わっている計画（カイザーレジデンツ）について問題があると感じても、立場上意見を述べることは難しいので、問題点や対処方法の案をミュンヘンフォーラムに伝え、ミュンヘンフォーラムが発表した例がある。

図表２－２　フランスのPLU策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度と運用

		フロー図（簡易バージョン）	制度	運用
特定の都市計画の策定作業開始以前	フェイズ０	日常的なまちづくり活動、行政と住民のやりとり 等	●地区評議会（地域民主主義法1条） ●地区評議会市町村長に諮問を受け、提案することができる。（地方自治体一般法典L2143-1条）	●地区評議会等における日常的な活動、行政と住民とのやりとり（地区評議会での意見や活動は、年1回市町村議会に報告され検討される。）
特定の都市計画の策定作業開始以降	フェイズⅠ	インフォーマルな行政と住民のやりとり 策定と住民協議方法の議決・公告 住民協議（策定の全期間中） 「原案」の議決・公告	●PLU策定の議決・公告（都市計画法典L123-6条） ●住民協議方法についての議決・公告（都市計画法典L123-6条） ●住民協議実施（都市計画法典L300-2条） ●住民協議の議会への報告（都市計画法典L300-2条） ●「原案 」の議決（都市計画法典L123-9条） ●「原案」議決の公告（都市計画法典R123-18条）	●住民協議の方法はプロジェクトごとに異なる。（展示会、会合、パンフレット配布等） ●住民協議までを充分にやると、公開意見調査で住民からの意見があまり出ない例もある。 ●PADDの討論会に住民が傍聴したり、討論会後に住民投票をする自治体もある。設備省は住民参加の機会とは考えていないが、自治体によっては、住民参加の機会と位置付けている。 ●地区評議会を活用した行政と住民とのやりとり（地区評議会で職員が説明を行っている事例がある。）
	フェイズⅡ	公開意見調査の公告 「原案」に係る公開意見調査（1～2ヶ月） ←意見の表明、書込み等 →調査委員会報告書・理由書 行政内部での最終の「案」の決定	●公開意見調査開催の公告（1985.4.23デクレ） ●公開意見調査開催（都市計画法典L123-10条） ●意見等の提出、台帳への記録（1985.4.23デクレ） ●調査委員会報告書の作成・公表（1985.4.23デクレ）	●調査委員の権限を小さくして欲しいとの意見が出ている。 ●正式な決定に向けた手続き段階と捉えていると考えられる。
	フェイズⅢ	議決 告示・縦覧	●PLUの議決・承認、告示・縦覧（都市計画法典L123-10条）	●調査委員会の評価を盛り込まなかった場合には、異議上申期間が設けられるとのコメントが聞かれた。

１－３－１．概要

フランスの PLU 策定過程において、都市計画法典に基づく住民参加としては、フェイズⅠの住民協議、フェイズⅡの公開意見調査がある。

図表２－２は、策定過程のフローと各事項にあたる制度と運用を整理したものである。実線囲みは都市計画法典に定められた事項、点線囲みはインフォーマルな事項である。フェイズ０では、地区評議会等における意見交換や情報提供が行われており、フェイズⅠでは、PLU の策定の必要性の検討に始まり、市町村議会において PLU 策定の議決・公告（都市計画法典 L123-6 条）、それと同時に、住民参加の一つである住民協議の方法の議決・公告（都市計画法典 L123-6 条）が行われる。この公告に従い、住民協議が行われ協議会が開催される（都市計画法典 L300-2 条）。作成された「原案」は、議会において議決され公告される（都市計画法典 R123-18 条）。なお、PLU「原案」の議決の２ヶ月前までに、PLU の要である PADD に関する討論会[7]を実施しなければならない（都市計画法典 L123-9 条）。フェイズⅡは、「原案」の公開意見調査が開催され（都市計画法典 L123-10 条）、「原案」を修正し、議会議決のための「案」が作成される。フェイズⅢは、都市計画決定の最終段階であり、公開意見調査の調査委員が作成した報告書と意見書が議会に報告され、それを踏まえて議会議決がなされ、告示・縦覧される（都市計画法典 L123-10 条）[8]。

住民と行政とのやりとりの具体的な方法は市町村ごとに異なるが、市町村と住民との間で情報伝達や意見収集を行う地区評議会の活動が聞かれた。

１－３－２．フェイズ０

日常的なまちづくり活動、行政と住民とのやりとり等に関わる仕組みとしては、地域民主主義法[9]に基づく地区評議会がある。地区評議会での意見や活動は市町村議会に報告され検討される。地区評議会は、フェイズⅠ以降も具体の計画についての情報提供や議論の場を提供するなど、PLU 策定過程における住民参加に入り込んでいる。

１－３－３．フェイズⅠ

策定の議決前の動きは、基本的には法令に基づかないインフォーマルなものであり、フェイズ０と同様に地区評議会等における活動、住民と行政とのやりとりがある。

PLU を策定することについて、都市計画法典 L123-6 条に基づき議決・公告が行われ、同時に、住民協議の方法が議決・公告される。この住民協議が、都市計画法典 L300-2 条に規定された住民参加の機会である。都市計画法典 L300-2 条には、計画案作成の初期段階から全期間にわたり「住民協議」を行うこと、議会において協議の方法を決定すること、住民協議の報告書を「原案」の議決する議会に提出することが定められている。具体的な住民協議の形式、方法等の詳細については市町村議会で決定されることになる。会合ばかりでなく展示会や広報誌の作成等とすることもできる。住民協議は、事業やプロジェクトが形になる前から住民の意見を聴取するところから始まる。協議会が開催され、住民の意見は、協議会の場での発言の聴取、直筆で記録されたノート[10]等によって集約される。

現地調査におけるヒアリングによると、住民協議の目的は、事業やプロジェクトに住民の参加を促し、住民にその情報を送り続けて慣れ親しんでもらうことにある。事業やプロジェクトが具体的な形になって

---

[7] 整備と持続可能な開発プロジェクト（Projet d'Amenagement et du Developpement Durable）。PLU の要であり、市町村の都市計画の方針が図を交えて記載された文書である。PADD は PLU の策定主体（通常は市町村）によって作成される。この PADD に関する討論会は決議なしの討論会である。

[8] 県知事への通知により、計画に修正が生じた場合には、修正案の議決は都市計画法典 L123-12 による。L123-12 条には、議決された PLU は公示されるとのみ規定されている（..... est tenu à la disposition du public）。

[9] 2002 年 2 月 27 日に定められた Loi Démocratie de Preximité の仮訳。

[10] 綴られたノートで、頁を切り離すことができない。

から初めて地域がこのように変わるという計画案を示すのではなく、相当初期の段階から地域住民と交流し、意見交換を行って、信頼感・安心感を醸成する。これにより、計画の初期段階から事業主体と地域住民が一緒に地域の将来像を模索してきた、地域の住民が知らないうちに計画が進められてきたのではないという形をとることが重要と考えられている。

「原案」の議決の2ヶ月前に、PADDの討論会（都市計画法典L123-9条）を市町村議会で行うことが義務付けられている。この討論会について、設備省では、基本的に住民・団体は参加できず、この討論会は住民参加の手法として捉えられていないが、市町村によっては住民の傍聴が可能なところもある。ル・アーブル市では討論会の後に投票が行われており、また、リヨン市では住民参加の機会と捉えている。

このような手続きを踏み、「原案」が議決・公告される。

都市計画法典L300-2条[11]

Ⅰ

① 市町村議会またはEPCIの決定機関は、住民、地域団体、農業職を代表する人を含む関連の人を集めた協議会を継続する目的及びその方式を決定する。この協議会は計画案の策定期間を通して行われる。これは次の場合に適用される。

② a) SCOTまたはPLUのあらゆる策定と改定。

③ b) 市町村主導によるあらゆるZACの策定。

④ c) 整備事業が市町村の生活または経済活動を本質的に変更しないもので、前述のa)またはb)による議決の対象となった地域に所在するものでない時、市町村により実施されるあらゆる整備事業。

⑤ 第1項で予測され、決定された方式が尊重されていれば、a)、b)、c)に明記されている都市計画文書及び事業について、協議会の開催をしない恐れがあるという手続上の不備だけを理由に違法とはならない。（UH法43条）

⑥ 市町村議会により決められた方式に沿って行われた協議会のまとめを市町村長が議会において報告する。

⑦ 計画案は市町村議会によって決定され、公示される。

⑧ 整備事業がb)、c)に適用される協議会の対象にならなければならない場合及びSCOTまたはPLUの改定が必要とされる場合には、都市計画文書及び事業は、権限のある市町村または市町村連合協力機関(EPCI)の主導により、「統合協議会」の対象にすることができる。その場合、第1項及び第6項に予測されている決議は、市町村議会または市町村連合協力機関(EPCI)の決定機関により議決される。（UH法42条）

Ⅱ

整備事業の主導権を持つその他の公的機関は同様の義務を負う。この公的機関は市町村の答申により決定された条件の中で協議会を組織する。

１－３－４．フェイズⅡ

フェイズⅡは、「原案」を公開意見調査にかけ、議会議決のための「案」を作成する段階である。

「原案」が決定されると、都市計画法典L123-10条に基づき、市町村長により公開意見調査にかけられる。公開意見調査は、環境法典により定められている住民参加の方法である[12]。環境法典

[11] 河原田（2005）pp.8-9

[12] 以前は、いわゆるブシャルドー（Bouchardeau）法（公開意見調査の民主化と環境保全に関する1983年7月12日法）

R123-19 条において、PLU の「原案」は、市町村長等により、1985 年 4 月 23 日デクレに規定された様式[13]によって公開意見調査にかけられるとされている。デクレの規定により、まず、市町村長から行政裁判所所長に公開意見調査を行う調査委員の選定が要請され、プロジェクトと関係のない奇数人の調査委員が任命される[14]。公開意見調査は、調査開始の 15 日前までに公告される。調査委員は、公開意見調査期間中、会場に常駐し、公開意見調査後は報告書と意見書を作成する。住民の意見は台帳[15]に記録される。この公開意見調査の手続きは、住民協議とは異なり、環境法典のデクレによって詳細に規定されている。

具体的には、調査委員は、公開意見調査期間中、窓口を設置してプランナーや住民の意見を聴取しながら、プロジェクトの環境への影響、経済効果、技術的・社会的・法的見地等からの検討を行う。具体的な住民参加の仕組みとして、住民は直筆で台帳に自由に意見を書き込み、これが調査委員に送られる。調査委員はノートに記された意見や面接により聴取した意見について検討を行った上で、報告書と意見書を作成し市町村長に提出する。調査委員の報酬としては、どのような結論を出そうとも、決められた額が事業主から支払われる。これにより、第三者である調査委員によって事業・プロジェクトの適正さが確認され、担保されるようになっている。

１－３－５．フェイズⅢ

公開意見調査における調査委員の報告書と意見書は、フェイズⅢの「案」を議決するための議会に提出される。議会において、評価委員が「好ましくない」と評価した計画が議決された場合には、２ヶ月間の異議上申期間が設けられ、また、この異議上申は誰でも行うことが可能である[16]。これは、公開意見調査の調査委員（会）自体は最終的な決定権は持たないため、住民参加の意義を保持するための措置と考えられる。

なお、市町村長からは公開調査委員の権限を小さくして欲しいとの声があり、正式な決定に向けた手続き段階と捉えていると考えられる。

１－３－４．住民と行政とをつなぐ仕組み

住民協議や公開意見調査等の住民参加の制度をよりよく実施するためのシステムとして、地域民主主義法に基づく地区評議会制度がある。住民協議、公開意見調査等の制度は、住民からの意見をより一層重視するようになった一方で、膨大な時間と労力を要するシステムになりつつあることもあり、地区評議会の制度により効率的な情報収集を図るシステムを確立する狙いもある。地区評議会の構成等は市町村長に決定権がある。ここで行われる活動や意見は議会に報告され検討される。地区評議会は決定権のない諮問機関であるが、議員への影響力が強い場合もある。PLU 策定過程における活動事例としては、市内にある公民館的施設等で、PLU とは何か、策定手順などの紹介、住民協議における意見収集等がある。

その他、NPO に当たるようなアソシアシオンの活動があり、住民の意見を代弁したり、情報提供を行っている。

で規定されていたが、ブシャルド一法は 2000 年 9 月に廃止され、環境に影響を与えると思われる整備や都市計画事業について公開意見調査を行わなければならないという趣旨で「環境法典」に吸収された。

[13] 1985 年の国務院の政令（デクレ）は、2003 年 8 月 7 日の政令で変更があるが、調査の組織方法と展開に係る 6 条については特に変更はない。

[14] 調査委員が複数の場合は調査委員会となる。

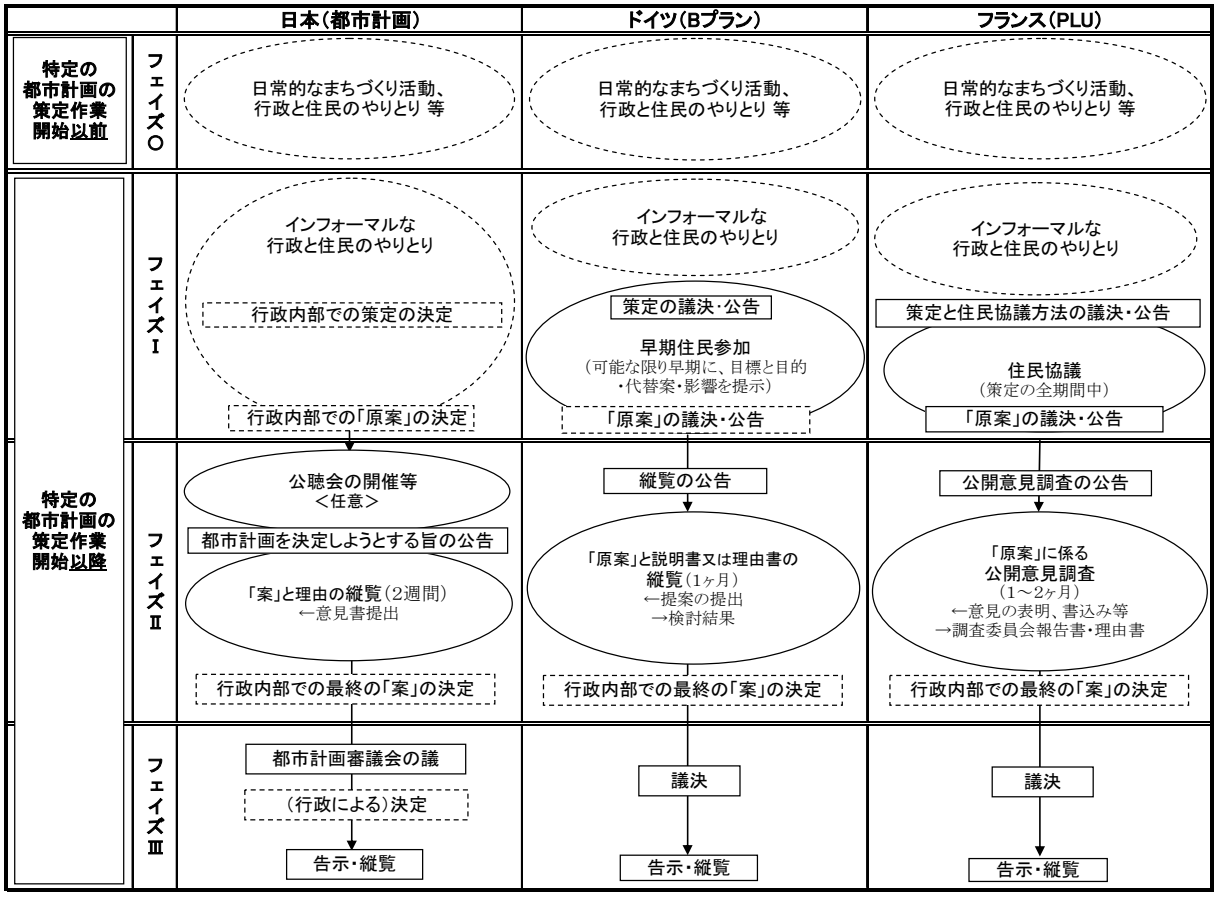
[15] 綴られたノートで、頁を切り離すことができない。

[16] 法規上の規定の有無は未確認。ル・アーブル市役所へのヒアリング調査による。

２．日本・ドイツ・フランスの都市計画策定過程の特徴と相違

図表２－３は、図表１－６、２－１、２－２のフロー図のみ並べたものである。また、図表２－４は策定過程における住民参加に関する法制度を整理したものである。以下では、各フェイズにおける日独仏の相違の特徴的な点について整理する。

図表２－３　日独仏の行政と住民のやりとりを中心とした都市計画策定に係る制度と運用の概要



※日本の都市計画法、ドイツの建設法典、フランスの都市計画法典で規定されているものは実線、規定されていないが実際に行われているものは破線で表した。

※ドイツの二回目の議決は、建設法典１条５項10に基づき実施している事例、州法で規定されている事例がヒアリングで聞かれた。

※フランスの公開意見調査の詳細については、環境法典を受け、デクレで規定されている。

図表２－４　日独仏の行政と住民のやりとりを中心とした都市計画策定に係る制度

		日本	ドイツ	フランス
都市計画		市町村決定の都市計画 ＊都道府県決定の都市計画あり	Bプラン （地区詳細計画、Bebauungsplan）	PLU （地方都市計画、Plan Local d'Urbanisme）
策定主体		市町村	市町村（Gemeinde）	市町村（Commune）
策定主体である市町村の特徴		数：　約3,200 規模：　約350万人～約200人と様々 特徴：　市町村間の、面積や人口密度の差が大きい。	数：　約14,600 規模：　平均人口は約5,000人 特徴：　市町村数が多く、規模が小さい	数：　約36,700 規模：　約9割の市町村は2,000人未満 特徴：　市町村数が多く、規模が小さい
都市計画の対象と内容		＜市町村の一部の区域＞ 建築規制（用途を含む）・公共施設用地・事業用地	＜市町村の一部の区域＞ 建築規制（用途を含む）・公共施設用地・事業用地	＜市町村（あるいはその集団）の全域＞ 地域区分・建築規制（用途を含む）・公共施設用地・事業用地
私人への効力		私人を法的に拘束する	私人を法的に拘束する	私人を法的に拘束する
計画策定開始	提案	土地所有者やNPO等が都市計画の決定・変更の提案ができる（都市計画法21条の2）	区委員会による提案 （州法等に定められている。）	地区評議会による提案 （地方自治体一般法典L2143-1条）
	策定の決定	規定なし	・議会がBプラン策定の議決をする （建設法典2条1項） ・議決は、慣習に従い公告する （建設法典2条1項）	・議会がPLU策定の議決をする （都市計画法典L123-6条） ・議決を公告する（都市計画法典L123-6条）
住民参加機会①	時期	都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるとき （都市計画法16条1項）	可能な限り早期（建設法典3条1項） 早期住民参加	策定の全期間中、 PLUの策定・改定に先立って （都市計画法典L300-2条） 住民協議
	事前公告	規定なし	規定なし	住民協議の方法の公告 （都市計画法典L123-6条）
	提示内容	規定なし	目標と目的・代替案・影響 （建設法典3条1項）	規定なし（市町村が自由に設定できる）
	方法	公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる （都市計画法16条1項）	住民が意見表明や議論を行う機会を与える （建設法典3条1項）	・議会は、住民その他の関係者の協議の方法について議決し、自由に設定できる （都市計画法典L300-2条） ・住民協議の方法の公告 （都市計画法典L123-6条）
	「原案」の確定	規定なし	議会で議決する（州法等に定められている。）	・議会の議決で決定する （都市計画法典L123-9条） ・議決を公告する （都市計画法典R123-18条）
住民参加機会②	時期	都市計画を決定しようとするときは、2週間の公告縦覧に供さなければならない （都市計画法第17条1項）	情報提供と議論に続いて第2項による手続きに移行する（建設法典3条1項）	PLUの原案は、市町村長により公開意見調査にかけられる （都市計画法典L123-10条）
	事前公告	都市計画の種類、土地の区域、縦覧場所について、市町村の定める方法で行う （都市計画法施行規則第10条）	縦覧の場所と期間は、提案できる旨を記して、1週間前に公告（建設法典3条2項）	・調査が公開される日時と期間、場所、調査委員氏名、調査終了後に報告書、委員会による結論について聴取できる場所を15日前までに公告 （1985.4,23デクレ11条） ・地方新聞2紙に公告 （1985.4,23デクレ12条）
	提示内容	都市計画の案、都市計画を決定しようとする理由（都市計画法17条1項）	原案、説明書又は理由書 （建設法典3条2項）	原案(PADDを含む。)、説明書、環境影響評価書（必要な場合）、立地図面等 （1985.4.23デクレ6条）
	期間	公告の日から2週間（都市計画法17条1項）	1ヶ月間（建設法典3条2項） 縦覧・提案の提出	1ヶ月以上、2ヶ月未満 （1985.4.23デクレ11条） 公開意見調査（※）
	案の提示方法	縦覧（都市計画法17条1項）	縦覧（建設法典3条2項）	・PLUの原案は、市町村長により公開意見調査にかけられる （都市計画法典L123-10条） ・地方行政裁判所の長が選任する。 （1985.4.23デクレ8条） ・調査委員または調査委員会がとりまとめる。（環境法典L123-4条）
	住民の参加方法	住民・利害関係者は意見書を提出することができる（都市計画法17条2項）	提案を提出することができる （建設法典3条2項）	・調査委員へ評価・意見・提案を提出できる（1985.4.23デクレ15条） ・公開討論会（必要な場合） （1985.4.23デクレ18条）
		意見書の要旨は都市計画審議会に提出される （都市計画法19条2項）	提出された提案を検討する。検討結果は本人に文書で通知する。（建設法典3条2項） （50人を超える者が、同一の提案をした場合、閲覧することで通知に代えることができる（建設法典3条2項））	・意見等を調査台帳に記録 （1985.4.23デクレ15条） ・調査委員は調査期間中1週間に最低3時間常駐（1977.9.21デクレ5条） ・報告書には、意見、特に反対意見とそれへの（事業主による）回答を記載 （環境法典L123-10条） ・調査委員は報告書と理由を付した意見書を公表（1985.4.23デクレ20条）
都市計画決定	方法	市町村は、都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定（都市計画法19条）	議会で条例として議決（建設法典10条1項）	議会の議決によって承認 （都市計画法典L123-10条）
	決定後	都市計画の決定を告示し、公衆の縦覧に供する（都市計画法20条）	都市計画の議決と縦覧場所を告示し、理由書とともに縦覧し、求めに応じて説明する（建設法典10条3項）	告示縦覧に供される （都市計画法典L123-10条）

※都市計画法典 R123-19 条で 1985 年 4 月 23 日デクレ 85-453 号に従うと規定されている。

２－１．フェイズⅠにおける相違

＜都市計画を策定するかどうかの決定について＞

① ドイツとフランスでは、都市計画を策定するかどうかの決定については、議会で議決し公告することが義務付けられている。

② 日本では、都市計画を策定するかどうかの決定については、対外的な対応は義務付けられていない。

日本の特徴は、行政内部において、都市計画を策定することが決定しているか、具体化に向けた検討がなされているかが外部からはわかりにくい点にある。「フェイズⅠ前半」では、“都市計画決定をしない”、“それまでの検討を白紙に戻す”といった選択肢を含めた必要性の検討が行われていると考えられる。その結果として、市町村として都市計画決定の必要性を認めた場合に「都市計画策定の決定」がなされるが、その決定はあくまでも行政内部のものであり、どの段階で行われたのか（いつまで必要性の検討が行われていたのか）が対外的には非常にわかりにくい。

一方、ドイツではＦプラン・Ｂプラン策定の議決（建設法典2条1項）が、フランスではPLU策定の議決（都市計画法典L123-6条）が行われる。いずれにおいても、都市計画を策定することの決定が、議会を巻き込んだ形で、対外的に明確に示される点で日本と対照的である。

なお、ドイツ・フランスにおける都市計画策定の議決に対応する日本の制度として、都市計画法の文言上は「都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ‥‥その旨を公告し」（17 条 1 項）が当たると考えられなくもないが、「公告の日から二週間」「縦覧」を行うと規定されていることから、そのタイミングは縦覧の直前を想定していると考えるのが自然であり、実務上もそのように運用されている。また、17 条を受けた都市計画施行規則 10 条のタイトルが「都市計画の案の公告」であること、①都市計画の種類、②都市計画を定める土地の区域、③都市計画の案の縦覧場所を公告することとしていることから、都市計画法制定当時から行政サイドの理解が前述の通りであることは明らかだと考えられる。

＜「原案」の策定過程について＞

① ドイツとフランスでは、都市計画策定過程の早い段階で住民と行政とのやりとりが義務付けられている。

② このやりとりの方法は、ドイツでは建設法典に規定されており、フランスでは議会で決定することが都市計画法典に規定されている。フェイズⅡの縦覧や公開意見調査に比べると、実施内容に自由度が高い。

③ 「原案」の議決については、フランスでは都市計画法典において議会議決と公告が義務付けられており、ドイツでは建設法典には規定されていないが、州法等に基づき議会議決と公告が実施されている。

④ ドイツとフランスのフェイズⅠで議会議決される「原案」は、住民と行政とのやりとりを踏まえた行政側から住民への回答と考えられる。

⑤ 日本では、「原案」は行政内部で策定、決定され、フェイズⅡで任意で開催される公聴会や説明会に提示される。

ドイツ、フランスでは、運用上もこの段階で住民の意見を収集し、計画内容を調整しておくことが、こ

の後の流れをスムーズにする上で重要であると考えられている。現地調査におけるヒアリングでは、休日や夜間も対応しており、住民が参加しやすいように努力している例も聞かれた。

２－２．フェイズⅡにおける相違

＜最終の「案」決定前の住民とのやりとりについて＞

① ドイツ、フランスでは、「原案」の住民への提示、意見の収集が義務付けられている。
② 日本では、自治体が必要と判断した場合に「原案」の住民への提示、意見の収集が行われ、その後「案」が行政内部で策定、決定される。
③ 日本では、この「案」の縦覧が義務付けられている。

ドイツの「原案」、フランスの「原案」、日本の「案」の住民への提示等については図表２－４の「住民参加機会②」のように整理できる。

実施主体を見ると、フランスでは調査委員会という第三者が実施している点に特徴がある。なお、第三者機関としては、日本には都市計画審議会がある。

事前公告については、日本が開始日当日なのに対して、ドイツでは一週間前、フランスでは 15 日前というように、事前に公表している。実施期間も、日本が二週間なのに対して、ドイツ、フランスでは一ヶ月以上であり、日本の二倍以上の時間が設定されている。

住民の意見に対する市町村の対応を見ても、ドイツ、フランスでは意見を出した当人が確認できる仕組みになっており、日本では自治体によって運用は違うものの、意見がどのように扱われたか当事者が知らないままとなる可能性がある。

図表２－５　ドイツ・フランス・日本の最終決定前の住民への対応

	ドイツ（縦覧）	フランス（公開意見調査）	日本（縦覧）
実施主体	市町村	調査委員会 （行政裁判所長が任命）	都道府県 市町村
事前公告	１週間前	１５日前まで	開始日
期間	１ヶ月間	１～２ヶ月間	２週間
住民の意見に対する対応	提案の検討結果を本人に文書で通知する。	報告書に、意見に対する調査委員の回答が記載され公表される。	意見書の要旨が都市計画審議会に提出される。

２－３．フェイズⅢにおける相違

① ドイツ、フランスでは、「案」が議会で議決され、告示・縦覧される。
② 日本では、都市計画審議会の議を経た「案」が行政内部で決定され、告示・縦覧される。
③ ドイツでは、決定されたプランについて、求めに応じて説明がなされる。

ドイツ、フランスでは、都市計画が住民に選ばれた議員からなる議会で議決されるが、日本では、都市計画審議会の議を経るのみである。

以上のように、ドイツ、フランスでは、計画内容が固まる前の調整段階（フェイズⅠ）、最終決定前の確認段階（フェイズⅡ）の住民参加の手続きとあわせて、決定段階（フェイズⅢ）においても、住民の投票によって選ばれた議員からなる議会においての議決が繰り返される。これに対し、日本では、最終決定前の確認段階（フェイズⅡ）の公聴会等（任意）、縦覧と、フェイズⅢ冒頭の都市計画審議会の審議のみが行政の外で行われる。なお、都市計画審議会には議員が含まれることとなっており、最近では住民代表が含まれることも増えてきてはいるが、最終的な都市計画決定は行政のトップである県知事又は市町村長の判断に委ねられており、また、都市計画審議会の会合自体も必ずしも公開されているわけではない。

３．まとめ

以下では、まず、ドイツ、フランスとの相違に着目しつつ、日本の行政と住民のやりとりを中心とした都市計画策定過程の特徴をまとめる。図表２－６は、ドイツ・フランスと日本の、行政と住民のやりとりを中心とした都市計画策定に係る制度の主な特徴を整理している。

図表２－６　日独仏の行政と住民のやりとりを中心とした都市計画策定に係る制度の主な特徴

日本	ドイツ	フランス
○法律で義務付けられている住民参加機会は、行政内部における最終「案」決定前の「縦覧」のみ（「公聴会の開催等」は任意。）。　（フェイズⅡ）	○２段階の住民参加機会が、法律で義務付けられている。 ①「原案」の議会議決前の、「早期住民参加」 ②最終「案」の議会議決前の、「縦覧」に対する提案の提出 （フェイズⅠ・Ⅱ）	○２段階の住民参加機会が、法律で義務付けられている。 ①「住民協議」～「原案」の議会議決 ②「公開意見調査」～最終「案」の議会議決 （フェイズⅠ・Ⅱ）
○都市計画を策定するかどうかの決定は行政内部で行われ、対外的な対応は法律で義務づけられていない。 （フェイズⅠ）	○都市計画を策定するかどうかの決定は、議会で議決し公告することが法律で義務づけられている。 （フェイズⅠ）	○都市計画を策定するかどうかの決定は、議会で議決し公告することが法律で義務づけられている。 （フェイズⅠ）
	○「原案」の検討段階（都市計画策定過程の早い段階）における「早期住民参加」が法律で義務づけられている。　（フェイズⅠ）	○「原案」の検討段階（都市計画策定過程の早い段階）からの「住民協議」が法律で義務づけられている。　（フェイズⅠ）
	○「原案」の議決前の「早期住民参加」の方法について、法律で規定されている。（フェイズⅠ）	○「原案」の議決前の「住民協議」の方法については、個別に各市町村議会で議決することが法律で義務づけられている。 （フェイズⅠ）
○「原案」の決定は行政内部で行われ、対外的な対応は法律で義務づけられていない。 （フェイズⅠ）	○「原案」を議会議決し、公告することが、州法等で義務づけられている。　（フェイズⅠ）	○「原案」を議会議決し、公告することが法律で義務づけられている。　（フェイズⅠ）
○「縦覧」開始日に公告する。 （フェイズⅡ）	○「縦覧」の１週間前に公告する。 （フェイズⅡ）	○「公開意見調査」の 15 日前までに公告する。　（フェイズⅡ）
○「縦覧」した「案」に対する住民からの意見書の要旨を都市計画審議会に提出することが、法律で義務づけられている。　（フェイズⅡ、Ⅲ）	○「縦覧」した「原案」に対する住民からの提案について、検討結果を通知することが、法律で義務付けられている。　（フェイズⅡ）	○「原案」の「公開意見調査」は、行政裁判所長が任命した第三者である調査委員（会）により実施される。「原案」に対する住民からの意見に対する調査委員の回答が報告書に記載され、公表される。　（フェイズⅡ）
○市町村長により任命された委員により構成される都市計画審議会の議を経てから、市町村が都市計画を決定する。 （フェイズⅢ）	○議会議決により、Ｂプランを決定する。　（フェイズⅢ）	○議会議決により、ＰＬＵを決定する。　（フェイズⅢ）
	○Ｂプラン決定後の「縦覧」において、住民は行政に説明を求めることができる。　（フェイズⅢ）	

以下では、図表２－６の制度と運用を併せて、ドイツ・フランスと日本の特徴を整理する。

●ドイツの特徴

ドイツでは、フランスと同様に、都市計画を策定するかどうかについて、議会で議決し公告することが義務付けられている。

早期住民参加の時期についての明確な規定はなく、また、「原案」の議決・公告は州法等に基づき実施されているが、この「原案」の議決とＢプラン策定の議決とが同時の事例もあり、個別プロジェクトごとに弾力的な運用がなされている。ただし、縦覧に供される計画の「原案」の策定過程において住民と行政とのやりとりが行われていることに変わりない。

また、早期住民参加に対する「原案」の提示、縦覧で提出された意見に対する検討結果の通知、都市計画決定後の求めに応じた形での説明というように、住民から提出された意見等に対する対応が規定されている。

●フランスの特徴

フランスでは、ドイツと同様に、都市計画を策定するかどうかについて、議会で議決し公告することが義務付けられている。

「原案」策定過程における住民協議の方法については、議会で議決し公告することが規定されており、提示内容等を含めて、市町村が自由に決めることができる。

「原案」の公開意見調査は外部の調査委員会によって実施され、住民からの意見に対しては、調査委員会の意見を記した報告書が公表される。調査委員会の結論とは異なる決定を議会が行った場合には、住民は異議上申を行うことが可能であり、最終決定権は議会にあるが、住民参加の意義を保持する仕組みを持っていると言える。

●日本の特徴

日本では、法文で義務付けられている住民への情報提供は、都市計画決定に先だって開催される都市計画審議会の前に行われる「案」の縦覧と、都市計画決定後の縦覧であり、任意の措置として、公聴会等の開催がある。

都市計画を策定するかどうかの決定は、ドイツやフランスでは議会議決により行われているが、日本では行政内部でなされ、公聴会等が開催されない場合には、そのまま決定することが可能な熟度まで達している「案」が住民に縦覧され、意見が受け付けられることになる。

公聴会や説明会が実施される場合については、開催のタイミング、内容等は自治体によって異なっており、縦覧との関係を見ても、縦覧前と縦覧後の双方の事例がある。

縦覧後は、市町村長により任命された委員から構成される都市計画審議会において審議された後、都市計画決定される。その後は、都市計画を決定した旨が告示され、関係図書等の縦覧が実施される。

縦覧された「案」に対して提出された意見書の扱いについては、その要旨が都市計画審議会に提出される。なお、意見書に対する回答の作成等についての義務は規定されていない。都市計画審議会の委員には住民を任命することもできる。

以上からは、日本では、ドイツ・フランスに比べると、法律によって義務づけられている行政と住民のやりとりが少なく、そのタイミングも遅いことがわかる。また、ドイツの縦覧に対する住民の提案に対する行政の対応に関する規定、フランスの公開意見調査の調査委員会に見られる客観的な判断を仰ぐための第三者機関の設置とその判断の尊重等は、行政と住民のやりとりをよりオープンにするための工夫が見ら

れる。さらに、フェイズ０から出てくるドイツの区委員会、フランスの地区評議会といったより住民に近い組織等、住民と行政とをつなぎ、住民の参加を支援する仕組みも工夫されてきている。

こうしたドイツ・フランスの一つ一つの制度や運用にはそれぞれ見倣うべき点がある。その一方で、手続きがあまりにも複雑化・煩雑化することには、行政の住民参加を推進しようとする意欲を削ぐことになったり、行政が本来果たすべきことをスムーズに実施できなくなったりする危険性もはらんでいる。また、ドイツにはドイツの、フランスにはフランスのそれぞれの背景や経緯の下に制度と運用の充実が図られてきていることを忘れてはならない。日本でも、日本の従来の制度の中で、独自の行政と住民のやりとりの運用が図られてきている。ドイツ・フランスにある制度が日本にはないからというだけの理由で、ドイツ・フランスの個別の制度や運用をつまみ食いするように日本にそのまま導入することは、これまでの日本の自治体等で積み重ねられてきた努力をないがしろにするものである。

例えば、日本でも、住民参加の推進を積極的に行っている自治体では、法定されている手続きをスムーズに進めるために、ドイツの早期住民参加やフランスと住民協議と遜色のないくらい、早期の段階から積極的なやりとりを行っている。ただ、早期からのやりとりが法定されていないこともあり、そこにはかなりの地域差が見られる。任意に行うことになっている公聴会の開催等についても、地域差が大きい点は同様である。日本の都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに係る制度の充実、運用上の工夫を図って行くためには、こうした状況を見据えた上でこそ、ドイツ・フランスの長所を参考にすることができる。

そこで、次章以降では、日本の住民参加を進め、行政と住民のやりとりを充実させていくためには、行政と住民のやりとりの意義をどのように捉えるか、そのためにはどのような課題があるかを整理した上で、その課題の解決にはどのような手続き、仕組み等が必要かを検討していくこととする。

第３章　都市計画策定過程において行政と住民がやりとりを行うことの意義と課題

ここでは、都市計画策定過程において行政と住民が今後どのようにやりとりを行っていくべきか、そのための制度はどうあるべきかについて、第４章で提案を行う前提として、第１章で述べた日本の制度と運用、第２章で述べたドイツ・フランスとの相違から見た日本の特徴等から、都市計画策定過程において行政と住民がやりとりを行うことの意義と課題を整理する。

１．都市計画策定過程において行政と住民がやりとりを行うことの意義

メリット・デメリットやその比較考量という議論とは別に、都市計画策定過程においては、そもそも住民参加を推進して行政と住民とのやりとりを密接に行うべきであるという、いわば哲学論・あるべき論とでもいうような考え方がある。

例えば、都市計画は住民の生活の質に大きく影響を与えるものであり、都市計画策定が行政主導で行われている現状に鑑みれば、その策定過程に住民参加の充実を図るのは当然のことだと考え方がある。言い換えれば、計画内容を説明し、住民の意見を汲み上げるのは行政としての当然の義務であり、説明を受け、意見を出すのは住民としての当然の権利である、という考え方である。住民側にもそういう意識が高まってきたからこそ、実際に住民参加が進んできていると考えられる。あるいは、間接民主主義だけでは住民の意見は反映し切れないため、住民の利害を十分反映するためには、間接民主主義の補完として、住民が直接意見を述べる必要があるという考え方もある。一方、都市計画の目的は「公共の福祉」であり、その「公共の福祉」を享受する住民はその策定に参加すべきであるという考え方もある。

しかしながら、住民参加を推進し、行政と住民が密接なやりとりを行うには、行政にとってはヒトとカネをつぎ込む必要があると同時に、住民にとっても本人の時間と手間暇をかける必要がある。このため、行政と住民がやりとりをすること自体に実際になんらかの意義があり、行政と住民の双方がそれぞれそうと感じることが重要と考えられる。

１－１．行政と住民がやりとりを行うことの意義として考えられること

住民参加を推進し、行政と住民が密接なやりとりを行うことによる意義として考えられることについて、大きく以下の３点に整理した。

（1）より良い都市計画ができる

まず、都市計画（「事業系」については、その後予定されている事業実施を含む。）の影響を受ける当事者である住民が加わって議論をした方が、結果として、住民の利益にも沿ったより良いものができると考えることができる。身近な生活環境に関するものであれば、特に効果があると考えられる。

主として住民の立場からは、住民参加を通じて自分の意見を計画内容に反映することにより、都市計画決定による不利益を事前に避けたり、最小化することができる。

（2）トラブル、反対運動、訴訟等を回避し、策定過程がスムーズになる

（1）の結果とも言えるが、都市計画策定過程において（「事業系」については、その後の事業実施段階を含む。）、トラブル、反対運動、訴訟等を回避することができると考えられる。そして、その結果、策定過程の途中で、例えば、もう内容の変更が難しくなってしまった段階になって問題が生じるようなこともなく、スムーズに都市計画決定まで進めることができるとも考えられる。このような認識を持つ、行政

担当者にとっては、住民参加を進め、住民とのやりとりを密接に行うことへのインセンティブになり得る。

一つの都市計画について、住民参加を丁寧に行った場合と行わなかった場合とを比較することはできないため、この効果は、実際に住民参加を進めてきた行政担当者等の実感であったり、その経験を通じた認識から導き出すしかないと考えられる。例えば、平成 14 年度のドイツ現地調査では、ベルリンやウルムにおいて、都市計策定過程の最初に時間をかければ、その後の手続きは早く進むという意見や、目標をテーマとして長い時間をかけて話し合ったことで、結果として、その後の手続きがスムーズに進み、よかったという意見があった。また、フランス現地調査では、ナントにおいて、計画が具体化し、進んでしまってからでは住民の意見を取り入れることも困難で、住民からの非難を免れないという意見があった。

都市計画策定の早期の段階から、行政が丁寧に情報提供し続けることや、十分な意見交換の機会を持つことにより、住民の計画内容に対する信頼感や安心感が生まれることにもなり、ひいては行政に対する信頼感や安心感の醸成にもつながると考えられる。

裏返すと、行政にとっては、住民とのやりとりを疎かにすると、後々痛い目に合う可能性があると考えられる。ドイツの交通計画に関する市民参加事例からも、「従来のように事業者が市民への計画説明に消極的だと、市民側に不信感が起こりやすく、トラブルを生じる原因にもなる」[1]という見解が示されている。この恐れは、消極的な意味ではあるが、行政担当者が住民参加を進める際のインセンティブとなり得る。例えば、利害関係者に情報が行き渡っていない場合に、計画内容が煮詰まった段階で初めて「私は何も聞いていない」という人が現れ、その後の策定手続きを進めるのが困難になることも考えられる。ドイツ・フランスの場合、都市計画そのものが訴訟対象となるため、都市計画決定後であっても、最悪の場合、訴訟を提起されて敗訴することもあり得る。

日本でも、小田急線高架化及び都立林試の森公園の事業認可取消訴訟ではいずれも、一審においてではあるが、住民の重要な利益を十分考慮していない都市計画は違法であるとの司法判断の下、都市計画事業認可の取消判決が出されている。また、訴訟にならない場合でも、政治問題となり、住民投票を行った結果、都市計画やその後の事業実施を白紙撤回せざるを得なくなる可能性もある。国内のヒアリングでも、“行政が何か発案すると大体反対される。市民を巻き込まないと二重三重の手間がかかり、実態上進まない。”との意見があった。この地方自治体では、住民が厳しいチェック者であるだけではなく、主体的に具体的施策につながる提案が出てきているところも特徴的であった。これは、（1）（3）にもつながるものである。

一方、当該都市計画の決定を望む住民はもちろん、関係住民にとっても、都市計画決定の予定がありながら、策定過程におけるトラブル等によってなかなか決定に至らないという中途半端な状況が長期間にわたって続かないことには意義があると考えられる。

（3）長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等に貢献する

住民参加を推進し、行政と住民が密接なやりとりを一つの都市計画策定案件について行うこと、そして、複数の都市計画策定案件について繰り返し行うことにより、長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等につながっていく可能性がある。ドイツの交通計画に関する市民参加事例からも、「市民参加手続きを経れば、信頼感の醸成が図られ、スムーズな事業実施や責任感のある市民の育成につながるというメリットがある」[2]という見解が示されている。

一つの都市計画の策定は大きな街づくりの一環であり、当該都市計画の決定や事業実施をもって、行政

---

[1] 日本財団第 36 回運輸政策コロキウム http://www.jterc.or.jp/seiken/colloquia/dat/col_36.htm（2003.6.11）
[2] 日本財団第 36 回運輸政策コロキウム http://www.jterc.or.jp/seiken/colloquia/dat/col_36.htm（2003.6.11）

と住民の関係が終わるわけではない。互いに長きにわたって誠実な対応をすることが、互いの信頼関係の向上につながるのは街づくりに限ったことではない。ある再開発事例では、住民から何年も担当している行政側の担当者に対し、“〇〇さんはずっと勉強しており、ああいう人がいると住民は安心する”とのコメントがあった。

また、街づくりは住民自身の日々の生活に密接に関係していることから、都市計画策定過程に関わることで、関係地区のコミュニティが強化されることにつながる。ヒアリングの中では、“都市計画そのものが目的ではなく、コミュニティ作りの手段である。”とのコメントもあった。第１章で紹介したように、高知市秦地区では、「コミュニティ計画」策定の中で再認識した長期未着手の都市公園に、コミュニティとして取り組んでいる。

住民一人ひとりについても、行政から都市計画に関する情報を受け取ったり、勉強会等に参加したりする中で、当該都市計画やこれに関連した自分達の街と街づくりについての理解を深め、愛着を持ったり、当事者意識を持つようになっていくことが期待される。情報を受け取るだけという立場から一歩踏み出して積極的に策定過程に関与すれば、さらにその効果が高まることも考えられる。これは、（1）で挙げたより良い都市計画づくりのためにも有効であり、さらに、「事業系」の都市計画制限や事業実施への協力、「計画系」の規制の遵守等にもつながる。また、参加することが、住民一人ひとりにとっての自己実現の場の一つとなる可能性もある。

意識の高い住民とコミュニティがつながると、さらに積極的・自発的な街づくりへとつながっていく。例えば、京都市においては、小学校区である「元学区」単位の街づくりが盛んで、本能学区では、自主的に「本能学区で新たに建築行為をされる皆様へ」というパンフレットを作り、新しくマンションを建てる事業者との協議書の雛型を示したりもしている。

１－２．行政と住民が効果的なやりとりを行うために

１－１で見た（1）～（3）は住民参加を推進し、行政と住民が密接なやりとりをしていくことの意義として期待されるものではあるが、行政と住民が何らかのやりとりを行えば即その効果が得られるというものではない。

行政には都市計画についての経験や知識があり、住民からの意見をあまり取り入れないで策定した都市計画の内容が、結果として、常に良くないものとなるとは限らない。ドイツで都市計画に関わっている専門家からは、都市計画の専門家と住民は医者と患者の関係のように経験や知識に大きな差があるとのコメントもあった。

一方、利権に絡む関係者等、一部の住民の意見が反映され過ぎたりすることにより、住民からの意見を充分反映して策定した都市計画の内容が、結果として、常に素晴らしいものとなるとは限らないとも考えられる。ヒアリングの中でも、“権限が市町村におりると、地元の圧力がかかりやすい可能性もでてくる。”とのコメントもあった。

このように考えると、住民参加の推進とは、住民の意見をいかに多く都市計画の内容に反映できるかを競うべきものではないのではないか。大切なのは、民主主義社会らしく、行政と住民のやりとりが十分に行われ、そこで建設的な議論が行われ、住民も行政側の担当者も含む少しでも多くの関係者が納得した上で都市計画決定がなされること（あるいは都市計画決定しないことを決めること）ではないだろうか。その結果、（1）～（3）のような効果が得られることが期待されることになる。目指すべきは、言うならば、行政と住民が効果的なやりとりを行うことだと考えられる。

だからこそ、本研究の目的は、どのように住民参加を進めれば、行政の住民がどのようなやりとりを行えば、（1）～（3）のような効果が得られるか、そのための制度と運用はどうあるべきかを提案することにあると考えている。

２．都市計画策定過程において行政と住民が効果的なやりとりを行うための課題

都市計画策定過程において、１－１で整理した

（1）より良い都市計画ができる

（2）トラブル、反対運動、訴訟等を回避し、策定過程がスムーズになる

（3）長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等に貢献する

という効果を得るために最も大切なことは、実際に、住民参加が推進され、行政と住民とが積極的にやりとりを行うことである。そして、そのやりとりがある程度継続的に行われることにより、その効果が高まるものと考えられる。

行政と住民のいずれかが、住民参加を推進することや行政と住民がやりとりを行うことに意味がないと考え、法定手続きを淡々と進める以外に全くやりとりを行わなかったり、アリバイ作り、ガス抜きといった目的で形ばかり住民参加機会を追加するだけにとどまる場合には、（1）～（3）のような効果を得ることは初めから放棄されることになる。すなわち、実際に効果が出るという結果になるかどうかにかかわらず、大変なだけで効果は得られないだろうという先入観や思い込みを持つこと自体が、住民参加を進める際の阻害要因となり得るため、これらを解消したり最小化する必要がある。

そのためには、住民参加や行政と住民のやりとりのあり方、具体的な進め方等が、実際にやりとりは始める前から、明らかに（1）～（3）のような効果が得られると信じられるようなものであることが不可欠であり、これが最大の課題である。効果を信じられるということは、行政側の担当職員、住民側の参加者等の関係者のモチベーションのアップあるいは維持につながる。鶏と卵の議論ではあるが、そう信じてやりとりを継続的に行うことにより、その中でお互いの信頼感も醸成され、実際に効果が得られる可能性も高くなる。

まず、特定の都市計画の策定を発案する「フェイズⅠ」以前の「フェイズ０」から、遅くとも「フェイズⅠ」という特定の都市計画策定の入り口の段階で、行政と住民とが積極的なやりとりを始めようという意欲を持てるようにすることが重要である。このためには、住民参加の推進の仕方や行政と住民のやりとりのあり方が、スタート段階において、これなら意義深いやりとりができると信じられるようなものであることが必要である。

次に、やりとりを始めてからも、途中で徒労感、無力感等を感じて、行政か住民の片方が、あるいは双方のモチベーションが下がって、やりとりが疎遠になることも考えられるが、そうならずに最後まで続けようという意欲を持ち続けられることが重要である。このためには、住民参加の推進の仕方や行政と住民のやりとりのあり方が、途中段階においても、意味のあるやりとりを行っていると実感できるようなものであることが必要である。

最後に、当該都市計画決定が済んだ後、その規制の遵守や事業の実施の段階や、別の都市計画の策定過程においても、さらに広い街づくりにおいて、行政と住民の双方が、またやりとりを行おうという意欲を持てることも重要である。このためには、住民参加の推進の仕方や行政と住民のやりとりのあり方が、終了した段階においては、結果として出来上がった都市計画の内容にも、それにいたる過程にも満足感を得られるようなものであること必要である。

以下では、住民参加や行政と住民のやりとりのあり方、具体的な進め方等を、実際にやりとりは始める前から、明らかに（1）～（3）のような効果が得られると信じられるようなものとするための課題を整理し、次章でこの整理に基づいて提案を行うこととする。

以下では、まず行政と住民に係る課題を整理し、その後で補足的にその他の課題を示す。

２－１．行政と住民に係る課題

行政と住民に係る課題とは、行政と住民の具体的なやりとり、すなわち、行政からの情報提供とこれに対する住民からの質問、意見、提案等の表明といった交互のやりとりや、直接向き合ってやりとりを行う話し合いや調整等の場において出てくる課題である。

これらの問題の所在に従って整理すると、

（1）行政と住民とのインターフェースにおける課題

（2）行政組織内部における課題

（3）住民一人ひとり、住民同士の関係における課題

となる。

もちろんこれらの課題は相互に関連し、同じ局面で現れることも多いが、主な問題の所在に注目すると、それぞれに対応して、

（1’）行政と住民とのインターフェースにおける解決の方向

（2’）行政組織内部における解決の方向

（3’）住民一人ひとり、住民同士の関係における解決の方向

があると考えられる。

そこで、次章ではこの分け方に従い、（1）（2）については提案を行うが、（3）については、既存文献等の整理に留める。住民一人ひとりや住民同士の関係については、実際に住民の立場から住民参加を実践している NPO や活動家から既に様々な提言等がなされており、行政の立場で検討をするよりも、それらを参考にする方が適切と考えたからである。

（1）行政と住民とのインターフェースにおける課題

行政と住民とのインターフェースにおいては、様々な原因が相まって、行政と住民の双方の立場において、それぞれ、１－１で整理した（1）～（3）のような効果が得られないと思い込み、住民参加に取り組めなくなる状況を作り出していると考えられる。都市計画の策定や実現による効果や影響を受ける可能性のある住民の意見を取り入れたり、十分な理解を得ることが難しくなることは、都市計画を含めた街づくり全般から考えても憂慮すべき事態である。

これらの原因が単なる思い込みとういだけではなく、過去に実際に話し合いの場等に参加する中で嫌な思いや空しい思いを味わい、その体験上の徒労感からその後はそういった機会を作り出すこと、参加することを避けるようになると根深い問題になる。住民の立場で、そもそも興味がない、そんな時間はないという無関心は、見方を変えると、何か自分がアクションを起こしても効果が得られないという諦観に起因している可能性もある。

以下では、こうした不信感、徒労感、諦観の原因を挙げていく。

①いわゆる不信感

主に行政の立場からは、例えば、以下のようなものがあると考えられる。

○都市計画の専門家としての自負。都市計画は専門家を中心に決めるべきであるという考え方。

○住民の街づくりに対する姿勢等に対する不信感。

例えば、相手は素人で何もわからない。住民は専門的なことを言ってもわからない。短期的な将来には興味はあるが、都市全体の長期的な発展といった長期的な視野は持たない。公益を考えない。住民の心理として何かが変化すること自体を嫌う傾向があり、どのような計画内容であっても反対する。

○関心を持っている人はごく一部に過ぎない。

昨年度のドイツ・フランス現地調査でも、複数の調査先で、住民参加の機会があっても多くの住民は関心を示さないという回答があった。国内でも、関心を持つのは一部だけで、これをどう広げるかが課題というコメントがあった。

○関係ない話を持ち出されてやぶ蛇になる。

ドイツ・フランス調査でも国内調査でも、都市計画の話をしているのに、家の前の街灯が切れているから換えてくれといった話を持ち出され、都市計画とは直接関係のない仕事を押し付けられてしまうという声があった。

住民参加が進んでいると考えられているドイツについても、住民参加の「主な欠点は、‥‥市民の側からは批判と異議の表明が同意と提案のそれより多いこと、また、市民は短期的で自己利益となる（「自分の庭の前でやらないように」）措置の実現に強い関心があること、‥‥などである[3]」という見解が示されている。

主に住民の立場からは、例えば、住民参加などやっても無駄、行政に要望を出しても聞いてもらえるはずがない、行政のアリバイづくりやガス抜き等に利用されているにすぎず、結局は、強行にどんどん進められてしまう、といったものが考えられる。行政や住民参加制度に対する不信感の端的な表れである。

「ドイツでは反対や問題点について計画者や意思決定者が市民との議論を促進するのに対して、日本では市民との議論が避けられているようである。市民の意見を聞くのみで終わり、議論せずに計画手続きが終わっている」[4]という見解もある。

②直接やりとりする場での実感

ある案件での失敗体験は、行政にとっても、住民にとっても、その後の街づくりの様々な場面で、新たな話し合いや調整の場を持つことへの後ろ向きの姿勢につながりかねないだけに深刻である。当初は強い意欲と高い理想を持って始めた場合でも、何度もそのようなことがあると、そうならざるを得なくなる。

主に行政の立場からは、例えば、以下のようなものがあると考えられる。

○住民は、反対だけしてまとめる気持ちがない。建設的な議論につながらない、

○合意に達したと思っても、後になって蒸し返しが収まらない。

これは、かなり努力をした上での無力感、徒労感であるだけに、更に根が深い。また、これは、行政から住民に対してだけではなく、住民から行政に対し、あるいは、住民同士の中でも、同じことを感じている可能性がある。

主に住民の立場からは、例えば、以下のようなものがあると考えられる。

○住民側は常に一緒でも、行政側の担当者はすぐに変わってしまう。

住民の窓口である担当者が短期間で異動してしまい、調整等が振り出しに戻ることによる住民側の徒労感やストレス。行政担当者の責任の所在が不明瞭になることにもつながる。

○情報提供されてもよくわからない。実際の説明内容がわかりにくい。表面的な話だけでお茶を濁されている気がする。具体的なイメージが湧かない。

国内の再開発事例の行政担当者からは、都市計画決定の際の決定事項は少なく、具体性に欠けるものであるという意見もあった。例えば、パンフレット等では整備される公共施設や再開発ビルの容積率等の数字ばかりで、建物の形や階数すら示されていないことも多く、住民にとっては事業の

---

[3] 日本財団第 36 回運輸政策コロキウム http://www.jterc.or.jp/seiken/colloquia/dat/col_36.htm（2003.6.11）

[4] 日本財団第 36 回運輸政策コロキウム http://www.jterc.or.jp/seiken/colloquia/dat/col_36.htm（2003.6.11）

イメージを持ちづらく、活発な意見交換も難しい。

○まじめに取り組んでも無駄。

国内調査では、行政に対して要望やアイデアを出しても返答がない、何の効果もないという意見が見られた。

③都市計画策定過程に時間がかかる、経費もかかる、手間・労力もかかる

時間や手間暇、経費がかかるのは事実であり、それにも係わらず①②となることで、住民参加推進の阻害要因となる。手間暇がかかることについては、住民にも同じ思いがあると考えられるが、ここでは、主に行政側をとりあげる。

説明会等で何日も時間を費やすと、その分、その段階の手続きが遅れるのは事実である。わかりやすい説明を目指すほど、展示やパンフレットにコストがかかる。行政担当者の時間が取られる。小規模の自治体であればあるほど、この負担は大きいものと考えられる。

昨年度のドイツ現地調査では、フランクフルト・アム・マイン市で、Bプランの策定手続きは煩雑であり、これ以上プロセスを複雑化すべきではないという意見があった。また、フランスの「住民協議」や「公開意見調査」を経る都市計画策定手続きも、膨大な時間と労力を要するシステムになりつつあるという印象である。国内の行政担当者からのヒアリングも含め、制度に則った住民参加機会だけではなく、非公式な勉強会等も含め、手間暇をかけた住民参加機会を設けていることが多く、住民参加をきめ細かく行うためには非常に労力を要するという見解が示されている。公式・非公式を問わず、これ以上、手続きを複雑にするのは好ましくないというのは、行政担当者の共通認識のようである。

④住民参加を行うことにより、かえって計画内容や策定過程に害を及ぼす

主に行政の立場からは、住民参加を行い、住民の意向を反映させることで、かえって計画内容や策定過程に害を及ぼすという発想もある。

○早期に情報提供する際、具体的なイメージが湧くように、模型や写真等を用いた丁寧な説明を行うと、そのイメージが固定化してしまってやりにくい。

○マスコミ等を通じて社会的に大きく取り上げられることによって、最も利害関係のある住民の意見が適切に汲み上げられなくなる恐れ。

例えば、一部のうるさい住民の意見や、当該地域を越えた問題となった場合に他地域の発言力のある人の意見ばかりがクローズアップされる場合もある。住民同士の争いにもつながり得る。参加している住民が適切な住民代表ではない場合にも、同様の問題が生じ得る。

○結果としての計画内容について、責任の所在が不明確になる恐れ。例えば、住民の反対によって都市計画策定も中止、当然その後の事業実施も中止に至った場合など、それによって生じた不利益は誰が責任をとるのかという問題がある。

（２）行政組織内部における課題

（１）で見たものの中には、行政側の組織内部における対応が功を奏する場合も考えられる。と同時に、行政と住民とのやりとりが継続的に続けられるためには、行政側が継続的に取り組む姿勢を持ち続けることが必要であり、このためには、担当者の意欲を高め、働きやすい環境を整えることも重要である。この意味で、継続的な住民参加、いわばサスティナブルな住民参加のためには、行政組織内部の取組みも不可欠と考えられる。

行政が住民参加を推進する際の目的意識には、①早期からの情報提供ややりとりが十分に活かされることによる計画策定過程全体のスムーズな実施と、②担当部門のリソース（人材、予算等）の最適

配分による業務の効率化という二つがあると考えられる。本来、①と②の両立を図ることが、民間ビジネスであれば常識とも考えられる。しかし、これまでの行政側へのヒアリングからは行政の現場の現実として、①のためには②を犠牲にして構わないと考えて手順を踏んでいる節が見受けられる。

都市開発の性格上、計画地を決めたら交渉の相手方を変えようがないという点では市場を相手とするビジネス的発想や手法はそのままあてはめて考えることは難しいが、行政側が余裕のないままでは、住民参加の充実が継続的に図られることは期待できない。

前述にように、住民とのやりとりを頻繁に行うなど住民参加の充実を図れば図るほど、少なくとも策定過程のその段階には時間がかかり、担当職員の労力もコストも増すことが予想される。組織的に何の手当もしないまま、住民参加の充実だけをがむしゃらに図っても、結局は人的にも資金的にも疲弊してしまい、行政にも住民にも残念な結果になりかねない。その結果、一つの案件は何とか最後まで漕ぎ着けたとしても、行政という組織として、次回からの住民とのやりとりに二の足を踏むようなことになっては元も子もない。また、担当職員にとっては業務の一つであるとはいえ、ストレスで精神的に落ち込んだり、体調を崩すのは不幸なことである。逆に、意欲を持って取り組むことができれば、こまめな情報提供に努めたり、わかりやすい情報提供の仕方を工夫したり、日頃からの住民とのやりとりを心がけたりという法令や規則といった文字に書かれた基準ではカバーしきれない効果につながり得る。

行政担当者のモチベーションを高め、継続的に住民参加の充実を図り続けるためには、組織全体としての住民参加に取り組んでいこうという姿勢と、マネジメント意識の向上が求められる。

（３）住民一人ひとり、住民同士の関係における課題

いわゆる「住民参加」という言葉は、従来から行政主導で進められてきた都市整備に住民が参加していくという方向を持った表現となっているが、根本にあるのは行政と住民とのやりとりであり、（1）で見たような課題を解決していくためには、やりとりのもう一方の主体である住民にもできることや必要なことがあるのではないだろうか。

例えば、一部の住民の意見だけがクローズアップされないようにするためには、行政との関係も重要だが、マスコミ等との関係を考えると、住民同士の関係やその中で決めるルール等が極めて重要になると考えられる。また、個人のエゴ、地域エゴに終始しない大局的なものの見方を心がけるためにも、有効な話し合いのノウハウ等を身につけるためなどには、住民一人ひとりの勉強や意識改革も必要である。

２－２．その他の課題　～都市計画策定過程における適切な役割分担のあり方～

最後に、本研究では取り上げないが、住民参加を進めていく上で留意すべき課題を二つ挙げておく。それぞれ大きな論点であり、ここでは問題提起に留める。

《全ての都市計画について策定主体を基礎自治体とする可能性》

本研究では、ドイツのＢプランの策定主体が市町村であり（Ｆプランも同じ）、フランスのPLUの策定主体も市町村であることから、日独仏の都市計画策定過程の相違を見るための当然の前提として、主として、市町村が策定する都市計画を取り上げてきた。しかし、改めて考え直すまでもなく、基礎自治体である市町村が都市計画の大部分を策定することになっていないことは、ドイツ・フランスと比べた場合の日本の大きな特色である。

全ての都市計画について策定主体を住民に一番近い基礎自治体にするという可能性は、一般的な地方分権の流れからはもちろん、その方が住民参加を進めやすい、行政と住民とのやりとりを身近で密接に行うことができるという観点からも議論の余地がある。

この論点について、国内ヒアリングでは、以下のような興味深いコメントがあった。

“都市計画決定や開発許可等について、市長がもっと自由にしたい、権限が欲しいという面はある。しかし、権限をもらって運用するだけの人材や技術（ノウハウ）がないのが問題。例えば、特定行政庁ではないので開発審査はしていない。今は県におんぶに抱っこ。急に許可権限をもらってしまっても対応できない。また、都市計画の決定・変更は利権に関わる問題。下に降りてくるほど、便利になる一方で、地元の圧力が強くなってしまう。”

《地元の利害を超えた「公共の福祉」に基づく広域調整の必要性》

本研究では、「市民」参加ではなく地元の「住民」参加について検討して来ている。”Not in My Back Yard”という表現で象徴されるように、個人としての住民は、都市全体の利害ではなく、個人的な利害を優先しがちである。同様に、地元という住民の集合体である町内会、商店街等は、都市全体の利害ではなく、地元の利害を優先しがちである。地元住民である限り地域エゴはつきもの。さらに広げて考えると、市町村という一地方自治体は、一都市を超えた広域的な利害ではなく、一市町村の利害を優先しがちである。個人のエゴ、地域のエゴと呼ばれるものである。

地元住民の個人として守られるべき権利が侵害されないようにすることは、住民参加において行政と住民や住民同士がやりとりする目的の一つでもあるが、ぶつかり合う権利同士の調整、「公共の福祉」との調整もまた、やりとりの目的である。

住民の意識向上にも関連するが。住民参加が地元住民の意向をできる限り反映しようとすることと、市町村としての利益を考えること、さらには、もう少し大局的な見地からの都市や広域の利益を考えることとは相反することがあり得る。これには、都市計画の規模にも関係がある。都市計画の規模によっては、地元のみ、地権者の意向が、さらに広域の「公共の福祉」とぶつかり、前者のみを重視すべきでないことがあり得る。例えば、廃棄物処理施設等の広域的な迷惑施設の立地等のように、地元住民の利害を超えた「公共の福祉」があり得るとすれば、地元住民や地元自治体の意向をいかに反映させるかのみを優先させるべきではなく、広域的視点・高次からの視点からの判断を行う必要が出てくる可能性もある。

この問題は、住民参加における「住民」の範囲はどこまでかという論点で語られることもあり、住民投票における選挙民の範囲をどこまでとるかという論点と同じ問題意識である。

また、これは、都市計画の決定主体を市町村とすべきか、都道府県とすべきか、という問題にも関連している。あるいは、決定主体の議論とは別に、それぞれの範囲を超えた広域の利害との調整をどのように行うか、という議論に繋がっていく。すなわち、広域の問題に対処するためには、決定主体そのものを広域的な団体にするという解決とともに、決定主体は基礎自治体にするが、策定過程において、周辺自治体等との水平方向の調整や、いわゆる上級官庁（市町村から見ると県や国）との垂直方向の調整等の制度を充実するという解決の方向もあり得る。

現在、市町村が都市計画決定する際には都道府県知事の同意が必要であり（19 条 3 項）、都道府県が都市計画決定する際には、必要な場合に国土交通大臣の同意が必要（18 条 3 項）というように、垂直方向の調整手続きは法定されているのに対し、独仏で見られるような、周辺地方自治体等との水平方向の調整手続きは法定されていない。地元の利害を超えた「公共の福祉」の実現のためには、垂直調整の充実と水平調整の導入の必要性について検討する必要がある。特に、水平調整については、調整が不調に終わった場合にどうするか、国等が介入すべき場合があるのかといった課題や論点にもつながる。

第４章　日本の都市計画策定過程への提案
～行政と住民が効果的なやりとりを行うために～

第３章では、都市計画策定過程において、

（1）より良い都市計画ができる

（2）トラブル、反対運動、訴訟等を回避し、策定過程がスムーズになる

（3）長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等に貢献する

という効果を得るためには、住民参加を推進し、行政と住民とがやりとりを行うに当たって、行政と住民に係る課題として、

（1）行政と住民とのインターフェースにおける課題

（2）行政組織内部における課題

（3）住民同士の関係における課題

に分けて整理した。

そこで、本章では、

第一節　行政と住民とのインターフェースへの提案

第二節　行政組織内部への提案

第三節　住民一人ひとり、住民同士の関係のあり方

として、第一節及び第二節においては日本の都市計画策定過程への提案を行うこととする。ただし、第三節については、前述の通り、文献からわかったことを整理するに止める。その理由は、実際に街づくり活動を続けている NPO 等による検討や提案についての文献も数多く見られること、本研究が主には行政側のあり方に力点を置いていること、そもそも住民側の自主的な対応に委ねられるべきものであり、行政が口を差し挟むべきものではないと考えられることなどである。

第１節　行政と住民とのインターフェースへの提案

１．行政と住民が効果的なやりとりを行うためのポイント

ここでは、行政と住民が効果的なやりとりを行うためにポイントとして、

（1）可能な限り早期から（計画案が固まらないうちに）やりとりを始めること

（2）やりとりの方法（情報提供、意見表明等のタイミング、仕組み等）を予め明らかにすること

（3）やりとりの経緯や結果をできる限り明らかにし、これに基づいて次の段階に進むこと

（4）行政からの情報提供は伝わりやすく、わかりやすくし、住民からの意見、質問は出しやすくすること

という４点を挙げる。２以降の具体的な提案はこれらに基づくものである。

（1）可能な限り早期から（計画案が固まらないうちに）やりとりを始めること

行政の住民のやりとりを始めるタイミングは、可能な限り早期であることが重要である。具体的には、個別具体的な特定の都市計画の策定を考え始めるフェイズＩに入ってすぐの、都市計画を策定することを決定する前であることが望ましく（フェイズＩ前半）、遅くとも、行政内部で一つの「原案」が固まってしまうまでに（フェイズＩ後半）始めなければ、やりとりすることによる効果を期待することは難しいと考えられる。スタートラインの段階で、都市計画策定の目的、意義等を含めた議論を行うことにより、相互の認識の齟齬や意見の相違点、課題等が少しでも早い段階で整理され認識されることになり、その後のやりとりがスムーズに進むことが期待される。

国内の地方自治体へのヒアリングの中では、法定手続きとは、縦覧手続きだけではなく、公聴会の開催等の段階であっても、○×を決めるためのもの、決まったことをオーソライズするためのものという位置づけであり、そこに不安定なものは持ち込みたくない、それ以前の早い段階で整理をすることが重要、地方自治体にとっては、「心配だから早期からやる」という考え方の方が取り組みやすい、といった見解が得られている。

ドイツの建設法典では、可能な限り早期からの住民参加が法定されており（3条1項）、フランスの都市計画法典では、策定の全期間に亘って協議を行うべきことが法定されている（L300-2条）。その趣旨は、行政からの情報提供、住民との協議は早く始めれば始めるほど、都市計画の決定をしないこと、内容を大きく変えることを含めた本質的な議論を行うことができると考えられることにある。早期であればあるほど、計画内容の大きな変更が可能だと考えられ、その段階で情報提供を行い、住民の意見を聞き、それを反映するといった事前調整を行うべきだということである。さらに、大きなプロジェクト等については、これら早期からの法定手続きの以前からインフォーマルなやりとりを行っている。

わが国でも、近年は、複数案からの検討や計画内容の大きな変更のみならず、都市計画の策定の中止をも視野に入れた調整を求める声が強くなっている。フェイズＩ前半からやりとりを始められれば、都市計画を策定することの必要性の検討から行うことになり、複数案を比較することはもちろん、都市計画の策定作業を中止する（都市計画を新たに決定しない、既存の都市計画の変更をしない）という選択肢について検討することも可能になる。特に、事業系の都市計画については、事実上、都市計画決定後の事業実施を含めた必要性を検討することになる。ドイツのフランクフルト市のヒアリングにおいては、最初の住民参加機会は、その都市計画策定をやるべきかやめるべきかについての議論である、という見解が示されている。

これらは、策定プロセスが進んだ後になって都市計画の必要性が疑問視されるといった大きな蒸し返しを防ぐために有効だと考えられるが、どの段階に至っても、大きな事情変更等があれば、都市計画の策定を中止するという影響の大きな選択肢を全く排除することはできないとも考えられる。

具体的なやりとりとしては、まず行政から情報提供がなされ、これに対して住民からの疑問、意見等が出され、行政がこれに答えるという交互の展開が考えられるが、向き合って話し合いをする場を設けられれば、さらに掘り下げた議論ができることが期待される。この段階で、当該都市計画のそもそもの必要性、目的、意義について、行政と住民との間の共通認識を作ることができれば、後から後から蒸し返しの議論が出てくることを少しでも防ぐことができるのではないだろうか。副次的には、行政と住民との間の共通認識を作るに至るために、行政組織内部での話し合いも密に行われることになり、行政側の目的意識等もより明確になるという効果も期待できる。ただし、初めに徹底して議論してコンセンサスを得るということそのものが、日本人には苦手という意見もある。

早期の話し合いに臨む姿勢としては、「原案」が固まらない段階であればあるほど、行政が何らかの案や考えを示して住民の意見を聴くだけというよりも、住民も当事者として巻き込んで一緒に考えることが大切ではないか。何もないところから一緒に「原案」を作っていくことにより、住民側にも当事者意識や責任感が醸成されていくという効果も期待される。ヒアリングの中でも、都市計画決定の際には、住民が自分たちの街について話し合ったということが重要で、行政は情報提供をしたり、提案をしたりしながら、住民が選ぶサポートをするという形が望ましい、という声があった。

これには、街づくりについては素人である住民との話し合いをいくら重ねても、実際的なところは何も決まっていかないことが多いという批判もあり得るが、街づくりは一回きりのものではない。長期的な効果という意味では、一人ひとりの住民が経験を積み重ねていくことが、次の街づくりにつながっていくのではないだろうか。前述の、高知市のコミュニティ会議の場合には、会議の中でも住民の希望をまとめていく中で、既に決定されていた都市計画公園の存在が理解されるようになり、公園の事業化も住民が主体的な役割を担って進められるようになっていった。また、既に住民側の意識が高い地域では、行政が何か発案すると大体反対されて二重三重の手間がかかるため、初めから住民を巻き込まないと何も進まない、という実態もあると聞いている。

さらに早期という意味では、フェイズⅠ以前、特定の都市計画の策定とは直接関係のないフェイズ０の段階にもできることがある。街の将来像や機能分担等についてしっかり議論を行っておくことにより、ある程度具体的な青写真について、行政と住民との間である程度の共通理解や合意が得られていることは、いざ個別具体的な都市計画の策定が始まった場合にも効果を発揮すると考えられる。民間デベロッパーへのヒアリングの中でも、行政と住民で予めきちんと街の将来像を方向づけてあれば、個々の事例でもめたりはしないはずとの見解が示された。

こうした過程は、都市政策で言えば市町村マスタープラン（都市計画法 18 条の 2）の策定、自治政策で言えば市町村の基本構想（地方自治法 2 条 4 項）やコミュニティ計画等の策定過程を通じ行政と住民とのやりとりにも期待される。また、ドイツの区委員会、フランスの地区評議会等で行われている街づくりについての日常的な情報提供、意見交換等の仕組みについても参考とすべきである。

（２）やりとりの方法（情報提供、意見表明等のタイミング、仕組み等）を予め明らかにすること
（３）やりとりの経緯や結果をできる限り明らかにし、これに基づいて次の段階に進むこと

（２）と（３）は関連が深いので、併せて説明する。

（２）とは、情報提供、意見表明、face to faceのやりとり等のタイミング、仕組みといった、行政と住民とのやりとりの方法について、行政が事前に定め、事前に明らかにし、いつでもわかるようにしておくことである。その効果としては、成り行きを気にしている住民にとっては、十分な時間をとって質問や意見を言うための準備もでき、行政にとっては、それぞれの住民参加機会に必要以上にこだわることによって前に進めなくなるという事態が避けられるというメリットがあると考えられる。

具体的な内容としては、例えば、

○法定手続きとしての公聴会の開催等、縦覧、都市計画審議会等は、どのようなタイミングで、どのようなことを行うのか。これに対する行政の見解や対応はどのようになされるか

○法定手続き以外に、行政からの情報提供については、どのようなタイミングで、どのような内容のものを、どのような方法で示されるか

○法定手続き以外に、住民からの質問、意見等の表明については、どのようなタイミングで、どのような方法で提出できるか、これに対する行政の見解や対応はどのようになされるか

○法定手続き以外に、face to faceで行うやりとりの場は、どのようなタイミングで、どのようなメンバーで、どのような内容について、どのような開催回数、進め方で行われるのか

といったものが考えられる。

（3）については、話し合いの後、その結果あるいはそこに至った議論の経緯について、行政と住民が何らかの形で確認を行い記録を残すこと、これに基づいて次の段階に進むこと、策定過程の節目節目において、話し合いの結果や過程を整理し、これを前提として次の段階に進むことが考えられる。

話し合いの度に議事録等を残すことも大切だが、行政からの情報提供とこれに対する住民からの質問、意見等、これに対する行政の対応等、行政と住民との間の交互のやりとりの記録を残しておくことも重要と考えられる。その対象としては、法定手続きである公聴会の開催等で出された意見や、縦覧とこれに対して出された住民からの意見書、これらに対する行政の見解や対応等はもちろん、例えば、様々なタイミングで窓口等で個別に住民から出された質問や意見、これに基づくやりとり等を対象とすることも検討されてしかるべきである。これらのうち、特に、法定手続きに係る住民の意見等と行政の見解等については、都市計画審議会の資料として提出される例もあり、審議会資料として公開することもあり得る意味で、審議会のあり方の議論にも関連する。

やりとりを確認したり記録したりする必要性の高低については、策定過程全体の流れから見た段階や場面によって異なると考えられる。例えば、かなり議論が煮詰まってきた段階では詳しく残す必要があり、比較的早期のやりとりであれば詳しく残す必要はないのではないか。例えば、フェイズ０やフェイズＩのごく初期に行われる勉強会的なワークショップの場合には、議論の過程全体に意味があり、その記録はいわば作品のようなものと考えることもできる。これに対し、縦覧に対して提出された意見書は一つ一つの重要性が高いと考えられる。法律上は、その要旨を都市計画審議会に提出することのみが義務づけられているが、ヒアリングの中では、審議会での説明の際、行政担当者は個々の意見書そのものを手元に用意していくとのことであった。

（3）の効果としては、同じ話が後から後から何度も蒸し返されることが少なくなることが期待される。さらには、これが一般的に閲覧できるようにすれば、行政と住民の双方がそれぞれの発言に責任を持つようになること等も期待される。ヒアリングでは、中間報告等を必ずまとめることとしている自治体もあった。

一方、ヒアリングからは、議論の蒸し返しや手戻りそのものは必ずしも否定すべきものではない、手続き上何らかの問題があったり、話し合いの前提条件となるべきものが変わってしまったりした場合に戻るのは当然であり、やむをえないものと考えられる。しかし、無駄な手戻りや二度手間は、行政と住民、住民同士等あらゆる参加者にとって大きなストレスとなり、住民参加は意味がないと考える原因の一つとなり得る。これらを可能な限り少なくすることは重要な視点である。

（2）の内容、（3）の内容のいずれについても、ホームページ上の掲示、パンフレットの作成、市役所等での関係書類の備え付け等の手法により、いつでも確認できるようにしておくことで、その効果が高まると考えられる。これについては、フランスでは、あらゆるやりとりについての資料を全てファイリングし、市役所に備え付け、いつでも見られるようにしていることが参考になる。

話し合いの結果としての合意を記録し公開することまでは難しくても、節目節目でそれまでの情報をま

とめ、これをホームページ等で開示し、いつでも誰でも自由に見られるようにするだけでも大きな効果があると考えられる。例えば、16 条に基づく説明会、公聴会等の際、17 条に基づく公告縦覧の際には、それまでの行政と住民のやりとりに関する資料、よくあるQ&A等を併せて公開したり、公告縦覧を受けて提出された意見とこれに対する地方自治体としての見解を開示することなどである。これにより、途中から議論に加わった住民がそれまでの経緯やそもそもの都市計画の背景や目的を容易に理解することができ、同じ質問や意見がいつまでも出ることが少なくなるのではないだろうか。

行政と住民の話し合いの結果や過程を確認したり記録したりする方法については、（2）の内容と同様に、行政として予め定めて予め明らかにしておくか、個々の話し合いの冒頭で行政と住民との間で決めておくことが望ましいと考える。

また、話し合いを行ったり、そのための検討会等を設ける場合には、事前に、その記録方法、公開方法とは別に、その場の役割や目的を決めておくことも重要である。横浜市の恩元線の例のように、複数案から一つの案に絞り込むに当たって、住民も含めて十分な検討を行い、そこで出された意見は十分反映するが、最終的な決定はあくまでも行政が行うという役割分担であったが、こうしたことは事前に確認されている。

話し合いの過程においてどういう意見が出され、どういう議論がされているかについて、行政が定期的に情報発信することは、そのままでは発信力を持たない組織等に属さない住民の意見も公平に取り上げることにより、発信力の強い特定の意見のみがクローズアップされないという意義もあるのではないだろうか。

一方、都市計画決定の責任を負うという意味では、住民参加を経て、住民からの意見を反映して都市計画を決定し、その実現が図られた結果、その住民からの意見を受けて決定した内容が原因で何らかの不都合が生じる可能性も否定できない。議会議員からの意見等、審議会委員等からの意見等についても同様である。しかし、その決定に至る過程がどのようであろうと、最終的な責任は都市計画決定を行った行政が負うことになる。後でトラブルになった場合等に備える意味でも、策定過程における各主体の発言は可能な限り記録を残すことが重要であり、これが都市計画策定に関わる各主体それぞれが責任を持って参加することにつながると考えられる

なお、策定過程の要所要所で話し合いの過程を整理し、その結果を合意内容として確認し、それに基づいて策定過程の次の段階に進むことができるとすると、一歩進めて、合意の前提となった重要な事項が大きく変更された場合には、合意前の話し合いの段階まで戻って再検討を図ることが望ましいと考えることもできる。例えば、フェイズⅠの前半までに、都市計画策定の必要性を検討し、必要性があるというコンセンサスを得る際には、そこで共有された判断を左右するような重要項目や条件等まで明らかにしておき、これらがどこまで崩れた場合に、必要性の再検討を行うかということまで合意しておくことも可能である。重要項目や条件等としては、例えば、都市計画の目的や意義、予算、事業系であれば事業実施までの期間や事業実施期間等が考えられる。これらの事情が変更になった場合としては、例えば、列記した目的が一つでも不要になった場合、予算が倍以上になった場合、事業実施までの期間が‥‥年を超えた場合、事業実施の予定期間が２倍を超えた場合などが考えられる。こうしておくとことで、逆にいうと、その重要項目や条件等に関わる大きな事情の変更がなければ、必要性に変わりがないことを前提に、その後の作業を進めることができると考えることもできる。

特に、目的とつかみの予算については、たとえ必要性の検討段階であっても、何もないままで建設的な議論をするのは難しいと考えられる。また、フェイズⅠだけではなく、フェイズⅡの説明会、公聴会等の段階でも、つかみの費用を提示することはわかりやすい情報提供のあり方にもつながると考えられる。どのフェイズであれ、複数案を示す場合には、それぞれ具体的な整備内容を示すとともに、それぞれどれくらいの費用がかかるか、仮に防音壁を伴う事業とすれば騒音はどれだけで経費はどれだけ余分にかかるか

といったことを明らかにすることは、わかりやすく効果的な情報提供になると考えられる。例えば、フランスのナント市でのヒアリングによると、住民協議における第一回のやりとりでは、行政が住民に提示すべき最も重要な項目として「プログラム（何を企画するか）」と「予算（開発の見積り）」が示されたとのことである。

（4）行政からの情報提供は伝わりやすく、わかりやすくし、住民からの意見、質問は出しやすくすること

行政と住民との様々なやりとりの際に、情報の内容、提供方法、情報に対する質問、意見等の表明方法、やりとりの場の設定の仕方等を工夫することによって、行政からの情報提供は伝わりやすく、わかりやすくし、住民からの意見、質問は出しやすくすることが重要である。それぞれの機会を見過ごされにくくするためには、（2）のように、事前にその内容とスケジュール等を明らかにしておくことが有効であり、（2）や（3）の内容についていつでも確認できるようにしておくことも役に立つ。

○情報提供方法と質問、意見提出方法の充実

情報提供の仕方としてはできる限り、法定手続きにおいては公告に加えてという意味でも、住民が日々の生活を普通に送っている中で自然と目にはいるような工夫が必要である。例えば、新聞、市報等への掲載、市役所、公民館等の公的施設での掲示だけでなく、駅や商店街、ショッピングセンター等の民間施設での掲示も望ましい。

最近は、縦覧の内容や都市計画審議会の議事要旨等まで様々な情報をホームページに掲載している例も多くなってきているが、都市計画部局のホームページはトップページからかなり奥底に配置されているなど、ある程度土地勘を持っているものでなければ辿り着くのが難しい例も見られる。地方自治体におけるいわゆる街づくりと都市計画とは、別部局が担当していることが多いこともあり、ホームページ上も全く別ページになることは致し方ないにしても、情報提供の仕方としては、相互リンクを張るなどの工夫もできるのではないか。

質問、意見提出方法についても、住民が質問、意見等を出しやすい気持ちになるような工夫をすることが望ましい。情報提供の際には、問い合わせ窓口とともに、質問、意見等を常時受け付けているといった旨を明記してはどうか。また、いくつかの地方自治体のホームページを調べたところでは、公聴会での公述の申込み、縦覧への意見書の提出に電子メール等を活用している例は見あたらなかった。昨今のインターネット普及の状況から見ても、また、それが、街づくりに限らない行政全般について比較的関心が薄いと言われる若年層で普及していることからも、フェイズⅠ以前のインフォーマルな段階、フェイズⅡ以降のフォーマルな手続きの段階を問わず、電子メールの活用にも積極的に取り組んではどうだろうか。

○展示・説明とその場での直接やりとりの可能性

行政からの情報提供と住民からの質問、意見等の表明を一度に実現する大がかりな仕掛けとしては、一定期間の常設展示が考えられる。ドイツ・フランスでは、大きなプロジェクト等の場合には、フェイズⅠの段階で、一定期間常設の展示場を設けて、そこには、行政の担当職員だけではなく専門家も張り付いて展示や説明を行うということがよく行われているようである（リヨン等）。市役所の一角等で行うことにより、その場で投げかけられる質問、意見等に対して受け答えができる者が常駐していることがポイントではないかと考える。この段階にじっくり金と時間と手間隙を掛ける方が、そもそも計画倒れで実施できなくなるとゼロになるというリスクを回避でき、その後はスムーズに進み、全体で見れば時間の短縮となり、効率的に進むという発想である。

フランスでは、法定手続きである公開意見調査でも、原則一ヶ月の調査期間中、調査委員が１週間に最

低３時間は常駐し、その間住民は出かけていって調査委員と直接やりとりする中で、疑問や意見を表明することができる。

日本でも、外環道のような大規模プロジェクトの事業を行う場合等に、複数箇所で各一日ずつオープンハウスを行っている例が見られるが、必要に応じて、一日に限らない一定期間の展示を行ってはどうだろうか。住民に便利な場所での展示としては、横浜市では、都市計画策定に際して、ショッピングセンターの一角で説明会を行った例がある。問題は、職員を終日張り付くことの負担、コンサルタント等の専門家を頼む場合のコスト、展示そのもののためのコスト等がかかることである。一方で、住民が気軽に訪れる環境を整え、住民の意見や質問に対し担当者がその場で対応をすることで、わからないけど聞きにくい、何か言いたいけど言いにくいといった住民側のストレスを防ぐことができる。さらに、その場で出される反対意見や実現への障害が早期に明確になるというメリットもあると考えられる。

こうしたメリットを期待して、住民が質問をしたり意見を述べたりしやする工夫をするためには、行政側の考え方や体制が大きく影響する。行政組織内部で対応すべき点については第２節で述べる。

○説明方法の工夫

展示に限らず、法定手続きとしての説明会の開催を含め、様々な説明の際には、現状との比較し得るもので、住民の生活の質に与える影響を把握し得るわかりやすいものとする工夫が必要である。ヒアリングでは、住民への説明では、その都市施設を作ることで住民自身の生活がどのように変化するのかをシミュレーションすることを念頭に置くことが大事である、との見解が示されている。例えば、三鷹市では、決定済みの都市計画への理解を深めるために、一見するだけではわかりにくい都市計画図ではなく、住宅地図に都市計画決定の内容を書き込んだものを作成しているとのことであった。

○勉強会等への参加資格、参加方法等の工夫

行政と住民が直接やりとりする場への参加資格、参加方法については、勉強会的な要素が強ければ強いほど、柔軟な仕組みにすることが肝心ではないだろうか。例えば、フェイズ０やフェイズＩで行われるような勉強会、ワークショップ等については、高知市の各地区のコミュニティ会議にように、特にメンバーは固定せず、いつからでも参加でき、いつ辞めてもいいようにすることにより、ことさらに構えて参加する必要がないようにしてはどうか。

２．都市計画法体系への提案

既存の法定手続きへの付加は必要最小限とし、
・都市計画策定過程の可能な限り早期からの住民参加の推進
・行政と住民のやりとりの具体的な方法、スケジュール等についての事前の公表
・そのための、それぞれの地方自治体における条例等の整備
が行われるように都市計画法体系を見直すことを提案する。

２－１　提案の趣旨と理由

１を受けて、行政と住民とのやりとりについての提案として、既存の法定手続きへの付加は必要最小限とし、都市計画策定過程の可能な限り早期からの住民参加の推進、行政と住民のやりとりの具体的な方法、スケジュール等についての事前の公表、そのためのそれぞれの地方自治体における条例等の整備、が行われるように都市計画法体系を見直すことを提案する。この「可能な限り早期から」とは、ドイツ・フランスとの並びを考え、フェイズⅠ後半を意図している。

この提案にはいくつかの要素がある。

① 16 条に基づく公聴会の開催等、17 条に基づく縦覧等の都市計画法で規定されている既存の決定手続きへの付加は必要最小限とすること。

② 可能な限り早期からの住民参加を推進すること。そのためには、計画の内容が固まらない可能な限り早期から情報提供や行政と住民とのやりとりを始めること。少なくとも、どの地域でどのような都市計画を策定することを具体的に検討し始めたかという情報だけでも、何らかの形で示すことから始まるのではないか。

③ 住民参加の推進に係る考え方、行政と住民のやりとりについての具体的な方法（情報提供、意見表明等のタイミング、全体の流れ、仕組み等）については、法定手続きであれ、インフォーマルな手続きであれ、地方自治体が独自に条例等で予め定めて、予め公表してから行うこと。条例等で定めることにより、地方の実情に応じた取組みが可能となるとともに、住民参加の具体的態様が予め明らかになるといった効果が期待される。

条例等で定める具体的な内容としては、各地方自治体において住民参加をどのように考えているか、どのように進めようとしているかなどが考えられる。進め方については、１（２）で整理したような、情報提供とこれに対する質問、意見等の提出する機会、話し合い、調整等の住民参加機会として、自主的なもの・法定のものを問わず、具体的に、どのような都市計画の場合に、どのようなタイミングで用意するかなどの基準を予め示しておくことが考えられる。都市計画審議会のさらなる活用、議会との関連等についても、その中で定めることとすれば、地方自治体の自主性を発揮することができる。

また、「事前の公表」の具体的なタイミングと内容としては、条例等で基準を定めた場合など個別具体的な特定のケース毎にやりとりの仕方が異なってくるため、インフォーマルなやりとりを行うのであればその前から、遅くともフェイズⅠ後半の早期からのやりとりを始める前までには、例えば、今回は自主的な住民参加機会としてはどういう機会を用意するか、法定の説明会・公聴会を行うかなどの一連の行政と住民のやりとりの方法やその予定について等を明らかにする、ということである。

④　②③については、都市計画法の規定として定めることが望ましい。これは、17 条の 2 において、16 条と 17 条の規定は、「住民又は利害関係人に係る都市計画の決定の手続きに関する事項（前二条の規定に反しないものに限る。）について、条例で必要なことを定めることを妨げるものではない」と規定しているよりも大きく踏み込んで、都市計画法として、住民参加を推進すべきことを宣言することになる。

段階的には、まず、運用指針等で奨励することも考えられる。また、これまで住民参加の推進に熱心に取り組んでいる地方自治体のベストプラクティスを国が積極的に示すことも考えられる。

ここで主に参考としているのは、フランスの都市計画法典 L300-2 条である。そこでは、SCOT と PLU の策定・改定の全期間にわたって住民協議が行われることと併せて、策定・改定に先立ち、市町村議会が住民を含めた関係者との協議の態様について議決することが規定されている。市町村が住民協議の方法について議会議決することを義務付けたもので、市町村の自主性に任せた住民参加の推進を図っている。どの程度の協議方法をとるかは市町村の自由となるが、全く何も定めない場合には都市計画法典違反になると考えられる。

このような提案の内容を決めた理由として、大きく分けて以下の３点を挙げる。

①　従来から熱心に住民参加の推進に取り組んできた地方自治体の妨げとならないこと

②　地方自治体の自主性を尊重すること（地方分権の流れ）

③　これまでの都市計画法改正等の流れから外れないこと

《理由①　従来から熱心に住民参加の推進に取り組んできた地方自治体の妨げとならないこと》

前述の通り、わが国で住民参加を熱心に推進している地方自治体では、16 条、17 条等の法定手続きに入る前のフェイズⅠにおいて、自主的にインフォーマルな住民参加機会の充実を図っている。「原案」を固める前であれば計画内容の大きな変更が可能だと考えられ、その段階で情報提供を行い、住民の意見を聞き、それを反映するといった事前調整をしっかり行っているということである。その結果として、フェイズⅡ以降の法定手続きは最終確認やオーソライズしていくための手続きとしての様相が色濃くなっている。このため、これまで住民参加の推進に熱心に取り組んできた地方自治体であればあるほど、フェイズⅡ以降の法定手続きの複雑化は避けたいと考えていることが、ヒアリング等を通じて次第に明らかになってきた。

逆にいうと、フェイズⅡ以降の法定手続きの中でのやりとりが大きくならないようにすること、それによって計画内容の大きな変更が必要にならないようにすることが、フェイズⅠにおいて自主的に住民とのやりとりを十分行うことの動機づけになっていると考えられる。さらに、フェイズ０において、日常的なやりとりを十分に行うことによって、行政と住民の間で都市や地域の将来像についての考え方を共有したり、信頼関係を醸成する努力が払われている場合もある。

フェイズⅡ以降を最終確認のための手続き、オーソライズのための手続きだという表現をすると、その段階ではできる限り大きな変更を避けたいという消極的なスタンスであるかのような誤解を与えかねないが、フェイズⅠまでの努力は、まさに行政と住民とのやりとりの充実を図るものとして評価されて然るべきと考える。

このため、以下で提案等を行うに当たっては、既に住民参加を熱心に行っている地方自治体が今後とも住民参加を推進するに当たって意欲をそぐことのないように、法定手続きの複雑化につながる提案は必要最小限のものに限りたいと考えている（具体的な提案については、「３．都市計画策定過程へのフェイズ毎の提案」に記述する。）。なお、必要最小限とはいえ、法定手続きに係る提案を行う趣旨は、全ての地方自

治体にとって住民参加推進のきっかけになるような制度であることが望ましいと考えることによる。法定手続きのみを淡々を行う地方自治体にとっては、法定手続きの最低水準をいくらかでも引き上げられないかという趣旨である。

《理由②　地方自治体の自主性を尊重すること（地方分権の流れ）》

2 年間のドイツ・フランス調査及び国内調査を全体的に踏まえると、それぞれの都市計画の対象となるプロジェクトや規制の内容や規模に応じて、地方自治体が、地域の実情に応じて自由に住民との協議方法等を決め、住民とのやりとりを行うことが望ましいと考えられる。

そもそも日本の都市計画決定の対象は様々であり、また、住民の意識も地域によって千差万別であり、都市計画をめぐる行政と住民との関係は地域によっても案件によっても一様ではない。このため、行政と住民とのやりとりのあり方をその詳細まで一国一制度として全国一律の内容を法令で規定する内容には限界があると考えられる。また、地方分権の流れの中で、都市計画の策定は地方自治体の自治事務となっている。さらに、各地方自治体は、これまでの都市計画の策定や実施の中で、それぞれ行政と住民とのやりとりを工夫してきた経緯があり、それは最大限尊重すべきだと考えられる。このため、行政と住民のやりとりの充実を図るためには、法令では必要最小限を定め、具体的な内容については市町村の自主性に任せることが基本だと考えた。

例えば、フランスの住民協議でもドイツの早期市民参加でも、地方自治体が大きな自由裁量を持って住民との協議を行っている。必要に応じて、中には説明会のみを行うという判断をしているケースもあるとのことである。

行政担当者の意見を聞いた中でも、“住民参加とはいっても、地方分権の時代にあったものでないとだめだろう”、“極度に面倒なものは行政にとって受け入れにくいのではないか”、“「住民参加の街づくり」と言っても曖昧で、行政はみんなの感触をつかんで、あとは自分たちで決めるしかない”、といったコメントがあった。

《理由③　これまでの既存の都市計画法改正等の流れから外れないこと》

冒頭の提案は、住民参加の推進に係るこれまでの都市計画法改正、運用指針等の流れに沿ったものと考えている。

住民参加の推進に係る最近の都市計画法の改正として提案制度の新設等も挙げられるが、ここでは、2000（平成 12）年 5 月 12 日の都市計画法大改正の中で行われた改正で、特に関連が深いものを取り上げる。

主なものとしては、まず、3 条（国、地方自治体及び住民の責務）に、3 項として「国及び地方自治体は、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」が追加された。行政には、住民に対する一般的な啓発と情報提供に関する努力義務があることを明確に宣言するものである。ちなみに、従来から 2 項に規定されている住民の責務は、「国及び地方自治体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」というものである。

また、17 条（都市計画の案の縦覧等）1 項では、案の縦覧に当たっては、「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」行うべきこととなった。ドイツの建設法典が、案と併せて、説明書又は理由書を縦覧すべきこととしていることと並んだ形になった（3 条 2 項）。

さらに、地方分権の流れを受けた形で、17 条の 2（条例との関係）を追加し、16 条と 17 条の規定は、それに反しないものに限り、「都道府県又は市町村が、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‥‥について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」とした。16 条・17 条

に反しないものに限るとは、条例によって手続きを簡素化することは許されないとの趣旨である。すなわち、一見消極的にも読み得る表現ではあるが、意欲のある自治体は、条例によって自ら手続きを付加することができることを明確にしたものである。「都市計画運用指針」によると、条例の内容としては、市町村マスタープランや都市計画について、公聴会、説明会を必ず開催するものとすること、都市計画の案の縦覧期間を法定の２週間より も長い期間とすること、街づくり協議会による提案等の住民の意見を反映しながら街づくりを行う方法を定めること等が考えられるとされている。

「都市計画運用指針」でも、住民参加の推進や行政と住民とのやりとりについては、都市計画決定手続きの基本的考え方の中で取り上げられるとともに、17 条２項の関係では、都市計画決定手続きの条例による付加の内容についても具体的に触れている。

（参考）「都市計画運用指針」より抜粋

Ⅴ．都市計画決定手続等

１．都市計画決定手続に係る基本的考え方

近年、行政一般に対して、行政手続の透明化や情報公開、説明責任の遂行が求められており、都市計画のように国民の権利義務に直接影響を与えることとなる行政手続については、特にその要請が高まっている。

また、環境問題や少子・高齢化問題に対する関心が高まる中で、住民自らが暮らす街のあり方についてもこれまで以上に関心が高まっており、都市計画に対して住民自らが主体的に参画しようとする動きが広がっているところである。

このため、今後の都市計画決定手続においては、以上のような状況 を十分踏まえ、都市計画に対する住民の合意形成を円滑化し、都市計画の確実な実現を図る観点から、これまで以上に都市計画決定手続における住民参加の機会の拡大、都市計画に係る情報公開及び理由の開示等に意を用いていくべきである。

２．個別の都市計画決定手続等について

（都市計画決定手続の条例による付加）

都市計画手続に係る事務は、自治事務であることから、地方自治体の判断において条例で手続を付加することは当然可能であるが、都市計画法上の手続は、国民の財産権が一方的に侵害されないよう担保するための最低限の手続であることから、条例によって手続を簡素化することは許されないと解すべきである。法第１７条の２は、上記の趣旨を確認し、明確化したものであることに 留意すべきであり、都市計画について住民の合意形成を図り、都市計画を着実に実施するため、当該条例の制定について積極的に検討されることが望ましい。

条例の内容としては、市町村マスタープランや都市計画について、 公聴会、説明会を必ず開催するものとすること、都市計画の案の縦覧期間を法定の２週間よりも長い期間とすること、街づくり協議会による提案等の住民の意 見を反映しながら街づくりを行う方法を定めること等が考えられる。

２－２　地方自治体の自主性を生かした条例等の内容について

可能な限り早期からの住民参加を推進するために定めておくべき内容としては、様々なレベルのものが考えられる。ここでは、いくつかの問題意識のみを示したい。

まず、地方自治体が住民参加をどのように考えているかとしては、例えば、

・住民参加の理念、趣旨

・参加する行政として必要な姿勢、心得

・参加する住民として必要な姿勢、心得

等を明らかにすることが考えられる。

また、具体的にどのような手続きでどのような進め方をしようとしているかについては、例えば、以下のようなことが考えられる。

・情報提供はどのように行われるか（どのような場合に説明会を行うか、説明会では何が示されるか、説明会のお知らせはどのように行われるかなど）

・質問、意見等の提出は、どのようなタイミングでどのように行うことができるか（どのような場合に公聴会を行うかなど）

・質問、意見等への回答はどのように示されるか

・話し合い、調整等の機会はどのようなタイミングで用意されるか

これらを予め明らかにしておくことにより、住民はどのタイミングでどのような情報提供を受け、質問したり意見を言う機会があるかを予め知ることができ、これにより行政と住民のやりとりがスムーズに行われることが期待される。

例えば、京都市では、「説明会・公聴会開催要領」「説明会・公聴会開催要領細則」で、どういう場合に開催するかを含めたルールを作っている。また、横浜市では、住民参加の流れを明らかにする指針を策定することを「新時代行政プラン・アクションプラン」で示している（図表４－１）。

図表４－１　横浜市の取組み

取組項目	内容	スケジュール				目標	平成15年度の振り返り	
		15	16	17	18		実施内容	実施による効果
市民との協働事業の推進								
協働による地域まちづくりの推進～地域まちづくり条例（仮称）の制定～《都市計画》	まちづくりへの市民参画の仕組み等を明確化した制度を確立し、身近な地域における市民との協働によるまちづくりを総合的に推進する。	研究会、市民団体ヒアリング等	検討委員会、市民フォーラム等地域まちづくり条例（仮称）制定	条例運用指針策定、運用開始地域まちづくりの推進	地域まちづくりの推進	身近な地域の魅力の向上や課題解決に向けた仕組みが運用されている。	計画どおり（平成16年度条例制定の方針を確定した。また、学識経験者等からなる研究会を開催して基本的方向について検討するとともに、コラボレーションフォーラム横浜においてまちづくり分科会を開催し、専門家、まちづくりNPO等を中心に議論を行った。）	（検討段階）
施策立案や施設整備計画への市民参加								
まちづくりにおけるパブリック・インボルブメント指針の策定～市民とともにまちづくりを進める仕組み～《都市計画》	これまでのまちづくりの実践状況を踏まえ、市民参加の機会・手段、決定までのプロセス、各段階での決定目標などを市民に分かり易く提供し、市民参加を喚起するような「まちづくりにおけるパブリック・インボルブメント（PI）指針」を策定する。	基本的な考え方（PI指針素案）等を検討・整理	PI指針案を作成	PI指針を策定、公表	まちづくりにおける市民参加の推進	まちづくりにおける市民参加の仕組みが運用されている。	計画どおり（本市や他都市の事例等を調査するとともに、まちづくりにおけるPIの基本理念や市民参加のプロセスのあり方などについて検討を行い、方向性を整理した。）	（検討段階）

※横浜市「新時代行政プラン・アクションプラン」平成 15 年度振り返り（自己点検結果）のうち「《重点改革項目１》市民ニーズと協働を基準とする行政運営」より抜粋。

出典：横浜市ホームページ（http://www.city.yokohama.jp/me/soumu/gyoukaku/15furikaeri/juuten1/juuten1.html (2005 年３月６日)）

また、条例、規則等において予め決めておくほどではないが、行政と住民のやりとりを始めるに当たり、最初に話し合い、合意として共有しておくことが望ましい住民参加のルールのようなものがあると考えられる。具体的内容としては、例えば、以下のようなものである。

・どの段階で、何を決めるために話し合い、調整等を行うか

・決まらなければ（合意できなければ）どうするか

・参加を期待される住民は誰か、どのように選ぶか（参加を期待される住民が参加しなかった場合どうするか）

・住民の意見等はどのように出すこととし（記名の要否等）、どのように記録され、どのように公表さ

れるか

・住民の意見等に対する行政からの回答はどのように出すこととし、どのように記録され、どのように公表されるか

・最終決断は誰が下し、誰が責任を負うのか

こうした内容を、事前に行政と住民との間で話し合い、その後の約束事とすべきことを、条例等において決めておくことは可能だと考えられる。

３．都市計画策定過程へのフェイズ毎の提案

１では調整と住民が効果的なやりとりを行うためのポイントを整理し、２ではこれに基づいた都市計画法体系への提案を行ったが、これは都市計画策定過程の全般に亘る総則的な内容であった。ここでは、２までの内容を受け、さらに具体的な制度の充実と運用上の工夫について、フェイズ毎に整理する。図表４－２は、これらのうち代表的なものと、参考となるドイツ・フランスの制度と運用を示したものである。

図表４－２　日本の都市計画策定過程への提案と参考となる独仏の制度と運用

	日本の都市計画策定過程への個別の提案	参考となる独仏の制度・運用
フェイズ０	●日常的に、住民から行政へ質問、意見等が出しやすく、行政から住民へ情報提供や　質問、意見等への回答が伝えやすいような多様なチャンネルを用意してはどうか。常設の窓口、機関等や定期的な会合等が効果的。	○ドイツの区委員会 ○フランスの地区評議会
フェイズⅠ	●可能な限り早期からの住民参加機会を用意すべきことを、都市計画法で規定してはどうか ●都市計画策定の決定を公表してはどうか ●行政と住民とのやりとりや協議の具体的な方法、スケジュール等を決定し、事前に公表するよう、都市計画法体系を見直してはどうか （この公表で、都市計画策定の決定の公表を兼ねることもできるのではないか）	○ドイツでは、可能な限り早期からの住民参加が、建設法典で規定されている ○フランスでは、策定の全期間に亘って住民との協議を行うことが、都市計画法典で規定されている ○ドイツ・フランスでは、都市計画策定の決定が議会議決されることが、それぞれの法典で規定されている ○フランスでは、住民協議の態様を議決し、公告することが、都市計画法典で規定されている
フェイズⅡ	●説明会における資料、住民から出された質問、意見等（の要旨）と地方自治体の回答、公聴会で住民から出された意見等（の要旨）とこれに対する地方自治体の検討結果を公表し、いつでも閲覧できるようにしてはどうか ●縦覧の公告と縦覧開始日との間に期間をおいてはどうか ●縦覧に供した資料とともに、住民から出された意見書（の要旨）とこれに対する地方自治体の検討結果を公表し、いつでも閲覧できるようにしてはどうか	○フランスでは、住民協議の資料等をその都度ファイリングし、いつでも閲覧できるようにしている。 ○ドイツでは、縦覧の1週間前までの公告が、建設法典で規定されている。フランスでは、公開意見調査の 15 日前までの公告が、デクレ（政令）で規定されている。 ○ドイツでは、縦覧に対する提案について、地方自治体の検討結果を個別回答すること（原則）が、建設法典で規定されている。フランスでは、公開意見調査の調査委員会が調査結果と住民からの意見等を公表することが、デクレ（政令）で規定されている。
フェイズⅢ	●少なくとも都市計画審議会の資料と議事録は公開することとし、可能であれば、都市計画審議会の審議も公開するべく努めることとしてはどうか ●できあがった都市計画の内容を、住民がより簡単に知ることができ、質問、意見等を述べやすいような工夫をしてはどうか	○ドイツ・フランスでは、議会による都市計画決定が法典で規定され、議会では審議・資料・議事録まで公開される ○ドイツでは、求めに応じて、都市計画の内容を説明すべきことが、建設法典で規定されている

３－１．フェイズ０

個別具体的な都市計画の策定作業が始まるのはフェイズⅠ以降であるにもかかわらず、それ以前の、特に個別具体的な都市計画の策定を念頭に置いていないフェイズ０についてわざわざ言及するのは、フェイズⅠ以降の行政と住民の効果的なやりとりに影響を与え得ると考えるからである。例えば、フェイズⅠ以降において、可能な限り早い段階から行政から住民への情報提供を行った場合にも、①早く情報を投げたからといって関心を持つ人が増えるとは限らない（関心を持つ人の顔ぶれはいつも同じ）、②真に関心を持ち、情報を欲している人に届かない可能性がある、といったリスクはどうしても残ってしまう。事業系の都市計画の場合には、計画地の権利者といった直接利害関係がある住民は関心の度合いが高いので問題は比較的少ないと考えられるが、この場合の周辺住民や、計画系の都市計画の場合の対象地の住民ら全般について①②の両方について懸念される。これらを防ぐためには、都市計画策定作業開始後の早い情報提供や住民参加の機会提供と併せて、日頃から行政と住民を繋ぐチャンネルを育てておくこと、街づくりについての関心を少しでも高めておくといった地道な努力が重要だと考えられる。

日頃からの啓発活動というと、街づくり月間、街づくり全般についてのシンポジウム、講演会といった不特定多数を対象とするものが想起されがちではあるが、もう少し対象や参加者が特定のものであったり、住民にとっては一方的に聞くよりも能動的に話し合いに参加できるようなものの方がより効果的ではないか。講演会会場にたまたま参集した聴衆やその場限りのグループとしての質疑応答や意見交換よりも、日常的なやりとりが継続的、定期的に行われるような枠組みの方が、継続的な効果が期待できると考えられる。特に具体的な問題や課題がない場合でも、定期的に意見交換やワークショップを行う仕組みができれば、行政にとっては、日頃からの地元住民の意向を把握することができる。また、日常的な意見交換の方が、日頃からのやりとりを通して、住民から行政への信頼と共に、行政から住民への信頼が醸成され、このチャンネルがフェイズⅠ以降も有効に機能する可能性が高くなる。

また、街づくり全般を対象とした漠然とした意見交換よりも、「市町村マスタープラン」案の検討といった特定・限定のものについての意見交換の方が、議論はより具体的になり真摯に取り組まれる。「市町村マスタープラン」であれば、これについての議論を通じて、都市計画という枠組みのそもそもの必要性、目的、意義、街づくりの将来像等について行政と住民との間で共通認識を醸成することにもつながる。前述のように、民間デベロッパーの方からは、行政と住民で予め街の将来像をきちんと方向づけておれば、個々の事例でもめたりはしないはずだと考える、との見解が示されている。

ドイツ・フランスにおいても、日本がNPO制度を作る際に参考にしたような市民セクターによる啓発活動等も行われている。街づくりについては、ドイツのミュンヘンフォーラムを始めとする数多くの団体が活躍していると聞いている。また、ドイツの区委員会やフランスの地区評議会という組織の動きも注目される。市町村議会議員当たりの住民数も日本に比べて少ないが、さらに身近な地区ごとに議会のような組織が設けられ、早期からの情報提供・住民参加だけではなく、日常的な行政からの情報提供、街づくりについての話し合いが行われ、住民からの意見を吸い上げる役割を果たしているとのことである（詳細は、【海外調査から】を参照のこと。）。

日本でも、住民の意見等を行政へ反映するためには、多様なチャンネルを制度的に常設することも有効だと考えられる。常設のチャンネルとしては、制度としての高知市のコミュニティ会議や、三鷹市の住民協議会等も有効に機能している。特に、行政から適切な情報提供を行うことで、効果を高めることが可能だと考えられる。例えば、ある「市民懇談会」の例では、どの分野の説明でも金太郎飴のように同じ顔ぶれしか参加せず、若い人が少ないこと等が問題になっていた。これに対する工夫として、市の基本計画の作成に当たり、最初から公募市民に委ねる方式をとったところ、当初予定の３倍以上の応募があり、全員に委嘱を行った。事前に、市の財政状況、人口動態等について説明を行ったため、予想以上に現実的な基本計画素案が完成したとのことである。こうした常設のチャンネルに対しては、事業実施等の説明に際し

て、関係者への伝達役を果たすことも期待されるようになってきているとのことである。

住民側の自発的な組織としては、いわゆる“街づくり NPO”も重要である。また、町内会、商店街等は、より身近なレベルで、日々の暮らしや商売に直結する話題として街づくりが議論されるという点で重要である。インターネット社会となり、意欲さえあれば、個人ベースでも十分に行政への意見発信や行政とのやりとりが可能となっている。そうした中で、敢えて古典的ともいうべき地方自治体・町内会という地域に根ざした継続性のある組織の存在に注目するのは、住民参加という手続きを通じて実現されるものは、住民の総意としての町の像でありイメージであると考えるからである。個々の住民がそれぞれ考えている町の理想型を寄せ集めただけでは必ずしも建設的な成果につながらない。住民参加というプロセスは、行政や事業主体 vs 住民の意識のすり合わせという意味合いだけではなく、住民間のコンセンサス作りそのものでもある。これは、住民全体の街づくりに対する関心の高さの底上げにもつながると考えられる。行政担当者の中には、都市計画はコミュニティづくりの手段である、というコメントも見られた。

ただし、これらは、長年続けば続くほど、行政が住民とやりとりをする際のチャンネルが固定化してしまう危険性と裏腹であることには留意する必要がある。このため、住民の意見等を行政へ反映するためには、いつでも多様なチャンネルがあることが望ましいと考えられる。

３－２．フェイズⅠ

（1）インフォーマルなやりとりを含めた可能な限り早期からのやりとりの重要性

１で整理した行政と住民が効果的なやりとりを行うためのポイントの「（1）可能な限り早期からやりとりを始める」の主な舞台はフェイズⅠである。

日本の制度では、フェイズ０に引き続き、フェイズⅠの前半・後半のいずれも、法定上の住民参加機会が義務づけられていない、いわば“インフォーマル”な住民参加機会の段階に当たる。

一方、ドイツの建設法典では、可能な限り早期からの住民参加が法定されており（建設法典３条１項）、フランスの都市計画法典では、策定の全期間に亘って協議を行うべきことが法定されている（都市計画法典 L300-2 条）。これらは法律上の義務であり、いわば“フォーマル”な住民参加機会であるが、国内外における運用等のヒアリングの結果、日本の 16 条、17 条等の手続きが行われるタイミングよりははるかに早期に行われているとの認識から、図表２－１～２－３においてはフェイズⅠ後半に行われるものと整理し、フェイズⅡに位置づけた日本の法定の住民参加機会に比べて早く始められていると位置づけている。さらに、ドイツ・フランスともに、特に、住民の反応が大きいと予想されるような重要な事業・プロジェクトでは、法定の住民参加機会以前、すなわちフェイズⅠ前半の時期に、“インフォーマル”な行政と住民とのやりとりを行っている。

法律上義務づけられていない時期からインフォーマルなやりとりを行う趣旨は、国内外のヒアリング等のいずれでもコメントされていたように、最初に時間をかければ、その後の手続きは早く進むと期待していることによる。事業・プロジェクトを計画する初期段階や、それ以前の段階において、地域の課題や目標像などについて、情報提供や意見交換をし、目標や目的を共有することが重要なポイントだと考えられる。

ドイツのシュツットガルト市では、将来的に見るとインフォーマルな形態の住民参加の方が重要になってくると思われる、とのコメントもあった。法律で定められている住民参加の形態では充分でないという印象があり、一自治体が計画して実施するためには、インフォーマルな住民参加を大切にすることで全体の計画の流れがスムーズになる、との見解であった。また、ウルム市でも“インフォーマルな住民参加が大事”、ミュンヘンでも“住民参加の法律は枠組みだけ”というように、法定されたものだけでは十分ではなくインフォーマルな住民参加が重要だとの意見が聞かれた。

法定される義務としての協議が早くなればなるほど、それ以前のインフォーマルな活動が重視されるよ

うになるとも考えられる。その意味では、２で提案したように、日本の都市計画法体系においても、フェイズⅠにおける早期住民参加を義務づけることになれば、さらに以前からのインフォーマルなやりとりが活発化する可能性もある。

なお、ドイツ・フランスのいずれにおいても、フェイズⅠにおける法定された早期の住民参加機会についての重きの置き方は、フェイズⅡ以降の住民参加機会に対するものとは異なっている。フランスでは、住民協議のやり方について各市議会で議決して、その内容がどのようなものであれ、これに沿って行えばそれでよく、ドイツでは、早期住民参加における手続きの瑕疵があっても、裁判でも問われないことになっており、それぞれフェイスⅡ以降の手続きとの重きの置き方が異なっていることには注意が必要である。これから類推すると、それ以前のインフォーマルなやりとりについては、道義的に責任が問われることはあり得るかもしれないが、違法性を問われるようなものではない。

（２）都市計画の策定開始の決定・公表とやりとりの方法等の公表

行政と住民とが効果的なやりとりを行うためには、早め早めに情報提供し、住民からの意見や質問を受ける機会を作ることが重要である。中でも、どの地域でどのような都市計画を策定することを具体的に検討し始めたかという情報を然るべきタイミングで示すことができれば、それだけで、その効果は非常に大きいと考えられる。

フェイズⅠ前半において、日本では、行政内部での都市計画策定の必要性の検討を行い、都市計画を策定することを行政内部で決定する。可能であれば、必要性の検討を行っている過程において（フェイズⅠ前半）、遅くとも、必要性があると判断した段階、すなわち、都市計画の策定を決定した段階において（フェイズⅠ前半と後半の境目）、これを住民に対しても公表することは早期からの情報提供の一環として大きな意味があると考えられる。すなわち、これから、どの地域を対象として、どのようなことを決めようとしているのかについて、それ以上の資料は何もない段階でも、関心を持つ住民等が質問や意見を述べる機会を持つきっかけになり得るため、最も関係が深い住民による早期参加を促す効果があると考えられる。可能であれば、ただ、策定することにしたというだけでなく、その理由を示すことが理想的である。

都市計画の策定開始について、ドイツではＢプラン策定の議決を行うべきことが、フランスでは PLU 策定の議決を行うべきことがそれぞれ法定されており（建設法典２条１項、都市計画法典 L123-6 条）、都市計画を策定することの決定が議会を巻き込んだ形で対外的に明確に示される。これに対し、日本では、これらはあくまでも行政内部の検討結果としての決定であるに留まり、地方自治体によっては市報等に掲載する場合もあるが、対外的に明確にする法令上の義務はない。さらに、行政内部においても、具体的な案等の決定とは異なり、都市計画を策定することの決定は決裁のような形で明確にされず、幹部の了解を得て作業を本格化させた、コンサルタントに発注したという事実行為だけに現れていることも多いと考えられる。

これについては、独立して都市計画法に策定開始決定を公表する義務を付加するというよりは、２で都市計画法体系で規定すべきとして提案した、行政と住民のやりとりの具体的な方法等について条例等を整備し、公表することの中で対応してはどうかと考える。すなわち、これを公表することで、都市計画策定の決定の公表を兼ねるという方法である。行政と住民のやりとりの具体的な方法等について条例等は、早期からのやりとりのあり方を定めるものであるため、その整備と公表は、フェイズⅠ最後の「原案」決定までに然るべき時間的余裕を持って行う必要があり、このタイミングは行政として都市計画の策定をすることに決めたと公表できるタイミングと近いと考えられる。住民参加の方法の公表よりも早く、都市計画の策定開始を公表できる場合には、その方が望ましいことは当然のことである。「公表」の方法として、市報やホームページへの掲載の他に、フランスのように２紙以上の新聞への掲載を行うこととしてはどうだろうか。

策定開始の決定については、ドイツ・フランスと同様に、「議会等での議決」という選択肢もあるが、地方自治体の規模のみならず、決定しようとする都市計画の種類も千差万別の日本の都市計画において、ここで全国一律に議会議決を設けるべきではないと考える。２の提案の趣旨は、都市計画策定過程の詳細は各地方自治体が個別に定めるということであり、ここで議会議決をすることも、あるいは、都市計画審議会を活用することも、各自治体の自主的判断に任せるべきだと考える。

なお、前述のように、ドイツ・フランスにおける都市計画策定の議決に対応する日本の制度として、都市計画法の文言上は「都市計画を決定しようとするときは、予め‥‥その旨を公告し」（17 条１項）が当たると考えられなくもないが、「公告の日から二週間」「縦覧」を行うと規定されていることから、そのタイミングは「案」に先立つフェイズⅡの冒頭に行うことを想定していると考えるのが自然であり、実務上もそのように運用されており、ここで意図しているものとは別である。

ドイツ・フランスで行われているフェイズⅠに関係するもう一つの議決は、フェイズⅠの最後の「原案」の決定である。これについては、説明会や公聴会を行う場合はその案内等によって、説明会・公聴会が行われない場合は 17 条１項の公告が行われることによって、それぞれ対外的に明らかになる。このため、特に、この段階でのドイツ・フランスの議決に当たる制度は特に必要ないと考える。

（３）代替案・複数案の提示について（フェイズⅠ後半）

フェイズⅠ後半に位置付けているドイツの早期住民参加においては、Ｆプラン･Ｂプランの策定の目的、意義、効果と代替案を提示すべきだと規定されており（建設法典３条１項）、これに倣って、日本でも代替案の提示を法定すべきであるという議論もあり得るが、現行の 16 条、17 条等に加えることは、代替案や複数案を併せて検討すべきタイミングを失しているという意味で、あり得ないと考えられる。考え得るとすると、ドイツの早期住民参加のタイミングであるフェイズⅠ後半であり、２で提案している、「可能な限り早期からの住民参加」においてということになる。

フェイズⅠ前半の必要性の検討の段階、後半の「原案」が固まっていない段階で、行政が、何もしない（都市計画を新たに決定しない、都市計画の変更をしない）という選択肢をも含む複数案を示すことができれば、相互により客観的な比較が可能となり、専門家ではない住民にとってわかりやすい情報提供となり得る。都市計画決定をしない複数の選択肢を示すことが可能なタイミングとは、必然的に早期の情報提供とならざるを得ないという意味では、行政の目標として掲げる意義は大きい。複数案を前にした検討を早期に行うことにより、大きな変更を伴うような議論を後々まで引きずらないで済むというメリットもある。また、早期の情報提供に対して、具体的な案を見せてしまうとイメージが固定化されることを懸念する意見があるが、複数案を提示することによりイメージの固定化を防ぐ効果もあると考えられる。いずれにせよ、複数案がないと、参加した住民の理解は得られないという指摘もあった。また、ヒアリングの中では、複数案の提示する際には、行政側として事前に比較検討を行い、プライオリティをつけた方がよいという意見も見られた。

なお、２で提案している可能な限り早期からの住民参加の推進の段階においても、複数案・代替案の提示については、そこまで法定することなく、各地方自治体の自主性に任せたいと考えている。ヒアリングの結果によると、ドイツでも、実務上は代替案の提示を行わないケースも少なからず見られる。その中には、都市計画の内容によってはそもそも代替案が考えられないという理由もあった。確かに、都市計画の内容によっては、策定を中止すること以外には実質的に異なる代替案や複数案の提示が難しいことも考えられる。前述したように、ドイツでも、早期住民参加における手続きの瑕疵があっても裁判では問われないことになっており、本質的に異なる代替案の提示を行わなかった場合も違法性はないと解されている。

３－３．フェイズⅡ

２の提案の中でも述べたように、16 条、17 条等の法定手続きの複雑化につながる提案は必要最小限のものに限りたいと考えている。ただし、住民参加に熱心ではない自治体は、都市計画手続き以上の手続きを行わない可能性が高いことから、最低限の義務の付加は検討の余地があるのではないかとは考えている。

３－３－１．公聴会の開催等についての提案

説明会は原則として開催することが望ましい。公聴会は申し出があった場合は必ず開催することとするなど、16 条の「必要あると認めるとき」及び「必要な措置」については、基準を作成し、事前に公表することが重要である。これは、２で提案した住民参加の方法を条例等で整備し、具体的なやりとりの方法等を事前に公表することの内容の一部と考える。

説明会で受けた質問、意見等、公聴会で公述された意見等と、これに対する地方自治体としての見解等を公表することも、行政と住民のやりとりを効果的なものとするためには重要なことだと考えられる。意見等については原文のままではなく要旨としたり、同一趣旨のものをまとめて公表することも考えられる。タイミングとしては、次の段階である 17 条に基づく縦覧までに、それまでのやりとりの記録としてまとめ、公表することが望ましい。縦覧までには、少なくとも、よくある質問と回答といったものを作ってホームページ等で示せば、同一の質問や意見が何度も繰り返されることを避けることができるのではないだろうか。フランスでは、やりとりについての資料を全てファイリングして、いつでも閲覧できるようになっているとのことである。どこまで公表するかについては、必要に応じて地方自治体が判断すべき内容だと考えられ、２で提案した住民参加の方法を条例等で事前に整備し、公表する内容の一部と考える。

なお、ドイツの建設法典３条１項に倣って、説明会の際には、代替案を示すことを法定すべきであるという意見をきくこともあるが、前述のように、代替案・複数案を比較しつつ検討することが効果的なのはフェイズⅠだと考えられるため、16 条で位置付けるという提案は行わない。ただ、説明の際の工夫として、代替案を持ち出してこれと比較したり、現状と比較したりすることは、わかりやすい説明の仕方として望ましいと考える。

３－３－２．縦覧についての提案

（１）縦覧と意見書への対応

ドイツでは、提出された提案に対する検討結果を本人に文書で通知することが法定されており（建設法典３条２項）が、フランスでは、公開意見調査の際に出された意見、特に反対意見と、これに対する事業主による回答を記載した報告書が調査委員から提出される（環境法典 L123-10 条）。これらを参考とし、最低限の義務の付加として、17 条２項で提出される意見書の要旨については、都市計画審議会に提出するためにまとめることになるため、これを公表することを義務付けてはどうだろうか。可能であれば、これに対する自治体としての見解についても、併せて都市計画審議会に提出し、これを公表することにしてはどうだろうか。意見書の提出者に対して個別回答まで行うかどうかについては、個別の地方自治体の判断に任せればよいと考える。手続きを付加することにはなるが、住民の意識も高く、住民参加に熱心な地方自治体の場合、法定手続き以前に十分な行政と住民とのやりとりが行われた上での最終確認手続きとなるため、意見書が大量に出てくる可能性は低いと考えられる。また、意見書の要旨とこれに対する見解の公表についても、都市計画審議会の資料の公開として、既に行われているケースもある。

意見等に対する回答は、手間暇がかかることは承知の上で、住民の徒労感等による意識の低下を防ぐためにも、見解の公表という形で代用することも含め、何らかの形で行うことが必要ではないだろうか。内容や数を公表することで、悪意を持って大量に意見書が提出されることなどを防ぐ効果もあると考えられる。

（２）公告から縦覧までの期間と縦覧期間

ドイツでは、縦覧の１週間以上前に公告、縦覧期間は１ヶ月（建設法典３条２項）、フランスでは、公開意見調査が１ヶ月以上、原則２ヶ月未満行われる（1985 年４月 23 日デクレ 11 条）。これらに対し、日本の縦覧期間は公告の日から２週間であり、これを１ヶ月に延ばすべきだとする議論もある。本報告書では、これについても地方自治体の自主性に任せ、フェイズＩでの自主的・インフォーマルな住民とのやりとりが十分ではなかった場合、対象となる土地の権利者の所在が不明だった場合など、縦覧期間を延長すべき案件については、自主的に延長することが望ましいと考える。延長の基準は予め規定し、公表しておくことが望ましい。

ただ、公告から縦覧までの期間については、日本では公告したその日から２週間の縦覧期間となるが、ドイツでは、縦覧の場所と期間、提案できる旨を記して１週間前に公告（建設法典３条２項）とされており、フランスでは、公開意見調査が始まる日時と期間、場所、調査委員氏名等を 15 日前までに公告することになっている（1985 年４月 23 日デクレ 11 条）。これらを参考に、縦覧開始日の少なくとも１週間以上前に公告するというくらいの義務の付加は可能ではないかと考える。

３－４．フェイズⅢ

ここでは、３－４－１において、都市計画審議会の議を経て、地方自治体が都市計画決定をすることに関連して、議会と都市計画審議会の役割について整理し、３－４－２において、都市計画決定後についての提案を行う。

３－４―１．都市計画決定と議会・都市計画審議会の役割

（１）基本的な考え方

ドイツ・フランスでは、都市計画決定を議会の議決によって行う（建設法典 10 条３項、都市計画法典 L123-10 条）。これに倣い、日本でも行政以外の主体が都市計画決定が行うべきである、という議論があり、それを担当する主体の候補として考え得るのが議会と都市計画審議会である。

研究会においても、この点は大きな論点となったが、結論としては、安易に議会の役割を加えることには慎重であるべきと考えた。その理由は、ドイツ・フランスと日本とでは、議会・議員の役割、性格等が非常に異なることにある[1]。

まず、議会の役割、性格等であるが、議会と行政の長である市町村長との関係が、ドイツ・フランスと日本とでは大きく異なることにより、議会の役割、性格等もまた、ドイツ・フランスと日本とでは大きく異なっている。ドイツでは、市町村長の選ばれ方、議会との関係には、いくつかの方式がある。従来、市町村長は議会から選出されることが多く（首長制、北ドイツ評議会制、参事会制）、首長が議会議長を兼ね（首長制、北ドイツ評議会制）、対外的に市町村を代表するなど、議会の権限が極めて強い。一方、市町村長が住民からの直接公選で選ばれる方式（南ドイツ評議会制）では、市町村長の権限が極めて強いが、市町村長が議会議長を兼ね、議決にも加わるなど、議会と行政とは一体化していると考えられる。市町村長が公選されるノルトライン・ヴェストファーレン州の地方自治法によると、「市町村の行政は市民の意思によって規律されるが、市民は議会（Rat）と市町村長（Bürgermeister）によって代表される[2]」。また、フランスでは、市町村長が議会から選出され、議会議長を兼ねている。

---

[1] 地方行政制度の詳細については、【海外調査より】を参照のこと。
[2] 村上（2003）p.82

これに対して、日本では、地方自治法 147 条において、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」と定められており、「統轄」とは、「当該普通地方公共団体の事務の全般について、当該普通地方公共団体の長が総合的統一を確保する権限を有することを意味する。‥‥他の執行機関はもちろん、議会及び住民のすべてを含めて、当該団体の事務についてこれを統御し、その最終的一体性を保持することを示すものである。[3]」と解されているように、対外的な代表はあくまでも行政の長である市町村長であり、議会ではない。また、地方自治法 138 条の 2 では、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規定に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と定められており、「自らの判断と責任において」処理するとは、「普通地方公共団体の議会と執行機関は、それぞれ相互に独立対等の関係にあり、また、各執行機関相互間にといても、その権限の範囲内にあっては相互に独立の関係にあるから、管理及び執行に当たっては、議会の議決及び他の執行機関との関係について配慮するとしても、すべて自らの意思決定に基づいて行うべきことを明らかにしたものである。[4]」と解されている。これもあくまでも、責任をとるべき主体が議会ではなく執行機関（そのトップが市町村長）であることが明らかである。

次に、議員の役割、性格等である。ドイツ・フランスでは、報酬は少額で、別に本職を持つことが多く、議員活動は名誉職的、ボランティア的な性格が強いのに対して、日本では、議員は職業の一つとして捉えられている。また、議員一人当たりの住民数はドイツ・フランスに比べると日本の方が多い。さらに、「日本の地方議員の職業分類を見ると、自営業（農業、建設業など）や会社経営者が多く、サラリーマン（会社員）、政党・団体役員も一定存在する。これに対して、専門職（医師、弁護士など）、公務員、教員・研究者、主婦、学生は少ない。議員の職業・経歴の偏りは、多元的な構成をもつドイツ、イギリス、フランスと比べて顕著[5]」である。このため、住民代表としての議員と住民との関係、議員に求められる役割等は、ドイツ・フランスと日本とではかなり異なるものと考えられる。

一方、議会議決の代わりに都市計画審議会の議決によって都市計画決定を行うことも選択肢としては考えられるが、研究会としては、これについても慎重であるべきと考えた。都市計画審議会は、あくまでも、有識者、議員、住民等の参加する専門家集団として、都市計画手続の中で意見を聴取したり、調査報告を受け、マスタープランとの合致が図られているかなどのチェックを行うためのワイズマン的な機構として位置付けるのが適当だと考える。ただし、都市計画審議会に係る制度を充実し、多様に活用することには意義があり、ある程度の制度改正も視野に入れるべきだと考える。

ヒアリングの中では、議会や都市計画審議会によるオーソライズの可能性についての考え方として、最終判断は行政がすべきであり、第三者に判断させるのはどうか、というコメントも見られた。

いずれにせよ、現行制度上も、都市計画策定手続きについては条例で付加することが可能であり、各地方自治体の自主的な判断により、議会や都市計画審議会の役割を高めることは可能である。そこで、（2）（3）では、それぞれ、フェイズⅢ以外の段階も含め、議会と都市計画審議会に期待する役割を整理する。

ヒアリングの中では、まちづくり条例において議会の役割を位置づけた理由について、市としての意思を明らかにするためには、執行機関である市長が意思表明するのは当然のことであるが、地方自治体としての意思として、その位置づけをより高めるためには、議決機関である議会の意思をふまえたものである必要があると考えた、とのコメントがあった。議会側からは、議会がなぜ行政責任を負うのかということで、あまり歓迎されなかった、とのことである。

---

[3] 松本（2002）p.444
[4] 松本（2002）p.424
[5] 村上（2003）p.48

（２）議会に期待する役割

フェイズⅠ前半の都市計画策定の必要性の検討の段階においては、特に、事業系であれば、概算であれ事業費を勘案することには大きな意義があり、これを住民に対して情報提供できればさらに望ましい。予算に関わることは議会での議論が必要であり、フェイズⅠに限らず、経費に関わる議論については議会が関わるべきことが考えられる。

また、ドイツでは、フェイズⅠで都市計画策定に関わるのは本議会ではなく委員会であり、そこに属する議員は非常に都市計画についての専門性が高いとのことである。日本でも地元議員の意見を重視すべきであるのとは別に、委員会等の形で、議員の中で都市計画や街づくりに詳しい専門家集団を作ることが考えられる。

さらに、議会側の協力が得られれば、節目節目において、民意を反映しているか、そのための住民参加が十分なされているかについてのチェック機関としての役割を期待することも可能である。都市計画審議会との関係では、住民参加については、住民代表のみで構成される議会の方がチェック機関としてよりふさわしいと考えることもできるだろう。

なお、第１章でも述べたように、都市計画の策定過程において、特に大きな案件であれば、行政から地元議員を中心に説明を行っている場合が多い。また、都市計画審議会等にも議員は参加している。このように、現状では、議員による事実上の関与は見られるものの、議会としては予算以外では関与せず、責任を負わない仕組みになっており、ヒアリングの中では、いっそ議決をとった方がよいのではないかとの意見もあった。

（３）都市計画審議会に期待する役割

都市計画審議会は、専門性・技術性の確保とともに、民主性の確保という役割を果たしており、後者については、ドイツ・フランスでは議会が果たしているような役割と通じるところがあると考えられる。しかし、都市計画法上、都市計画決定前に都市計画審議会の議を経るタイミングは、19 条 2 項に「意見書の要旨を市町村都市計画審議会‥‥に提出しなければならない」とあることから、17 条の縦覧の後であることは明快である。しかも、意見書の要旨を提出するということは、これに対する自治体としての見解、意見書を受けて変更した箇所があればそれを含めた対応も含めて、審議会に説明することになる。すなわち、審議会に示される案は、都市計画決定前の最終案という熟度の高いものになる。このタイミングで初めて都市計画策定過程に登場することは、都市計画審議会はあくまでもほぼ完成に近い案のオーソライズのみを期待されていることになり、「議を経る」ことで専門性・技術性・民主制を確保する役割はほとんど果たせないと考えられる。

「都市計画運用指針」においては、「今後、都市計画に関する案の作成の前段階その他都市計画決定手続以外の場面についても、‥‥市町村都市計画審議会から意見を求めていくことが望ましい」としている。例えば、フェイズⅠの段階で、審議会の意見を聴取することができるといった規定を加えることは検討に値する。

また、審議会の公開も重要な論点である。都市計画審議会の役割を増やす場合には、無責任な発言や議論、方向付けを防ぐためにも、誰がどのような発言をしたのかが明確になるよう、審議も原則公開、少なくとも資料と議事録も公開にするといった工夫が必要だと考える。法定する場合には、努力義務くらいが適当ではないか。

３－４―２．都市計画決定後

決定後には告示がなされ、都市計画の関係図書は公衆の縦覧に供されることになる（20 条 2 項）。この内容は、フェイズ０に戻り、日常的な街づくりの一部として影響を及ぼし、次の都市計画策定の前提条件

となる。このため、また、できあがった都市計画について市報、ホームページへの掲載をはじめとして積極的にアピールし、関心がある場合には、簡単に閲覧できるような工夫や、理解しやすくするための工夫をすべきである。都市計画を住宅地図に落とすと言った工夫をしている地方自治体も出てきている。

法定されているのは市町村の事務所における閲覧のみであるが、これに限らず、住民がより簡単に内容を知ることができ、質問、意見を述べられるような工夫を行うべきである。ドイツでは、都市計画決定後、住民からの求めに応じて計画内容を説明することとなっている（建設法典 10 条 3 項）。法定すべきかどうかはともかくとして、積極的に取り組むべき点であることは間違いない。

第２節　行政組織内部への提案

ここでは、行政と住民とが効果的なやりとりを行うために、行政組織内部としてできることの提案を行いたい。住民との関係を全く切り離した議論にはなり得ないため、第１節の内容と密接に関連することはもちろんだが、行政内部の意識改革や組織マネジメント等で対応できるものを中心に整理する。

（1）取組み姿勢

住民とのやりとりを担当し、直接住民と接するのは都市計画担当部局の職員である。このため、その担当職員自らが、住民参加を推進する必要性や意義、住民との密接なやりとりを行わない場合に想定される問題等を理解し、住民参加の推進や具体的な一つ一つの住民とのやりとりを本来業務の一つとして認識して取り組むことは非常に重要である。それを支援するためには、on-the-job training として一つ一つの経験を積み重ねることはもちろん、ときどき立ち止まって考え直す機会を持つという意味で、研修や他の地方自治体担当者等との情報交換や意見交換の場に参加することも有効だと考えられる。

しかし、現場の職員のみが問題意識を感じてがんばっても、組織としての理解と後押しを得られなければ物理的にも心理的にも厳しいのは言うまでもない。ある地方自治体では、当初は、住民とのやりとりを担当する部局の仕事の有効性について他部局は懐疑的だったものが、住民との信頼関係が醸成されてくるにつれ、理解が深まり、協力を得られるようになり、逆に、情報提供のためのチャンネルとして期待される面も出てきたとのことである。こうした、担当部局以外の住民参加の推進に対する意識改革も不可欠である。

そこで大きな影響力があるのが、首長の取組み姿勢である。住民参加の推進は、そのためにどれだけのマンパワーと予算をつぎ込むかという首長の姿勢や理解に大きく関わっている。

例えば、複数案から路線を絞り込んでいったことで有名な横浜市恩元線の住民参加は、きっかけは当時の市長によるトップダウンで、あくまで実験的に合意形成をやりたい、失敗しても構わないということでゴーサインを出たもので、当初、どちらかというと、事務方はとまどいが大きかったとのことである。同じ横浜市では、現市長も市民と行政の協働に熱意を持っており、住民参加への関心が高く、市民の声を聞くようにという方針の下で、弾力的な職員配置が必要との意見もあるとのことである。他にも、市長の方針として一時が万事パートナーシップの街づくり、という地方自治体は増えてきている。行政全体としてそういう姿勢であれば、組織マネジメントにも取り組みやすいと考えられる。

また、選挙民である住民の意向は、首長への陳情等を通じて地方自治体としての方針に反映されることも考えられる。その意味では、住民の意識が高まることこそが、首長を動かし、行政全体の取組みを変え得るということもできるだろう。

なお、住民参加を経て、住民からの意見を多く取り入れて都市計画決定、その後の事業実施がなされた場合、最終的な責任は誰が負うのかという問題がある。日本では、あくまでも行政が責任を負うという考え方が主流と考えられる。その行政のトップが首長である。横浜市恩元線の住民参加の道路づくりにおいても、最終的に一つの案に決定したのは行政である。ドイツ・フランスでは、議会議決によって都市計画決定を行い、ヒアリング中では、責任を負うのは議会との発言も見られたが、裁判の際の名宛人は市町村名そのもので、その中での機関を特定するものではない。裁判に対応するのは市長以下の行政組織であるが、市長＝議会議長であったり、議会の多数派であることから、特に問題はないようである。

（2）組織マネジメント

住民への情報提供を可能な限り早く行ったとしても、関心を持つ人が増えるとは限らない、真に関心を持ち、情報を欲している人に結局届かない可能性があるといったリスクは残ってしまう。個別具体的な都

市計画であればこそ、後者が問題は大きい。ある事例では、こまめな新聞発表を行うなど、住民全体ひいては社会全体を対象とした情報提供の充実に努め、従来であれば最初に始めていた地権者への手厚い情報提供、話し合い等を特別に行うことをしなかったため、かなり策定手続きが進んだ段階になって問題になったという話もある。

具体的な行政と住民とのやりとりの仕方については、唯一の正解があるわけではなく、こうした行き違いを防ぐためには、法令、マニュアル等で対応方策を定めるという方法もあり得るが、条文等には現れてこないようなきめ細かい配慮や工夫、それが可能となるような体制づくり等も大きなポイントとなるのではないだろうか。

①住民との窓口の整備

住民にとって最も身近で効果的な対応として、住民が質問をしたり意見を述べたりしやすくなるような行政側の体制として、物理的な窓口を整備したり、人材としての窓口を配置したりすることが考えられる。住民にとって使い勝手の良い窓口として機能し始めれば、情報提供のチャンネルの一つとしての意味も大きくなると考えられる。

物理的な窓口の整備としては、街づくりに関するあらゆる問い合わせや苦情等を引き受けるワンストップの専用窓口や専用の電話番号やe-mailアドレス等を設け、これをPRすることで、住民にとっての敷居は低くなることが考えられる。

人材としての窓口の配置としては、前述の専用窓口に専従職員を配置するという方法もある。また、高知市のコミュニティ会議では、各地域における住民同士の話し合いの場に、街づくり推進課の職員が地域とのパイプ役として張り付くとともに、市役所全体から募集した職員もコミュニティ計画づくりに参加している。これにより、住民にとっては事務作業が軽減されるとともに、行政からの基礎知識やノウハウの提供が行われたとのことである。

また、②との関係には注意する必要があるが、住民との信頼関係を築くという意味では、住民と直接接するポストは、ある程度長期的なローテーションにすることが有効である。住民から見ると、自分たちはずっと我が身の問題として取り組んでいるのに対し、その行政側のカウンターパートが２，３年毎に変わってしまうことに不満や不安を抱くことは当然のことであり、行政への不信感や諦めの大きな原因と一つとなっている。住民との信頼関係の醸成のためにはローテーションは長ければ長いほど望ましいが、担当者本人にとってはかえってストレスになる場合もある。組織的にも、本人のためにも一つのポストに長期間配置し続けるのが難しい場合には、他のローテーションを挟んで、また担当課に配置になる、といった方法も考えられる。昔のことを知っているというのは、住民にとっては一つの安心材料であり、行政にとっても生き字引がいることは心強いことである。奈良県王寺町の再開発では、住民からの“〇〇さんのような人がいてくれると安心する”という声につながっている。

②配置等に係る配慮

ヒアリング等からうかがえる住民参加担当職員が置かれている現状としては、

〇週末のイベント対応や平日の残業等、拘束時間は長い傾向。

〇業績に応じての手当増、表彰等の報奨制度は一般的になく、残業手当が実質的な報酬に相当している。

〇担当者は、住民と事業者からだけでなく、庁内の他部署からもすべてしわ寄せがくる立場。メンタル面での負担は大きく、参ってしまうケースもある。

〇議会や審議会への対応の負担がかかるケースもある。

〇政令指定都市以外の本来の基礎的自治体では、比較的人事異動ローテーションが長い。

○コンサルへの委託は適宜活用している。
○庁内全体での希望配転制度の導入や導入の検討がある。
等の声が出てきており、意識改革だけで対応するには無理があることがわかる。
これらに対して、本研究では、担当職員の労力やコストを最小化するために具体的にどのような工夫を行っているかについて、住民参加の充実を図っている地方自治体から示唆を得ようとしたが、画期的な対応はなく、いずれも地道な努力をしているという結果であった。
これらを個別課題とマネジメント上の対応案として整理すると、以下のようなことが考えられる。

（ⅰ）業績の成果評価と反映方法
・成果に応じた希望配転制度の能動的人事（FA 宣言）
・庁内、部内等での表彰

（ⅱ）メンタル面の負担軽減
・研修、他地方自治体担当者との情報交換・意見交換等への参加
・コンサルタントの活用（ただし、庁内の技術伝承上は問題になる）
・住民側のとりまとめ役たり得るパートナーの育成（対象エリアの広さにもよる）
・本人の適性が合わないと判断された場合の速やかな異動措置

（ⅲ）長時間勤務の負担軽減
・増員要求（裁量労働制の適用は、仕事の範囲は示せても仕事量が相手次第で異なるという本件ではなじまないと考えられる）
・単純作業の外注化（内容の秘匿性についての配慮は必要）

（ⅳ）議会・都市計画審議会対策の負担軽減
・内容の公開義務化と外注化（都市計画審議会の審議、資料を公開することになれば、作業増とはなるものの、外注化も容易になる）

現場の担当課の中には、“最後は本人の適性”と喝破し、打たれ強い人を配属するという声もあったが、担当職員がモチベーションを落とさずに業務に邁進できる最良の対応策は、最終責任を担う地方自治体の首長による理解と担当課・職員への不断の応援に尽きるのではないかとも考えられる。

（3）第三者によるチェックや評価等の可能性

中長期的な視点ではあるが、行政への動機付けとして、行政から住民への情報提供、住民からの質問、意見、提案等の表明、行政と住民との協議、調整、合意形成等について、企業会計における格付けシステムを模し、評価段階のモノサシを設け、これに照らした評価を行い、その結果を公表するという方法も考え得る。例えば、A、B、C、D と四段階評価とした場合、D判定は不可･差し戻しとなったり、十分な住民参加が認められればA判定を付して次のステップへ進むというグレード分けを兼ねる。成果重視の評価システムとする場合は住民に説明されたポイントが適当だったかなどが採点事項となってくるし、プロセス重視の評価システムとする場合には公聴会を含め、住民への配慮などに関する事項がより加点対象となってくるであろう。評価結果を公表することによって各地方自治体間で競争意識が生まれ、その結果、住民参加を進める動機付けとなる効果が期待できる。
判断権者として第三者機関を設けることが難しい場合には、行政の住民参加の推進具合を議会がチェッ

クするというシステムも考えられる。現在の都市計画策定過程の中でも、議会や議員に説明する際の関心は住民の意見をしっかり聴いたかどうかにあるとの声もある。

第３節　住民一人ひとり、住民同士の関係のあり方

ここでは、行政と住民とが効果的なやりとりを行うために住民一人ひとりや住民同士ができることについて、既存の文献からわかることを整理する。

（1）では住民同士のルール作りとして、実際にやりとりの場に参加した際に、意見交換や議論、合意形成の際のルールを知ること、作ること、守ることについて取り上げて整理する。その上で、（2）においては、（1）にも繋がるような、都市計画やこれを含む街づくり全体への住民参加に係るより一般的でより基礎的な意識や姿勢について整理する。例えば、入り口では、住民の一人ひとりが街づくりの当事者であるという意識を持つことや当事者としての責任を認識することが重要であるといったことである。

（1）（2）については、住民一人ひとりの努力も必要だが、専門家や NPO 等の役割も期待できる。実際、この分野については、現場で街づくり活動を続けている NPO 等による検討や提案についての文献も数多く見られること、本研究が主には行政側のあり方に力点を置いていることなどから、ここでは、既存文献の整理に止める。

なお、住民の啓発は行政に求められる役割の一つである。これについては、第１節３－１のフェイズ０における提案の中で述べている。

（1）住民同士のルール作り

第１節の１で整理した行政と住民が効果的なやりとりを行うためのポイントの（2）（3）の中で、話し合いを行ったり、そのための検討会等を設ける場合には、事前に、その記録方法、公開方法とは別に、その場の役割や目的を決めておくことも重要であると述べた。さらに、行政とのやりとりを効果的に行うためはもちろん、その前提として、住民同士のやりとりをスムーズに進め、コンセンサスを得ておこうすると、住民同士の間にもルールが必要となる。その作成に当たって、行政としては、ルール作りをしてもらいたいこととその主な項目、ルールには至らないまでも意識を共有してもらいたいこと等を示す程度とし、住民同士で話し合って決めることが望ましい。

ルールの具体的な項目については、（2）④で触れるが、ルールには至らないまでも意識の共有が望ましいこととしては、例えば、以下のようなものが考えられる。

○住民参加の意義について。例えば、早期からの住民参加が必要か。早期からの住民参加によって何が期待されるか、あるいは、何は期待できないか。住民参加や行政とのやりとりに関心がない人、無駄だと考えている人に対して、どのように説明できるか。

○参加を期待される住民は誰か、様々な住民代表同士の関係はどうか。例えば、どの地区のどのような住民が主たる利害関係者で、誰の意見を優先すべきか。特に、事業系の都市計画の場合の、地権者と周辺住民の関係、全国組織的な NPO 等との関係。あるいは、個人の意見と町内会等の団体化されているものの意見との関係等

○コンセンサスを得ることの意義。コンセンサスに向けて努力すべきことの確認

（2）住民一人ひとりに求められるもの

ここでは、（1）にも深く関連するが、街づくりにおける住民参加を進めるために、個々の住民に求められるものとして、より一般的でより基礎的な意識や姿勢について、既存の文献からわかることを整理しておく。

①「自分で」街をどうしたいかを考える。街を意識する。

まずは、自分自身で街を意識して見直し、じっくりと向き合い、街をどうしたいのかを考えることが重

要である。この際、将来を見通して、「この街でどう暮らしていくのか」「何を目指していくのか」などを考え、明確な目標を持つことが重要である。これが難しい場合には、身近な地域の課題から取り組んでいくことにより街が意識しやすくなると考えられる。

住民にとって、見えやすいところ、親しめるところから始めてこそ、興味のもてる住民参加が始まると考えられる。形式的な住民参加を実現したとしても、実際に自分の街をどうしたいのかといった意識の高まりがなければ実質的な参加は保証されない。「自分たちの環境を自分たちなりに見つめる眼」を育てていくことが必要である。

②自分の身の回りに限った視点、短期的な視点だけでなく、広域的、長期的な視点で考える。

「自分で」街をどうしたいかを考える次に重要なのは、自分の身の回りに限った視点や短期的な視点だけでなく、自身が住む地域や街づくりを知り、長期的、総合的、広域的な視点を持って地域や街を見ることである。そして、「自ら参加して住む・働く・学ぶ」という意識や姿勢を持つことが重要である。そのためには、「よい街とは何か」「街づくりとは何か」「街は多様な主体との協働でよいものになる」「街の特性とは何か」といった基本認識を把握することが重要である。

③多くの人が集まる。話し合いの場をつくる。

自分で街を考えることは重要だが、街づくりは一人ではできない。そこで、次に重要になってくるのは、多くの人が集まることである。街づくりを自分たちの問題としてとらえる自立した住民の連携で、議論をすることが重要である。一定の住民の意思を形成していくためには、共通の生活基盤に立ったコミュニティにおいて議論をしていくことが役に立つ。より多くの人達の参加を促し、より多くの意見を聞くことが重要である。

そこでは、共通の思いや相違点等を自由に何でも言える雰囲気が大切である。さらに、同じ目標や課題をもったグループとのネットワークも必要である。

ここで重要になってくることは、多様な仲間が街づくりを支えているという認識を持ち、目の前にいる人達だけに目を奪われないようにすることである。今、活動していない人のことを、積極的に参加していない無関心な人と一方的に判断せず、活動を見守ってくれる人、次の段階で参加してくれる人として情報を提供し、意見を聞く姿勢が重要である。多くの人の参加を得るためには、新しく地域に移ってきた人、地域を利用する人等にも情報を提供することが大切である。そして、街にどのように関わることができるかについて、子供の頃から地域で検討することが望ましい。

④みんなでルールを決め、決めたルールを守る。自分の行動に責任を持つ。

多くの人が参加して話し合えば、当然多様な意見が出る。感情的になり、自分の言いたいことだけを言い、他の人の意見を聞かないといった行動では、話し合いの意味をもたない。貴重な時間と労力を無駄にしないためにも、集まって話し合う際のルールづくりが必要である。議論や検討の進め方、妥協案や合意を得るためのプロセスやルールを定め、そのルールを守るというモラルが重要である。さらに、集まって話し合う際のルールのみならず、何らかの行動に関してルールを決めて、それを尊重して守っていくことも必要である。

これらは、行政と住民との間のルール作りにもつながる考え方である。

以下は、住民の街づくりを支援している豊中市が「まちづくり会議に関するノウハウ」として示しているものを例として挙げる。

まちづくり会議に関するノウハウ

□会議の前に
○司会者、記録者は必ず決めておく。
○議論の中心テーマを決める
○議論の材料になる資料を作る
○会議がどう進むかシミュレーションする
○会議の資料は前もって渡しておく
○会議に必要なもの（黒板、スライド映写機、スクリーンなど）の準備

□会議中（司会）
○会議の前に司会者を決め、決められた人以外は、司会をしてはいけない
○最初に検討内容をはっきりさせ、終わる時間、時間配分を明確にする
○関係のない話はやめさせる

□会議中（意見を言う人の心得）
○結論をまず話す
○街づくり組織では、参加者はみんなが当事者であることを認識する。
○問題点の指摘ばかりではなく、解決のアイデアも出す
○話し上手より、聞き上手になることを心がける

□会議中（会議のやり方の工夫）
○最初に自己紹介をする
○グループに分けての話し合いなど行ったり、意見を出しやすい仕掛けを作る

□会議後
○会議をやりっぱなしにしないで、自分たちでも記録を残す
○アンケートや議論の後には必ず整理して、協力者に返す

□常日ごろ
○まず、案内や最新情報を送るべき人の名簿をつくる
○できるだけ、メンバーに役割を分担させる
○善意に頼らず、それに報いるように配慮する
○提案者が損をしない構造にする
○広報誌を自分たちでつくる
○イベントを通じて、理解者、活動協力者を増やす
○行政や専門家といい関係でいる
○話しやすい、話を聞いてくれる専門家を選ぶ
○専門家にやってほしいことを明確化する
○行政や専門家は街づくりの支援者であるということを認識する

※豊中市政策促進部･街づくり支援室「人･街・しくみ・街づくり」p.80 を参照

⑤行政について理解を深め、また、信頼関係を築く。

そして、街づくりは住民たちだけではなく、住民と行政の協働が不可欠であることをも認識する必要がある。住民と行政の双方が、互いのパートナーとなり、活動をともにしながら互いに成長していくことが重要である。住民の自由な発想と自発性が発揮されるところに、行政との協働・パートナーシップが期待される。

行政の仕組み、街づくりの制度等を把握し、理解を深め、そのうえで情報を行政と共有し、議論の過程で進むべき方向を見出していくことが重要であり、そのためには行政の計画に参加したり、また自分たちの計画や話し合いに行政の参加を求めるなど、計画に声を反映させるだけでなく、計画実現の当事者として関わろうとする姿勢が重要である。そうして、行政との間に信頼関係を構築していくことが必要である。

⑥多様な主体とコミュニケーションを図る。

街づくりは、行政、住民、街づくり NPO（住民が集まった団体も含む）だけではなく、専門家の声にも耳を傾ける姿勢も重要である。

また、住民側から行政をチェックすることはもちろん必要であるものの、これまでの告発型・糾弾型・断罪型の街づくりではなく、提案型・支援型・譲り合い型の街づくりになるような作法（手法・手順と態度・マナー）を、行政、住民、NPO、専門家等の全ての主体が持つことが重要であることを認識し、住民も多様な主体とコミュニケーションを図っていく姿勢が必要である。

本節の参考文献

鎌倉市市民活動センター運営会議（2000）「鎌倉市民活動白書　風と潮流－これからの地域と市民社会」ぎょうせい

小林重敬（1999）「新時代の都市計画　第１巻　分権社会と都市計画」ぎょうせい

田村明（1987）「まちづくりの発想」岩波新書

田村明（1999）「まちづくりの実践」岩波新書

地域参加型居住推進方策検討委員会（2002）「地域参加型の住まい・まち・学校づくり　報告書」

豊中市政策推進部・まちづくり支援室（1997）「まちづくり資料集－パート２　人・まち・しくみ・まちづくり」

西村幸夫（1997）「環境保全と景観創造—これからの都市風景へ向けて」鹿島出版会

（社）日本都市計画学会地方分権研究小委員会編（1999）「都市計画の地方分権　まちづくりへの実践」学芸出版社

日端康雄（2001）「市民参加の国土デザイン—豊かさは多様な価値観から」日本経済評論社

（財）まちづくり市民財団（2002）「まちづくりと市民参加Ⅳ　市民社会へ—個人はどうあるべきか」

蓑原敬・小川富由・木下眞男・蓑原建・大方潤一郎・吉川富夫・若林祥文・中井検裕・西村幸夫・佐藤滋（2000）「都市計画の挑戦　新しい公共性をめざして」学芸出版社

安島喜一（1997）「変革期の地方自治　住民参加とまちづくり」三省堂

吉野正治（1997）「市民のためのまちづくり入門」学芸出版社

本節の参考 URL

地域メディア研究 REPORT　ＨＰ　http://com212.com/212/report/2002/tiiki/05.html

おわりに

日本の都市計画策定過程における住民参加は、日本の法定手続きの下で独自の発展をして来たと言えるのではないだろうか。

ドイツ・フランスでは法定された早期からの住民参加機会が都市計画の原案の検討段階において機能しているのに対し、日本の都市計画法に基づく「公聴会の開催等」は、文言上はこれらと横並びであるように読み取れるにもかかわらず、実態上は、原案を固めた後の確認と位置づけられている。16 条の規定は、あくまでも「案を作成しようとする場合」であり、任意の手続きとはいえ、解釈の仕方によっては、ドイツ・フランスと同様のタイミングに行うことが本来的には可能である。また、本条が都市計画法の国会審議の際に衆議院の修正によって加えられた際には、そのような趣旨であった可能性もある。

いずれにせよ、文言上の可能性はともかくとして、都市計画法の制度を充実していくためには、現在の運用実態に基づいて行っていくことが不可欠である。

我が国で住民参加を推進し、行政と住民との間で密接なやりとりを行っている地方自治体は、法定手続きを、その法定手続きであるが故の窮屈さを嫌う意味からも、原案を固めた後の確認手続きとして淡々と行うに止めている。その上で、それぞれの地域の特徴や住民の意識の高さにあった、自由な発想の、オリジナルでオーダーメイドな住民参加の形を、インフォーマルなものとして発展させてきた。これは、日本の都市計画策定過程において推進されてきた住民参加の、最大の特徴だと考えることができる。

フランスでは、法定手続きでありながら、各地方自治体が自由な発想で住民協議を行う制度作りに成功している。日本の法制度は、都市計画に限らず、使い勝手の悪い画一的な方式を規定することになりがちである。

本報告書における

> 既存の法定手続きへの付加は必要最小限とし、
> ・都市計画策定過程の可能な限り早期からの住民参加の推進
> ・行政と住民のやりとりの具体的な方法、スケジュール等についての事前の公表
> ・そのための、それぞれの地方自治体における条例等の整備
> が行われるように都市計画法体系を見直すことを提案する。

という提案は、行政と住民とのやりとりの開始を、現在の 16 条のタイミングよりも前倒しすることを法体系の中で定め、法定された手続きのみを淡々と行う地方自治体については底上げをし、同時に、自由度の高い運用を可能とすることにより、これまで住民参加を推進してきた先進的な地方自治体の実績を尊重したいと考えた上での、苦心の結果である。

これに至る調査結果や検討の過程を含め、今後の都市計画策定の様々な場面において、住民参加や具体的な行政と住民のやりとりが

（1）より良い都市計画ができる

（2）トラブル、反対運動、訴訟等を回避し、策定過程がスムーズになる

（3）長期的には、行政と住民の信頼関係の向上、コミュニティづくり、意識の高い住民の育成等に貢献する

という効果を発揮することに貢献できれば幸いである。

参考文献

※ドイツ・フランス関係は、【海外調査より】の参考文献を参照して下さい。

五十嵐敬喜・小川明雄（1993）「都市計画：利権の構図を超えて」岩波書店
河原田千鶴子（2005）「連帯と再生をめざす都市計画の構造と手法　－フランス新都市計画制度の自治体における具体的展開－」、千葉大学博士論文
建設省都市局都市計画課監修（1989）「逐条問答 都市計画法の運用［第二次改訂版］」ぎょうせい
佐藤岩夫（2001）「都市計画と住民参加―住民参加の観点から見た改正都市計画法の評価と課題―」、原田純孝編「日本の都市法Ⅱ 諸相と動態」（財）東京大学出版会
市民活動法人・東京ランポ（1999）「都市計画審議会を変える―都市計画審議会運用状況調査と条例試案・解説―」
市民活動法人・東京ランポ（2000）「都内 50 自治体の分権度調査　都市計画審議会条例は変わったか」
松本英昭（2002）「新版　逐条地方自治法〈第１次改訂版〉」、学用書房
村上弘（2003）「日本の地方自治と都市政策－ドイツとスイスの比較－」、法律文化社
吉武哲信・梶原文男（2004）「都市計画手続きの変革期～都市計画審議会の運用に関する考察～」、「都市計画 250（2004 年 8 月 25 日、vol.53, No.4）」（社）日本都市計画学会

参考 URL

阿部成治先生（福島大学教授）ホームページより
建設法典 http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm
総務省ホームページより
平成 13 年住民参加のまちづくり総務大臣表彰 http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2002/020114a.html
東京都ホームページより
都市計画策定過程関係 http://www.toshikei.metro.tokyo.jp/keikaku/seido_1.htm
日本財団ホームページより
第 36 回運輸政策コロキウム「都市と地方における交通計画に関する市民参加―ドイツからの報告―」
http://www.jterc.or.jp/seiken/colloquia/dat/col_36.htm（2003.6.11）
横浜市ホームページより
恩元線関係 http://www.city.yokohama.jp/me/aoba/onmoto/02dousuru/001.html
都市計画策定過程関係 http://www.city.yokohama.jp/me/tokei/site/cityplan/ketei/index.html

第２部

研究会委員による提案

第１章　都市計画策定過程に関する一提案
－都市計画審議会、議会、行政、住民の係り方に着目して－

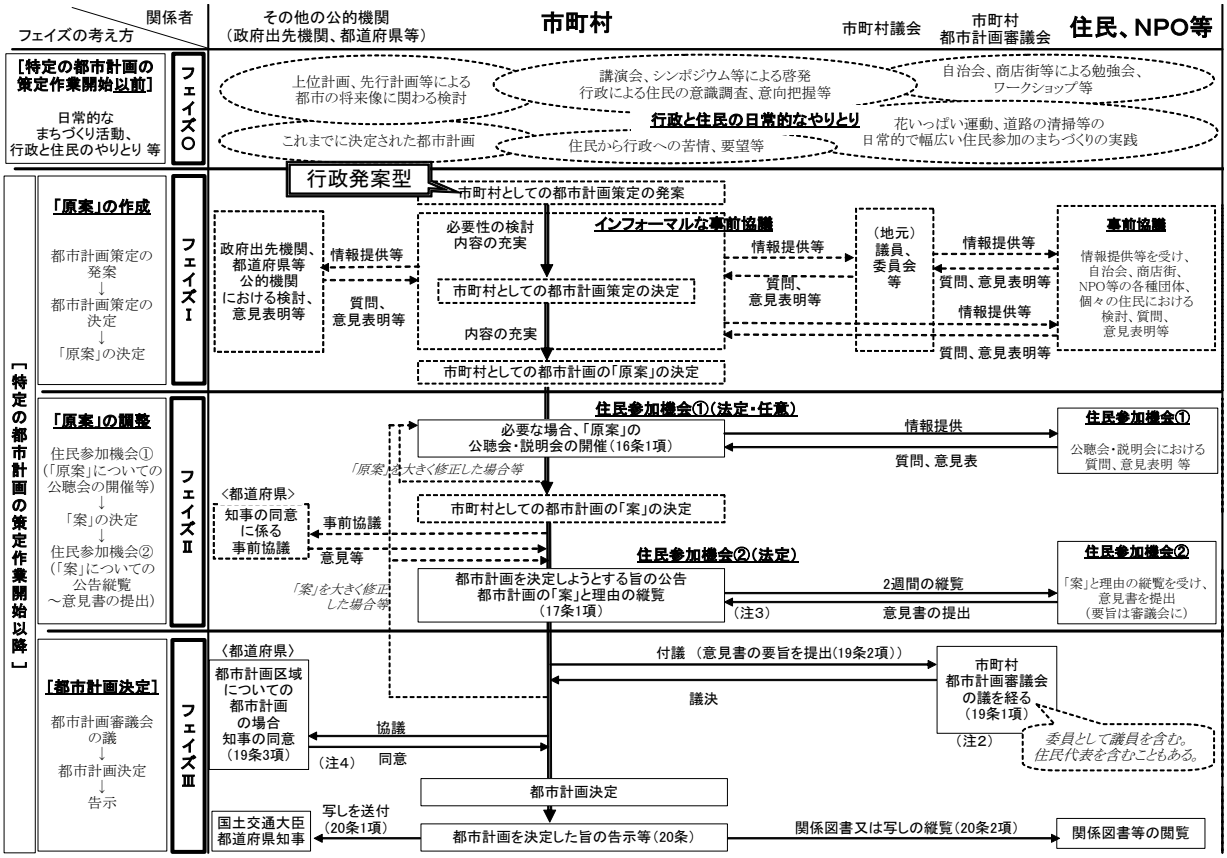
日本大学理工学部
助教授　宇於﨑勝也

１．はじめに

地方分権が進められるなか、都市計画は機関委任事務から自治事務へと変更され（1999 年「地方分権一括法」による）、住民にとってより身近な基礎的自治体（市町村）が主体となって都市計画の策定・施行が行われるようになった。

しかし、都市計画に定められた都市計画手続き（図－１）は 2002 年の都市計画法の改正によっていわゆる提案制度が導入された程度であり、都市計画法に定める都市計画は 2000 年以降メニューは増えておらず、2002 年の都市再生特別措置法以外は都市計画に関係する法体系（図－２）は大きくは変化していない。

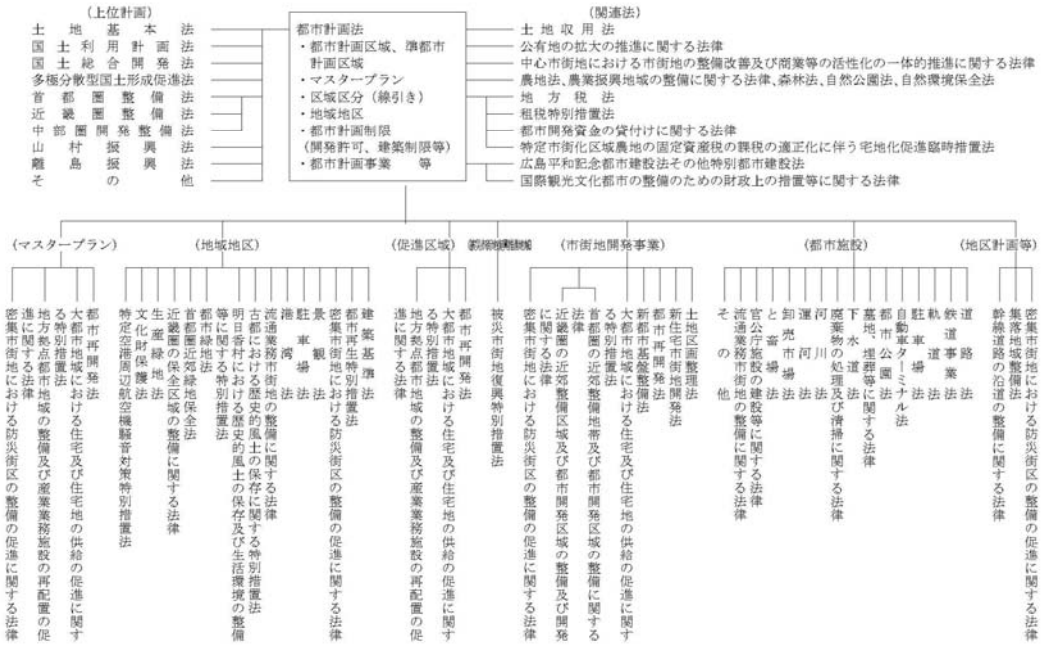
図－１　日本の都市計画手続きフロー（市町村が定める都市計画）



※都市計画法に規定されているものは実線で、規定されていないが、実際に行われていると考えられるものについては破線で表した。
（注1）　条文番号は都市計画法のものである。
（注2）　市町村都市計画審議会が置かれていない場合は、都道府県都市計画審議会（19条1項）
（注3）　名称のみの変更の場合には、17条の手続きを要しない（21条1項→令15条1号）。
（注4）　地区計画等に関する都市計画における知事の同意事項は、位置及び区域等に限定（令14条の2）。
準都市計画区域では知事の意見の「聴取」（19条5項））。
なお、事前協議のタイミングは東京都HPで示されたフロー図を参考にした。（http://www.toshikei.metro.tokyo.jp/keikaku/seido_1.htm（2004.3.23））

出典：研究会作業による（第Ｉ編第１部第１章図表１－２より）

図－２　都市計画に関係する法体系



出典：国土交通省資料

都市計画の策定過程・手続きにおいて「住民参加」が不十分であり、行政と住民の合意が十分に図られていないという指摘は従来から聞かれる。地方自治体にとって公聴会（都市計画法 16 条１項、以下断りがない限り条文番号は都市計画法のもの）開催が任意であったり、公告縦覧の期間が２週間（17 条１項）と短く、提出した意見書への返答についての規定がない（17 条２項）といったことが問題点として指摘されている。海外においては都市計画策定過程において、住民参加がもう少しきめ細やかに盛り込まれている。わが国においても一部の地方自治体で住民説明会の開催、開発計画書の事前提出などを盛り込んだ条例を制定し、当該自治体にふさわしい開発を促進しようとする動きが見られるが、まだまだ先進的な取り組みと見られる向きが多い。

「都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関する研究」を展開するにあたり研究会を組織し、議論を重ねてきたが、その中で研究会メンバーから提示された資料、先進的な取り組みをしている地方自治体の担当者との面談などから得られた成果をもとに、本稿では都市計画策定過程において都市計画審議会、議会、行政、住民がどのように係り合っていけばよいかについての提案を試みる。提案はわが国の行政の実態に鑑み、（法改正は必要となろうが）できるだけ実現可能性のあるものを中心とした。ただし、中には諸外国の例を引き、簡単には実施できないものもある。あくまでも都市計画策定過程・手続きを見直す議論のきっかけになればと考えている。

なお、本稿に関係する条文やアンケートの再集計の結果を「参考２」として、掲載している。許可・協力をいただいた皆様に感謝申し上げる。

２．都市計画審議会とその役割

1919 年に（旧）都市計画法が定められた際、第３条に「都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画ノ委員会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」とされ、1949 年の改正において「都市計画、都市計画事業及毎年度実行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」（傍点筆者）と都市計画委員会から都市計画審議会に名称が改められた。これらの機関は都市計画の最終段階にあって地方・地域の声を代弁する役目を果たしていた。1968 年、都市計画法が時代の要請を受けて全面改正された後は、19 条において都市計画の決定には都市計画審議会の議を経ることが定められ、77 条（都道府県都市計画審議会）、（2000 年の改正を経て）77 条の２（市町村都市計画審議会）にその役割が明記されている。

このように現行の都市計画法において都市計画の最終確認機関は「都市計画審議会」である。都市計画法によって都道府県においては設置することが義務づけられ、市町村においては設置することができるとされている。地方分権一括法による都市計画法改正以前は、1969 年８月 13 日付け「市町村審議会の設置について（建設省都市局都市計画課長から各都道府県知事あての事務連絡）」の基準にもとづき市町村の都市計画審議会は地方自治法上の付属機関として設置、任意団体とされ、一部の市町村では条例において都市計画審議会の設置を担保していた。

表－１　都道府県都市計画審議会の委員構成数

単位:都道府県数

立場 / 委員数(名)	学識経験者	都道府県議会議員	市町村長の代表	市町村議会の議長代表	行政機関の職員
1			6	7	
2			29	28	
3			10	10	
4		11			
5		4			1
6	3	20			6
7	25	0			28
8	11	7			10
9	4	2			1
10	2	1			
11	1	1			
12			1	1	
無回答	1	1	1	1	1
平均(名)	7.6	6.1	2.3	2.3	7.1

1999 年４月、建設省都市局（当時）は、「都市計画決定手続きの運用状況等に関する調査」を全国の地方自治体を対象にアンケート形式で行い、その実態を探っている。この調査によれば、都道府県における都市計画審議会の組織構成は 15 名以上 35 名以内と定められているが、おおむね 20～35 名、34 都道府県で 25 名以下となっている。構成員は学識経験者、都道府県議会議員、市町村長の代表、市町村議会議長の代表、行政機関職員であり、平均的な配分は学識経験者７名、都道府県議会議員６名、市町村長の代表２名、市町村議会議長の代表２名、行政機関職員７名となっている（表－１）。これらの委員数、委員の分野、委員の配分については９割程度の都道府県が適切と判断している。

1997 年度の都市計画審議会の開催回数は２～５回が 94%（44 都道府県）、６～９回２件、無回答１件となりその各回の所要時間も２時間未満 38%（18 件）、２～３時間 49%（23 件）、３～４時間９％（４件）、４～５時間２％（１件）、５時間以上０％（０件）、無回答１件となっている。その中で決定された数は「１」２％（１件）、「２～５」19%（９件）、「６～９」13%（６件）、「10～19」32%（15 件）、「20 以上」32%（15 件）、無回答１件となっている。「111～200」といった極端に多い例も見られるが、再頻値は「16」となっており、都市計画決定につながる都市計画審議会の開催はそれほど多くないのが実態である。

都市計画審議会の公開･議事録の公開･情報公開条例の有無は表－２～４のように回答が得られている。都市計画審議会自体は公開されていないが議事録は公開しているという傾向が強い。

表－２　審議会の公開

審議会の公開	件	%
公開	13	28
非公開	24	51
一部公開	9	19
無回答	1	2
合計	47	100

表－３　議事録の公開

議事録の公開		件	%
公開	委員氏名を含む	6	13
	氏名を隠して	17	36
	概要のみ	2	4
非公開		8	17
その他		13	28
無回答		1	2
合計		47	100

表－４　情報公開条例の有無

単位:都道府県数

情報公開条例の有無	件	%
ある	18	38
ない	26	55
無回答	3	6
合計	47	100

市町村における都市計画審議会の組織構成は各市町村の状況によりばらつきがあるが､おおむね 10～15 名の委員数となっており、平均的な構成員数は学識経験者５名、議会議員５名、行政機関職員３名となっている（表－５）。審議会の委員数、委員の分野、委員の配分については８割以上の市町村でいずれも適切としている。不適切と回答した理由は、委員が多すぎる・少なすぎる、住民の参加や分野の拡大、議員や職員を減らすという意見が比較的多く見られた。

市町村における都市計画審議会の公開・議事録の公開の有無は表－６～７のようになっている。

市町村においては審議会、議事録ともに非公開の傾向が強いが、データが 1997 年のものであり、市町村の都市計画審議会設置が都市計画法で認められる以前の状況であることから、現状では公開が増加しているのではないかと考えられる。

都市計画審議会は、せっかく有識者を集めて審議をする機会を設けておきながら、実際には報告中心で審議する件数や内容もわずかであり[注1)]、これは非常にもったいない。少しでも都市と都市計画を良くするために、専門分野からのアドバイスを受けられるシステムとしたい。そのためには都市計画手続きの中で都市計画審議会のもっと早い段階からの関与を提案する。実際に今回ヒアリングを行った三鷹市では、計画原案の段階で都市計画審議会に説明され意見聴取が行われている。また、まちづくり条例（1996 年制定）にもとづく「まちづくり推進委員会」が市長の諮問機関として設置されており、より専門性の高い都市計画に関しては、まずこちらで議論され、オーソライズされた後に都市計画審議会に報告されるという段取りをふんでいる。

つまり、専門的な検討・アドバイスは都市計画審議会以外の有識者から得ている。これは都市計画法に定められた都市計画審議会が、慣例的に報告を受け、審議という名目の確認をするだけの機関と考えられていることが原因であり、組織としても報償費用の点でもいささかもったいない。逗子市では都市計画審議会が開催される機会が少なく、年に１回程度である。ここでも、まちづくり条例（2002 年施行）にもとづく「まちづくり審議会」が市長の諮問機関として設置されており、「まちづくり基本計画（都市計画マスタープラン）」の策定を目指して毎月１回のペースで活発な活動が行われている。こちらも組織を分けてい

る。複数の組織があり、多くのチェックが働くというメリットもあろうが、都市計画審議会の関与がさらに広がればよりシンプルな手続き、都市計画策定過程となろう。

表－５　市町村都市計画審議会の委員構成数(数値は自治体数)

単位:市町村数

立場 委員数(名)	学識経験者	議会議員	行政機関の職員
0	3	12	98
1	9	9	205
2	36	78	597
3	93	111	191
4	529	587	124
5	324	377	124
6	184	185	35
7	129	84	16
8	90	49	10
9	46	17	3
10	52	23	5
11	15	6	1
12	14	2	3
13	14	1	1
14	8	2	
15	4	4	2
16	2	1	
17	2		
18			
19	3	1	
20			
21以上	2		
無回答	22	32	166
平均(名)	5.5	4.8	2.6

表－６　審議会の公開

審議会の公開	件	%
公開	256	16.2
非公開	1169	73.9
一部公開	84	5.3
無回答	72	4.6
合計	1581	100.0

表－７　議事録の公開

単位:市町村数

議事録の公開		件	%
公開	委員氏名を含む	183	11.5
	氏名を隠して	97	6.1
	概要のみ	86	5.4
非公開		940	59.1
その他		210	13.2
無回答		74	4.7
合計		1590	100.0

国土交通省の「都市計画運用指針（2003 年３月 31 日現在）」によれば、都市計画決定手続きに係る基本的考え方の中で、都市計画審議会は次のように位置づけられている[文献1)]。

> 都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会は、都市計画法その他法令でその権限に属せられた事項の調査審議のほか、都道府県知事又は市町村長の諮問に応じ都市計画に関する事項の調査審議等を行うこととされており、地方における都市計画に関し各種の提言を行うことが法令上期待されている。
>
> また、都市計画に関する事項については、住民の意見とともに、公正かつ専門的な第三者の意見を踏まえて立案していくことが、都市計画に対する住民の合意形成を円滑化するとともに、都市計画の着実な実施を図る観点から重要となってきている。
>
> このため、今後、都市計画に関する案の作成の前段階その他都市計画決定手続以外の場面においても、都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会から意見を求めていくことが望ましい。意見を求める事項としては、例えば、以下のようなものが考えられる。
>
> ・都市計画区域マスタープラン又は市町村マスタープランの案の作成
>
> ・都市計画の決定手続に関する事項に係る条例の案の作成
>
> ・基礎調査の解析結果等都市計画に関する情報提供のあり方　　等
>
> 都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会については、年間の開催数があらかじめ定められたり、また、案件が事前登録されるなど、計画的に案件が付議されている場合も多いが、都市計画の提案制度の導入も踏まえ、都市計画の案の審議が円滑に行われるよう、必要に応じて、都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の開催間隔の短縮化や開催予定の事前公表、手続の短縮化を図ることが望ましい。

都市計画審議会を有識者、議員、市民の参加する専門家集団として、都市計画手続きの中で第三者の立場で意見を発言したり、自治体の行った調査報告を受け、マスタープランとの合致が図られているかなどの都市計画に係る専門家集団&チェック機構と位置づけたい。現状の 19 条１項の運用のようにほとんど都市計画の内容が詰まった段階で「議を経る」のではなく、法文には、都市計画審議会は都市計画および都市計画の決定手続きについて意見を述べることができる。その詳細は条例[注2)]で定めるとし、条例にもとづいて「原案」の作成の段階から意見が「聴取できる」ともの規定しておきたい。

３．議会とその役割

「都市計画決定手続きの運用状況等に関する調査」によれば、都道府県に対して議会の関与について「都市計画法の改正により、都市計画に係る事務は原則として自治事務となる予定です。これを受けて、都道府県が決定する都市計画について、議会に対してどのような対応を行う予定ですか」との質問を投げかけて回答を得ている。「議会に対しては一切説明を行わない」38%（18 件）、「重要な案件について協議会において事務局から説明を行う」４％（２件）、「すべての案件について協議会において事務局から説明を行う」２％（１件）、「重要な案件について議決案件としてではなく事務局から説明を行う」６％（３件）、「すべての案件について議決案件としてではなく事務局から説明を行う」２％（１件）、「重要な案件について委員会の議決を行っている」０％（０件）、「すべての案件について委員会の議決を行っている」０％（０件）「その他」43%（20 件）、無回答２件となっている。都市計画およびその手続きにおいて議会の関与は古くからいわれているところではあるが、実態としては議会への報告や責任を負うシステムは構築されて

いない。

また、市町村においては表－８のように回答が得られている。議決を伴う回答は５％程度と少ないが、何らかの形で説明をするが 75.5%（1388 件）で、一切説明しない 7.7%（151 件）を大きく上回っており、基礎的自治体ではやや議会の関与が進められていると判断できる。

表－８　市町村における都市計画の議会関与の予定(数値は自治体数)

単位:市町村数

回答項目＼項目	件	%
議会に対しては一切説明を行わない。	151	7.7
重要な案件について、協議会において事務局からの説明を行う。	491	25.0
全ての案件について、協議会において事務局からの説明を行う。	345	17.6
重要な案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行っている。	216	11.0
全ての案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行う。	336	17.1
重要な案件について委員会の議決を行っている。	29	1.5
全ての案件について委員会の議決を行っている。	66	3.4
その他	208	10.6
無回答	121	6.2
合計	1963	100.0

しかし、現行の都市計画手続きのなかでは、都市計画審議会の議を経る（19 条１項）ことが定められており、都市計画審議会の構成員として議員の代表も参加していることもあって、都市計画が議会議決まで行われることは稀である。今回ヒアリングを行った三鷹市では、住民意識が高く議会への陳情よりも住民が積極的に市役所窓口に訪れる傾向があり、議会および議員は都市計画手続きの中で重要な役割は与えられていない。逗子市ではまちづくり条例（2002 年施行）にもとづき、議会の参画を盛り込んでいるが、当初の予定では「抜かない伝家の宝刀」という位置づけにあった。しかし、条例施行後の最初の開発行為案件で市長の報告書における否認、議会の意見表明が行われることとなり、議会は開発業者の陳情書を不採用としたため開発行為は中止となった。わが国の地方自治体の首長と議会の関係は大統領制に似て、首長も議員も住民の直接選挙で選出され、双方が住民意思を代弁することになる。逗子市では市長と議会の両者の否認があればより住民の開発反対意向を強調できると考えたことから条例に議会の参画が盛り込まれた。なお、逗子市が条例制定時に参考とした真鶴町のいわゆる「美の条例」でも議会の関与が定められているが、こちらは議会が関わった案件はまだない。一方、京都市では議会常任委員会への報告のみであり、横浜市では都市計画審議会で十分であり、議員への説明を行って意見を貰うことはあっても、議決までは不要としている。

一般に、市町村が都市計画を決定する場合には、議会の意志を反映するため議会が定めた市町村の基本構想（地方自治法２条５項）に即し、また、都道府県知事が定めた都市計画に適合したものであり、承認を受けなければならないとされている（19 条１項）。知事の定めた都市計画に抵触する場合は、その限りにおいて都道府県の都市計画が優先する（15 条３項・４項）[文献2)]。このことから、議決された基本構想に合致するように都市計画は決定されるので、都市計画決定の際には議決は不要と解釈されている。しかし、基本構想の熟度も地方自治体によって格差があり、都市計画に結びつく都市空間の内容が乏しいものも見受けられる。さらに、基本構想、都市計画ともに住民にはなじみのないものでもある。

また、海外の実態を参考にすると、ドイツではＢプラン策定において、その必要性の議決（ドイツ建設法典２条１項）、住民の意見を盛り込んだ「原案」の議決（州法に規定）、公告縦覧を経て検討・調整された最終の「案」の議決（ドイツ建設法典 10 条１項）とひとつの都市計画策定手続き中で３回の議会の関与がある。フランスではＰＬＵ策定において、策定することに関する議決（フランス都市計画法 123-6 条）、

住民協議を経てその意見を盛り込んだ「原案」の議決（フランス都市計画法 123-9 条）、第三者機関のチェックである公開意見調査を経たＰＬＵの最終の「案」の議決（フランス都市計画法 123-10 条）と３回の関与が定められている。地方自治制度、都市計画制度が日本とは異なるために、一概には言えないが、海外では地域住民を代表する議員・議会の関与が必要とされている。なお、基礎的自治体の議員[注3)]の位置づけが若干異なっていることは注意を要する。

しかしながら、わが国の実態に鑑み、都市計画策定過程のなかに法文により議会の関与を規定することは適切ではない。手続きが煩雑になるばかりでなく、都市計画の何を（策定の必要性、目的、予算など）、どの段階で（「案」の有無、権利調整など）、どの程度の理解度で議論を行うかが難しく、議員も都市計画に関する専門知識を有しているわけではないうえに、選出され、責を負うべき地域の人口も独仏に比較しても多く、仮に地域エゴなどが発生した場合、賛否の議論を経て議決するには長時間を要する。そこで都市計画の必要性の検討（20 条の３）段階において、住民を代表する議員に対して、議会の場で報告ができるものとし、詳細は条例に委ねるものと規定したい。

４．行政とその役割

都市計画決定権の主体の変遷を見ると表－９のように示すことができる。

1999 年基礎的自治体に自治事務として都市計画の決定権が降ろされ、ようやく住民に身近な地方自治体が都市計画を策定していく方途が開けた。しかし、ここで満足せず、近い将来、さらに進めて住民自らによるまちづくり（合意行政）が要求されると考えられる。現行法上の公聴会（16 条１項）は、すべての都市計画決定において行われているとはいえず、法的にも行政庁が必要と認めなければ行わなくてもよく、また意見書の提出（17 条２項）は単に提出に留まっており、これに対する採否、特に採用されない場合の理由の回答義務規定は置かれていないため、形骸化されているといわれている。このようなことから、合意形式、あるいは協議形式の行政システムの検討が求められている[文献3)]。

表－９　都市計画決定権の変遷

年	関連法名	都市計画の決定
1888	東京市区改正条例制定	東京市を対象とした政府が主体
1919	都市計画法（旧法）、 市街地建築物法成立	政府が事務を執り行う
1968	都市計画法（新法）成立・公布	策定主体は原則として地方自治体 国からの事務委任（機関委任事務）
1999	地方分権一括法	地方自治体の自治事務

まちづくりはもとより住民の意思により行わなければならない。計画決定権の主体は住民である。しかし、個々の住民はまちづくりばかりに専心できず、十分な専門知識も持たない。ときにはエゴの対立によって決定に至らず混乱のまま無秩序に放置されるおそれも生ずる。したがって、専門知識や経験を有する行政に頼らざるを得ない。その際、できるだけ主体となる住民の意思に沿い、また住民の代表者で構成される議会の意志に沿うものでなければならず、これらの意志を十分にくみ上げるためにも現行の行政システムに対する工夫が必要である。また、都市計画には広域的なものや根幹的な都市施設など、規模、性格の違いもあり、決定権者を一律に定めることはできない[文献4)]。より住民に近い都市計画の場合は基礎的自治体である市町村が、広域的な視野が必要な場合には都道府県が計画・決定を行うことに変わりはない。

わが国の国土・都市計画行政に長く関わった下河辺淳氏はある講演会の質疑応答のなかで、都市計画行

政に携わる者について、次のように語っている。少し長くなるが引用する[文献5)]。

> 都市計画は欧州の手法を取り入れ、最初の帝国大学の講義から始まって全てがそうだった。だから、与えられた概念を実際の空間に下ろす仕事として議論が行われていた。それが最近になって、どうも現実に合わないことに気がついた途端、手法を見つけられなくなった。その時に「ソーシャルガバナンス」といって住民参加を求めれば良いと「逃げ」たのだと私は思う。住民だって聞いてもわからない。例えば、神戸市がつくった都市計画に反対運動が出た。市役所は困って相談に来たので、私は反対運動の方と会い、何が反対かを尋ねた。「独善的で計画がなっていない」という。私はそのとおりで、これは伝統的な都市計画による図面でしかない。法制的には良いが暮らす人から見たら、古めかしくて良いと思わないと言った。市役所の都市計画課の若手が私の意見に賛成して、市の案を取り下げた。反対運動の住民の半分は喜んで「おれたちがつくるから任せろ」と言ったが、あとの半分は「ごまかされちゃいかん」と言っていた。私は「とにかくあなた方でつくって下さい。それが住民の合意を得られたら、その案でいきましょう」と言ったら、本当に良いかと確認されたので、「本当に良い」と言った。１か月程たって住民運動のリーダが３人で東京まで「先生、申しわけないけどできない」って言いに来た。「住民が計画をつくるということはない」ということがよくわかった。「どうしたら良いでしょう」と言うから、「市役所につくらせて反対だけしていることで、一番うれしいのじゃない？」と言ったら、反対運動の人たちの半分はそう言っていますと。「市役所は自信がないから案を引っ込めるなんて、市役所不信任だ」などと不思議な議論になった。それで市から提示された案を再び出した。その結果は「反対だけれども良い」などと言う人が多く、通ってしまった。その図面は私から見て決してよくない。古い都市計画の枠組みの中で上手に出来ているだけで、将来の神戸市を考えたときには不完全でした。だから、都市計画はやる気のある人たちで、さんざん迷い抜いて、失敗もしながら、という仕事だと専門家として思った方が良いのではないか。それでいて、住民に頼っても駄目という認識も強く持つ必要がある。政治家と住民に任せれば良いという風潮で、役所がこのごろ楽になった。それではちょっとインチキだと思う。

住民主体は掲げながらも、行政は主体的に都市計画を検討し、決定する。住民参加を謳って住民任せでは専門職としての行政の役割は不十分である。また、地域の特質もあり、都市計画に積極的に口を出す民意の高い地方自治体がある一方で、無関心な住民をいかに議論に巻き込むかに腐心する地方自治体もある。都市計画手続きに関して、地域の特色を生かした住民参加の方法を条例により盛り込むこととし、その方法の検討も含めて詳細な規定は条例に委ねたい。なお、都市計画の手続きに入る以前に都市の目指す方向や開発の方針など、まちが変わる要素が惹起された段階で、できるだけ早めに住民に情報公開する仕組みづくりは必要である。住民主体は地域の実情を知らしめ、そこに住む住民の意向を反映した都市計画で実現したい。

５．住民参加の保障

法における住民参加の保障は、計画・方針策定段階と個別の開発許可等の処分段階とに分けて考えられる。計画・方針策定段階では、市町村のあるべき市街地像を住民参加のもとに明確にし、これによる市町村の都市計画のあり方を方向づけようとする市町村マスタープラン（18 条の２）において、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずること」とされている（18 条の２・２項）。基本方針の策定過程それ自体が住民のまちづくりへの理解と参加を得ることや、合意の形成に資するものとされ

ている。都市計画の手続きでは、従来から案の作成段階における公聴会等の開催（16 条１項）、計画決定についての計画案の縦覧や意見書の提出（17 条）が定められていた。これらの手続きは、公聴会等の開催が計画策定権者の裁量とされていること、公聴会での発言に対する応答はないこと、また、計画案の縦覧期間が２週間と短く、提出された意見書への応答がないなどの問題のほか、案が固まった段階での手続きによって調整される余地がなくなっていることが指摘されてきた。今日のパブリック・コメントと比べても、意見等に対して一切応答がなくてもよい点で、手続としてきわめて簡略なものにとどまっていた。しかし、地方分権一括法によって都市計画の事務が自治事務とされたこととあわせて、2000 年の都市計画法改正によって、①都道府県または市町村は住民または利害関係人に係る都市計画の手続きに関する事項について、法定の手続きを下回らない限り、条例によって必要な規定を設けることを妨げないことが規定された（17 条の２）ほか、②縦覧に際しては、その理由書を添付しなければならないとされた（17 条１項）。①は条例によって、公聴会の開催等を「必要」とすることも可能となり、また公聴会等の手続きについて応答的な手続を組み入れることも可能になった。②は都市計画策定過程に住民の理解を深めるうえで一定の前進といえるが、すでに固まった計画案についての理由を知らされるだけにとどまるならば、住民の理解・参加にとってあまり意義のあるもとはいえない。より住民の身近な地域空間の管理に係る地区計画等の策定手続きについては、地区計画の案の内容となるべき事項の提示方法および意見の提出方法について条例により、その案に係る地区内の土地の所有者その他政令に定める利害関係を有する者から意見を求めて作成することとされてきた（16 条２項）。しかし、2000 年の法改正によって、条例で定めることのできる内容に、住民、利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定もしくは変更または地区計画等の案となるべき事項を申し出る方法が追加され（16 条３項）、地区計画の策定について、条例によって積極に住民側からの発議を行う仕組みを作ることができるようになった。

計画策定段階とは異なり、個別の開発許可や建築確認等の処分の段階においては、処分の相手方以外の周辺住民等がこれに関与する手続きとしては、行政手続法により申請に対する処分について、公聴会の開催等を努力義務として規定している（行政手続法 10 条）にとどまる。以上のように、計画・方針策定手続きについては、地方分権一括法とそれ以後の都市計画法の改正によって、住民参加の手続きに対して一定の配慮が見られるようになった。ただし多くの部分は、その拡充が条例に委ねられている。また、個別処分の手続においては、申請者以外の住民等がその過程に参加する手続きの保障は行政手続法の規定を除いて法にはない[文献6]。

では、よく言われるような住民が主体的に参加し、身近なところから手を付ける、いわゆる「草の根まちづくり」を前提にした市町村の都市計画がわが国で成立するかといえば、現状のままでは成立は難しい。わが国では今でも「全員合意」が都市計画の前提となっている。全員が合意してはじめて道路ができ、公園ができ、再開発の判を押す。全員合意は本当にできるのかという点が、コミュニティ論にもつながる疑問点である。わが国の都市社会では、少数派の意見を尊重するという社会通念がある。もちろん重要なことではあるが、少数の反対者の中には自らの利益を最大とするために反対する住民や、自らの理が絶対正しいと主張して多数を敵に回す住民もいる。市民参加で仮に５分の４の住民が賛成であっても、地方自治体が本気で取り上げないのは、現場の担当者がこの絶対少数の意見に気がねして、自らの責任で法的措置の決断をしないからである。さらに、わが国では「決まったことは必ず実行する」という社会通念がない。契約という概念が希薄で「原則」としながら、必ず例外規定を設ける。この例外規定を楯に、法によって決定された計画や事業を執行することに地方自治体が及び腰の場合がしばしばある[文献7]。

都市計画手続きにおいて住民参加を実態として行うには、わが国の社会システム、法・条例での権利の担保など、その保障にはまだ不十分な状況といわざるを得ない。しかし、事業が始まったのちに訴訟によって都市計画を覆すことは無駄が多すぎる。せめて、住民に「聞いていなかった」「寝耳に水」といわれない、ひいては住民自身が参加して「決まった」という意識の醸成が図られるよう、都市計画の手続きに入

る以前の情報公開（展示）やイベント、アミューズメント性を持たせたワークショップを実施することを提案する。フランスの地域民主主義法では「近隣住区評議会」が構成され、近隣住区に関わる政策の決定、実施、評価に参加することが任務とされている[文献8)]。日本の町内会、自治組織に「近隣住区評議会」に並ぶ任務を条例で認めることも日常からの住民との意見交換、住民意向の吸い上げに役立つ可能性もある。

６．まとめ

都市計画の決定は、都市計画が住民の財産権に直接影響を与え、決定にあたっては専門的、技術的判断が必要とされる。そこで、都市計画の策定過程において住民の意思を反映させるとともに、第三者機関である都市計画審議会における実質的な審議を経ることにより、住民の権利保護の要請と都市計画における専門技術の尊重の要請に応えなければならない[文献9)]。

近年、行政都市計画策定過程に対する透明性やアカウンタビリティが求められ、市民参加の意識が高まっている。また、都市計画の地方分権が円滑に実施できるよう条例などで補完できるように措置し、あわせて都市計画に係る執行体制を備えた市町村の人員についても措置しなければならない。そのために、建設省都市計画中央審議会基本政策部会・計画制度小委員（当時）は 1999 年に都市計画手続きの改正のポイントとして次の２点をあげている。

１）都市計画の透明性の確保と住民自らの意思によるまちづくりの促進
①都市計画を定める必要性（根拠）や当該案を決定案として選択した理由を記載した書面を公表する
②都市計画決定を行う際の基準となる法定の「都市計画基準」の充実を図る
③住民に身近な都市計画は、住民自らの意思によるまちづくりを促進するため、都市計画の案を公告する前段階の、案の作成過程における住民参加の充実を図る
２）地域の実情に応じた都市計画決定手続きの合理化
①都市計画決定手続きを条例により手厚くすることができることを、法律上明確化する
②都市計画の専門的知識を有している者の知識や経験を有効に活用するための仕組みを構築する

本稿の検討の結果もこれらの提案とほぼ同義となった。本稿で提案する第一の都市計画審議会の第三者機関としての位置づけ、高い専門性を生かした都市計画策定過程への関与は、2)－②の「都市計画の専門知識を有している者を活用する仕組み」として都市計画審議会の有効活用と解釈できる。第二の議会への報告を可能とする条例策定は、1)－①の「書面を公表」を積極的な議会への報告ととらえることができる。第三の行政の役割と責任の明確化は、2)－①にあるように条例で都市計画手続きを上乗せ横だししていくことを認め、あくまでも住民主体ながら行政が専門職として牽引役を果たす延長線上にあるものと解釈できる。第四の住民参加機会を保障するための条例策定は、まさしく 1)－③と同じであり、住民参加を保障する規則とシステムを構築していくことが重要であるといえる。

わが国の現行の都市計画手続きを定めた都市計画法が、時代の要請を受けて変更された 1968 年は、東京オリンピックを終えて大坂万国博覧会を迎える、まさしく高度経済成長の只中にあった。イケイケドンドンの社会の中で、都市計画は社会基盤の整備技術として機能し、多数の指定・施行が行われていった。都市計画審議会への報告・審議も多数あったろうし、都市計画の学識経験者（大学教授など）も少なく、何より都市計画審議会の構成員も審議内容を完全に理解していたわけではなかったろう。さらに、法律であるがゆえに全国一律の規定でもあったことにも起因し、都市計画審議会がセレモニー的なものに形骸化

していったのもやむを得ないかもしれない。都市計画法の改正を経て、基礎的自治体（市町村）に権限が降ろされ、審議会の設置が認められるようになったのが 21 世紀を目前にしてであったのは、新たな世紀を迎えて都市計画審議会の役割を見直すべきという暗喩とも受け止められる。

また、選挙の時のお願いばかりでめったに地元で見かけることのない地方議会議員が、住民の代弁者として地域の方向性を示したり、その責任を取る立場を期待されていないこともわが国の特徴であるといえよう。そのため都市計画手続きの中に積極的に議会を関係させることは困難である。行政（市役所、町役場、村役場）においては事務職と技術職の採用があるが、人口に応じて雇用人数が限定される村役場などでは住民の直接サービスを優先させるために、事務職採用が多く都市計画の専門職が居ない場合もある。行政に住民の牽引役として良好な都市計画に導いて欲しいという期待は、比較的大きな都市的土地利用が大半を占め、都市計画の専門的なノウハウを持つ市では条例を制定し都市計画手続き、都市計画を地域の実情に合わせていくことは可能と思われるが、小規模な非都市的土地利用が過半を占める村役場などでは、技術職員の不足もあって条例制定権限は「絵に描いた餅」ともなる懸念もある。

（新）都市計画法公布以降 36 年を経過した今日、住民の高学歴化、環境意識の高揚、税金使途の情報開示など、住民のまちづくりに対する意識は高まりつつある。住民たちは住んでいるまちを少しでも「良く」するという大方針に反対する者はまずいない。ただし、「良く」に対する意識や考え方が住民によって個々バラバラである。100%のコンセンサスをとることは難しいが、例えば「５分の４程度の賛成によって合意が取れたものと見なす」と条例に定め、少数の意見は尊重しつつも気がねすることなく、「決まったことは必ず実行する」という社会通念を少しずつでも形成していかなければならない。当然、都市および都市計画に要求される事項は時間とともに変化するので、「決まったこと」も常に見直しが必要であるが、行政が牽引役となって住民たちが積極的に関わって、自分たちで「決めたこと」を情報公開・発信を進め、都市計画審議会が専門的知識からアドバイスを与えつつ、「良好な」都市環境が実現されるような、都市計画の策定過程としていきたい。

注

1)東京都千代田区では１回の開催時間は、おおむね１～２時間程度（10～11 時、14～15 時程度の時間帯に設定し、実際は少し時間が延びて１時間半程度が実態）。都市計画審議会報償費は１時間程度の会議を想定して予算化されている。開催内容は、審議会では報告、審議の段階を踏むが、委員から意見が出るのは報告段階。審議はかなりの数をこなす場合もあるが、報告は各回２件程度。

2)条例：読売新聞 2003.2.8 号に「ことばのファイル」として次のようなユニークな解説が載った（一部省略した部分がある）。「言ってみりゃホームスチールだよ」と、石原慎太郎・東京都知事が導入時に語っていた東京都の銀行税は、東京高裁の判決でも地方税法違反で無効と宣告された。ヘッドスライディングをしたのに、本塁上でアウトの判定が下ったようなものだろう。大手銀行だけに課税されるから「銀行税」の名が付いた。都の外形標準課税条例に基づく法人事業税だった。◇条例は、課税から住民の権利・義務まで、地域の実態のあわせて自治体の議会が制定する法規だ。その内容も種類も自治体の個性が表れる。高知市はいま、まちづくりに向けた条例案を市議会に提案する準備を進めている。市と住民が一緒に地域づくりをしようという条例なので、名前を「まちづくり一緒にやろうや条例」にする。条例の前文も、市民が参加した策定委員会の提案を生かし、「このまちに住んじょって良かったと思えるようになりたいき」などと、土佐弁で表記するという。◇明治初期、反政府的な原論を政府が取りしまる「新聞紙条例」があつた。条例という言葉が、国の法令に使われた時もあったのだ。今は、都道府県、市町村、東京 23 区が自主的に定めるものになった。この権利を自治立法権として初めて保証したのは今の憲法からだ。ただ、当初は国の法令を補うものと考えられ、国が示したモデルをそのまま条例にするものも多かった。◇これを変えたのが 1969 年の東京都の公害防止条例だった。「東京に青い空を取り戻し、死んだ川や海をよみがえらせたい」当時の美濃部亮吉知事は都議会議場で演説した。この条例は、国の公害関連法では東京の公害を止められないとし、国より厳しい規制基準をつくり、規制対象も広げた。「上乗せ、横だし条例」と言われ、国の法令より進んだ内容だった。これにならう条例が各地に波及し、国が大気汚染防止法などを改正することへとつながった。◇条例は、時には国と摩擦を起こしながらも、国の政策を促してきたのである。以来、条例が国の法令に先駆けたものに、環境アセスメント条例や、情報公開条例などがある。◇中世イタリアの自治都市が制定した都市法を表すイタリア語にも、「条例」の訳語があてられる。この都市条例は、神聖ローマ皇帝の皇帝法とぶつかり、どちらが優先するか白熱した議論を交わした歴史がある。そう考えれば、銀行税も、内容の甘さを裁判所に厳しく指摘されたとはいえ、政府の税制議論も加速させたのだから、条例の歴史の本流の中にあるのかもしれない。

3)(財)日本システム開発研究所国土計画研究室作業「『都市計画』に関する地方自治の比較」よれば、日本では議員１人あたりの住民数は人口 50,000 人未満で 1,600 人にひとり、30～40 万人で 8,600 人にひとりという割合になる。ドイツでは人口 5,000 人未満で 250 人にひとり、10～20 万人で 2,500 人にひとり、フランスでは人口 3,500～5,000 人未満で 150 人にひとり、10～15 万人で 2,300 人にひとりという割合になる。単純に比較はできないが人口 10 万人程度の市町村では日本、ドイツ、フランスともに 2,300～2,500 人にひとりの議員が選出されることとなり、その割合はほとんど変わらない。むしろ、もっと小規模でドイツやフランスでよく見られる 5,000 人未満の市町村では、日本 1,600 人にひとり、ドイツ 250 人にひとり、フランス 150 人にひとりと７～10 倍もの格差となっている。

引用文献

1) 国道交通省都市・地域整備局都市計画課（2004.3）：事項別都市計画法規実務事典、第一法規、P.5736-5742
2) 荒秀、小髙剛（1998）：都市計画法規概説、信山社、P.38
3) 荒秀、小髙剛（1998）：都市計画法規概説、信山社、P.32-33
4) 荒秀、小髙剛（1998）：都市計画法規概説、信山社、P.36
5) 下河辺淳（2001.12.5）「国土行政計画考－第 10 回　都市行政のあり方」国土技術センター刊、P.13-14
6) 大田直史（2003）「第６章　土地利用規制まちづくり行政と住民参加」『住民参加のシステム改革』、日本評論社、P.116-118
7) 伊藤滋「第２章　ヨーロッパの都市計画から学ぶ」、宇沢弘文、國則守生、内山勝久（2003）：21 世紀の都市を考える―社会資本としての都市２―、東京大学出版会、P.47
8) 高村学人（2004）「フランスにおける近隣住区の機能とその制度化－都市計画における参加と訴訟の関係－」、日本法社会学会編『地域の法社会学』、有斐閣、P.71
9) 1999 年９月８日開催、建設省都市計画中央審議会基本政策部会・計画制度小委員会第 11 回会議配布資料（http://www.ai-gakkai.or.jp/cpij/gaiyou6.html）

［参考１］関連規定

１．（旧）都市計画法＜制定時＞
２．（旧）都市計画法＜廃止直前＞
３．（新）都市計画法＜抜粋－都市計画手続き関係のみ＞
４．都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令
５．（通達）市町村審議会の設置について

１．（旧）都市計画法＜制定時＞

大正８（1919）年４月５日 法律第36号

第一条　本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ亘リ施行スヘキモノヲ謂フ
第二条　前条ニ規定スル市ハ勅令ヲ以テ之ヲ指定ス其ノ市ノ都市計画区域ハ関係市町村及都市計画委員会ノ意見ヲ聞キ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ許可ヲ受クヘシ
第三条　都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画ノ委員会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ
第四条　都市計画委員会ノ組織、権限及費用ニ関スル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
第五条　都市計画事業ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ行政庁之ヲ執行ス
二　主務大臣特別ノ必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ル所ニ依リ行政庁ニ非サル者ヲシテ其ノ出願ニ依リ都市計画事業ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得
第六条　都市計画事業ノ執行ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ国、公共団体ヲ統轄スル行政庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ公共団体、行政庁ニ非サル者之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ者ノ負担トス
二　主務大臣必要ト認ムルトキハ勅令ノ定ル所ニ依リ都市計画事業ニ依リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前条ノ規定ニ依リ事業費ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得
第七条　主務大臣必要ト認ムルトキハ前条ノ規定ニ依リ事業費ノ最低限度ヲ定ムルコトヲ得
第八条　公共団体ハ第四条又ハ第六条ノ費用ニ充ツル為左ノ特別税ヲ賦課スルコトヲ得但シ府県費ヲ市ニ分賦スル場合ニ於テ市カ営業税、雑種税又ハ家屋税ヲ賦課スルトキハ主務大臣ノ許可ヲ受ケ其ノ税率ヲ定ムヘシ
一　地租割　地租百分ノ十二半以内
一　国税営業税割　営業税百分ノ十七以内
一　営業税、雑種税又ハ家屋税　各府県税十分ノ四以内
一　其ノ他勅令を以テ定ムルモノ
二　公共団体ハ内務大臣ノ許可ヲ得テ公共団体ノ他ノ収入中ヨリ第五条ノ費用ヲ補充スルコトヲ得
第九条　都市計画執行区域内ニ存スル国有河岸地ニシテ公共ノ用ニ供セサルモノハ第六条ノ費用ヲ負担スル公共団体ニ之ヲ下付スルコトヲ得
第十条　都市計画区域内ニ於テ市街地建築物法ニ依ル地域又ハ地区ノ指定変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ
二　都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地区ノ外土地ノ状況ニ依リ必要アリト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為特ニ地区ヲ指定スルコトヲ得
第十一条　第十六条第一項ノ土地ノ境域内又ハ前条第二項ノ規定ニ依リ指定スル地区内ニ於ケル建築物、土地ニ関スル工事又ハ権利ニ関スル制限ニシテ都市計画上必要ナルモノハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
第十二条　都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ其ノ宅地トシテノ利用ヲ増進スル為土地区画整理ヲ施行スルコトヲ得
二　前項ノ土地ノ区画整理ニ関シテハ本法ニ別段定アル場合ヲ除クノ外耕地整理法を準用ス
第十三条　都市計画トシテ内閣ノ認可ヲ受ケタル土地区画整理ハ認可後一年内二其ノ施行ニ着手スル者ナキ場合ニ於テハ公共団体ヲシテ都市計画事業トシテ之ヲ施行セシム
二　前項ノ規定二依リ公共団体ノ施行スル土地区画整理ニ付耕地整理法ヲ準用シ難キ事項ニ関シテハ勅令ヲ以テ必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得
第十四条　地方長官土地区画整理ノ設計ニ関スル認可ヲ為ス場合ニ於テハ主務大臣ノ認可テ受クヘシ
第十五条　土地区画整理ヲ施行シタル土地ノ地価ハ勅令ノ定ル所二依リ之ヲ定ム
第十六条　道路、広場、河川、港湾、公園其ノ他勅令ヲ以テ指定スル施設ニ関スル都市計画事業ニシテ内閣ノ認可ヲ受ケタ

ルモノニ必要ナル土地ハ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得

二　前項土地附近ノ土地ニシテ都市計画事業トシテノ建築敷地造成ニ必要ナルモノハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得

第十七条　土地区画整理ノ為又ハ衛生上若クハ保安上ノ必要ニ依ル建築物ノ整理ノ為必要アルトキハ建築物其ノ他ノ工作物ヲ収用スルコトヲ得

第十八条　前二条ノ規定ニ依ル土地収用又ハ使用ニ関シテハ本法ニ別段ノ定アル場合ヲ除クノ外土地収用法ヲ適用ス

二　前項ノ規定ニ依ル土地収用法ノ適用ニ付テハ前条ノ工作物ハ之ヲ土地ト看做ス

第十九条　第十六条又ハ第十七条ノ規定ニ依ル収用又ハ使用ニ付テハ第三条ノ規定ニ依ル都市計画ノ認可ヲ以テ土地収用法ニ依ル事業ノ認定ト看做ス

第二十条　土地収用法第二十二条第一項ノ協議調ハサル場合又ハ其ノ協議ヲ為スコト能ハサル場合ニ於テハ事業執行者ハ主務大臣ノ裁定テ求ムルコトヲ得

二　前項ノ場合ニ於テハ収用審査会ノ裁定テ求ムルコトヲ得ス

三　前二項ノ規定ハ損失ノ補償ノ協議ニ関シテハ之ヲ適用セス

第二十一条　第九条ノ規定ニ依リ下付ヲ受ケタル土地及第十六条第二項ノ規定ニ依リ収用シタル土地ノ処分及管理ニ関シテハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第二十二条　都市計画事業ニ依リ生シタル営造物ノ管理ニ付特ニ必要アルトキハ勅令ノ定ムルトコロニ依リ其ノ管理者ヲ定ム

第二十三条　行政執行法第五条及第六条ノ規定並之ニ基キテ発スル命令ハ本法若クハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ依リテ為ス処分ニ依リ行フヘキ作為又ハ不作為ヲ行政庁カ強制スル場合ニ之ヲ準用ス

第二十四条　本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ依リテ為ス処分ニ依リ私人ノ義務ニ属スル負担金其ノ他ノ費用ハ行政庁国税滞納処分ノ例ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得

二　前項ノ規定ニ依ル徴収金ノ先取特権ノ順位並其ノ追徴還付及時効ニ付テハ行政庁ノ統轄スル公共団体ノ徴収金ノ例ニ依ル

第二十五条　本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ規定シタル事項ニ付行政庁ノ為シタル処分ニ不服アル者ハ訴願スルコトヲ得

二　本法ニ依リ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得ル場合ニ於テハ主務大臣ニ訴願スルコトヲ得ス

第二十六条　本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ規定シタル事項ニ付行政庁ノ為シタル違法処分ニ因リ権利テ毀損セラレタリトスル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

附則

第二十七条　本法施行ノ時期ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第二十八条　東京市区改正条例、東京市区改正土地建物処分規則及大正七年法律第三十六号並ニ之ニ基キテ発シタル命令ハ之ヲ廃止ス

第二十九条　東京市区改正条例及東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又ハ準用ヲ受クル市ハ第二条ノ規定ニ依リ指定セラレタルモノト看做ス

第三十条　東京市区改正条例又ハ大正七年法律第三十六号ニ依リ内閣ノ認可ヲ受ケタル設計又ハ議定シタル事業ハ各本法ニヨリ内閣ノ認可ヲ受ケタル都市計画又ハ都市計画事業ト看做ス

第三十一条　東京市区改正条例、東京市区改正土地建物処分規則若ハ大正七年法律第三十六号又ハ之ニ基キテ発シタル命令ニ依リ為シタル処分ハ本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ抵触セサル限リ本法ニ依リ為シタル処分ト看做ス

第三十二条　東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又ハ準用ニ依リ行政庁ノ為シタル処分ニ関シテハ同規則第一条第二項乃至第四項ハ仍其ノ効力ヲ有ス

第三十三条　東京市区改正条例又ハ大正七年法律第三十六号大正七年勅令第百八十四号ニ依リ下付ヲ受ケタル官有ノ河岸地ハ其ノ下付ヲ受ケタル市ノ所有ニ属スル間地租ヲ免除ス但シ其ノ市ノ都市計画事業ノ終リタルトキハ此ノ限ニ在ラス

二　前項ノ河岸地ヨリ収入スル金額ハ其ノ市ノ都市計画事業ノ終ル迄之ヲ他ニ支出スルコトヲ得ス

三　第一項ノ河岸地ノ下付ヲ受ケタル市ハ之ヲ売却譲与スルコトヲ得ス但シ己ムヲ得サル場合ニ於テ都市計画審議会ノ議決ヲ経テ主務大臣ノ認可ヲ受ケタルトキハ此ノ限ニ在ラス

出典：渡辺俊一（1993）：「都市計画」の誕生、柏書房、PP. 269-271

※理解を助けるために項番号を付加した

２．（旧）都市計画法＜廃止直前＞

大正８（1919）年４月５日 法律第36号
最終改正　昭和41（1966）年 法律110 昭和44（1969）年６月14日 廃止
（都市計画法（昭和43年法律100）附則第２項第１号）

朕帝国議会ノ協賛ヲ経タル都市計画法ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

第一条　本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ亙リ施行スヘキモノヲ謂フ

第二条　都市計画区域ハ市又ハ前条ノ町村ノ区域ニ依リ主務大臣之ヲ決定ス

２　主務大臣必要アルト認ムルトキハ関係市町村及都市計画審議会ノ意見ヲ聞キ前項ノ区域ニ拘ラズ都市計画区域ヲ決定スルコトヲ得

第三条　都市計画、都市計画事業及毎年度実行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ

第四条　都市計画審議会ノ組織、権限及費用ニ関スル規定ハ政令ヲ以テ之ヲ定ム

第五条　都市計画及都市計画事業ハ政令ノ定ムル所ニ依リ行政庁之ヲ行フ

２　主務大臣特別ノ必要アリト認ムルトキハ政令ノ定ムル所ニ依リ行政庁ニ非サル者ヲシテ其ノ出願ニ依リ都市計画事業ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得

第六条　都市計画及都市計画事業ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ行フ場合ニ在リテハ国ノ負担トシ公共団体ヲ統轄スル行政庁之ヲ行フ場合ニ在リテハ其ノ公共団体ノ負担トシ前条第二項ノ規定ニ依リ行政庁ニ非サル者都市計画事業ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ事業ニ要スル費用ハ其ノ者ノ負担トス

２　主務大臣必要ト認ムルトキハ政令ノ定ムル所ニ依リ都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得

第六条ノ二　前項ノ規定ニ拘ラズ公共団体ヲ統轄スル行政庁ノ行フ重要ナル都市計画及ビ都市計画事業ニ要スル費用ハ政令ノ定ムル所ニ依リ国ニ於テ其ノ二分ノ一ヲ負担ス

第七条　主務大臣必要ト認ムルトキハ前条ノ規定ニ依リ公共団体ノ負担スヘキ毎年度ノ金額ノ最低限度ヲ定ムルコトヲ得

第八条　削除

第九条　都市計画区域内ニ存スル国有河岸地ニシテ公共ノ用ニ供セサルモノハ第六条ノ費用ヲ負担スル公共団体ニ之ヲ下付スルコトヲ得

第十条　都市計画区域内ニ於テ建築基準法ニ依ル地域、地区又ハ街区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ

２　都市計画区域内ニ於テハ建築基準法ニ依ル地域及地区ノ外土地ノ状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為特ニ地区ヲ指定スルコトヲ得

３　都市計画区域内ニ於テハ前項ノ場合ノ外港湾ノ管理運営ノ為臨港地区ヲ指定スルコトヲ得

４　都市計画区域内ニ於テハ古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法ニ依ル特別保存地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ

５　都市計画区域内ニ於テハ首都圏近郊緑地保全法ニ依ル近郊緑地特別保全地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ

６　都市計画区域内ニ於テハ流通業務市街地の整備に関する法律ニ依ル流通業務地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ

第十一条　第十六条第一項ノ土地ノ境域内又ハ前条第二項ノ規定ニ依リ指定スル地区内ニ於ケル建築物、土地ニ関スル工事又ハ権利ニ関スル制限ニシテ都市計画上必要ナルモノハ政令ヲ以テ之ヲ定ム

第十一条ノ二　都市計画トシテ内閣ノ認可ヲ受ケタル公園、緑地、広場若ハ流通業務団地ノ境域内又ハ第十二条ノ土地区画整理事業、第十三条第一項若ハ第二項ノ工業団地造成事業、第十四条ノ新住宅市街地開発事業若ハ第十六条第二項ノ建築敷地造成ニ関スル事業ヲ施行スベキコトニ付都市計画トシテ内閣ノ認可ヲ受ケタル区域内ニ於ケル建築物ニ関スル制限ニシテ都市計画上必要ナルモノハ政令ヲ以テ之ヲ定ム

第十二条　都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ公共ノ用ニ供スベキ施設ノ整備改善及宅地トシテノ利用ノ増進図ル為土地区画整理法ノ定ムル所ニ依リ土地区画整理事業ヲ施行スルコトヲ得

第十三条　都市計画区域内ニ於ケル工業市街地ヲ整備シ又ハ工業都市トシテ発展セシメルコトヲ適当トスル首都圏整備法第二条第四項ノ近郊整備地帯内又ハ同条第五項ノ都市開発区域内ノ土地ニ付テハ其ノ近郊整備地帯又ハ都市開発区域ノ整備発展ヲ図ル為首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域に関する法律ノ定ムル所ニ依リ工業団地造成事業ヲ施行スルコトヲ得

２　都市計画区域内ニ於ケル工業市街地ヲ整備シ又ハ工業都市トシテ開発スルコトヲ適当トスル近畿圏整備法第二条第四項ノ近郊整備地帯内又ハ同条第五項ノ都市開発区域内ノ土地ニ付テハ其ノ近郊整備地帯又ハ都市開発区域ノ整備開発ヲ図ル為近畿圏の近郊整備地帯及び都市開発区域に関する法律ノ定ムル所ニ依リ工業団地造成事

業ヲ施行スルコトヲ得
第十四条　都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ健全ナル住宅市街地ノ開発及居住環境ノ良好ナル住宅地ノ大規模ナル供給ヲ図ル為新住宅市街地開発法ノ定ムル所ニ依リ新住宅市街地開発事業ヲ施行スルコトヲ得
第十五条　削除
第十六条　道路、広場、河川、港湾、公園、緑地其ノ他政令ヲ以テ指定スル施設ニ関スル都市計画事業ニシテ内閣ノ認可ヲ受ケタルモノニ必要ナル土地ハ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得
2　前項土地附近ノ土地ニシテ都市計画事業トシテノ建築敷地造成ニ必要ナルモノハ法律ノ定ムル所ニ依リ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得
第十七条　衛生上又ハ保安上ノ必要ニ依ル建築物ノ整理ノ為必要アルトキハ建築物其ノ他ノ工作物ヲ収用スルコトヲ得
第十八条　前二条ノ規定ニ依ル収用又ハ使用ニ関シテハ本法ニ別段ノ定アル場合ヲ除クノ外土地収用法ヲ適用ス
2　前項ノ規定ニ依ル土地収用法ノ適用ニ付テハ前条ノ工作物ハ之ヲ土地ト看做ス
第十九条　第十六条又ハ第十七条ノ規定ニ依ル収用又ハ使用ニ付テハ第三条ノ規定ニ依ル都市計画事業ノ認可ヲ以テ土地収用法第二十条ノ規定ニヨリ建設大臣ノ為シタル事業ノ認定ト看做ス
第二十条　削除
第二十一条　第九条ノ規定ニ依リ下付ヲ受ケタル土地ノ処分及管理ニ関シテハ政令ヲ以テ之ヲ定ム
第二十二条　都市計画事業ニ依リ生シタル営造物ノ管理ニ付特ニ必要アルトキハ政令ノ定ムル所ニ依リ其ノ管理者ヲ定ム
第二十三条　削除
第二十四条　本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ依リテ為ス処分ニ依リ私人ノ義務ニ属スル負担金其ノ他ノ費用ハ行政庁国税滞納処分ノ例ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得
2　前項ノ規定ニ依ル徴収金ノ先取特権ノ順位ハ国税及地方税ニ次グモノトシ其ノ追徴還付及時効ニ付テハ行政庁ノ統轄スル公共団体ノ徴収金ノ例ニ依ル
第二十五条　削除
第二十六条　第六条第二項ノ規定ニ依ル処分ノ取消ノ訴ハ其ノ処分ニ付テノ異議申立又ハ審査請求ニ対スル決定又ハ裁決ヲ経タル後ニ非ザレバ之ヲ提起スルコトヲ得ズ
附則
第二十七条　本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
第二十八条　東京市区改正条例、東京市区改正土地建物処分規則及大正七年法律第三十六号並ニ之ニ基キテ発シタル命令ハ之ヲ廃止ス
第二十九条　東京市区改正条例及東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又ハ準用ヲ受クル市ハ第二条ノ規定ニ依リ指定セラレタルモノト看做ス
第三十条　東京市区改正条例又ハ大正七年法律第三十六号ニ依リ内閣ノ認可ヲ受ケタル設計又ハ議定シタル事業ハ各本法ニヨリ内閣ノ認可ヲ受ケタル都市計画又ハ都市計画事業ト看做ス
第三十一条　東京市区改正条例、東京市区改正土地建物処分規則若ハ大正七年法律第三十六号又ハ之ニ基キテ発シタル命令ニ依リ為シタル処分ハ本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ抵触セサル限リ本法ニ依リ為シタル処分ト看做ス
第三十二条　東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又ハ準用ニ依リ行政庁ノ為シタル処分ニ関シテハ同規則第一条第二項乃至第四項ハ仍其ノ効力ヲ有ス
第三十三条　東京市区改正条例又ハ大正七年法律第三十六号大正七年勅令第百八十四号ニ依リ下付ヲ受ケタル官有ノ河岸地ハ其ノ下付ヲ受ケタル市ノ所有ニ属スル間地租ヲ免除ス但シ其ノ市ノ都市計画事業ノ終リタルトキハ此ノ限ニ在ラス
2　前項ノ河岸地ヨリ収入スル金額ハ其ノ市ノ都市計画事業ノ終ル迄之ヲ他ニ支出スルコトヲ得ス
3　第一項ノ河岸地ノ下付ヲ受ケタル市ハ之ヲ売却譲与スルコトヲ得ス但シ己ムヲ得サル場合ニ於テ都市計画審議会ノ議決ヲ経テ主務大臣ノ認可ヲ受ケタルトキハ此ノ限ニ在ラス

出典：http://list.room.ne.jp/~lawtext/1919L036.html
※明らかな間違いについては修正した

３．（新）都市計画法＜抜粋ー都市計画手続き関係のみ＞

昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号
施行：昭和 44 年 6 月 14 日
最終改正：平成 15 年 6 月 20 日

第２節　都市計画の決定及び変更

（都市計画を定める者）

第 15 条　次に掲げる都市計画（準都市計画区域について定めるものを除く。）は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。

1. 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
2. 区域区分に関する都市計画
3. 都市再開発方針等に関する都市計画
4. 第８条第１項第４号の２、第９号から第 13 号まで及び第 16 号に掲げる地域地区（同項第９号に掲げる地区にあっては港湾法（昭和 25 年法律第 218 号）第２条第２項の重要港湾に係るものに、第８条第１項第 12 号に掲げる地区にあっては首都圏近郊緑地保全法（昭和 41 年法律第 101 号）第４条第２項第３号の近郊緑地特別保全地区及び近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和 42 年法律第 103 号）第６条第２項の近郊緑地特別保全地区に限る。）に関する都市計画
5. 一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき地域地区として政令で定めるもの又は一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき都市施設若しくは根幹的都市施設として政令で定めるものに関する都市計画
6. 市街地開発事業（政令で定める小規模な土地区画整理事業、市街地再開発事業及び住宅街区整備事業を除く。）に関する都市計画
7. 市街地開発事業等予定区域に関する都市計画

２　市町村の合併その他の理由により、前項第５号に該当する都市計画が同号に該当しないこととなったとき、又は同号に該当しない都市計画が同号に該当することとなったときは、当該都市計画は、それぞれ市町村又は都道府県が決定したものとみなす。

３　市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならない。

４　市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとする。

（都道府県の都市計画の案の作成）

第 15 条の２　市町村は、必要があると認めるときは、都道府県に対し、都道府県が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。

２　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、資料の提出その他必要な協力を求めることができる。

（公聴会の開催等）

第 16 条　都道府県又は市町村は、次項の規定による場合を除くのほか、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

２　都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について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政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

３　市町村は、前項の条例において、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。

（都市計画の案の縦覧等）

第 17 条　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、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、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、当該公告の日から２週間公衆の縦覧に供しなければならない。

２　前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあっては都道府県に、市町村の作成に係るものにあっては市町村に、意見書を提出することができる。

３　特定街区に関する都市計画の案については、政令で定める利害関係を有する者の同意を得なければならない。

４　遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画の案については、当該遊休土地転換利用促進地区内の土地に関する所有権又は地上権その他の政令で定める使用若しくは収益を目的とする権利を有する者の意見を聴かな

ければならない。

5　都市計画事業の施行予定者を定める都市計画の案については、当該施行予定者の同意を得なければならない。ただし、第12条の３第２項の規定の適用がある事項については、この限りでない。

（条例との関係）

第17条の２　前２条の規定は、都道府県又は市町村が、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（前２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を妨げるものではない。

（都道府県の都市計画の決定）

第18条　都道府県は、関係市町村の意見を聴き、かつ、都道府県都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。

2　都道府県は、前項の規定により都市計画の案を都道府県都市計画審議会に付議しようとするときは、第17条第２項の規定により提出された意見書の要旨を都道府県都市計画審議会に提出しなければならない。

3　都道府県は、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域その他の政令で定める都市計画区域に係る都市計画（政令で定める軽易なものを除く。）又は国の利害に重大な関係がある政令で定める都市計画の決定をしようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

4　国土交通大臣は、国の利害との調整を図る観点から、前項の協議を行うものとする。

（市町村の都市計画に関する基本的な方針）

第18条の２　市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定めるものとする。

2　市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

3　市町村は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県知事に通知しなければならない。

4　市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。

（市町村の都市計画の決定）

第19条　市町村は、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）の議を経て、都市計画を決定するものとする。

2　市町村は、前項の規定により都市計画の案を市町村都市計画審議会又は都道府県都市計画審議会に付議しようとするときは、第17条第２項の規定により提出された意見書の要旨を市町村都市計画審議会に提出しなければならない。

3　市町村は、都市計画区域について都市計画（区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあっては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。

4　都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。

5　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、あらかじめ、都道府県知事の意見を聴かなければならない。

6　都道府県知事は、都道府県が定め、又は青めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の意見の申出を行うものとする。

（都市計画の告示等）

第20条　都道府県又は市町村は、都市計画を決定したときは、その旨を告示し、かつ、都道府県にあっては国土交通大臣及び関係市町村長に、市町村にあっては国土交通大臣及び都道府県知事に、第14条第１項に規定する図書の写しを送付しなければならない。

2　都道府県知事及び市町村長は、国土交通省令で定めるところにより、前項の図書又はその写しを当該都道府県又は市町村の事務析において公衆の縦覧に供しなければならない。

3　都市計画は、第１項の規定による告示があつた日から、その効力を生ずる。

（都市計画の変更）

第21条　都道府県又は市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき、第６条第１項若しくは第３項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第13条第１項第18号に規定する政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要が明らかとなったとき、遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成さ

れたと認めるとき、その他都市計画を変更する必要か生じたときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない。

2　第17条から第18条まで、第19条及び前条の規定は、都市計画の変更（第17条、第18条第２項及び第３項並びに第19条第２項、第３項及び第５項の規定については、政令で定める軽易な変更を除く。）について準用する。この場合において、施行予定者を変更する都市計画の変更については、第17条第５項中「当該施行予定者」とあるのは、「変更前後の施行予定者」と読み替えるものとする。

（都市計画の決定等の提案）

第21条の２　都市計画区域又は準都市計画区域のうち、一体として整備し、開発し、又は保全すべき土地の区域としてふさわしい政令で定める規模以上の一団の土地の区域について、当該土地の所有権又は建物の所有を目的とする対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。以下「借地権」という。）を有する者（以下この条において「土地所有者等」という。）は、１人で、又は数人共同して、都道府県又は市町村に対し、都市計画（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに都市再開発方針等に関するものを除く。次項において同じ。）の決定又は変更をすることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る都市計画の素案を添えなければならない。

2　まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的として設立された特定非営利活動促進法（平成10年法律第７号）第２条第２項の特定非営利活動法人若しくは民法（明治29年法律第89号）第34条の法人又はこれらに準ずるものとして地方公共団体の条例で定める団体は、前項に規定する土地の区域について、都道府県又は市町村に対し、都市計画の決定又は変更をすることを提案することができる。同項後段の規定は、この場合について準用する。

3　前２項の規定による提案（以下「計画提案」という。）は、次に掲げるところに従って、国土交通省令で定めるところにより行うものとする。

1. 当該計画提案に係る都市計画の素案の内容が、第13条その他の法令の規定に基づく都市計画に関する基準に適合するものであること。
2. 当該計画提案に係る都市計画の素案の対象となる土地（国又は地方公共団体の所有している土地で公共施設の用に供されているものを除く。以下この号において同じ。）の区域内の土地所有者等の３分の２以上の同意（同意した者が所有するその区域内の土地の地積と同意した者が有する借地権の目的となっているその区域内の土地の地積の合計が、その区域内の土地の総地積と借地権の目的となっている土地の総地積との合計の３分の２以上となる場合に限る。）を得ていること。

（計画提案に対する都道府県又は市町村の判断等）

第21条の３　都道府県又は市町村は、計画提案が行われたときは、遅滞なく、計画提案を踏まえた都市計画（計画提案に係る都市計画の素案の内容の全部又は一部を実現することとなる都市計画をいう。以下同じ。）の決定又は変更をする必要があるかどうかを判断し、当該都市計画の決定又は変更をする必要があると認めるときは、その案を作成しなければならない。

（計画提案を踏まえた都市計画の案の都道府県都市計画審議会等への付議）

第21条の４　都道府県又は市町村は、計画提案を踏まえた都市計画（当該計画提案に係る都市計画の素案の内容の全部を実現するものを除く。）の決定又は変更をしようとする場合において、第18条第１項又は第19条第１項（これらの規定を第21条第２項において準用する場合を含む。）の規定により都市計画の案を都道府県都市計画審議会又は市町村都市計画審議会に付議しようとするときは、当該都市計画の案に併せて、当該計画提案に係る都市計画の素案を提出しなければならない。

（計画提案を踏まえた都市計画の決定等をしない場合にとるべき措置）

第21条の５　都道府県又は市町村は、計画提案を踏まえた都市計画の決定又は変更をする必要がないと判断したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を、当該計画提案をした者に通知しなければならない。

2　都道府県又は市町村は、前項の通知をしようとするときは、あらかじめ、都道府県都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれているときは、当該市町村都市計画審議会）に当該計画提案に係る都市計画の素案を提出してその意見を聴かなければならない。

（国土交通大臣の定める都市計画）

第22条　２以上の都府県の区域にわたる都市計画区域に係る都市計画は、国土交通大臣及び市町村が定めるものとする。この場合においては、第15条、第15条の２、第17条第１項及び第２項、第21条第１項、第21条の２第１項及び第２項並びに第21条の３中「都道府県」とあり、並びに第19条第３項及び第４項中「都道府県知事」とあるのは「国土交通大臣」と、第17条の２中「都道府県又は市町村」とあるのは「市町村」と、第18条第１項及び第２項中「都道府県は」とあるのは「国土交通大臣は」と、第20条第１項、第21条の４及び前条中「都道府県又は」とあるのは「国土交通大臣又は」と、第20条第１項中「都道府県にあっては国土交通大臣」

とあるのは「国土交通大臣にあっては関係都府県知事」とする。

2　国土交通大臣は、都府県が作成する案に基づいて都市計画を定めるものとする。

3　都府県の合併その他の理由により、２以上の都府県の区域にわたる都市計画区域が一の都府県の区域内の区域となり、又は一の都府県の区域内の都市計画区域が２以上の都府県の区域にわたることとなった場合における必要な経過措置については、政令で定める。

（他の行政機関等との調整等）

第 23 条　国土交通大臣が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（第６条の２第２項第２号に掲げる事項に限る。以下この条及び第 24 条第３項において同じ。）若しくは区域区分に関する都市計画を定め、若しくはその決定若しくは変更に同意しようとするとき、又は都道府県が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針若しくは区域区分に関する都市計画を定めようとするとき（国土交通大臣の同意を要するときを除く。）は、国土交通大臣又は都道府県は、あらかじめ、農林水産大臣に協議しなければならない。

2　国土交通大臣は、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針若しくは区域区分に関する都市計画を定め、又はその決定若しくは変更に同意しようとするときは、あらかじめ、経済産業大臣及び環境大臣の意見を聴かなければならない。

3　厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分並びに用途地域に関する都市計画に関し、国土交通大臣に意見を述べることができる。

4　臨港地区に関する都市計画は、港湾法第２条第１項の港湾管理者が申し出た案に基づいて定めるものとする。

5　国土交通大臣は、都市施設に関する都市計画を定め、又はその決定若しくは変更に同意しようとするときは、あらかじめ、当該都市施設の設置又は経営について、免許、許可、認可等の処分をする権限を有する国の行政機関の長に協議しなければならない。

6　国土交通大臣、都道府県又は市町村は、都市施設に関する都市計画又は都市施設に係る市街地開発事業等予定区域に関する都市計画を定めようとするときは、あらかじめ、当該都市施設を管理することとなる者その他政令で定める者に協議しなければならない。

7　市町村は、第 12 条の 11 の規定により地区整備計画において建築物等の建築又は建設の限界を定めようとするときは、あらかじめ、同条に規定する都市計画施設である道路を管理することとなる者に協議しなければならない。

出典：http://www.houko.com/00/01/S43/100.HTM

４．都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令

昭和44年２月６日政令第11号
最終改正：平成11年11月10日政令第352号

内閣は、都市計画法　（昭和43年法律第100号）第77条第３項の規定に基づき、この政令を制定する。

（趣旨）
第一条　都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会（以下「審議会」と総称する。）の組織及び運営の基準に関しては、この政令の定めるところによる。

（都道府県都市計画審議会の組織）
第二条　都道府県都市計画審議会を組織する委員は、学識経験のある者、市町村長を代表する者、都道府県の議会の議員及び市町村の議会の議長を代表する者につき、都道府県知事が任命するものとする。
２　都道府県知事は、前項に規定する者のほか、関係行政機関の職員のうちから、都道府県都市計画審議会を組織する委員を任命することができる。
３　前２項の規定により任命する委員の数は、11人以上35人以内とするものとする。
４　都道府県都市計画審議会に、特別の事項を調査審議させるため必要があるときは、臨時委員若干人を置くことができるものとする。
５　都道府県都市計画審議会に、専門の事項を調査させるため必要があるときは、専門委員若干人を置くことができるものとする。
６　臨時委員及び専門委員は、都道府県知事が任命するものとする。

（市町村都市計画審議会の組織）
第三条　市町村都市計画審議会を組織する委員は、学識経験のある者及び市町村の議会の議員につき、市町村長が任命するものとする。
２　市町村長は、前項に規定する者のほか、関係行政機関若しくは都道府県の職員又は当該市町村の住民のうちから、市町村都市計画審議会を組織する委員を任命することができる。
３　前２項の規定により任命する委員の数は、５人以上35人以内（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第１項 の指定都市にあっては、９人以上35人以内）とするものとする。
４　前条第４項から第６項までの規定は、市町村都市計画審議会について準用する。この場合において、同条第６項中「都道府県知事」とあるのは、「市町村長」と読み替えるものとする。

（会長）
第四条　審議会に会長を置くものとし、学識経験のある者につき任命された委員のうちから委員の選挙によってこれを定めるものとする。

（議事）
第五条　審議会は、委員及び議事に関係のある臨時委員の２分の１以上が出席しなければ会議を開くことができないものとする。
２　審議会の議事は、出席した委員及び議事に関係のある臨時委員の過半数をもつて決し、可否同数のときは、会長の決するところによるものとする。

（常務委員会）
第六条　審議会は、その権限に属する事項で軽易なものを処理するため常務委員会を置くことができるものとする。

附則抄
１　この政令は、都市計画法の施行の日から施行する。
２　都市計画審議会令（大正８年勅令第483号）は、廃止する。

附則（平成11年11月10日政令第352号）抄
（施行期日）
第一条　この政令は、平成12年４月１日から施行する。

※読みやすさに配慮し、条文中の数字については算用数字に改めた

５．（通達）市町村審議会の設置について

昭和44年８月13日事務連絡
平成12年廃止

建設省都市局都市計画課長から各都道府県知事宛
市町村審議会設置についてのおおむねの基準については、去る６月19日開催の全国都市計画主務課長会議における都市局長の施行通達（案）で示されたとおりであるが、未だ設置されていない市町村に対しては別添の構成人員割（案）及び標準条例（案）を参考として指導されるようお願いする。
（別添）

区分	委員数	内　訳		
		学識経験者	議会議員	関係職員
町村	10人	４人	４人	２人
人口30万人未満の市	10～15以内	４～５人	４～５人	２～５人
人口30万以上100万未満の市	15～20以内	５～７人	５～７人	５～６人
人口100万以上の市	20～25以内	７～８人	７～９人	６～８人

（市町村審議会の設置について）
（注）
一　右記人員割表には臨時委員を含まない。
二　市町村の関係職員にあっては、原則として部局長以上の職にある者であること。

○○市町都市計画審議会条例（案）

（設置）
第一条　都市計画行政の円滑な運営をはかるため、○○市町村都市計画審議会（以下「審議会」という。）を置く。
（所掌事務）
第二条　審議会は、市町村長の諮問に応じ次に掲げる事項について審議する。
一　本市町村が定める都市計画に関すること。
二　都市計画について本市町村が提出する意見に関すること。
三　その他市町村長が都市計画上必要と認める事項に関すること。
（組織）
第三条　審議会は、次に掲げる者につき、市町村長が任命する委員をもつて組織する。
一　学識経験のある者　○人以内
二　市町村議会の議員　○人以内
三　市町村の職員（市町村長を除く。）　○人以内
２　前項第一号につき任命される委員の任期は、○年とする。
３　委員は、再任されることができる。
（臨時委員）
第四条　審議会に、特別の事項を審議させるため必要があるときは、臨時委員若干人を置くことができる。
２　臨時委員は、市町村長が任命する。
３　臨時委員は、当該特別の事項に関する審議が終了したときは、解任されるものとする。（会長）
第五条　審議会に会長を置き、会長は、助役又は委員の互選により定める。
２　会長は、会務を総理する。
３　会長に事故があるときは、会長があらかじめ指名する委員がその職務を代理する。
（議事）
第六条　審議会は、委員及び議案に関係のある臨時委員の２分の１以上が出席しなければ会議を開くことができない。
２　審議会の議事は、出席した委員及び議案に関係のある臨時委員の過半数をもつて決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。
（幹事）
第七条　審議会に、審議会の庶務を処理するため幹事若干人を置く。
２　幹事は、市町村職員のうちから市町村長が任命する。
３　幹事は、会長の命を受け会務を処理する。
（庶務）
第八条　審議会の庶務は、○○において処理する。
（委任）
第九条　この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、市町村長が定める。
附則
この条例は、公布の日から施行する。

［参考２］

「都市の再構築のための
住民意識の改革・住民参加のまちづくり調査検討」について

日本大学理工学部
助教授　宇於﨑勝也

１．はじめに

「都市の再構築のための住民意識の改革・住民参加のまちづくり調査検討」は、平成10～11年度の２か年にわたって、当時の建設省都市局において、「都市計画における役割分担のあり方についても、今後、より住民に近い行政組織である市町村の役割を拡充するなど、住民参加に資する方向での制度改正が予定されている」という認識のもとで行われたものである。都道府県、都市計画区域内の市町村、都市計画区域外の市町村の３者を対象に、アンケート（平成11年４月実施）、ヒアリング等により、当時の都市計画手続きの実態を探っている。その結果は、平成12年３月時点で一応の取りまとめがなされている（以下「取りまとめ」という。）。

調査そのものは約５年前のものではあるが、今でも参考とすべき内容も多い。そのため、当時の担当者、国土交通省都市・地域整備局都市計画課等のご協力とご理解を得て、今後の都市計画とその手続きにおいて良好な住民参加を促進するための手がかりとすべく、住民参加や公聴会、都市計画審議会といった住民参加・意見発露につながる部分のデータを取り上げ、研究させていただくこととした。本稿の分析は、取りまとめと、保存されていた調査票の自由回答欄の記載内容に基づいて行った。

２．都道府県における都市計画の決定システムについて

（１）都市計画決定手続きに関する制度全体

都市計画の決定手続きに関する制度についての問題点として、47都道府県へのアンケートの答えは、「改善すべき事項あり」85%（40 都道府県）、「問題なし・無回答」15%（７都道府県）である。取りまとめにおいては、「住民参加、行政のアカウンタビリティ等の重要性が盛んに問われる社会状況の中で、都市計画の決定手続きに関する制度について、不十分であるまたは問題があると認識している地方自治体が大半である」と分析されている。

が、アンケート結果として（延べ回答数：75）、

1) 縦覧された都市計画の案に対して提出された意見書の処理手続きが不透明であり、意見書提出者が、提出した意見書がどのように取り扱われたかが不明である。（34.7%・26件）
2) 都市計画の案の作成段階等において住民意志を反映させるための手続きが不十分である。（25.3%・19件）
3) 公聴会等の開催について、義務づけがなされていない。（9.3%・７件）
4) 都市計画の案の公告、縦覧による住民への周知の方法が不十分である。（9.3%・７件）
5) 都市計画の案の縦覧期間および案に対する意見書提出期間が短い。（6.7%・５件）
6) その他（11.4%・11件）

があげられ、住民参加の視点で見たときの、都市計画法に規定された都市計画決定手続きの不備が指摘されている。

（2）都市計画審議会

現行の都市計画法において、行政担当者以外の都市計画の最終チェック機関は「都市計画審議会」である。都市計画審議会は、都道府県においては都市計画法によって設置することが義務づけられ、市町村においては都市計画法によって設置することができるとされている。なお、本調査が実施された当時は、昭和44年8月13日付「市町村審議会の設置について（建設省都市局都市計画課長から各都道府県知事あての事務連絡）」の基準に基づき、市町村の都市計画審議会は、地方自治法上の付属機関とし任意に設置されていた。また、一部の市町村では、条例において、都市計画審議会の設置を担保していた。

都道府県における都市計画審議会の組織構成は、最小委員数が 15 名とされているが、現状はおおむね20～35名の委員数となっており、34都道府県で25名以下となっている。委員は学識経験者、都道府県議会議員、市町村長の代表、市町村議会議長の代表、行政機関職員で構成され、平均的な配分は学識経験者7名、都道府県議会議員6名、市町村長の代表2名、市町村議会議長の代表2名、行政機関職員7名となっている（表1）。審議会の委員数、委員の分野、委員の配分については、9割程度の都道府県でいずれも適切と判断されている。

表1　都道府県都市計画審議会の委員構成数

単位:都道府県数

立場 委員数(名)	学識経験のある者	都道府県議会の議員	市町村の長	市町村議会の議長	行政機関の職員
1			6	7	
2			29	28	
3			10	10	
4		11			
5		4			1
6	3	20			6
7	25	0			28
8	11	7			10
9	4	2			1
10	2	1			
11	1	1			
12			1	1	
無回答	1	1	1	1	1
平均(名)	7.6	6.1	2.3	2.3	7.1

平成9年度の都市計画審議会の開催回数は、2～5回が94%（44都道府県）、6～9回が2件、無回答1件となっている。また、その各回の所要時間は、2時間未満38%（18件）、2～3時間49%（23件）、3～4時間9％（4件）、4～5時間2%（1件）、5時間以上0%（0件）、無回答1件となっている。

都市計画審議会において都市計画決定がなされた数は、「1」が2%（1件）、「2～5」が19%（9件）、「6～9」が13%（6件）、「10～19」が32%（15件）、「20以上」が32%（15件）、無回答が1件となっている。「111～200」といった極端に多い例も見られるが、再頻値は「16」となっている。なお、当時は、平成10年10月の都市計画法施行令の一部改正（政令331号）により「都道府県の都市計画は広域的、根幹的都市計画に限定される」こととなり、都道府県の都市計画決定数が減少することが見込まれていた。このため、平成9年の決定数にこの基準をあてはめた場合、決定数がどの程度減少するかについても同時に質問しており、5件程度の減少が見込まれるという結果であった。

都市計画審議会の公開、議事録の公開、情報公開条例の有無については、表2～4のようになっている。

表２　審議会の公開

審議会の公開	件	%
公開	13	28
非公開	24	51
一部公開	9	19
無回答	1	2
合計	47	100

表３　議事録の公開

議事録の公開		件	%
公開	委員氏名を含む	6	13
	氏名を隠して	17	36
	概要のみ	2	4
非公開		8	17
その他		13	28
無回答		1	2
合計		47	100

表４　情報公開条例の有無

単位:都道府県数

情報公開条例の有無	件	%
ある	18	38
ない	26	55
無回答	3	6
合計	47	100

（３）公聴会・説明会

公聴会･説明会の実施状況については､複数回答で「都市計画の種類によって決める」77%（47 都道府県中 36 件)、「個別に必要性を判断して行う」28%（13 件)、「必ず行う」15%（7 件）となっている。平成９年度の都市計画決定件数が 10～19 件 36%（17 件)、20 件以上 34%（16 件）あたりの頻度が高く、一方、同年の公聴会等の開催回数は 0 件 31%（15 件）､2～5 件 21%（10 件)、10～19 件 19%（９件）あたりが目立ち、両者の関係は強くないと考えられる。都市計画の種類は「区域区分に関するもの」97%（36 都道府県中 35 件)、「用途地域の見直し」72%（26 件）が多くなっている。

公聴会・説明会の説明者側の体制は、複数回答で「市町村の都市計画担当者」87%（47 都道府県中 41 件)、「都道府県の都市計画担当者」83%（39 件)、「事業予定者」40%（19 件）となっている。参加する市町村の担当者は２～５名の場合が最も多く､都道府県の担当者､事業予定者ともに2～5名の頻度が高い。参加者数は「50 人以上」28%（36 都道府県中 13 件)、「10～20 人」19%（9 件）とばらつきが大きい。

公聴会・説明会の「開催要領」が「ある」都道府県は 72%（34 件）で「ない」21%（10 件）を大きく上回った（無回答３件)。公聴会・説明会を開催する段階は３択で「公告及び案の縦覧前」「公告及び案の縦覧中」「公告及び案の縦覧後、都市計画地方審議会の議決前」を選択させている。「縦覧前」91%（43 件)、「縦覧中」2%（1 件)、「縦覧後」0%（0 件）となった（無回答３件)。

（４）公聴会・説明会～公告・縦覧

公聴会・説明会の開催以外に公告・縦覧の事前手続きとしてどのようなことを行っているかという問いには､「ワークショップの開催」0%（0 件）､「アンケート調査」2%（1 件)、「モニター調査」0%（0 件)、「特に行っていない」91%（43 件）となり､都道府県では住民に参加を促す仕組みが全く見られないことがわかる（無回答３件)。また、公告・縦覧以外の周知措置を複数回答で求めたところ、「パンフレット配布」11%（5 件)、「CATV・インターネット」4%（2 件）､「その他」43%（20 件)、「無回答」49%（23 件）となり､半数の都道府県が何もなされていない状況と推察される。「最初の公聴会・説明会の開催から公告･縦覧に移るための事前手続きに平均どの程度の時間がかかるか（最近３か年の例にもとづき）では、表５のように示すことができ、ほぼ４か月以上を要していることが明らかとなった。

表５　事前手続き期間の最長・最短・平均の回答数

単位:都道府県数

事前手続きの期間	最長	最短	平均
1か月未満	0	4	1
1～2か月	1	11	4
2～3か月	3	7	4
3～4か月	1	7	12
4か月以上	32	8	21
無回答	10	10	5
計	47	47	47

（5）公告・縦覧

縦覧に供された都市計画の案について意見書が提出された場合どのような措置を取っているかに対しては、「個別に回答する」８％（４件)、「主な意見をパンフレット等で紹介している」0%（0 件)、「特段の措置を取っていない」45%（21 件)、「その他」43%（20 件）、「無回答」2 件となっている。都市計画法に定められた縦覧期間についてどのように考えるかの意見では「適切」91%（43 件）で「短すぎる」と回答した１件は４週間程度が望ましいと回答を寄せた。残りの３件については無回答である。

（6）議会

議会の関与に関しては、「都市計画法の改正により、都市計画に係る事務は原則として自治事務となる予定です。これを受けて、都道府県が決定する都市計画について、議会に対してどのような対応を行う予定ですか」という質問を投げかけて回答を得ている。「議会に対しては一切説明を行わない」38%（18 件)、「重要な案件について協議会において事務局から説明を行う」4%（2 件)、「すべての案件について協議会において事務局から説明を行う」2%（1 件)、「重要な案件について議決案件としてではなく事務局から説明を行う」6%（3 件)、「すべての案件について議決案件としてではなく事務局から説明を行う」2%（1 件)、「重要な案件について委員会の議決を行っている」0%（0 件)、「すべての案件について委員会の議決を行っている」0%（0 件）「その他」43%（20 件)、無回答 2 件となった。都市計画およびその手続きについて議会の関与は古くからいわれているところではあるが、まだまだ議会が責任を負うシステムを構築するには遠い段階にあるといえよう。

３．都市計画区域内の市町村における都市計画の決定システムについて

（１）都市計画審議会

市町村における都市計画審議会の組織構成は、各市町村の状況によりばらつきがあるが、おおむね 10～15 名の委員数となっており、平均的な委員数は学識経験者 5 名、議会議員 5 名、行政機関職員 3 名となっている（表６）。審議会の委員数、委員の分野、委員の配分については 8 割以上の市町村でいずれも適切と判断されているが、不適切の理由としては、委員が多すぎる・少なすぎる、住民の参加や分野の拡大、議員や職員を減らすという意見が比較的多く見られた。

表６　市町村都市計画審議会の委員構成数(数値は自治体数)

単位：市町村数

立場 委員数(名)	学識経験者	議会議員	行政機関の職員
0	3	12	98
1	9	9	205
2	36	78	597
3	93	111	191
4	529	587	124
5	324	377	124
6	184	185	35
7	129	84	16
8	90	49	10
9	46	17	3
10	52	23	5
11	15	6	1
12	14	2	3
13	14	1	1
14	8	2	
15	4	4	2
16	2	1	
17	2		
18			
19	3	1	
20			
21以上	2		
無回答	22	32	166
平均(名)	5.5	4.8	2.6

市町村における都市計画審議会の公開、議事録の公開については、表７、８のようになっている。

表７　審議会の公開

審議会の公開	件	%
公開	256	16.2
非公開	1169	73.9
一部公開	84	5.3
無回答	72	4.6
合計	1581	100.0

表８　議事録の公開

単位:市町村数

議事録の公開		件	%
公開	委員氏名を含む	183	11.5
	氏名を隠して	97	6.1
	概要のみ	86	5.4
非公開		940	59.1
その他		210	13.2
無回答		74	4.7
合計		1590	100.0

（２）公聴会・説明会

公聴会･説明会の実施状況については､複数回答で「個別に必要性を判断して行う」49.5%（1828 市町村中 904 件)、「必ず行う」30.3%（553 件)、「都市計画の種類によって決める」8.3%（152 件)、「原則として行わない」6.1%（111 件)、「その他」10.5%（191 件)、無回答 49 件となっている。平成 9 年度の都市計画決定件数については、0 件 30.7%（561 件）､1 件 19.6%（359 件)、2～5 件 16.1%（295 件）と、ほとんどなしに等しい状況にある（無回答 517 件)。一方、同年の公聴会・説明会の開催回数は 0 件 30.5%（558 件）､1 件 12.5%（229 件)、2～5 件 9.7%（178 件）あたりが目立ち、無回答 815 件（44.6%）となっている。開催の必要性が個別に判断されて開催される公聴会・説明会も、都市計画決定もほとんどない状況下では、開催の頻度も高くないのが実態である。

公聴会・説明会の体制のうち、出席者については、回答が得られた 1828 市町村のうち、複数回答で、市町村の都市計画担当者が 76.8%（1403 件)、都道府県の担当者が 12.2%（223 件)、事業予定者が 17.2%（315 件）となっている。担当者の数については、それぞれ 2～5 名程度が多いようである。

公聴会・説明会の「開催要領」が「ある」市町村は 10.3%（189 件）で、「ない」84.7%（1548 件）が大きく上回っており（無回答 91 件)、都道府県とは逆転状況が見られる。

公聴会・説明会を開催する段階については３択の質問で、「公告及び案の縦覧前」、「公告及び案の縦覧中」、「公告及び案の縦覧後、都市計画地方審議会の議決前」からの選択となっている。その結果は、「縦覧前」80.0%（1462 件)、「縦覧中」2.3%（42 件)、「縦覧後」4.2%（77 件）となっている（無回答 17.9%・272 件)。

（３）公聴会・説明会～公告・縦覧

都市計画の案の縦覧以前に、住民意見を反映するために行われている事前手続きの具体例としてあげられたのは、「アンケート調査（122 件)」、「関係住民・利害関係者とのワークショップ・勉強会の実施（29 件)」、「関係住民・利害関係者への個別説明（16 件)」、「素案の事前配布（4 件)」である。都市計画法の都市計画策定手続きには規定されていないが、行政と住民の良好な関係を築き、住民の意見を取り入れるための、縦覧以前の意見収集は重要な取組みである。ドイツやフランスにおいてもできるだけ早期の段階で住民の意向、意見を収集するシステムが導入されており、この時点での意志の疎通と情報公開がその後の都市計画の流れをスムースに行うために必要である。市町村を対象とするアンケート回答数全体のわずか１割程度ではあるが、このような取組みが実際に行われていることは、良好な住民参加が行われる都市計画手続きの先駆けとも言えるものであろう。

公聴会・説明会の開催以外に公告・縦覧の事前手続きとしてどのようなことを行っているかという問いには、「ワークショップの開催」1.6%（30 件）、「アンケート調査」8.4%（154 件)、「モニター調査」０%（４件)、「特に行っていない」70.9%（1296 件）となり、市町村においても住民に参加を促す仕組みが積極的には図られていないことがわかる。

「最初の公聴会・説明会の開催から公告・縦覧に移るための事前手続きに平均どの程度の時間がかかるか（最近３か年の例にもとづき)」という質問に対しては、無回答が 52.1%と多く判断しにくい。しかし、「1 ヶ月未満」0.3%、「1～2 ヶ月」5.0%、「2～3 ヶ月」6.1%、「3～4 ヶ月」6.9%、「4 ヶ月以上」29.7%という回答から見ると、４か月以上を要することが多いことが明らかとなった。

（4）公告・縦覧

縦覧されたと都市計画の案に対して提出された意見書に対してどのように対応しているかを、都市計画区域を有する市町村の実態を見ると、４肢選択において、「個別に回答する」58.3%（601 件)、「特段の措置をしていない」38.4%（396 件)、「意見の概要をパンフレットで紹介する」1.9%（20 件)、「その他＝説明会を開催して意見書に対する見解を説明する」1.3%（13 件）となっている。

縦覧に供された都市計画の案について意見書が提出された場合どのような措置を取っているかに対しては、「個別に回答している」33.5%（613 件)、「主な意見についてパンフレット等で紹介している」1.3%（23 件)、「特段の措置を取っていない」25.4%（465 件)、「その他」30.0%（549 件）、「無回答」11.5%（210 件）となっている。都道府県に比べれば回答をしている例が多いが、7 割近くの市町村ではなんらリアクションがないものと推察される。

都市計画法に定められた縦覧期間についてどのように考えるかについては、「適切」92.5%（1691 件）で、「短すぎる」1.6%（30 件）のうち１～２週間が適切とした市町村が 21 件、「長すぎる」1.8%（32 件）のうち１週間未満が適切とした市町村が 26 件みられた。無回答は 4.1%（75 件）であり、都道府県の意識とともに、市町村においても、9 割は適切と判断していることが明らかとなった。

また、公告・縦覧以外の周知措置について、複数回答で尋ねたところ、「パンフレット配布」20.5%（374 件)、「CATV・インターネット」1.5%（28 件）、「その他」54.1%（989 件)、「無回答」32.4%（592 件）という結果となっており、8 割程度の市町村では何も実施されていない状況と推察される。

（5）議会

都市計画に関する事務は、2000 年より原則として自治事務となっており、これを受けて議会の関与が行われる可能性がある。調査時点での議会との関係については表９のように考えられていた。議決を伴う回答は少なく、何らかの形で説明をするが 75.9%（1388 件）で、一切説明しない 8.3%（151 件）を大きく上回った。

表９　市町村における都市計画の議会関与の予定(数値は自治体数)

単位：市町村数

回答項目＼項目	件	%
議会に対しては一切説明を行わない。	151	7.7
重要な案件について、協議会において事務局からの説明を行う。	491	25.0
全ての案件について、協議会において事務局からの説明を行う。	345	17.6
重要な案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行っている。	216	11.0
全ての案件について、委員会において議決案件としてではなく、事務局からの説明のみを行う。	336	17.1
重要な案件について委員会の議決を行っている。	29	1.5
全ての案件について委員会の議決を行っている。	66	3.4
その他	208	10.6
無回答	121	6.2
合計	1963	100.0

４．都市計画制度全般に対する自由意見について

都市計画制度に対する自由意見は多くの自治体から寄せられており、住民参加に関わる公聴会、都市計画審議会、議会に対しての意見も多数含まれる。

そこで、当時の担当者、国土交通省都市・地域整備局都市計画課等のご協力とご理解を得て、保存されていた調査票から、自由記入欄を再整理した。なお、本作業は財団法人日本システム開発研究所国土計画研究室によっている。

表 10　都市計画制度全般に対する自由意見（都市計画決定手続きの運用状況等に関する調査票より）

※提出された地方公共団体が特定できるような表現は削除している。

問：　その他、都市計画制度全般に対する意見を自由に記入して下さい。

【県】

新法になってから 30 年がたち、規制緩和、地域分権化の流れの中で現在、都市計画法そのもののあり方が問われている。そこで以下の点が今後の論点と考える。 1．線引き制度中心とした法体系を抜本的に見直し、都市マス等都市の将来像を示すマスタープランを中心に位置づけた法体系の見直しを行うべき。 2．手続きフローにおいて、住民の参加をもっと充実させていくことが必要。 3．用途白地の土地利用コントロールは困難な現状であるが、都市計画区域外も含めて、他関係部局を統合して、一体化した土地利用規制が必要。 4．開発行為について、規制緩和の流れの中で、線引き制度を担保する手段として、その果たす役割が益々重要となってくると考えられるが、現在の法体系の中では、規制を行いながらも充分にそれを担保できるものとは必ずしもなっていない。また、通達に依存しすぎているきらいがある。したがって、法そのもので対応できるように、整備する必要がある。
1．県決定の原案作成事務について 都市計画の自治事務化と市町村との分担明確化の中で、県決定の都市計画についてその原案は市町村において作成するとされていた昭和 44 年通達を見直す必要があると考えられ、県決定の都市計画の原案作成については、県事業としての有無にかかわらず、県として主体的に関与することを検討する必要がある。 2．市町村審議会の法定化について 都市計画法の改正により、市町村審議会の法定化については必置とされないとのことである。これにより、従来どおり市町村決定の都市計画が県都市計画地方審議会への附議とされていることが予想されるため、自治事務との関連から県の関与のあり方を以下の点について明確にする必要がある。 ①合意を要する事前協議か、従来どおり承認か ②同時に都市計画決定する県知事決定との関わり方 3．縦覧期間及び意見書の提出期間について 環境影響評価法（アセス法）の施行に伴い、都市施設等を計画決定する場合は都市計画特例で環境影響評価の手続きを行うこととなるが、この場合、アセス法により都市計画案の縦覧は１ヶ月間、意見書の提出期間は縦覧期間満了の日の翌日から２週間とされている。このアセス法の施行に伴い、県アセス条例の制定を検討しているが、条例により都市計画法第 17 条の特例規定を定めることができないから、法対象事業と条例対象事業により差異が生ずることとなる。また、近年、決定内容も含め多様化していることから、アセス法の縦覧期間、提出期間と同様にする必要があると思われる。
市町村都市計画審議会の法定化等に対して、市町村における都市計画の審議が充分に行える、または手続きが円滑にはかれるような組織体制の確立が必要と考える。
地方分権の推進に伴い、住民に最も近い立場にある市町村の役割が重要となってきており、都市計画の決定に際しても、地域ごとの課題に応じた整備方針や望ましい都市の将来ビジョン等を具体的にかつ総合的に定めて、明確に示すことを求められている。それには、各市町村の創意工夫の基に住民の意見を充分反映させて、行政と住民が共有できる計画とする必要がある。そのため、住民参加の制度の制定とあわせて、それらの制度の啓発事業や都市計画マスタープラン策定のための住民活動等に対する行政的な助成措置の創設が必要と思われる。
道路に係わる都市計画決定について、既決定道路の変更時における決定者や大臣認可の要否の区分を従前の幅員基準にもよることとする経過措置が示されたが、道路についてその規模が根幹的なもの、軽易なものかどっちかの判断基準が従来の幅員に代り、「車線の数」となったこと、地方分権推進計画にそって、市町村決定の範囲が拡大されたことなどから、幅員の変更を伴わず形式的な「車線の数」を決定する場合は、「法 15 条第 2 項とみなし規定」を適用して、決定権者を区分する方がより適切ではないかと思う。

1．優良田園住宅制度の創設や開発許可基準の緩和等により、市街化調整区域における開発が容易になっており、線引き制度の趣旨があいまいになりつつあると思います。
2．生産緑地の変更等実質更新となる都市計画の変更手続きの見直しを検討してほしい。
3．都決してある都市施設で長期整備が進んでいない又はできないものについて、見直し手続きや廃止が容易となるように、検討してほしい。
4．市街化区域か、調整区域かという２種の区分では実態に合わない。
例えば、
①積極的に市街化する区域
②市街化を誘導する区域
③市街化を許容する区域
④市街化を認めない
等段階的な土地利用制度はどうか。
5．都市施設で道路の変更について、「車線の数」を定めることとなり、「軽易な変更」に該当する都市計画の変更が当面の間なくなってしまった。したがって、今回の都市計画制度の改正により、実質的に事務量が増大している。

現在の都市計画区域の指定要件は市街地形成を前提としたものであるが、市街地が形成されていない山間部の町村においても産業廃棄物処理施設建設等の問題が生じており、都市計画を導入し無秩序な開発等の適切な規制誘導を行う必要がある。そこで、山間部の町村等市街地の形成されていない都市においても、都市計画区域を指定できる要件緩和を行ってほしい。
また、線引き制度についてであるが、線引き制度は、無秩序な開発を抑制してきたと言う点で評価すべきであり、制度として堅持すべきである。しかしながら、市街化調整区域での開発は、その規制の緩和や地区計画等により許可対象の拡大が行われ、さらに制度の廃止を含む改正が都市計画中央審議会で検討されているようであるが、市街化調整区域を、保全すべき区域と将来市街化を図るべきであるが当面開発を規制することが大原則であるという原点に戻って議論されるべきである。もし、制度改正が行われるなら、他の制度により保全すべき区域を担保する必要がある。この場合、個人の財産に対する制限を加えるものであるから、制度としては、これまでどおり全国一律に適用し、大都市、中小都市等により区分すべきではない。さらに線引き制度を堅持すべきではないとすれば、これに変わる手法として例えば、建蔽率、容積率、用途規制等により、超低密度で自然環境等の保護を図れるような新たな用途地域制度等の設定を考慮していただきたい。

用途地域が細分化されすぎており、住民にとってわかりにくいものとなっている。特別用途地区や地区計画を活用すれば12種類の用途地域を減らすことができるのではないか。

【市区町村】

地方分権を踏まえた都市計画制度のあり方を考えるとき、以下のような課題があり、それらを慎重に検討、解決したうえでの、制度の見直しが肝要と考える。
○首長、議員、職員、住民の都市計画に対する共通認識の確立
○地域の実情に応じた、公聴会･説明会に代わる、住民参加システムの構築
○住民参加・情報公開に耐えられる都市計画決定工程のシステム化
○個人企業の有益性に左右された都市計画行政に陥らないよう、各自治体の普遍偏的なまちづくりに対する理念が必要

平成10年10月の都市計画法施行令の改正によって、市町村が定める都市計画の範囲が拡大（施行期日H10.11.20）されたが、都市計画決定の手続きは従前通りのようである。
都市計画の決定の手続きについても、先の中央審議会の答申に基づき、市町村が定める都市計画については、都道府県と合意（又は同意）を必要とする事前協議を行ったうえ、市町村の審議会の議を経て都市計画の決定を行う（県の審議会の議は不要とする）こととし、事前協議については、調整事項を明確化し、後見的関与を排除すべきと考える。（市町村が定める都市計画の範囲の拡大と市町村への実質的な決定権限の移譲をセットで行う必要がある）

都市計画法が改正され、平成10年11月に施行されました。都市計画における地方分権の推進も盛りこまれており（市町村が定める都市計画の範囲拡大）、大変評価できるものです。

1990年代後半の区画指定以後、都市計画決定案件がありませんので決定手続きは未だ行われておりません。

当町のような小さな町では、都市計画による制限ばかりがめだって、メリットがはっきりつかめないでいるのが現状である。

都市計画決定手続き簡略化

地区計画はまちづくりを進める上で有効な手法ではあるが、100%近い住民の同意を得ることは実際上は不可能に近い。ある程度（2/3の80%以上）の同意があれば議会の議決で都市計画決定ができるような改正が望まれる。

都市計画法は、改正を行いながらより詳細で個別具体的なものとなってきており、そのこと自体は市民に分かりやすい方向としてよいことだと思います。 社会経済状況の変化や市民ニーズなどから変化を求められたものですが、まちづくりの基本的なルールを定めることから、行政側が市民のまちづくりに入り込みすぎ（地区計画など）詳細なまちづくり計画としながらまちづくりの道具として利用する結果になってしまっているのでは。 都市計画の基本的なスタンスを整理し、行政側の行うもの、市民と行政が協力し合うもの、市民どうしで協力し合うものときちんと整理する時期にきていると考えます。
なるべく早い段階での制度改正に対する説明会等を実施していただきたい。
次の事項について、問題として考えております。 ○制度的には市決定の都市計画案件について、都市計画地方審議会の議を経ることが廃止される見通しですが、知事承認に当たって事前協議の性格付けの中に知事承認的な意味が含まれるとすれば改正の意義が希薄になる。 ○生産緑地制度については、平成４年指定後約７年間を経ているが、制度的な問題点が頻出している。 ○国による高規格道路や河川改修事業に伴う収用移転が行われているが、現状では都市計画サイド、農政サイド共に制度がかけられず、市街化調整区域への移転が多く見られ、都市計画的に問題が生じている。 ○特定区域においては、大臣許可を要する知事決定案件が多すぎるため、都市計画決定手続きを複雑にしている。
地方分権を推進する中で、国、県、市町村の役割分担を更に明確化した中で、より一層の市町村権限拡充を図っていただきたい。
住民の都市生活基盤向上の上でも必要な制限であり、その決定や変更は個々の権利を規制するので、その扱いは慎重にしなければならない。 本制度の適用は、当然住民と密接な関係にある市町村が行うべきものと考えるが、一旦その意思が確定した場合は迅速かつ円滑に施行されるべきと考えます。
現在の都市計画の趣旨が大都市を中心に考えられているように思われ、小さな市町村においては現実にそくしていない法律であると思われる。
都市計画審議会（市町村）の専門性をより高めるための何らかの方策が必要と思います。
当市は1970年代後半に都市計画区域を指定し、1990年代後半に用途地域を決定したところですが、都市施設に関する都市計画が定められていない。（一部　総合公園は1980年代前半に決定） 今後、道路、下水道等の、都市計画を決定する予定ですが、手続きを進める中で、説明会、公聴会等住民周知措置が大変重要であると考えています。 用途地域を決定する際に、これらの周知措置を講じたにもかかわらず、住民の関心はとても低く、ＰＲ不足かもしれませんが、決定したことを知らない住民が多いようです。 今後、住民周知措置を充実させるため、他市町村ではどのような方法で周知を図っているのか御教示願いたいと思います（今回の調査結果等を配布していただければ幸いと存じます。）。よろしくお願いします。
未線引き都市計画区域では現行法では用途地域以外での地区計画が決定できないが、地区計画を活用して良好な住環境の形成を図れればと考えられる地区があるので、未線引き都市計画区域まで範囲を広げてほしい。
今回改正される都市計画法の第19条第３項に明記されている[あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない」とありますが、どのような形で協議し、同意を得ることになるのか、その指針があれば公表していただきたい。
都市計画道路の場合、1960年代前半に決定してから35年以上経過している。整備が進んでいないのは市の力不足といえるが、社会状勢が変化していく中、特にバブル崩壊、時のアセスの考えなど本当に必要なものなのかと市民の中に疑問の声がある。いずれ都市計画そのものの変更の要望も上がらないとも限らない。 市民参加の制度が進んでいく中で、行政としても意見を取り入れていくこととなっていくことを考えると、既存の都市計画の見直しを行う時期もいずれ訪れると思う。
○軽易の都市計画の変更については、都市計画審議会への付議･承認を省略するなどの改善してほしい。（例：法の改正に伴う条･項・号の変更のみなど） ○都市計画決定手続き～都市計画決定までの期間、策定事務（図書等の作成）の合理化を。 ○基礎的自治体のまちづくりの方針･考え方が最大限尊重されるシステムの確立を。

１．市への事務引継ぎに伴うマニュアルの作成、説明会の開催、研修等の手法について
　権限委譲に関わる事務処理方法や事務に対する都道府県の関与について、はやい段階において明確化していただきたい。また、市町村の規模、組織体制に応じたマニュアルによる説明会及び研修会等の開催を希望します。
２．事務移管に伴う都道府県の市に対する人的支援について
　移管事務を適切に執行するため、都道府県のもつ都市計画ノウハウ及び技術的助言をいただきたい。
３．事務移管に伴う財政的な都の支援について
　実質的に新規事業となることから、所要財源に対する手当て（措置）を願いたい。
４．事務移管に伴うデータの移管にかかる電算等の開発費用や初年度備品等の支援について
　現段階においてありません。
５．条例・規則等に関する情報提供について
　市民の権利義務に密接にかかわる事項に関して、審査審議を行う審議会においては、今後、適切な手続きを保証するという観点から法令での位置付けが必要と考えられるものですが、市における総合的な政策決定を尊重願いたいことから、できる限り弾力的な組織の位置付けが可能となるよう配慮いただきたい。

審議会や議事録の公開について、区市町村審議会の法定化に合わせ、何らかの考え方や基準等が国等から示されればありがたいと考えています。

市町村において定める都市計画については都道府県知事の承認を廃止し、合意を必要とする事前協議となるが、協議方法等によっては承認と違いがなく、地方分権とはなっていないと思われる。

○事業者が相当長期間見込まれない計画や事業化の見通しが立たない計画に関わる都市計画制限にどのように対応すべきか（制限をどのように緩和するか、あるいは計画そのものを現実に即しているかに見直していくのか）。
○路線敷式の用途地域指定は、計画道路の事業完了時点以降に実施される場合がほとんどであるが、事業への協力体制をより確実なものとするために協力者への特別な取り扱い（新用途地域の事前適用など）を可能とすべきと考える。
○相続税猶予を受けている人の協力を得やすくするためには、都市計画事業に協力する場合の税制上の特別な取り扱いが必要であると考える。

今回の都市計画法の改正により、市町村の都市計画決定に際し、知事承認の手続きがなくなり、事前協議での同意が必要になったが、この事前協議の期間、書類様式について手続きの簡素化及び迅速化が図れればと思います。

地域の実情に合った都市計画制度の必要性が求められてきており、国の基準による一元化は困難な状況となってきており、一層の複雑、専門化が進むものと考えられる。国においても、柔軟な制度の検討や規制の緩和が求められるものである。

本町では1970年代前半に用途地域を決定しているが、近年の土地利用の様変わりにより、現状と異なってきている。
農政サイドとの調整、都市計画税の問題等の障害があり困難であるが、例えば10年に1度大規模な見直しができるような法改正にならないか。
線引き制度の抜本的見直しについて
地方都市において、市街化調整区域に宅地化意向がある理由は、地価の安さ、営農意欲の減退といった私的な理由と思われる。
線引き制度の廃止、縮小が行われた場合、地方都市については線引きが廃止されることが予想され、次のような問題が発生すると思われる。
　１．スプロール化
　２．公共施設整備のための非効率的な投資
　３．地価上昇による旧市街化調整区域の土地利用需要減少
　４．農業離れの加速
このため、市街化区域編入の弾力化（関係機関協議の簡素化（面的整備完了地区の関係機関協議の簡素化等））や地区計画制度の充実など、計画的な市街地建設に視点を置いて検討していただきたい。

都市計画法の見直しにより、今後、都市計画の決定等市町村の行う都市計画に関する事務及び役割は一層重要性を増すものと思われる。しかし、都市計画の案を策定するに当たっては、都市計画については相当程度の知識と技術が必要であると考えられる。そのような中で、市町村の決定する都市計画については、基本的には県との事前協議は行なわれるものと思われるが、一部都市計画については県との調整が必要でないものも存すると考えられるが、それについてもやはり県の指導・助言をいただければ、市町村のみで策定する都市計画よりも一層より良い計画が策定できるものと思うので、今後とも都市計画の策定に当たっては、何らかの形で県との関わりについて考慮していただきたい。

都市計画決定が自治事務となることで、都市計画行政運営に関して自治体に権限が委譲され、地方分権化が進むことになる。しかし、地方の受け皿体制が整備されるまでには程遠い。行政も審議会もしかりである。特に審議会を含む、住民サイドに都市計画に対する関心、意識が当然のことながら低過ぎるというのが懸念される。これは、多くの自治体で抱える課題であろう。
こうした根本的な課題を克服するためには、住民が参加してまちづくりを推進するという視点に立った制度づくりが求められてくると言えよう。地方分権を地方分権たらしめる重要な要因の一つに「住民発意」が想定されたことからも、求められる課題となって来るはずである。

本市の都市計画審議会については、ほぼ通達に示される標準条例に基づき運営されてきました。そこで、知事決定、市町村決定に拘られず、本市域内の都市計画決定案件について付属機関としての意見を頂いてきたところです。
一方、都市計画地方審議会については、法第18条第１項及び法第19条第３項の規定に基づき議決機関としての役割を果たしてきたものと考えられます（名称を含め、むしろ［審査会」として機能してきたと感じます。）。
今回の法改正で、市町村審議会が法定化され、市決定の都市計画決定案件が「議を経る」こととなると、本市の都市計画審議会の機能、役割、性格が変わることとなり、条例、規則の改正、運営方法等について検討を加える必要があります。また、さらに具体的には、これまで知事決定、市町村決定ともに審議頂いてきた経過から、市民参加の観点からも、引き続き県決定の案件についても審議頂く必要があると考えられます。
以上から、議決を頂く市決定案件と、意見を頂く県決定案件を、ある場合には同時に取り扱っていかなければならない必要が生じるものと考えられ、運営等についてなかなか難しいものがあると認識しております。

線引き都市計画区域では、都市計画の趣旨からどうしても市街化区域に焦点がおかれてしまうが、地方の市町村では調整区域のエリアが大きい。高齢化、少子化を考えていくと、地域の活性化が薄れてしまうことが予想される。段階的に調整区域への地区計画の導入や優良田園制度のように緩和の方向であるが、更に線引きが義務付けられている都市計画区域でも、その他地域の現状と将来像を見極めた変更・廃止等の検討も必要なのでは。

調整区域内や無指定区域での集落地域整備法の活用拡大や補助制度の拡大

○市街化を抑制しようとする地域については、行政法上の強い規制が働いているが、整備を促進すべき区域については、私権のみが強調され、整備促進に関する行政上の強制が行われないため、面的にも時系列的にも恣意的な土地利用が行われている。市街化を促進すべき地区の全ての未利用地については、一定期間を定めて都市的土地利用を促進するための勧告等の措置を行うべきである。そういった措置を行った上で計画的な土地利用を促進すべきである。
○都市計画決定に関する施設については、収用対象事業として、収用裁決の簡素化を図るべきである。
○ゴミ処理場、産廃処理場まで市町村決定でよいのか。

線引き制度が制定されてから約30年が経過しようとしている中で、社会的背景が当時とは大きく変容している。このような状況下で、市街化区域と市街化調整区域の２つの区分で都市のコントロールを行おうとするには無理がきていると思われる。特に、地方の小都市においては、農林サイドとの関係も大きく関与しており、現在の大きな都市を主として想定していると思われる。都市側からの一方的な制度では、もはや、まちづくりは困難となっている。真の意味で都市計画を考えていかないと、調整区域内の集落は過疎や高齢化等により、地域社会ともども崩壊していくことになると思われる。その意味で、今、都市と農林が一体となった新しい制度や体制作りが必要と思われる。特に地方では。

○市町村決定案件において、同意付協議の役割を低減してもらいたい。
○地方分権、規制緩和が進むなかで、市町村における権限をもたせてもらいたい。

法改正に伴い都市計画決定権の拡大は、地方自治の独立即ち個性あるまちづくりを可能にしてくれるが、実践する執行体制が心もとない状況下、専門性を有する都市計画の事務処理をするには豊かな経験の専門職員等が必要とされ、力のある自治体になるには、まだまだ時間と人材が不足していることを痛感する。

市町村都市計画マスタープラン策定における考え方について
①優良田園住宅の建設の促進に関する法律
市街化調整区域は「市街化を抑制する区域」としているが、市街化調整区域における優良田園住宅の認定は、市街化調整区域を市街化させるものと考える。
このことから、優良田園住宅については、都市計画マスタープランの策定において、市街化調整区域における「整・開・保」の中で、計画的な土地利用がされるよう位置づけるべきであると考えているが、問題ないか？
また、「優良田園住宅」の誘導においては、将来的に市街化区域への編入を考慮した対応をすべきか？（市街化区域の縁辺部において、申請が一点集中し、市街地の形成を想定した場合）ご教示願いたい。
②住民意向の反映について
都計法第18条の２第１項において、「住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」としているが、そのレベルについてご教示願いたい。
○適切な住民意見の収集方法について
※現在、都市マス策定（策定中）における市町村の住民意見の収集方法については、
１．アンケートのみ
２．説明会（ワークショップ含む）
３．地域住民による勉強会
４．学生（児童）によるまちづくり探検隊
など、様々である。ついては、法でいう「住民の意見」とはどうあるべきか？
○意見の反映方法について
１．行政（財政面）として、実行が危ぶまれる計画においても住民意見として都市マスにおいて反映すべきか？（担保性がない）
２．住民意見を反映するタイミングについて
素案の段階から、公聴会・説明会等を開催し、検討するべきか？

市町村審議会の法定化に伴い、現行の都市計画地方審議会並みの機能を付加する考えであるが、町村においては、年１回の案件すらないところもあり、事務局の体制などその対応について不安な点があります。このようなことを踏まえ、国、県等のバックアップは充分に行われるのでしょうか。充分な検討をお願いします。
市町村都市計画審議会の法施行平成 12 年 4 月までに、市町村都市計画課と充分な協議・調整が必要と思われる。
本都市計画区域は、1970 年代前半に行政区域全域を指定しておりますが、それに先立ち、その前年に一部の行政区域を山村振興法による振興山村に指定しております。その後、指定の 2 年後に線引き指定都市に指定され、未線引き状態で現在に至っております。近年、山村部の過疎化が著しく、人口対策として都市人口との交流等の施策が不可欠なものとなってまいりました。しかしながら、線引きを行いますと、振興山村地域が調整区域となり、過疎化がさらに進展してしまうこととなってしまいます。そこで、都市計画区域の変更を現状に対応して柔軟に行うことができるようにしていただきたい。又は、都市計画法第７条において、線引きも他の都市計画（地域地区、都市施設等）と同様に定めることができるとしていただきたい。
バブル期に都市計画決定された施設等は、現在の景気低迷期では着工する予定すらたたないのが現状である。このような状況下で、事業の実施を検討するとき、事業費の低減は大きな要因となる、経済性だけでは計画の見直しの理由には該当しないかもしれないが、弱小町村では大変重要な事項である。決定された施設の機能が損なわれず、地権者の同意が得られれば問題ないのでは。都市計画決定された施設の事業の実現を目指すにあたり、都市計画決定の見直し条件の緩和が必要と考える。
都市計画制度の全般にかかわることであると考えられますが、現在の社会的な情勢により、地域住民の意見反映措置が大切であると定義されております。また、上記内容について国及び県より指示ならびに指導が末端の市町村にあり、その内容について、検討及び協議した結果を地域住民へ回答として報告し、承諾を得て二次の段階に進むのがセオリーにもなっています。しかしながら、末端の市町村の一つとし、率直な意見として現実的には活字になっていますが、実際に意見反映がなされているかは、疑問であると考えられます。今後について、充分な地域住民の意見反映をすべきと思いますし、かつ実行しなければならないこととも考えておりますので、国、県、市町村が一体的に取り組むべきであると思います。
都市計画区域の設定はあるが、用途区域の指定もなく、実際に都市計画決定にかかわる事例がない。また、審議会条例等もあるが、活動もないのが現状である。このため、このアンケートについてもほとんど該当しません。
縦覧開始日に土日祝祭日も実施するかどうかで、内部で協議したことがありました。近隣市町村では、まだ実施した事例はないようですが、近年になり、住民等の声が高くなっている傾向にあるようです。これからの時代は独自性も必要ではないかと思われていますが、やはり近隣との調整も必要であると思います。県全体では土日祝祭日の縦覧を実施している市町村はあるのでしょうか。
都市計画決定データと地理情報システムとを組み合わせた情報システムを整備し、住民への情報提供や都市計画等に活用している自治体がある中で、情報システムの整備を制度化し、今後同様な情報システムを整備する際に補助金等の財源の担保ができればよいと考えます。
都市部における都市計画と農村部における都市計画では、抱える問題点の性質が違うため、都市計画の決定変更等の手続きについて、弾力的な運用ができるシステムにしていただきたい。
都市計画制度は今後も重要になってくると考えられますが、今の制度運用としては、既存市街地における用途対応も主に思われ、特に未線引き地域においての対応策がなかなかとれない。都市計画法の趣旨は線引きであると思います。なので、これらの運用面を特に考えるべきである。 宅地開発行為と建築基準法との関係及び道路における取り扱いに問題がある。宅地開発行為協議においては原則６m幅確保としているが、建築基準法は４m以上ということで指導が難しいので、都市計画制度と建築基準法との見直しをして調整すべきと考える。

第２章　都市計画策定過程における提案
－住民参加のための行政マネジメント上の工夫－

日本政策投資銀行　企画政策部（執筆当時）
調査役　古田善也

１．都市計画と住民参加

わたしたちが日常生活を送る都市環境は快適でしかも機能的であるに越したことはない。ところが、住民が望ましいと思う条件は嗜好や家族構成、立地などによってそれぞれに異なるばかりか、時間の経過によって変容するという厄介な性質を持っている。

自らが思い描く最適都市の姿を実現する一番の方法は、住民自らの財力をもって公共的な事業や都市施設の整備を行い、これらを法律が定める管理主体に寄附すればよいのであるが、現代社会において求められる事業規模を考えればそうそうできるような話ではない。

そこで、主には都市計画の策定と実施という手続きを介して、行政が責任を持ってこれに当たる一方、住民らはより間接的な手段に訴えながら要望を届けていくことになる。すなわち、都市計画決定のプロセスの中で公聴会や説明会の機会を見つけて意見を示すか、さまざまな機会をとらえて直接に行政へ要望を伝えるか、地方議会の議員を介して伝えるか、などであろう。《図表１参照》

【図表１：　都市計画への意向反映のための住民側の手段】

具体的手段 (注)	住所変更	（地方議会）選挙	行政窓口	議員	公聴会・説明会	都市計画審議会
機会	届出	投票	訪問、要望提出	訪問、要望提出	参加、意見提出	委員参加意見表明
機会の実現性	△	◎	○	○	○	△
住民側のイニシアティブ	◎	◎	○	○	○	△
手段の直接性・間接性	極めて弱い間接的	間接的	直接的	直接的	直接的	強い直接的
自治体側へのインパクト	税収減	議会対応増	説明機会増	議員対応増	現場対応増	審議会対応増

（注）必ずしも全ての手段を列記したものではない。他に都市計画マスタープランへの関与等。

民主主義の筋論から言えば、さらに二つの選択肢がある。まずは、地方議会選挙を通して自分の意見を反映してくれる、もしくはくれそうな議員を選択するという手段があろうが、手段が間接的となってしまう。もう一つは、自分が理想とする姿にもっとも近い都市を求めて移り住み続けるという“足による投票”である。住居を選択することを通して結果的により住民の意向を反映した行政を選択しているという実はもっとも直接的なおもしろい方策ではあるが、都市計画のフローそのものとは乖離してしまうため、ここでは捨象する。

都市計画に話を戻して、その具体的な事業を考えるに、組合形式の再開発事業や地区計画、まちづくり条例・協定などでは、地権者や関係住民という立場から比較的直接に都市計画の策定にかかる関与が可能な分野すらある。

この通り、都市計画の手続きにおいて直接に住民が主体となりうる事業もあるし、間接的ながら自らの意見を表明する機会はすでに制度の中にビルトインされている。しかも近年、行政側も住民からの意見受付けや対話のためのさまざまな仕組みを設けてきている。国政レベルにおいても 1999 年 1 月「コミュニティ型国土行政の創造に向けて」や同年 2 月「公共事業の説明責任（アカウンタビリティ）向上行動指針」、パブリック・インボルブメントなどが次々と打ち出され、1992 年の都市計画マスタープランへの住民参加の義務化によっては各自治体における体制整備へとつながっていった。

このように制度上は環境整備が進められている中で、なぜあらためて住民参加のあり方や促進に向けた方策が課題としてとらえられているのか。現在の住民参加の仕組みでは十分な合意形成を図ることができていないおそれがあるというのであろうか。

本研究会では2年度にわたって欧州の事例も引きながら住民参加をより実質的なものとするための制度と運用上の工夫について探ってきた。その成果はすべて本編において詳述されている通りであるが、本稿では貴重なヒアリングの機会で得られた情報をもとに実際にこれらの手続きを担う行政側担当者ないしは担当部局に焦点を当てている。トップマネジメントや担当部署の作業負担などできる限りマネジメントの観点から大胆なパターン化と再構築を施すことによって、異なった視点からの新たなインプリケーションを探ってみた。

２．住民参加と行政マネジメントのパターン

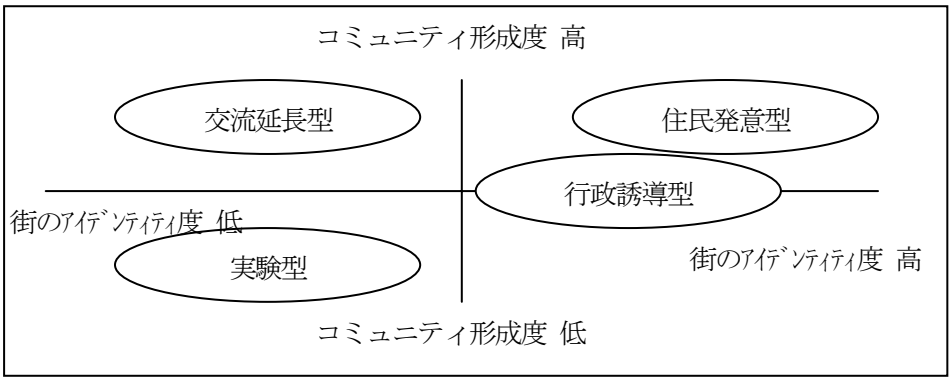
本研究会では国内各所において直接に住民との合意形成に関するヒアリングを行ったり、有識者からの間接的なヒアリング、文献調査などを行ったが、その過程で感じたのは、やはり土地ごとの事情が住民参加の形態にも強く影響を及ぼしていることである。ステレオタイプに過ぎるとのそしりを甘受して特徴的な 4 都市におけるヒアリング結果を大胆に整理すると《図表 2》のパターンとなる。

表の整理についてより具体的なイメージを説明すると、これらは住民参加の舞台となった対象地区について街のアイデンティティと住民間のコミュニティそれぞれについての形成度合いを軸とした場合分けとなっている。

街のアイデンティティの形成度とは、都市としての規模や地勢的なまとまりのことではなく、都市計画に関わる面的規制や事業の是非が議論される際にそのエリアが擁する歴史や文化、さらにはこれらを背景とした景観や望まれる発展レベルが住民内の思惑においておおむね一致しているかどうかを指している。

もとよりこれらの分類は定量的に示すことは困難であり、またそれぞれのカテゴリー間に明確な分岐線を引くことはできない。多様な歴史・風土を背景に持つわが国の土地ごとの事情は包含されつくすものではない点留意が必要である。

【図表 2： 住民参加のパターン】



また、コミュニティの形成度とは、住民相互の日常的な交流の親疎を指すものではなくて、住民自らが組織する自治会や商工組合などがあって、かつこれらが住民参加のプロセスにおいて行政との調整に際しての意見集約や住民内の利害調整といった機能を十分に果たしているかどうかというものである。すなわち、こうしたコミュニティの組織が行政との対話に当たり、ヴィークル（Vehicle：乗り物）として能動的な窓口となっているかに着目したものである。

以下にそれぞれの概要を見ていくこととしたい

ａ）住民発意型

実際にヒアリングを行ったある自治体では、両軸の要素がともに高レベルにあるようなエリアであり、住民発意型とも言うべき住民参加形式をベースとした合意形成がなされていた。

都市としての長い歴史を有しており、ヒアリングの対象地も典型的な古都に当たる。町のアイデンティティとしては、実現の難易さあるが、景観上おおむね一致した理想型が住民ないしは行政の間で共有されている。住民の間には今も共存の意識が脈々と息づいており、現代の行政区画を凌駕して住民らの活動や意思形成のとりまとめにも影響を及ぼしている。住民は現代の行政制度が整備されるよりも古い時代からその土地に代々住みつづけているわけでマイタウンへの思い入れは深い。翻って容易には街の生業や景観を変え難い要素を持つ土地柄を指している。

ヒアリングの対象は高さ規制等の面的規制が中心であったが、こういう土地柄ではトップダウンによる進め方は向いておらず、住民の自主性を尊重した合意形成が求められるところとなる。『行政の発案で何かやろうとすると必ず反対される気風』が残っているわけで、行政主導で先行してもいずれ住民側とのコンセンサス形成で振り出しに戻ることを考えれば決して回り道ではない。

担当者（部署）が置かれている環境については、住民が成熟していることからいわゆる住民対策にかかる精神的な負担は比較的小さいようである。場合によっては住民側から提案・例規化に至るケースも多い事情を考えれば、これは早期からの住民との接触など多くの配慮を行ってきている成果であろう。協働に基づく平時の信頼関係の構築が重要となっているのは間違いない。

まちづくりにかかるノウハウが行政だけでなく、住民側の自治組織にしっかりと承継されていることがこうした両者の関係を支えていると言える。

ｂ）行政誘導型

行政誘導型とは、自治組織はあるもののａ）に見られたように自らが企画の主体となって機能するには至っていないケースである。これは街のアイデンティティの形成度と表裏一体であり、ヒアリングの対象地区は十分歴史的な背景を持つ都市ではあったものの中心部ではなく市街区から見て周辺部に当たる場合であった。スプロール的な開発を避け、街区の質を高めていく必要には異論がないものの、元から居住してきた住民もいれば、新たに移り住んできた住民もおり、就業形態も一様ではない。街の利便性を高めたい層もあれば環境保全の立場もあって住民主体の意見調整では推移が迷走しかねない場合がある。おそらく近郊都市圏や地方都市において一般に見られるケースでもあると考えられる。

このヒアリングのケースでは、行政が用途地域、地区計画やまちづくり条例など既存の制度の中から選択肢を示す形で積極的にお膳立てをしながら地元調整の過程においては住民のイニシアティブを活用しつつ合意形成を図っていくプロセスを採っている。

なお、表中では本件のコミュニティ形成度を中位に置いている。自治組織自体が都市計画における発意の主体となるほど機能的なものには育っていないが、まちづくり協定や景観・環境関連の指針づくりなどの政策ツールを行政サイドが示して、作業の道筋が明らかとなる限りにおいては、住民間のとりまとめ役ならびに行政との調整役として成長していったからである。

行政側の負担を見るに、このケースではまちづくり条例を活用していたが、自治組織に企画能力があるわけではなく、計画策定や合意形成にかかるノウハウは住民側に蓄積された様子はない。したがって、担当者（部署）が先行事例において培ったノウハウを次の作業対象ゾーンに援用し、そこでの成果をさらに次のゾーンに展開していった。ノウハウを行政側に貯めることによって限界的な時間と費用コストをできる限り低減する仕組みである。

ｃ）交流延長型

交流延長型のケースとは、ごく普通の地方都市に見られるように古くからの住民が多く、密度の濃いコミュニティがあり、行政と地元との近さも手伝って自治的な組織もまた十分に機能をしている一方、、街のアイデンティティに関しては、第三者に明確に惹起させるほどのイメージを持つには至らないようなエリアである。

もともとのコミュニティがしっかりしている分、行政と住民の関係に日頃からの協力関係は強く、イベント時の協力関係などが住民参加における対話にもそのまま活かされることが期待される。

ヒアリング先の実例では、地場産業が衰えて長く、すでに高い危機感を自治体も地元も有していた。ヒアリング対象の都市計画事業は再開発事業であり、地元活性化のために地域が主体となって発案した事業として積極的に関与してきた経緯があった。実際に地元主体で書き上げたプランを行政がとりこんだ形となっている。

特段、首長のリーダーシップが表面的に目立ったという印象は受けなかったが、これには地元と行政の十分な信頼関係がベースにあったことに加え、再開発事業の特性もその理由であったかもしれない。本件の最大の課題は大規模商業施設の進出が与える既存商店街への影響をどのように緩和するかというものであった。商店街側は商工系の自治組織があり、街のイベントにかかる企画や実行を通して日頃から自治体の窓口とは付合いが多かったが、再開発事業であるため、最終的には地権者の選択を尊重せざるをえない。一方で、もともと地域経済の沈下が進んでいた中で中核となる商業施設の新設は商店街にとっては反面大きな経済的打撃となる可能性もあり、この微妙な調整をまとめていく上ではその行政と地元の間での信頼関係が大いに役立っている。行政に対して率直な要望を出すことも多かった。

担当者（部署）の負担についてであるが、面的整備に当たる都市部の開発事業は、新たな公共施設や商業施設、住宅などの集積を生み出し、環境面や経済面での地域社会へのインパクトはいうまでもなく大きい。都市計画決定にかかる説明会では計画に定められる概要が一応は示されるが、近隣住民にとって有益な情報はどのような形の建物が建って、中にはどのような施設が入るのか、特に商業施設についてはテナントはどこか、といった類のきわめて具体的なものであった。

しかし、これらはたとえ行政や組合側に関係者と合意済みの腹案があったとしてもあくまで都市計画決定以降の実施段階で要望を申し入れられるかというとすでに地権者の私権の中での作業となっており、組合側に要望を取り入れる義務はないという再開発事業特有のジレンマがやはりあてはまった。さらに、長く休眠状態だった決定済み都市計画道路の本格着手に関して十分なアナウンスがされていなかったことからこの拡幅道路と結節する商業施設の新設に一層大きな不安を地元商店街が持ったことは住民合意を形成する過程での提供情報のあり方についての課題を示している。

ｄ）実験型

実験型は、新興の住宅地や人口増加が著しく街のアイデンティティ自体が形成途上であり、かつ住民のコミュニティも深化しきっていないケースで、この場合の住民参加は住民発意をベースとすることが難しく、行政側から明示的な選択肢を提示していき、住民に対しては自ら選択しているという充実感を与えることによって住民参加のプロセスに引き入れていくパターンとなる。

ヒアリングでの具体例では、都市計画道路の設計に当たり、住民との対話を全面的に取り入れ、説明会、公開勉強会などの住民合意のプロセスをアドホックではあるが、積み上げていったケースであり、数年をかけて説明会や住民向けのアンケートを実施、都市計画法上のプロセスによらない早期の段階で創意工夫を心がけた実績を持つ。

一番の特徴は本件が首長からのトップダウンによるものだったことである。住民との合意形成をあくまで実験的に取り組むことを公言し、行政側が提示した初期案の中には計画の白紙化も含まれていた。すなわち、住民との合意形成に失敗すれば計画自体の撤回も構わないという画期的な姿勢が打ち出されたわけである。これは行政と住民とでベクトルを合わせ、精神的な距離を縮める上では決定的に重要であった。整備の優先度が比較的低く、緊急性を要しないという背景は、十分時間をかけて両者の対話ができる環境につながった。

一方で、行政側の担当者（部署）の負担は相当なものであったことがうかがわれた。前例が無いということで全くマニュアルは無かった。本件限りの取り組みとなる可能性から特段の例規の整備は行わず、タスクフォースの組成すらされなかったため、担当の部局では現有人員によって通常業務をこなしながらの取り組みとなった。担当者の負担は対住民の作業ばかりでなくその進捗に合わせた庁内関係部署への説明・調整、議事録の作成に及んだが、庁内からは積極的に協力をしてくれた部署も出てくるなど臨時の作業ならではの作業分担体制が構築されていった。

以上のようなヒアリングに基づいた具体例から先のａ）～ｄ）のパターンからそれぞれの特徴を整理したのが次表である。

【図表３：　ヒアリングでの住民参加のパターン】

	ａ）住民発意型	ｂ）行政誘導型	ｃ）交流延長型	ｄ）実験型
都市計画事業の種類	地区計画、まちづくり条例	地区計画、まちづくり条例	第一種再開発事業	都市計画道路
首長のリーダーシップ	△	○	△	◎
行政側担当者（部署）の負担	○	◎	○	◎
住民のイニシアティブ	◎	○	○	△
合意形成ノウハウの蓄積	住民	行政	行政・住民	行政
都計審内容のWeb公開	非公開	議案のみ	議案のみ	議案・議事録

３．マネジメントの観点からの提案

ヒアリングからの成果もとに冒頭に掲げたような、住民参加の達成の上で何が足りないのかを再考してみても、現行の都市計画に定められる手続きフローが妨げになっているような指摘は全く見られないことが図らずも判明した。

よりよい住民参加に向けたヒントとして行政マネジメント的な視点からいくつかの提案を示してみたい。

①計画策定へのマネジメント意識の導入

住民への情報提供は早い方が結果的にはよい、という点についてはおおむねどの自治体でもコンセンサスができつつある。しかしながら、早く情報を投げたからといって関心を持つ人が増えるとは限らないし、関心を持つ人にきっちり届くとは限らない点が引き続き課題である。事業系の都市計画の場合で直接に利害関係が及ぶ住民（計画地の地主など）は当然のことながら関心の度合いが高いのでまだ問題は少ないと考えられるが、事業系の場合でも単なる周辺住民であったり、規制系の場合ではどうしても感度が低くなるおそれが残ってしまう。

こうした問題への対応は法定で細かく定めるレベルの話ではなくて、行政側のきめこまかい配慮と工夫がポイントとなろう。いきおい、担当者（部署）の負担はさらに増してくることとなる。住民参加の調整に当たっては特有のストレスがあることもヒアリングから判明した。《図表 4》

【図表 4：住民参加担当者が抱える負荷の例】

- ○ 週末のイベントや平日夜の説明会に対応した勤務・拘束時間の長期化
- ○ 担当者は住民と事業者だけでなく、庁内の他部署からもすべてしわ寄せがくる立場（メンタル面での負担は大きく、参ってしまうケースも）
- ○ 残業手当のみが実質的な報酬に相当（業績に応じての手当増、表彰などの報奨制度は一般的に無い）
- ○ 情報公開の流れに即して議会や審議会の負担も拡大傾向
- ○ 基礎的自治体ではローテーションの長期化傾向
- ○ コンサル委託を適宜活用

ここではマニュアル整備といった形式の問題よりは、行政側の担当部門のマネジメント意識もより肝要となってくるのではないだろうか。この場合のマネジメント意識とは、ｉ）早期情報提供が十分に活かされることによる計画プロセス全体のスムーズな実施の実現、と、ⅱ）担当部門のリソース（その最大のものは人材）の最適配分による業務の効率化、という二つの目的意識がある。

自治体の意識を見るに、今後はｉ）の実現に向けての取り組みはより一般化するのではないかとの印象を強く受ける結果となった。ところが、単に作業を前倒しするだけでは一層作業の負担が増してしまうおそれもなしとしない。都市開発の性格上、計画地を決めたら交渉の相手方を変えようがない、という点では担当者（部署）の負担は大きく、《図表 5》に掲げるような相応の環境整備を図っていくのもきわめて有効であると考えられる。

【図表５：住民参加担当者の負担軽減のためのアイデア】

（1）業績の成果評価と反映方法
・成果に応じた希望配転制度の能動的活用
（2）メンタル面の負担軽減
・コンサルの活用（ただし、庁内の技術伝承上は問題）
・住民側のとりまとめ役たりうるパートナーの育成（対象エリアの広さにもよる）
・本人の適性が合わないと判断された場合の異動措置
（3）長時間勤務の負担軽減
・増員要求
※ 裁量労働制の適用は、仕事の範囲は示せても仕事量が相手次第という本件ではなじまないと考えられる。
・単純作業の外注化（内容の秘匿性への配慮必要）
（4）議会・審議会対策の負担軽減
・内容の公開義務化（かえって作業増となる場合、外注化も検討）

②合意形成のスケール評価導入

さらに合意形成のプロセスを明示的に行うとするならば、行政側と住民側が共通のスケール（ものさし）をもっていることもアイデアとしては考えられる。現時点においては先進的に過ぎるとの指摘はあろうが、住民側の嗜好がより多様化する中で手続きを一歩進めては新たな意見や要望を受けてまた半歩下がって調整するといった事態は今後より増えてくるのではないかと考えられる。合意形成のための正攻法とは異なるであろうが、住民側がより主体的に機能するような事業においてはお互いに到達点を確認しながら作業を進める上でのユニークな考えではないかと思われる。

これは、企業会計における格付けシステムを模して住民参加ないしは住民とのコンセンサス形成に関する評価段階のスケールを設け、これに照らして評価を付するわけである。例えば、A、B、C、D と四段階評価とした場合、D判定は不可・差し戻しとなったり、十分な住民参加が認められればA判定を付して、次のステップへ進む、というグレード分けを行う。成果重視の評価システムとする場合は住民に説明されたポイントが適当だったかなどが採点事項となってくるし、プロセス重視の評価システムとする場合には公聴会を含め、住民への配慮などに関する事項がより加点対象となってくるであろう。

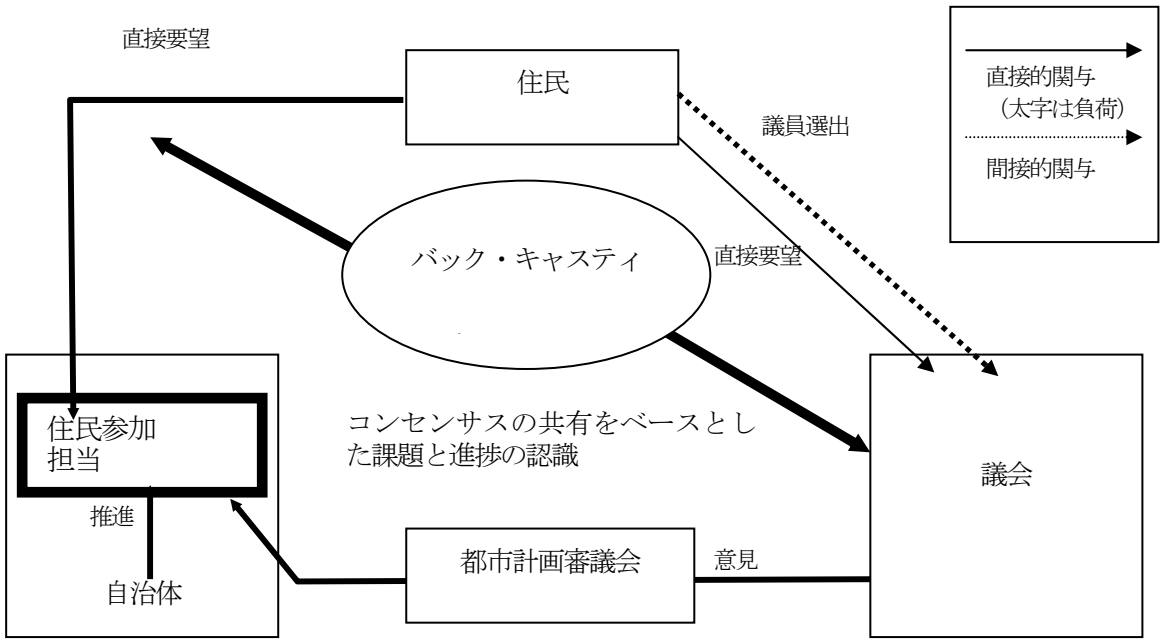
このシステムの良い点は、評価結果に公表義務を課すことによって各自治体間で競争意識が生まれ、その結果、住民参加を進める動機付けとなる効果が期待できる点である。評価結果が助成措置・配分に反映されるようになれば、さらに有効に機能することも期待される。

４．まとめ

住民の出入りのない都市圏など存在しないわけで都市においては常に住民の入替えがおき、また開発によって忽然と新たな集積が現れるなど都市の構成要素自体が変わり続けている。このような現代的な社会環境においては、住民参加ないしは行政と住民との合意形成に取り組むことは、変貌を続ける宿命を持つ都市に透徹したアイデンティティを自ら作って持ち込んでは、その結果と現実のずれに自問をし続ける作業に似ていると言えよう。

行政・政策運営の方策に関する考え方としてバックキャスティングというキーワードがある。もともとナチュラルステップという環境NPOの創始者カール・ヘンリク氏によって提唱されたものである。まず達成されるべき到達点もしくはそのレベルを関係者間で時間をいとわず、徹底的に議論をする。そしてそのビジョンについて関係者のコンセンサスを得られると次に現状とのギャップを分析する。あとの計画期間はそこで得られた対策について現状の課題をにらみながらその進捗を管理するという手法である。これだけではまだわかりづらいが、これと対照的なケースを見るとわかりやすい。常に目前の課題に対しての対応策に負われ、一応のビジョンは有しているのだが、そこに至る上で現状はどのレベルに置かれているのかも把握できない状態を続け、所期のビジョンへ近づいているのか、さらにはビジョンそのものが頭から忘れられていくパターンである（フォワード・キャスティング）。

【図表６：　住民参加とバックキャスティング】



実は、住民との合意形成にかかるプロセスには十分このバック・キャスティングの考え方は馴染むのではないかと考えられる。《図表6》　この観点から言えば、行政や住民、さらには議会を含めてあるべきまちづくりの姿についてビジョンを共有し、洗い出されたビジョンと現状とのギャップについての対応策が具体的な都市計画の作業となってくる。そこでそのビジョンを堅持しつつ、関係者が進捗を常に頭に置きながら調整を進めていくということになる。

念のため付言しておくが、このバックキャスティングには難点が二つある。まず、議論にじっくり時間をかけるために着手までに相当の時間がかかることであり、その間にビジョンの最終決定者自体が入れ替わるリスクがある点であろう。しかしながらこの手法は北欧では国家レベルに、また日本においても上場

企業レベルにおいてでも導入と実践が図られていることを考えれば自治体における都市計画事業においても関係者の意識改革の面からも検討の価値はあろう。

もう一点はより深刻であるが、こうした抽象的な議論に住民、ともすればわれわれ日本人が決定的に慣れていないことである。日本人は目前に具体的な課題を与えられればすばらしい集中力を発揮する。ところが、抽象的な問題提起を受けてそこから脱線することなく議論、討論を継続することには全く慣れていない。

これは我が国の都市計画マスタープランの有り様についても考えさせられる論点である。さらに、行政側、すなわち基礎自治体を念頭に置いているが、彼らが頭を悩ませるような都市計画事業とは、ビジョンの部分はとうに決定済みで実施段階に至らしめる上でどのように行動するかということであり、またこれとは全く異なった精神的な支柱が必要となるであろう。

最後に、ヒアリング先の現場の担当課では、「最後は本人の適性」と喝破するケースもあったし、これは真理であろう。いくつかのヒアリングや文献照会を踏まえて付言するならば、担当者（部署）がモチベーションを落とさずに合意形成にかかる作業に注力できる最良の対応策は、リーダーシップすなわち最終責任を担う行政の首長による理解と不断の応援につきるのではないかとの強い印象を受けた。

以 上

【海外調査より】

ドイツ・フランスの
都市計画と住民参加の
制度と運用

第１章　ドイツ・フランスの地方行政制度

日本・ドイツ・フランスにおける基礎自治体は、その規模や特徴に違いがあり、制度に差異があるのは当然であると考えられるが、本報告書では、基礎自治体をすべて「市町村」と呼び、これらが策定する都市計画を取り上げることとする。

以下では、都市計画の策定主体である基礎自治体を含む地方行政制度について整理する。

１．ドイツの地方行政制度

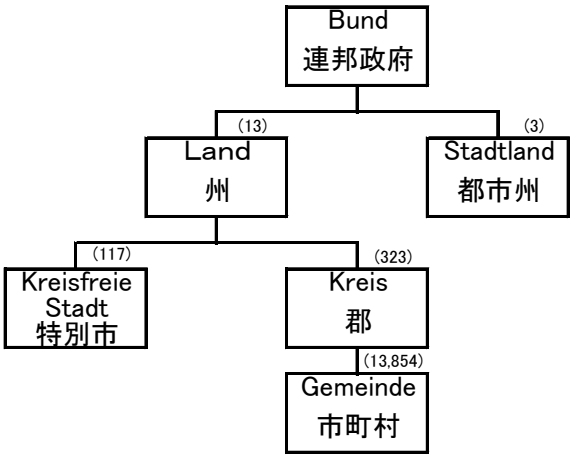
１－１．地方行政制度の概要

ドイツの基礎自治体はGemeindeであり、わが国では一般的に市町村と訳されている。ドイツには、約14,600の市町村が存在する。ひとつの市町村における平均人口は約6,000人であり、我が国と比較し市町村数が多く、その規模は小さい。

ドイツの行政組織のヒエラルキー（階層）では、連邦政府（Bund）を最上部におき、次に州（Land）がおかれている。この州のうちベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの３州は都市自体が州である都市州（Stadtland）である。この都市州を除いた州が現在13ある。このそれぞれの下に地方自治体として特別市（Kreisfreie Stadt）と郡（Kreis）があり、郡の下に基礎的自治体にあたる市町村が続いている。特別市は一般的に通常の市町村より人口規模が大きく、郡と市町村が行っている両方の事務を行っている。特別市になる要件は各州により異なるが、概ね人口10万人以上とされる。

図１でわかるように、ドイツの地方行政制度は、概ね州―郡―市町村の３層制となっており、それぞれの役割を以下概説する。

図１　ドイツの地方行政制度



※1999年末現在

１－２．州（Land）

州は連邦政府と同様、立法（州議会）、行政（議院内閣制による州政府）、司法（州裁判所）の権限を有する一つの国家である。州議長は州民から選出された議員によって選出され、州議会で過半数の議席を獲得した政党の代表者が州の長である州首相となる。州と連邦政府の関係では、州にまず無制限の所管権限

を与え、連邦政府の権限はドイツ連邦基本法に列挙された事項に限定されている（ドイツ基本法第30条）。連邦政府の固有権限としては、外交事務、防衛、通貨及び造幣制度、航空行政等に関する立法及び行政執行が挙げられる。また、州が先に立法していても、連邦がその立法権を行使すれば、州が定めていた法律の効力が失われる場合もある。例えば、民法、刑法、道路交通、税法などがそうである。一方、各州には、州政府の出先機関である上級行政庁（Höhere Verwaltungsbehörde）が行政区単位で設置されており、州政府直轄の事務を実施するとともに、下級行政機関（郡、市町村）の監督を行っている。

１－３．郡（Kreis）

郡の役割は二つある。一つは市町村の連合組織であり、もう一つは市町村の監督を行う州の下級行政機関としての役割である。前者については、一市町村の行財政能力を超える事務、単独よりも連合組織で実施することが効率的である事務等が挙げられる。州法により各市町村は郡に所属することが定められており、通常、郡には議決機関としての郡議会、執行機関しての郡委員会、執行機関であり州の行政事務を処理する首長がおかれている。但し、郡は独自の税源をほとんど持たず、州からの交付金や市町村からの納付金、手数料等が主な歳入源となっている。

１－４．市町村（Gemeinde）

市町村の役割は二つある。一つは最も住民に近いレベルの行政サービスの実施であり、もう一つは州の下級行政機関として行う州からの委託事務の実施である（国勢調査、連邦・州選挙の実施、保健所、戸籍登録業務等）。さらに、前者について事務区分すれば、市町村が行うべきとされる義務的事務、市町村の判断によって行う任意的自治事務に分けられる。さらに、市町村が行うべきとされる義務的事務は、義務的自治義務と指示による義務的事務に分けられる。以下これらについて概説する。

(a) 義務的自治義務

市町村が法律（基本的には州法）でその事務の実施を義務付けられているものである。事務の具体的な実施方法は市町村の裁量に任されている。

具体例としては、道路建設管理、都市計画、上下水道、廃棄物処理、消防業務等

(b) 指示による義務的事務

連邦政府または州の指示に基づき、一定の枠内で市町村が実施すべきとされている事務である。委託事務とは異なり市町村にも若干の裁量の余地が残る。州からの財源が交付されるが、指示通り実施されているか州の監督を受ける。

具体例としては、公営住宅建設、建築確認、道路交通監視等

(c) 任意的自治義務

市町村の判断によって実施される事務であり、市町村はこの事務について条例を定めることができる。州の関与は事務の法的適合性の確認にとどまり、内容について規制されることはない。

具体例としては、公営交通・企業経営、企業誘致、社会福祉施設の設置管理等

市長村の組織形態は、各州個別に定められる市町村法によって定められている。形態は多様であるが、一般的には、以下の四つのタイプに分類される。また、市町村議員は一般に住民によって選出され、その議員数は市町村規模に基づく。

(a) 首長制

議会から選ばれた市町村長が議会の議長と行政の長を務める。

(b) 南ドイツ評議会制

直接住民によって選出された市町村長が議会の議長と行政の長を務める。市町村長の権限が強い。

(c) 北ドイツ評議会制

議会から選ばれた市町村長が議会の議長も務めるが、議会は市町村長とは別の行政長を選出する。議会の権限が強い。

(d) 参事会制

議会から合議制の行政機関として参事会を選出する。この参事会が議会の決定に従い行政を行う。議会から市町村長と議長がそれぞれ選出される。市町村長が参事会議長を務める。市町村長は参事会を代表するが、その指揮権は持っていない。最高意思決定機関は議会であり、議長と参事会長である市町村長が市町村の代表とされる。

表１　ドイツの基礎自治体の特徴

基礎自治体		市町村（Gemeinde）	参考文献
基礎自治体の特徴		数：約14,600 規模：平均人口は約5,000人 特徴：市町村数が多く、規模が小さい	
首長	権限	首長の権限は市町村の代表、議会議長の任務、指揮権、議決への参加があるが、州の定める地方自治法に基づいた首長制、参事会制、評議会制などの組織形態により異なる。 ①首長制： 議会議長が首長となる。行政の指揮や運営を行う。主に旧フランス管轄の諸州で見られる。 ②参事会制： 議会は参事会及び議会議長とは別に首長を選出する。首長は参事会議長を務めるが指揮権をもっておらず、参事会は合議制の執行機関となる。最高意思決定機関は議会であり、議会議長は首長とともに地方自治体を代表する。ヘッセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州。 ③北ドイツ評議会制： 議会議長が首長となり、議会の権限が極めて強い。また事務総長が議会によって選任され、行政機関を指揮し、議会及び首長の監督を受ける。旧イギリス管轄の諸州にみられる。 ④南ドイツ評議会制： 首長は住民の直接投票によって選出され行政を指揮する。また議会議長を務め、議決に加わる。議会は議決機関となるが、首長の権限が極めて強い。バイエルン州など。	① p. 38,39,89
	選出方法	住民直接投票と議会による間接選挙がある。	①p. 89
	任期	州によって任期は異なり、その任期も常勤職か名誉職かによっても異なる。任期は4年～12年にわたる。	②p. 89
議会	規模	議会の定数の上限は人口5,000人以下の市町村では20人、10万～20万の市で58人、70万以上の市で90人などである。	③p.84
	議員の選出方法と任期	議員の選出は該当する地方選挙法に基づき、住民による比例代表選挙、分割・追加投票方式などの形態により選出される。任期は州によって異なり4年から6年の間。 ①比例代表選挙（拘束名簿方式）： 有権者は１票を政党に投票できる。議席は政党の得票率に応じて政党に割り当てられ、候補者名簿順に議席が決定される。 ②比例代表選挙（非拘束名簿方式）： 有権者は１票を政党の候補者に投票できる。政党の得票率によって議席が割り当てられ、候補者のうちその得票数に応じて議席が決定される。 ③分割・追加投票方式： 有権者は議員定数に応じた票数を政党の提出した候補者名簿に対して投票する。有権者は異なる政党や個々の候補者に複数票を投ずることができる。議席は候補者の得票数に応じて決定される。	①p.94,95
	議員1人当たり住民数（議会規模より算出）	人口5,000人以下の市町村：約250人 10万～20万人：約2,500人 70万人以上：約8,000人	①p.95
	議員の性格（名誉職の有無）	地方自治体の議員は、基本的に名誉職として勤務しており、通常小額の報酬と出席手当を受け取る。なお、議員活動によってその収入に損失を受けた場合には、当該地方自治体によって補償される。	
	議員の構成	議員の構成は弁護士等や医者等の専門職、教員・研究者、主婦の割合が高く全体の３分の１を占める。	③p.95～97
	議会の役割・権限	最高意思決定機関である。州によっては、議会が執行機関を兼ねる場合もある。執行機関としての役割は一般指針の決定、条例の制定、予算、都市計画（ＦプランとＢプラン）、公共投資計画の決定、公共施設の設置・廃止がある。また専門家との協議や専門家を議会の常任顧問として任命ができる。	①p.95、③p.82,95～97
上位の自治体	上位の自治体	①州（都市州を除く）＞郡＞市町村（大規模市は郡と同格）。他に市町村連合がある。 ②都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）＞区。都市州が州と地方自治体双方の権限を有する。 他に市町村連合がある。	①p.81,82
	都市計画における権限と上位の自治体との関係	建設法典の枠内で地方自治体が建設管理計画を定める権限と責任を有し裁量権をもつ一方、州レベルの計画との適合や上位行政庁により法的監督が行われる。 ・Ｆプランの議決に対しては上級行政庁が適法性をチェックする。 ・ＢプランはＦプランの内容を発展させたものは上級行政官庁への届出で足り、Ｆプランを前提としないものは認可が必要。	④ p.127、 ⑤ p.56,57,78

※(財)日本システム開発研究所作成

参考文献①： 財団法人自治体国際化協会（2003）「ドイツの地方自治」、財団法人自治体国際化協会
参考文献②： 財団法人自治体国際化協会（2000）「ドイツ地方行政の概要」、財団法人自治体国際化協会
参考文献③： 村上弘（2003）「日本の地方自治と都市政策－ドイツとスイスの比較－」、法律文化社
参考文献④： 都市開発制度比較研究会（1993）「諸外国の都市計画・都市開発」、ぎょうせい
参考文献⑤： 原田純孝ほか（1993）「現代の都市法」、東京大学出版会

２．フランスの地方行政制度

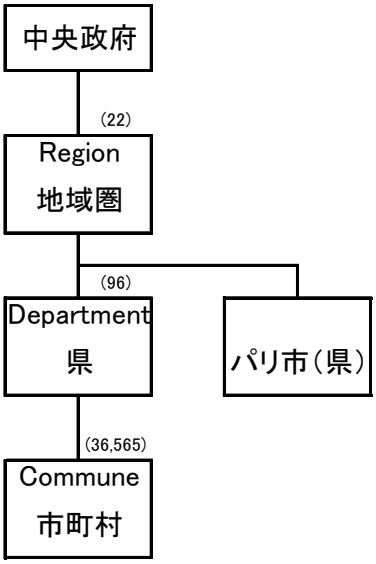
２－１．地方行政制度の概要

フランスの基礎自治体はCommuneであり、わが国ではコミューヌもしくは市町村と訳されている。フランスには約36,700の市町村（コミューヌ）が存在し、その約９割の市町村（コミューヌ）の人口は2,000人未満である。ドイツ同様に、我が国と比較し、市町村の数が多く、その規模が小さいことが特徴となっている。

フランスの行政組織のヒエラルキーでは、中央政府を最上部におき、次に地域圏（Région）、県（Départment）がおかれ、県の下に基礎自治体にあたる市町村が続く。なお、首都パリは市であると同時に県であるという特別な地方行政制度が設けられており、パリ市を含む１市７県でイル・ド・フランス（Ile –de- France）地域圏を構成している。

図２でわかるように、フランスの地方行政制度は、概ね地域圏―県―市町村の３層制となっており、それぞれの役割を以下概説する。

図２　フランスの地方行政制度



※海外領土は除く。1999年１月１日現在。市町村数はパリ市を含む。

２－２．地域圏（Région）

地域圏には、議決機関としての地域圏議会、行政執行の責任者である地域圏議長、国の行政区画の責任者として地域圏地方長官（プレフェ）が置かれている。地域圏議長は議員によって選出され、議員は県を選挙区とする直接選挙で選出される。一方、地域圏地方長官は、中央政府によって任命され（一般には地域圏庁所在地の県地方長官が兼任している。）、地域圏における国の出先機関の指揮監督、地域圏行政の事後的監督を行う地域圏における国の代表者である。

地域圏全体の調整機能が求められる地域圏の所掌事務としては、地域圏整備開発計画（環境、持続可能な発展、大規模交通インフラ、大規模施設及び地域圏レベルの施設に関する基本的方針）の策定、運河・水路・河川港の整備運営、高等学校の整備・運営、地域圏の経済発展施策、地域圏内企業への経済支援、職業訓練等がある。ちなみに、地域圏整備計画は国の政策との整合性が図られている。

２－３．県（Département）

県には、地域圏同様に、議決機関としての県議会、行政執行の責任者である県議長、国の行政区画の責任者として県地方長官が置かれている。

地域圏が計画、経済事業を担うのに対し、県は住民生活により近い社会的性格を持つ業務を担うとされる。県の所掌事務としては、福祉給付（高齢者扶助、障害者扶助等）、中学校の整備・運営、県道（フランスには国道はあるが地域圏道はない）の建設・維持・管理、県の経済発展施策や県内企業への経済支援（共に地域圏事務の補助）、農村部市町村への施設補助、商港・漁港の整備・運営等がある。

２－４．市町村（Commune）

市町村には、議決機関としての市町村議会、行政執行の責任者である市町村長が置かれている。地域圏や県とは異なり、議員から選出された市町村長が国の行政区画の責任者の権限を兼務する。また、議員は住民の直接選挙で選ばれ、一つの市町村がそのまま一つの選挙区となる。議員の定数は市町村の人口に応じて定められている。

市町村は基礎自治体として様々な業務を有しているが、主な業務としては、都市計画の作成、建築許可、小学校・幼稚園の整備・運営、市町村道の建設・維持・管理、消防・救急、保健衛生等が挙げられる。また、国の行政事務である選挙管理や戸籍管理等も市町村で行う。

２－５．市町村間協力公施設法人（EPCI）

フランスでは、市町村規模が零細であることから、行政サービスの広域化、効率化が問題視されているが、住民や地方議員の地域への愛着は根強く市町村合併はあまり進展していない。このような状況のもと、自治体再編成を視野に入れながら、市町村の広域連合である市町村間協力公施設法人（EPCI：établissements publics de coopération intercommunale）の組織が進展している。

EPCI は独自財源を有しない機関と独自財源を有する機関に大きく分類される。独自財源を有しない機関の財源は構成市町村からの拠出金を主としている。また、必ず行わなくてはならない義務的所掌事務は特にない。一方、独自財源を有する機関の財源は付与された地方税徴収権による税源である。また、最低限行わなくてはならない所掌事務が規定されている。以下それぞれの機関を概説する。

(a) 独自財源を有しない機関

（ｉ）単一目的型組合（SIVU：syndicat intercommunal à vocation unique）

1890 年に創設され、市町村を構成メンバーとし単一の所掌事務のみ有する。

（ii）複数目的型組合（SIVOM：syndicat intercommunal à vocation multiple）

1959 年に創設され、市町村を構成メンバーとし複数の所掌事務が可能である。

(b) 独自財源を有する機関

（ｉ）大都市圏共同体（CU：commuauté urbaine）

1966 年に創設され、所掌事務として義務事業６種類（領域整備、都市政策、環境保護等）が指定されている。人口案件は 1999 年に 2 万人以上から 50 万人以上に引き上げられた。

（ii）市町村共同体（CC：commuauté de communes）

1992 年に創設され、所掌事務として義務的事業２種類（領域整備、経済発展）、及び選択的事業４種類（環境保護、住宅政策、道路、文化等施設：このうち少なくとも一つ行うことが必須）が指

定されている。人口要件は特にない。

（iii）都市圏共同体（CA：commuauté d‘agglomération）

1999 年に創設され、所掌事務としては義務的事業４種類（経済発展、領域整備、居住条件の社会的均衡、都市政策）、選択的事業５種類（道路、上水、下水、環境保護、文化等施設：このうち少なくとも三つ行うことが必須）が指定されている。人口要件は５万人以上、かつ人口 15,000 人以上の中心市（あるいは県庁所在地）が存在することである。

表２　フランスの基礎自治体の特徴

基礎自治体		市町村（Commune）	参考文献
基礎自治体の特徴		数：約36,700 規模：約9割の市町村は2,000人未満 特徴：市町村数が多く、規模が小さい	
首長	権限	首長（メール）は議会・執行部の長であり、多くの重要な権限を有している。コミューヌの執行機関としての権限（自治行政について唯一責任をもつ）、議会がメールに委任する権限、コミューヌにおける国の代表としての権限をもつ。	①p.26・27
	選出方法	議員の中から互選による。	①p.24,27
	任期	任期は6年。	①p.26
議会	規模	市町村（コミューヌ）人口に対する議会の議席数は3,500人以上5,000人未満で27席、10万人以上15万人未満で55人、30万人以上で69席。	①p.25
	議員の選出方法と任期	全国的な統一選により、議員全員が一斉に改選される。任期は６年間。	①p.24,26
	議員1人当たり住民数（議会規模より算出）	人口3,500人以上5,000人未満の市町村：約150人 10万人以上15万人未満：約2,300人 30万人以上：約4,300人	
	議員の性格（名誉職の有無）	議員の職務は原則的に無償で名誉職的な性格であるが、人口10万人以上のコミューヌの議員は手当を受けることができる。	①p..24
	議員の構成	県議会議員立候補者の構成は年金生活者・教員・民間企業従業者・専門職・農業従事者の割合が高く全体の過半数を占める。また公務員は全体の1.4%を占めている。	②p..30
	議会の役割・権限	予算の審議、PLUの議決等、財産の賃貸・譲渡や公共事業（協議整備区域ZACの協議の結果を審議し、事業設定に関する決定を行う。）、公共工事請負契約に関する枠組みの決定など	①p.25,26,73、③p.240
上位の自治体	上位の自治体	地域圏＞県＞市町村（コミューヌ） コミューヌは小規模なものが多く、協同化・連合化が進められている。	④p.174
	都市計画における権限と上位の自治体との関係	SRU法に定められた都市計画の体系は国土の一部分を対象にした基本方針である国土整備指針（DTA)と地域的な規定としてのSCOT（広域統合計画）・PLU（地方都市計画）からなる。 SCOTは複数の市町村による連合組織が策定する。PLUの策定過程においてはSCOT との整合も図られ、また上級行政庁への報告と承認を規定している（PLUの策定に際し、DDEは国がもっている情報を提示する。）。	①p.73

※(財)日本システム開発研究所作成
参考文献①： 財団法人自治体国際化協会（2002）「フランスの地方自治」、財団法人自治体国際化協会
参考文献②： 財団法人自治体国際化協会（パリ事務所）（2001）「フランス地方選挙の制度と実態」、財団法人自治体国際化協会
参考文献③： 原田純孝ほか（1993）「現代の都市法」、東京大学出版会
参考文献④： 都市開発制度比較研究会（1993）「諸外国の都市計画・都市開発」、ぎょうせい

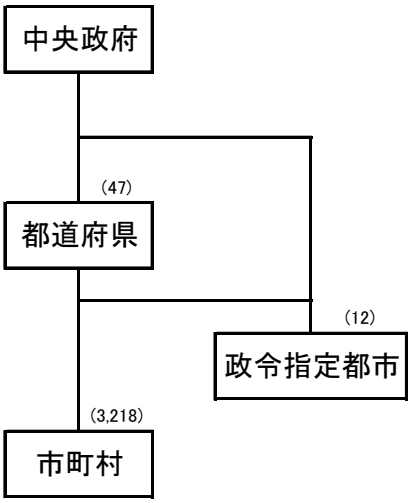
［参考］日本の地方行政制度

１．地方行政制度の概要

我が国の基礎自治体は市町村である。その数は約 3,200 であるが、その人口は約 350 万人から約 200 人と、その差は 15,000 倍以上になる。面積についても約 1,408km² から約 1km²、人口密度は 13,500 人/ km² から 1 人/ km² となっており、数の上だけでも市町村による差は大きいのが特色である。我が国の行政組織のヒエラルキーでは、中央政府を最上部におき、次に県がおかれ、県の下に基礎自治体にあたる市町村が続く。

図３でわかるように、我が国の地方行政制度は、概ね都道府県―市町村の二層制となっており、それぞれを代表する県と市の役割を以下概説する。

図３　日本の地方行政制度



※2002 年 4 月 1 日現在

２．県

県は県内市町村を包括する地方自治体として認識される。県と市町村間には仕事の仕分けがなされており、地方自治法では市町村は県の条例に違反して事務を処理することができないと定められている。県の所掌事務は大きく以下の三つに分けられる。

(a) 多地域に亘る広域事務

市町村の区域を超えて全県的または数箇所の市町村に亘り広域的な処理が必要な事務である。例えば、総合開発計画の策定、都市計画区域の整備・開発・保全の方針、治山治水事業、県道・河川の整備・管理等がある。

(b) 市町村に関する連絡調整事務

国と市町村間の連絡、市町村に対する助言・勧告であり、最近では、市町村合併に関して案を示したり、過疎地域の支援援助を行ったりしている。

(c) 市町村の補完的事務

一般の市町村が処理するには、経済規模や効率の面からも不適当と判断した場合に、都道府県が処

理する事務である。例えば、高等学校、大学、研究機関の設置、雇用、産業振興、公害規制等がある。

３．市町村

市町村は住民に最も身近な自治団体であり、所掌事務は、県が処理すると定められた以外の住民の日常生活に直結する事務全てであり、その対象はかなり広い。近年、わが国では地方分権が進んでおり、市町村の裁量で行うことができる行政事務が増え、都市計画においても市が独自の特徴を生かしたまちづくりを行うところが増加している。ちなみに政令指定都市では、県が処理する事務のうち、民生行政に関する事務、保健衛生行政に関する事務、都市計画に関する事務等の処理が認められ、また、様々な財政上の特例が認められている。

表３　日本の基礎自治体の特徴

基礎自治体		市町村	参考文献
基礎自治体の特徴		数：約3,200 規模：約350万人～約200人と様々 特徴：市町村間の面積や人口密度の差が大きい	
首長	権限	首長は自治体を統括し、代表する。議案や予算を議会に提出し、助役や、出納長などを議会の同意を経て任命することができる。また議会の議決に異議がある場合に、再議を請求することができる。	①p.48
	選出方法	住民の直接選挙による。	①p.48
	任期	任期は４年。	①p.48
議会	規模	議会の定数は人口5万人未満で30人、人口30～40万人で48人、40～50万人で52人、70～90万人で60人。	②
	議員の選出方法と任期	議員は住民による直接選挙によって選ばれ、候補者のうち一人に投票する方式をとり選挙区ごとの定数は様々である。任期は４年。	①p.48
	議員1人当たり住民数（議会規模より算出）	人口５万人未満の市町村：約1,600人 30～40万人：約7,300人 40～50万人：約8,600人 70～90万人：約13,300人	
	議員の性格（名誉職の有無）	地方自治法第203条により、普通地方公共団体は、「その議会の議員に報酬を支払わなければならない」となっており、報酬・費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は条例で定めている。報酬額は月額85万円から16万円とさまざまである。	③
	議員の構成	議員の構成は自営業者、会社経営者が45%を占める。	①p.48
	議会の役割・権限	議会は首長や行政の提案の審議と議決、首長と行政に対する監視、議会としての政策形成、提案、要望、また住民からの要望に審議と議決を行う。	①p.53
上位の自治体	上位の自治体	①都道府県＞市町村 ②政令指定都市＞区 ③東京都＞特別区 他に広域連合などがある。	
	都市計画における権限と上位の自治体との関係	市町村は、議会の議決を経て定められた市町村の建設に関わる基本構想に即して市町村マスタープランを策定し、さらにこれに即すかたちで準都市計画区域・地区計画・特別用途地区などの都市計画の策定ができる。また都道府県が定めた都市計画区域・地域地区などの都市計画が優先されるが、市町村の都市計画も反映されうるといった補完し合う関係にある。（都市計画法第15条）	

※（財）日本システム開発研究所作成
参考文献①： 村上弘（2003）「日本の地方自治と都市政策－ドイツとスイスの比較－」、法律文化社
参考URL②： 全国市議会議長会ＨＰより「議員定数に関する調査結果（概要）」
http://www.si-gichokai.gr.jp/search/search_set.html
参考URL③： 下野新聞社ホームページ「データで見る地方議員(2)議員報酬（2003年1月25日掲載）」
http://www.shimotsuke.co.jp/hensyu/kikaku03/giin/giindata/giindata2.html

第２章　ドイツの都市計画と住民参加の制度と運用

１．ドイツの都市計画

１－１．都市計画の根拠法としての「建設法典」

ドイツの都市計画に関する規定は、1987 年に施行された「建設法典（Baugesetzbuch, BauBG）」に定められている。それまでは、第二次大戦後の都市計画の基本法であった連邦建設法（1960 年）と新市街地開発及び再開発の事業法であった都市建設促進法（1971 年）によって、国土・都市の整備は進められてきた。建設法典は、1986 年、この二つの旧法を整理合体してできたものとされている。しかし、単にまとめただけではなく、環境への配慮、土地の節約といった観点が強調されるものとなった。

現行の建設法典には、都市計画の基本原則・理念が示され、それを受けて、中心的な位置を占める「建設管理計画（Bauleitpläne）」といわれる都市計画の内容についての規定が設けられている。次に、計画の実現に関わる一連の規定として、建築・開発の規制に関する規定と、建築・開発を実施するための規定が設けられている。建築・開発を実施するための規定には、土地基盤整備に関する規定、地区施設整備における負担のルールに関する規定、収容に関する規定などのほか、命令規定なども定められている。

1997 年には、統一後旧東ドイツ地域に暫定適用されていた建設法典関連特例諸法令を一般通則化する形で建設法典に溶け込ませ、建設法典自体をドイツ国内全域で一般に通用させることを主目的とする改正が行われた。このとき、建設法典をより時代に即したものとするための種々の改正も併せて行われた。さらに近年では、2001 年 6 月の EU 指令に整合するような法改正も予定されている[1]。この EU 指令の内容は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある一定の計画・プログラムに対して環境アセスメントを実施することで、環境への配慮に寄与することを目指したものである。

１－２．土地利用計画（Ｆプラン）と地区詳細計画（Ｂプラン）

ドイツにおける都市計画の基本は、市町村によって策定される建設管理計画であり、市町村が自己の責任において、都市計画的な発展、秩序のために必要な限り、建設管理計画を策定することになっている。建設管理計画は、「土地利用計画（Flächennutzungsplan、F プラン）」と「地区詳細計画（Bebauungsplan、B プラン）」で構成される（建設法典 1 条）。

ＦプランとＢプランは共に市町村が作成し、策定手続きはほぼ同様[2]である。上級行政庁の審査では、手続きについてのみチェックが行われ、内容については不問とされる。ただし、建設法典に定められた期間を遵守すること等は徹底されており、住民参加の部分を一部でも削除すると法律違反となり、プランそのものが無効になるケースもあるほどである[3]。

本調査では、前述の通り、日本の都市計画の比較対象として B プランを取り上げることとしている。

（1）Ｆプランの概要

F プランは、市町村の全域について、土地利用の基本的方向を示し、B プランの基礎、枠組みとなるものであり、図面と土地利用の根拠を示す説明書からなる。建築用地、施設用地、交通用地、緑地・公園用地、クラインガルテン用地、廃棄物・排水施設用地等を必要に応じて定める。策定手続きの最後に、州の

---

[1] 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査による。

[2] Ｂプランは原則として上級行政庁の許可は不要となった（1997 年改正）。

[3] 春日井（1999）p.147 では、縦覧期間が 1 ヶ月に満たなかったために B プランが無効になった事例が紹介されている。一方、建設法典 3 条 1 項で提示が義務付けられている代替案は実際には提示していないなど、さほど厳密でない運用も見受けられる。

出先機関である上級行政庁の許可が必要である。その内容は市町村自体と公的利益主体とを拘束するが、私人の権利・義務は拘束しない。

（2）Ｂプランの概要

Ｂプランは、新たに市街化する地域や再開発地域のような比較的狭い地区の土地利用（建築を含む。）の詳細について定めるものであり、図面と策定の目標、目的、効果等について記した理由書からなる。地区内の土地利用のみならず、建築のあり方等にも規制が及ぶ。Ｆプランを受けて、近い将来に建築・開発行動が起こりそうな地区に事前に詳細な土地・建築用地のプランを設定し、無秩序な市街地が形成されることを抑止するのに大きな役割を果たしている。Ｂプランは市町村の議会で条例として議決され、私人の権利・義務を直接に拘束する。

建設法典９条では、Ｂプランには以下のものを定めることができるとしている[4]。

1　建築的利用の用途と密度
2　建築方式、敷地内の建築許容範囲と建築禁止範囲、及び建築物の配置方法
3　建築敷地の規模、間口及び奥行きの最小値、及び土地を節約し保護的に扱うことを根拠とする住宅敷地についての最大値
4　他の法規によって敷地の利用に必要とされる附属施設の用地で、遊戯・レクリェーション・保養の用地、及び駐車場・車庫の用地とその進入路など
5　公共施設並びにスポーツ・遊戯施設の用地
6　住宅建物で許容される住戸の最大戸数
7　その全部又は一部に、社会住宅の建設資金を用いることのできる住宅建物の建築のみが許される用地
8　その全部又は一部に、特別な住要求を有す居住者層のための住宅建物のみの建築が許される敷地
9　用地の特別な利用目的
10　建築を行わない用地と、その用途
11　交通用地、並びに歩行者空間、車の駐車のための用地、他の用地と交通用地の接続など、特別な目的を有した交通用地
12　供給施設用地
13　供給施設及び配管のルート
14　廃棄物と雨水の保持又は浸透を含む下水処理、及び堆積のための用地
15　公園、クラインガルテン、スポーツ・遊戯・キャンプ・水浴場、墓地などの、公的・私的な緑地
16　水面、及び水利、洪水防止、及び流水調節のための用地
17　盛土・切土の用地、又は石・土及びその他の地下資源の採取用地
18　a）農業のための用地、及び　b）森林
19　陳列・繁殖施設、檻、囲い地、放牧地などの小動物飼育施設の用地
20　土地、自然と景域の保護・保全及び発展のための用地又は事業
21　公共、地区整備施工者、又は特定の人々のため、人や車の通行又は配管の権利が課せられた用地
22　子供の遊び場、レクリェーション施設、駐車場及び車庫などの、特定の区域に関する共同施設の用地
23　連邦公害防止法に示す有害な環境上の影響からの保護のため、大気を汚染する特定物質の使用を禁止するか、制限的にしか使用できない地域
24　建築を行わない保護用地とその利用方法、連邦公害防止法に示す有害な環境上の影響から保護するための特別な施設や予防のための用地、並びにそのような影響からの保護、そのような影響の回避又は減少のために行われる建築的、及びその他の技術的予防措置

[4] 福島大学教授 阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/baugb.htm）における建設法典の翻訳を引用（2003 年２月）。

25　農業的利用又は森林が指定されている用地を除き、特定の用地、B プラン区域又はその一部、及び建築物の一部について

a）樹木、低木、及びその他の植物の植樹

b）植栽及び樹木、低木、その他の植物並びに水域の保全の義務づけ

26　道路の建設に必要とされる盛土・切土及び保護壁の用地

B プランは、その市町村の将来像や抱えている問題に対応するため、これら 26 に示されるように詳細な規制を内容として計画される。強制的規制は、対象区画の地権者はもとより、関係住民に対しても私権の制限を示すことになるため､その策定過程ではしっかりとした地域によるコンセンサスが望まれている。こうした事情を反映して、建設法典にはプランの策定には早期からの参加を含む二回の住民参加機会が設けられており、ドイツの都市計画策定プロセスを大きく特徴づけている。

２．B プラン策定過程における住民参加の制度と運用

Ｂプラン策定過程における住民参加の制度と実態について述べる。なお、実態を把握するため、

・シャルロテンブルグーヴィルマースドルフ行政区（ベルリン州）（2002 年 12 月）

・ウルム市（バーデンヴュルテンベルク州）（2002 年 12 月、2003 年 11 月）

・フランクフルト・アム・マイン市（ヘッセン州）（2002 年 12 月）

・シュツットガルト市（バーデンヴュルテンベルク州）（2003 年 11 月）

・シュツットガルト 21 チーム[5]（2003 年 11 月）

・シュツットガルト大学建築・都市計画部ロイター教授（2003 年 11 月）

・ミュンヘン市（バイエルン州）（2003 年 11 月）

・ミュンヘンフォーラム（2003 年 11 月）

へのヒアリング調査を実施した。

２－１．B プラン策定過程

B プラン策定過程全体について、住民参加の仕組みに着目してまとめたものが図１である。ここで示した、各フェイズの考え方は、第１部第１章「１－１　フェイズ分けの考え方」に対応しており、フェイズ０は個別の計画策定が明確にはなっていない段階、フェイズⅠはＢプランの「原案」を作成する段階、フェイズⅡは「原案」を法令に則って「案」に調整する段階、フェイズⅢはＢプランを決定する最終段階である。

住民参加を中心に見ると、フェイズⅠのインフォーマルな住民と行政とのやりとり、建設法典に基づく早期住民参加、フェイズⅡの縦覧・提案の提出がある。

市町村議会の計画の関与としては、建設法典に基づくものとしてフェイズⅠのＢプラン策定の議決、フェイズⅢのＢプランの議決、さらに、市町村によってはフェイズⅠでＢプラン「原案」の議決がある。

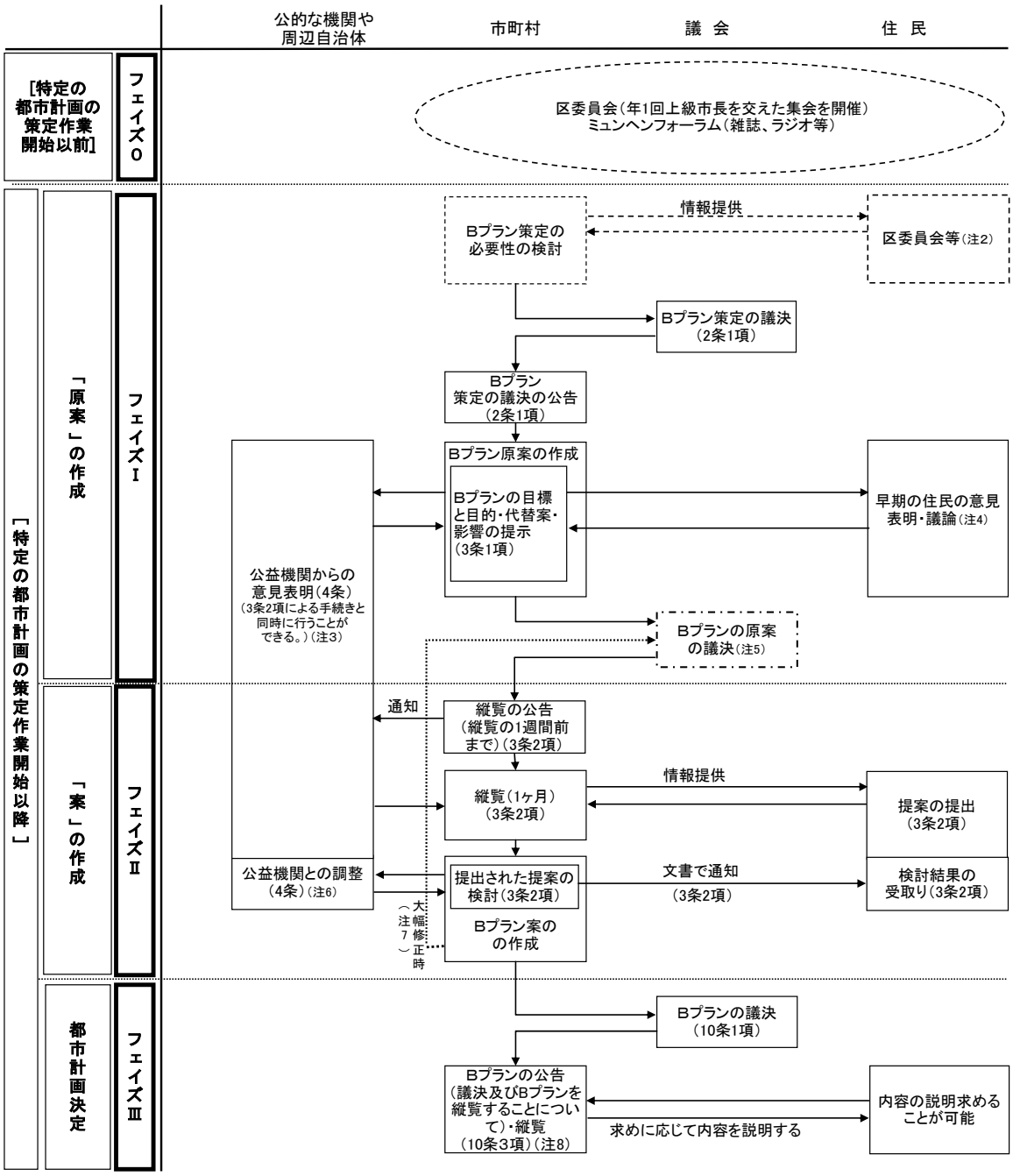
その他に、フェイズⅠ、フェイズⅡにおいて、区・町村等の下位公益団体や電気・ガス・水道、鉄道、バスといった公益事業者などの公益機関（Public Agencies）との調整があり、早期にプラン内容を説明し、意見表明を得ておく必要がある。

なお、都市計画の住民参加の制度を表１に示し、また、住民参加の運用実態を自治体別に表２に整理した。

---

[5] シュツットガルト 21（再開発プロジェクト）を担当しているシュツットガルト市都市計画部局の特命チーム（8 年間限定）である。体制は、チームリーダー1 名、プランナー2 名、Ｂプラン説明員１名、ＣＧ担当３名、秘書１名。

図１　ドイツ　Ｂプラン策定過程



（注1）　条文番号は建設法典のものである。

（注2）州、市町村によってやり方は異なる。シュツットガルト市には州法に定められた地域アドバイザーの活用やコンペの開催、デベロッパーと計画実施のための費用の負担を定めた契約をするといった話も聞かれた。なお、地域アドバイザー制度については、住民協議や公開意見調査の際にも活用しているとのことである。

（注3）「可能な限り早い時期」が指す期間の開始時点が明確ではないため、Bプラン策定の議決以降にしている。
公益機関とは、上級行政庁、水道局、道路建設課、記念建造物保存課、宗教団体、民間の非営利組織等である。

（注4）「可能な限り早期」が指す期間の開始時点が明確ではないため、Bプラン策定の議決以降にしている。

（注5）「原案」の議決については、州法等によって定められている。

（注6）公益機関からの意見表明と公益機関との調整との間の区切りについて、ヒアリングでは明確な区切りが見られず、実質的に計画に大きく影響を与える事項が早い段階（フェイズⅠ）、細かい点についての調整はフェイズⅡの後半となっていた。

（注7）案が大幅に変更された場合は案の議決に戻る。軽微な変更の場合は2週間の再縦覧。計画の大要に影響しないと判断された場合は縦覧不要（法典3条3項）

（注8）以下の場合は上級行政庁の認可が必要（法典10条2項）。
①Bプランで十分とされ、Fプランが策定されない場合（法典8条2項）
②Fプランの制改定との同時作業で作業の都合上Bプランが先行して策定される場合（法典8条3項）
③緊急の事情でBプランの制改定がFプランに先行する場合（法典8条4項）

※阿部成治（2001）：大型店とドイツのまちづくり，学芸出版社，p.13及びHP（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）を参考にして作成。

実線の矢印及び囲み：建設法典により規定されているもの
細かい点線の矢印：建設法典の規定のうち、該当する場合のみ実施される事柄
一点鎖線の矢印及び囲み：建設法典以外による法典等の規定
大きい点線の囲み：建設法典に規定されていないが実際に行われるもの

表１　ドイツにおける都市計画の住民参加の制度

都市計画		Ｂプラン（地区詳細計画、Bebauungsplan）	
策定主体		市町村（Gemeinde）	
策定主体である市町村の特徴		数：　約14,600 規模：　平均人口は約5,000人 特徴：　市町村数が多く、規模が小さい	
都市計画の対象と内容		＜市町村の一部の区域＞ 建築規制（用途を含む）・公共施設用地・事業用地	
私人への効力		私人を法的に拘束する	
計画策定開始	提案	・地区委員会による提案（州法等に定められている。）	
	策定の決定	・議会がＢプラン策定の議決をする（建設法典2条1項） ・議決は、慣習に従い公告する（建設法典2条１項）	
住民参加機会①	時期	・可能な限り早期（建設法典3条１項）	早期住民参加
	事前公告	・規定なし	
	提示内容	・目標と目的・代替案・影響（建設法典3条1項）	
	方法	・住民が意見表明や議論を行う機会を与える（建設法典3条1項）	
	「原案」の確定	・議会で議決する（州法等に定められている。）	
住民参加機会②	時期	・情報提供と議論に続いて第2項による手続きに移行する（建設法典3条1項）	縦覧・提案の提出
	事前公告	・縦覧の場所と期間は、提案できる旨を記して、1週間前に公告（建設法典3条2項）	
	提示内容	・原案、説明書又は理由書（建設法典3条2項）	
	期間	・1ヶ月間（建設法典3条2項）	
	案の提示方法	・縦覧（建設法典３条２項）	
	住民の参加方法	・提案を提出することができる（建設法典3条2項）	
		・提出された提案を検討する。検討結果は本人に文書で通知する（50人を超える者が、同一の提案をした場合、閲覧することで通知に代えることができる）（建設法典3条2項）	
都市計画決定	方法	・議会で条例として議決（建設法典10条１項）	
	決定後	・都市計画の議決と縦覧場所を告示し、理由書とともに縦覧し、求めに応じて説明する（建設法典10条3項）	

表２　ドイツにおける住民参加の運用実態と評価

自治体名	シャルルッテンブルグ・ヴィルマースドルフ行政区	フランクフルト・アム・マイン市	シュツットガルト市	ウルム市	ミュンヘン市
州	ベルリン都市州	ヘッセン州	バーデンヴュルテンベルク州	バーデンヴュルテンベルク州	バイエルン州
Bプラン策定議決前の動き	・事業の目的がつまった段階で市民に提示 ・開発計画があることを伝える程度 ・出来るだけ事前に市民の声を取り入れる予防的措置 ・関心が強いプランの場合、非公式の催しを実施		・アイデアコンペ等を実施	・ある幹線道路の見直しについて、5年超の事前ディスカッションを実施 ・住宅地開発の場合、自然保護団体、下水局、電話局等と連絡を取り、専門家との議論を踏まえて策定	・大規模プロジェクトの場合には、コンペを実施
早期住民参加	・公告をローカル紙に掲載 ・場所は行政舎内 ・素人でもわかる空中写真等の概要を展示 ・担当者が現場で質問に対応 ・関心が高い近隣住民に対する公聴会も実施 ・専門家による影響評価か報告書を作成	・場所は区内に会場を用意 ・公聴会を開催。建設法典ベースではパンフレットを置いておけばよい ・適当な代替案がない場合は示す必要はない ・対象は住民と区議会議員 ・他区の市民も意見表明は可能だが、採り上げる際の重要度に相違がある ・担当者が現場で質問に対応 ・口頭での抗議はテープレコーダーで記録し文書化 ・早期市民参加はプラン実施の適否にかかるもので、内容を推敲する機会ではない ・住民の意見とそれに対する市の回答は全て議員に配布	・パワーポイントや図面を用いるが、やり方の規定はない ・コンサルタントに委託してワークショップを実施した例がある ・代替案を提示することはあまりない ・住民の意見を加えたプランを再度提示する場合がある ・地域アドバイザーに情報を提供し地域アドバイザーから住民に流す ・地域アドバイザーが住民の意見を吸い上げ市に伝える	・固まっていない案をもとに住民参加が始まる ・代替案は住宅地開発の場合などは出しやすい。ダムなどのときは、案は１つ。 ・担当者や策定に関与した専門家が現場で質問に対応 ・通常のプランでは市民からの反応は3から5人程度 ・大きなプロジェクトは準備に時間がかかる。 ・再開発など権利者が多く問題がありそうなときには、個別に手紙を出した上で説明会を行ったりする。 ・地元議員は重要な論点について了知しておく義務があり、市役所から全て議員に報告	・住民参加のプロセス・やりとりが議会に全て出される
縦覧・意見の提出	・提案書の様式は定めていない。 ・50人以上の異議については新聞で回答 ・書類は閲覧可能 ・周辺地区住民も意見の提出が可能 ・調整が終わった図面や書面を提示する	・市の公報でプラン開示場所を公告 ・合法的な手続きとするため、署名入りの文書による質問のみ受け付ける			
提出される意見	・交通量の変化に関心が高い ・生態系への影響の関心も高い	・土地所有者から公共収容価格格差への抗議あり ・屠殺場の移築プランでは数百名の抗議がでて、断念		・交通量の変化に関心が高い ・生態系保全の観点から市営住宅新設、公園新設等では多くの反対が出た ・住宅建設プランでは住民のエゴが出やすい ・地下鉄工事での騒音が問題化し、工法を再検討した ・縦覧後、本来は住民からの意見提出できない時期に反対の声が大きくなり、議会議決前に修正を加えた例がある。	
住民参加の意義／配慮すべき点	・これまでの実績から形式化の傾向あり、複雑化	・現状のシステムは妥当 ・これ以上住民参加の機会を加える必要はない	・意義は、賛成・反対の意見を幅広く集めること ・インフォーマルなものと法定の2回の住民参加があるが、将来的にはインフォーマルなものの方が重要になる。法定されているものだけでは不足しており、自治体の計画・実行を円滑にするには、インフォーマルなものを大切にすべきである	・現状の2回の住民参加システムは妥当 ・5年超のディスカッションを行った事例では、スムーズなプラン策定につながった ・インフォーマルな住民参加が重要 ・行政がいくら努力しても住民が納得できる情報を提供することは難しい ・プレスの力が重要。通常のお役所からの情報は住民は見ない。	・住民参加は時間もコストもかかるが、今後も続ける
その他	・原案は議会議決後には議会の新たな議決なしには勝手に変更できない	・市の独自ルールとして、ローカル紙と週1回の市広報にプラン進捗を掲載	・州法に基づく区委員会制度がある	・区委員会に相当する地方計画グループがある（州法に規定された区委員会設置の人口基準未満のため、市が独自に設けている。） ・有権者の１％の署名により住民投票が行われる	・区委員会がある ・ミュンヘンフォーラムが情報提供等を行っている ・有権者の１％の署名が集まれば住民投票を必ず行わなければならない（バイエルン州自治体法による）
自治体名	シャルルッテンブルグ・ヴィルマースドルフ行政区	フランクフルト・アム・マイン市	シュツットガルト市	ウルム市	ミュンヘン市

２－２．フェイズ０

フェイズ０は、個別のＢプランの策定・変更の必要性の検討が行われる前の自由に地域住民が意見交換を行っている段階であり、具体的な活動としては後述する区委員会、ミュンヘンフォーラムの活動等が聞かれた。

２－３．フェイズＩ

２－３－１．フェイズＩの流れ

フェイズＩの流れは、Ｂプランの計画・変更の必要性の検討に始まり、Ｂプランを策定することの議決と公告、続いてＢプラン策定中の早期住民参加と公益機関からの意見表明となっている。また、建設法典に基づかない動きとして、策定の議決前である必要性の検討中に区委員会等を通した意見交換やコンペ等の開催があり、さらに、早期住民参加を経た「原案」を州法等に基づく議会議決がある。

Ｂプラン策定の議決前の動きは市町村によって異なっているが、区委員会や地域アドバイザー制度を利用した行政から住民への情報提供、その他にもコンペの実施やインフラ整備に関する費用負担についての市とデベロッパーとが基本合意[6]を行う事例がある。コンペについては、複数の市で事例が聞かれ、ミュンヘン市の場合は、大規模プロジェクトの場合にコンペを実施し、コンペの結果を 14 日間縦覧している。また、シュツットガルト市とウルム市では、具体的なＢプランではなく、その前の構想段階のコンペが実施されている[7]。

次に、建設法典に基づき、市町村議会でＢプランを策定するという議決がされ、この議決が公告される（建設法典２条１項[8]）。その狙いは、住民への情報提供であり、開発計画に着手することについての地域のコンセンサスを得ることにある。細かい規定がないため、Ｂプランを策定することの議決を求めて議会に説明される内容の熟度は様々であり、実質的に「原案」に近い精度のものもあれば、開発計画の意義を示す以上の情報がない場合もあり得る。これは、法定の住民参加の前であるため、まだ計画の内容が確定していないことが重要だとも考えられる。

Ｂプラン「原案」の策定過程において、早期住民参加（建設法典３条２項）と公益機関からの意見表明（建設法典４条）がある。早期住民参加は後述する通り、公聴会や説明会を開催し、プラン自体の必要性と方向性について行政と住民が率直に意見交換を行う場である。早期住民参加の方法も市町村により異なり、地域アドバイザーの活用といった市町村と住民との間に第三者を介在させる事例が聞かれた。

早期住民参加を経て作成された「原案」の議会議決が行われている。この議会議決の法的根拠については、建設法典１条５項 10 に基づく[9]というコメント、建設法典ではなく州法に基づく[10]という異なったコメントが聞かれた。この議決の実質的な意義は、①市町村が縦覧する「案」を示すことであり、②早期住民参加における意見表明に対する市町村の回答であり、③それを議会が承認することであると考えられる[11]。

---

[6] ミュンヘン市の計画の資金確保のための「社会的に構成な土地利用のプログラム」のこと。これは、開発利益の一部をインフラ整備に利用するもので、Ｂプラン策定の議決の前に、費用負担に関する市とデベロッパーとの間で基本的合意がなされ、「原案」の議決までに、具体の負担額についての合意がなされる。ミュンヘン市役所へのヒアリング調査による。

[7] シュツットガルトではコンペを行うことが多く、シュツットガルト 21（プロジェクト）のコンペでは色々な案が出された。また、ウルム市でも 1998 年に実施されている。シュツットガルト 21 チーム、ウルム市専門市長へのヒアリング調査による。

[8] 建設法典２条１項　建設誘導プランは、自治体によってその責任で策定されることとする。建設誘導プランを策定するという議決は、慣習にしたがい公告することとする。福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）より

[9] シュツットガルト２１チームへのヒアリング調査による。

[10] 「原案」の議会議決の法的根拠は建設法典にはなく、ヘッセン州では州法規によって規定されている。フランクフルト・アム・マイン市へのヒアリング調査による。

[11] 前述したように、ミュンヘン市では、「社会的に構成な土地利用のプログラム」のためにある。ミュンヘン市へのヒアリン

Bプランの検討は、市町村の都市計画部局を中心に始められる。都市計画や建築の専門家が検討のメンバーに加わることも多い。市町村においても、長期の人事ローテーションにより専門性の高い担当者を置くことが多いため、非常にプロフェッショナルな世界で全体像が練られていくのが通常である。

最近では、EU が示す開発計画に関する規定において環境関連の影響調査の比重が増しているといった事情もあり、この段階における専門家の関与は強まる傾向にある。

２－３－２．早期住民参加

「原案」の作成段階において、公聴会や説明会が開催され住民との意見交換がなされる。これが建設法典 3 条 1 項に定められる「可能な限り早い時期」の住民参加の機会であり、「早期住民参加」と呼ばれている。建設法典には、「計画の目標と目的、代替案、計画による影響を提示すること」「住民が意見を表明し議論を行う機会を与えること」が定められている。そこで、自治体は説明会や公聴会等の会場を確保し、その概要についての情報が住民に提供される。Bプランの概要を表すパネルが展示されたり、パンフレットが配布される。行政側の説明員が立会い、質問や意見を有する住民との意見交換、又は要望を受け付ける窓口になる。これには担当の自治体職員もあたる場合もあれば、プランづくりに関わった専門家が加わる場合もあるという[12]。なお、代替案については、提示されないことが多い[13]。

また、図１では、早期住民参加はBプラン策定の議会の議決の後に置いているが、住民が広く関心を寄せることが想定されるような象徴的な開発プランについては、必要性の検討の段階から、積極的に住民参加の手法を取り入れてプラン作りを進める場合もある[14]。

この早期住民参加は、プラン自体の必要性と方向性についてより率直に両者が意見交換を行う場である。行政側はこうしたやりとりを通して、住民のニーズや意見をより適格にとらえ、公共と住民の相対する利益のバランスを図りつつBプランの「原案」づくりを行うことになる。

建設法典 3 条 1 項[15]

住民は、可能な限り早い時期に、計画の一般的な目標と目的、当該区域の再編成または発展として考えられる本質的に異なる解決、および計画で予測される影響に関し、公的に情報を知らされるものとし、意見を表明し議論を行う機会を与えられるものとする。（以降省略）

グ調査による。

[12] ウルム市へのヒアリング調査による。

建設法典１条５項10

建設誘導プランは、持続的で都市計画的な発展および公共の福祉に対応した社会的に適正な土地利用を保障し、人間にふさわしい環境を確保して自然の生活基礎条件を保護し発展させることに寄与すべきである。建設誘導プランの策定にあたっては、とくに、

１～９　略

10　自治体が決定したその他の都市計画の成果

を考慮することとする。

（福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）より）

[13] 代替案の提示は、必ず提示されるものとは解されていない。バイエルン州市町村においては、市町村が絞り込んだ最善案のみが提示されている（2002 年 12 月ミュンヘン市へのヒアリング調査による）。また、佐藤岩夫「ドイツにおける都市の「法化」と住民の自律」（社会科学研究第 45 巻第４号）p. 217 では、「同じく 76 年改正によって新設された「早期の住民参加」（同 2a 条。略）に関する瑕疵も計画の法的効力に影響を与えないとされた」、これは「市町村行政の全国団体の強い要望に基づき、法改正の内容として組み入れられた」とある（ここで 2a 条とあるのは、現在の３条１項に当たる）。早期住民参加が 76 年に新設されて以来、裁判所による手続瑕疵に関する違法性の判断が行き過ぎたことに対応し、1979 年に新設された 155b 条（現 214 条）は違法性につながる手続を限定した。214 条１項１号には、３条２項は含まれるものの、３条１項は含まれず、代替案の提示、計画の影響等の説明についての瑕疵は違法性につながらないと解される。

[14] ウルム市へのヒアリング調査による。

[15] 福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）より引用。「建設誘導プラン」とは、ＦプランとＢプランのことである。

２－４．フェイズⅡ

２－４－１．フェイズⅡの流れ

フェイズⅡは、「原案」の縦覧・提案の提出と公益機関との調整、これらを踏まえた「案」の作成である。

Ｂプラン原案が決議されると、条例として決定するための最も重要な手続き段階に入る。「案」はそのまま条例案となる熟度を持ったものである。建設法典１条５項においてプラン策定時に考慮すべき事項が掲げられており、環境、景観、文化、交通、経済、コミュニティ等およそ近隣住民の住環境に関係する全ての事項に配慮しなければならないといえる。早期住民参加の機会においても積極的に影響評価を行い、数値情報を開示して住民に説明を行う場合もある。

このフェイズⅡの縦覧・提案の提出の住民参加とフェイズⅠの「早期住民参加」では、その目的において顕著な違いがあると考えられる。「早期住民参加」では期間や方法が厳密に規定されていないのに対し、縦覧・提案の提出を含む一連の手続きでは、最終的な条例化に向けて縦覧期間の遵守や意見の文書化など厳格なプロセスを踏むことになる。

住民以外との関係については、建設法典４条に規定される公益機関からの意見表明と公益機関との調整がある。両者の境は不明瞭であるが、計画に対して大きな影響を与えるものは比較的早い時期にすなわちフェイズⅠやフェイズⅡの前半で、細かい事項の調整についてはフェイズⅢで行われている[16]。

２－４－２．縦覧・提案の提出

議会決議を受けた「原案」は、建設法典に基づく二回目の住民参加の機会として縦覧に供される。この段階はプランの決定に向け、建設法典においてもその設定について明示的な規定が盛り込まれている。縦覧の場所と期間を新聞等にて「一週間前までに公告」し、「一ヶ月間の掲示」義務があることが定められている。その際、住民は提案の提出が可能である旨を示す必要がある。なお、1998 年の建設法典改正によって、「異議と提案ができる」とされていた３条２項の規定から前者「異議」が削除されている。縦覧時に提供される情報の程度については、やはり細かい規定はないものの、説明書もしくは理由書としての体裁を最低基準として、よりわかりやすさを心がけたパンフレット等が提供されることが多いようである。

行政と住民のやりとりは、早期住民参加時と同様、行政側の職員が現地で直接対応することもある。住民は意見がある場合は提出することができる。提出された提案に対して行政側は内容の検討を行い、その結果を本人に文章で通知しなければならないこととなっている。ただし、50 人以上同一の意見が出た場合は閲覧方式をとることで通知に代替することも可能となっている。住民からの提案を反映してＢプラン案に修正や補充があった場合には、修正後のプラン案について規定を満たす手続きで改めて縦覧に供する必要があるが、1997 年の建設法典改正によって、再縦覧の期間を二週間に短縮することができるようになった。また、計画の大要に影響しないと判断された場合は、縦覧そのものを要しないことも可能となった（建設法典３条３項）。ただし、プランの方向性に関わる大幅な修正があった場合には再度Ｂプラン案の議会決議を経てから改めて縦覧を行う必要があると解されており、そのように運用されている。

条例として成立して以降に内容について違法性を問われる事態となった場合には、この二回目の住民参加における両者のやりとりは全て証憑書類として扱われるため、この段階からは法的手続きを十分に意識して遵守される。住民からの提案は、行政による検討結果の回答とともに全て保存され、プラン案の議会決議に関わる議員に渡される。一方、議員の側はこうした住民意見の内容について了知した上で議会における判断をすることが求められている。

---

[16] ミュンヘン市役所のヒアリングでは、ある機関の敷地内の地下水の問題について意見があったとのことである。

建設法典３条２項[17]

建設誘導プランの案は、説明書または理由書と共に、１ヶ月の間公衆の縦覧に供されるものとする。縦覧の場所と期間は、縦覧期間中に提案を提出できる旨を記して、少なくとも１週間前に 慣習にしたがい公告されるものとする。第４条第１項によって関与した機関は、縦覧について通知されるべきである。期間中に提出された提案は検討されるものとし、その結果が通知されるものとする。50 人を越える者が本質的に同じ内容の提案を提出した場合には、これらの者が結果を閲覧できるようにすることで検討結果の通知に代えることができ、検討結果を執務時間中に閲覧できる場所は、慣習にしたがい公告されるものとする。第６条または第 10 条第２項によって建設誘導プランを提出する際は、考慮されなかった提案が自治体の意見と共に添付されるものとする

なお、Ｆプラン・Ｂプラン策定における住民参加機会は、根拠条文も含めて共通である。

２－５．フェイズⅢ

フェイズⅢは、都市計画決定の最終段階であり、縦覧・提案の提出と公益機関との調整を終えたＢプランの「案」は、議会決議を受け、公布を経て条例として発効する（建設法典 10 条１項）。ただし、建設法典 10 条２項に該当する場合はＦプランの場合と同様に上級行政庁（Höhere VerwaltungsＢehörde）の認可を要することになっている（**図１**（注３）参照。）。

また、議会で議決されると公告され、Ｂプランは縦覧され、この縦覧において住民は内容の説明を求めることができる（建設法典 10 条３項）。

建設法典 10 条３項[18]

認可の付与、または許可が必要でない場合における自治体によるＢプランの議決は、慣習にしたがい公告することとする。Ｂプランは理由書とともに一般の閲覧に供され、求めに応じて内容が説明されるものとする。公告には、Ｂプランを閲覧できる部署が示されるものとする。公告によってＢプランが効力を発する。この公告は、他の条例に定められている公布に相当する。

２－６．住民参加の評価

住民参加の評価については、フェイズ０も含め策定の議決前に、市町村と住民とが意見交換を充分にしておくと、策定の議決後の流れがスムーズになるとの話も聞かれた。一方で、現在の２回の住民参加のシステム（早期住民参加と縦覧・提案の提出）は妥当である、形骸化の傾向があり複雑になっている、これ以上住民参加の機会を加える必要はないといったものが聞かれ、州や市町村ごとに策定の議決や早期住民参加、縦覧等の位置付けが異なり、運用方法にも違いが見られた。

[17] 福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）より引用。
[18] 福島大学教授阿部成治先生のホームページ（http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm）より引用。

３．Ｂプラン策定過程における議会の関与

図１の通り、Ｂプランの策定過程において、市町村議会では、フェイズＩのＢプランを策定することについて、同じくフェイズＩの「原案」について、そして最後のフェイズⅢにおける「案」についての議決というように数度の議決が行われる。ここでは、議会の関与について簡単に紹介する。

３－１．議会の構成と専門委員会

ドイツは連邦制で州ごとに自治体法が存在している。議会の構成や議員、市長の役割は各州法に定められている。例えば、南ドイツ制のシュツットガルト市では、行政の長と議会の長を一人が兼ねている。市長も議員もそれぞれ直接選挙で選ばれ、市長の任期は８年、議員は５年である。さらに、市長の下に「専門市長[19]」（助役）がおかれ、この専門市長は任期は８年で、担当する分野の専門知識を持ち、議員の中から互選される[20]。専門市長は分野ごとに置かれ複数人存在するが、政党の勢力によって枠があり政党が推薦できる。専門市長になるには議員辞職をしてから議会で承認される。シュツットガルト市は60 人の議員が、18 人ずつで構成される専門委員会に所属する。都市計画に関しては、専門市長をトップとする「環境・技術委員会」を中心に審議されるが、Ｂプランに関してはフェイズＩの２度の議決は委員会でのみ行われ、フェイズⅢの最後の議決は、議員 60 人と市長の 61 名で議決される[21]。専門市長は市民による直接選挙ではないので、議決権はない。シュツットガルト市と同じ州のウルム市においても、同様に市長と専門市長[22]がおり、専門委員会がある。

Ｂプラン策定における専門委員会と議会の関係は、シュツットガルト市、ウルム市では、都市計画担当の専門委員会において住民参加の方法や策定の方法等が決定され、専門委員会で議決された後、専門委員会の報告を議員全員が受けた上でフェイズⅢの最後の議決を多数決により決定する。すべてを全員で決めているのではなく、専門委員会がコントロールし最終決定を全員で行う形である。

３－２．Ｂプラン策定における議決の意義

Ｂプランを策定する中で、建設法典に基づく＜フェイズＩのＢプラン策定することについての議決＞、＜フェイズＩの「原案」の議決[23]＞、＜フェイズⅢのＢプランの議決＞が行なわれる。

＜フェイズＩのＢプランの策定についての議決＞

市町村議会は、Ｂプランを策定するという議決を行い、この議決は公告される（建設法典２条１項）。その狙いは、開発計画に着手することについての地域のコンセンサスを得ることにある。ただし、前述したとおり、細かい規定がなく、議会に説明される内容の熟度は様々であり、「原案」に近い精度のものもあれば、開発計画の意義を示す以上の情報がない場合もある。また、この段階で「原案」を示して「原案」の議決と併せてしまう方法もある[24]。議員に対して、早期住民参加以前に議員に情報を流しておいた方が策定の流れがスムーズであるとの意見もあった[25]。

---

19 建築専門市長、技術専門市長等がある。

20 バイエルン州のミュンヘン市では、市長１名、代理市長２名がおり、大市長は住民の直接選挙で選ばれ、市長と大市長代理は議員 80 名の中から選ばれる。

21 専門市長の議決権については、シュツットガルト市では有しておらず、ウルム市では有している。ウルム市は、議員 40 人、専門市長３人である。

22 ヒアリング当時のウルム市は、議員（市長を除く。）40 名で、その中から専門市長３人が選ばれ、議決権を持っている。

23 ２－３－１．フェイズＩの流れを参照。

24 ウルム市専門市長へのヒアリングによるが、ミュンヘンで市でも具体的な案を示し理解度を浸透させてから策定についての議決をした方が、その後の流れが早いとの意見が聞かれた。

25 ウルム市専門市長へのヒアリング調査による。

＜フェイズⅠの「原案」の議決＞

「原案」の議決は、フェイズⅠの早期住民参加とフェイズⅡの縦覧・提案の提出という２つの住民参加の機会の間に位置する。この議決は、建設法典における規定は明確ではないが、フランクフルト・アム・マイン市、シュツットガルト市、ウルム市、ミュンヘン市で行なわれている[26]。

ミュンヘン市では、この議決の際に、議会に対して早期住民参加のプロセスややりとりがすべて提出されている。すなわち、この議決の意義の一つは、住民の意見に対して回答したというプロセスの回答を証明することである。それから、もう一つの意義として、市とデベロッパーとの間でインフラ整備の負担者、負担額、負担内容を定める「社会的公正な土地利用のプログラム」[27]が同意されたことを意味している。これにより、Ｂプランを実行するための資金の出所が明確になる。市及び住民から見れば、投資家が賛同するプランということは魅力的なプランである証拠になり、投資家にとってもプロセスの透明性を証明することになる。

シュツットガルト市では、「この原案を縦覧する」ことを議決することに意味があるとされている[28]。つまり、早期住民参加を踏まえ次の段階である縦覧の手続きに進めるプランを提示することである。

したがって、この議決は、早期住民参加で住民から出された意見に対する市町村の回答を、議会が承認していると考えられる。

＜フェイズⅢのＢプランの議決＞

Ｂプランの決定の議決であり、この議決をもって条例化され効力をもつ。

３－３．議会議決と住民投票

３－２で述べたように、住民は早期住民参加や縦覧において意見を述べる機会があるが、最終的な決定権は議会にある。しかしながら、議会議決が絶対ではなく、住民投票により議会議決に異議を唱えることができる。ウルム市では、有権者数の 1%の署名が集まれば住民投票が行われる。1990 年フェイズⅢのＢプランの最後の議決終了後に住民投票で、議決がひっくり返ったことがある[29]。また、ミュンヘン市においても、1995 年にバイエルン州法に住民投票が明記され、有権者数の 1%の署名が集まれば住民投票を必ず行わなければならない。有権者全体の 10%の賛成で成立し、住民投票の結果は市議会の決定と同等に扱われることになった[30]。

３－４．Ｂプランの策定と責任主体

Ｂプランは行政が策定するため、策定の作業自体には議員は関わらないが、計画を策定すべきという最初のきっかけを議員が与えることは可能である[31]。議員が行政に対して計画の策定を申し入れる場合には、いったん申し入れの内容を専門委員会が評価した後、価値があれば行政に意見を提示するということであ

---

[26] 建設法典１条５項 10 に基づくとのコメントもあった。２－３－１．フェイズⅠの流れを参照。

[27] ２－３－１．フェイズⅠの流れを参照。「社会的公正な土地利用のプログラム」は、Ｂプラン策定についての議決の前に、市とデベロッパーが「社会的公正な土地利用のプログラムに賛同する」という契約を結び、「原案」の議決の前までに市とデベロッパーとの間で協議を行い、具体的な数字を明示した「社会的公正な土地利用のプログラム」の契約を結ぶ。例えば、平米あたり 30 ユーロの農地を住宅地にすると 130 ユーロになる場合、100 ユーロの値上がりになる。この値上がり分の３分の２を社会的なインフラ（道路、公的住宅、幼稚園等）を整備する費用にあてる。必要な社会的なインフラ整備費が値上がり分の３分の２に達しない場合は、デベロッパーに返される。このような方法は、ミュンヘンで考えられたものであるが、ベルリンやシュツットガルトでも同様のことを行なっている。（ミュンヘン市役所へのヒアリング調査による。）

[28] シュツットガルト市へのヒアリング調査による。

[29] ウルム市へのヒアリング調査による。

[30] ミュンヘン市の人口は約 130 万人であり、そのうち 20 万人が有権者である。ミュンヘン市へのヒアリング調査による。

[31] 以下、シュツットガルト市へのヒアリング調査による。

る。専門市長や大市長が直接行政に働きかけることも可能である。Ｂプラン策定の中で、作業機関が行政、決定機関が議会という意味では、住民に対しては、行政と議会は同じグループだと言える[32]。住民からの意見は行政に伝えられ、行政は住民の意見とその意見に対する対処方法を議員に伝える。それを受けて議会が結論を出すのである。

Ｂプランは数度の議会議決があるものの、最終的な責任所在は行政である。例えば、Ｂプランの策定後、裁判で訴訟となった場合は、行政が受けることになる。一般的には責任所在は行政であるものの、住民からの意見やそれに対する行政のコメントは議員に伝えられるため、これらを無視した議決を行ったことが明らかな場合には議会が責任を負うことになる。議会に対する住民の評価は選挙で受けることになる。

４．住民参加を支える仕組み

住民参加を実施するにあたり、住民と自治体、住民と議会、自治体と議会をつないだり、議論の場を提供するような住民参加を支える仕組みがある。州や自治体独自の制度や組織について紹介する。

（１）区委員会[33]

ミュンヘン市は25の都市区があり、各区には「区委員会」がある。これは、州法に定められており、区委員会の委員は直接住民投票で選ばれる。区委員会は区内の案件[34]に対して決定権を持つが、予算はほとんど持っていない。区をまたがるような案件は市議会が決定する。区委員会は、年に一度、上級市長を交えた集会を開催し区内の要望を実現しようとする。住民は、市議会に相談するよりも区委員会とコンタクトをとることが多い。

（２）地域アドバイザー

シュツットガルト市には、州法に定められた「地域アドバイザー制度」がある[35]。シュツットガルト市は市統合前の23市町村をもとに23の区に分けられており、地域ごとに地域アドバイザーがおかれる。地域アドバイザーは、地域の政党の議席に応じて推薦され[36]、住民と議会、行政の間の連絡役であり、住民の意見を市に伝えたり、策定される計画の情報を住民に伝えている。したがって、Ｂプラン策定の中で、フェイズⅠのＢプラン策定の前の情報公開、フェイズⅠの早期住民参加、フェイズⅡの縦覧における住民参加の場では、市は地域アドバイザーに情報提供することを主目的としている。地域アドバイザーは法的に保障された決定権は持っていないため、議会は地域アドバイザーの意見を無視することができる。しかし、運用では、シュツットガルト２１のプロジェクトにおいてはも地域アドバイザーの賛成の意見を得てから、専門委員会の環境・技術委員会で議決している。また、ウルム市には、地域アドバイザーに類似した「地方計画グループ」がおり、一般住民の意見をまとめて行政に伝える役割を果たしている[37]。

---

32 ウルム市専門市長へのヒアリング調査による。

33 ミュンヘン市へのヒアリング調査による。ミュンヘン市の人口は約130万人で、区の人口は1万5千人から10万人。区委員会を規定するバイエルン州自治体法については、坂本客員研究官論文参照。バイエルン州自治体法では、人口10万人以上の自治体は都市を地区に区分しなければならない。

34 区委員会で担当するテーマは、地区内の自転車道や歩道の整備等。

35 地域アドバイザーについては、シュツットガルト市へのヒアリング調査による。バーデン・ヴェルテンベルク州自治体法については、坂本客員研究官論文参照。

36 シュツットガルト市は、政党の議席に応じてアドバイザーを推薦しているが、選挙を実施している市もある。地域アドバイザーは名誉職であり、給料はなく、会議に出席した場合に参加費が支払われる。額は自治体によって異なる。

37 バーデン・ヴェルテンベルク州自治体法では、人口10万人以上の市町村は区を導入することができ、区の中に区委員会を設置することができる。ウルム市の人口は11万人であり、地方計画グループはウルム市独自の制度である。州法については、坂本客員研究官論文参照。地方計画グループについては、ウルム市へのヒアリング調査による。

地域アドバイザー、地方計画グループは、諮問機関であるものの議会に対する影響は大きいことが分かる。

（3）ミュンヘンフォーラム[38]

ミュンヘンフォーラムは、1968年にミュンヘン市内を通る高速道路建設計画時に、中立的な議論の場を提供することを目的として設立された。この計画は住民の反対意見が強く、当時の市長は住民との意見交換なくしてはプロジェクトの成立はないと表明したことが始まりである。この協会にはミュンヘン市、商工会議所、協会、労働組合、建設技術者や建築家等の専門家、大学、新聞社が参加した。会員は22人で、彼らは資金を出している。協会の年間予算は12万5千から15万5千ユーロで、このうちミュンヘン市は10万ユーロで一番資金提供している。これで事務局の人件費等をまかなっている。財政面の決定は理事会が行う。

協会には、プログラム委員会が設置され、実際の活動の中心となっている。この委員会は、協会の会員8人、会員以外の一般の市民50人で構成されており、会員以外の市民は、議員、建築家、自然保護団体員等様々である。彼らの任期は4年であり、任期中は積極的な活動が求められる。委員会では年に1回総会が開催され活動テーマを決定する。このテーマごとにグループをつくり、グループを中心に活動している[39]。

住民は、実際の計画でなければ関心は低いが、情報提供等は催し物やインターネットで行っている。また、年2回の雑誌の発行や月1回1時間のラジオ番組で活動等の報告を実施している。

ミュンヘンフォーラムは、区委員会と密接な関係にあり、住民の意見は区委員会を通してミュンヘンフォーラムに入ってくることが多い。その他、個人的に意見を述べることが立場的に難しい場合には、ミュンヘンフォーラムを通して発表されることもある[40]。ミュンヘンフォーラム主催の講演会は、賛成と反対の双方の意見を同時に聞くことができるため人気がある。

ミュンヘンフォーラムとしての計画等に対する意見表明は、情報提供や客観的に計画を評価する形で行われる。協会内における意見の食い違いについても、オープンな場で賛成、反対それぞれの立場から討論している。

Ｂプラン策定に関するミュンヘフォーラムの関与はＢプランの構想段階に行われる。現在、ミュンヘンフォーラムのＢプラン担当者は４人の建築家である。まず、区委員会からミュンヘンフォーラムに中立の場を求めて支援の依頼が来る。ミュンヘンフォーランムは早い段階で市に対してミュンヘンフォーラムが住民協議に関わることを表明し、これにより、市からミュンヘンフォーラムに情報が入り、住民から色々な意見も上がってくるようになる。

ミュンヘン市が協会の資金の大部分を負担しているが、ミュンヘンフォーラムの立場は中立であり市に偏ることはない。以前、新空港建設計画で、ミュンヘンフォーラムが計画に反対するのであれば、協会への支出を削減するとの話もあったが、最終的には、ミュンヘンフォーラムは資金を削減されることはなかった。ただ、市への依存度を下げ中立性を維持や、地方自治体の財政難を鑑み今後ミュンヘン市からミュンヘンフォーラムへの資金拠出が厳しくなる可能性を考え、新たな資金提供者を探している。そのため、資金提供者を会員に加えることができるよう定款の変更作業中である。

---

[38] ミュンヘン市、ミュンヘンフォーラムへのヒアリング調査による。

[39] 2003年11月ヒアリング時点では、建設、Ｂプラン、ミュンヘン南部のプロジェクト、交通、建物の高さ・密度をそれぞれのテーマとした５グループであった。

[40] 市の建設課の職員が、自分が関わっている計画（カイザーレジデンツ）について問題があると感じても、立場上意見を述べることは難しいので、問題点や対処方法の案をミュンヘンフォーラムに伝え、ミュンヘンフォーラムが発表する。（ミュンヘンフォーラムへのヒアリング調査による。）

（4）シュツットガルトマネージャー[41]

シュツットガルトには、再開発コーディネーターであるシュツットガルトマネージャーが、住民の意見収集や行政からの情報を住民に伝達している。行政が費用を負担しているが、シュツットガルトマネージャーは中立の立場で行動する。SocityCity 計画の時には、シュツットガルトマネージャーがいる事務所に、夜、住民がスーパーを作って欲しい、車の騒音対策をして欲しいといった意見に来ていた[42]。

（5）Plannungszelle[43]

ベルリン市でよく活用されていた Plannungszelle がある。これは、任意に住民を選び特別の勉強をさせて計画に積極的に参加させたものであり、行政が資金を出して強力な住民参加を推進していた。

５．ドイツの都市計画策定についての特徴

以上より、ドイツの都市計画策定ついては次のような特徴が挙げられる。

①建設法典に定められた策定過程における住民参加機会は、早期住民参加と縦覧・提案の提出の２回がある。

②早期住民参加を受けた「原案」の議会議決が州法等に基づき実施されている。

③早期住民参加及び「原案」の議決は弾力的な運用がなされている。

④縦覧・提案の提出の方法は、建設法典に事前公告や期間等細かく規定されており、それに従って実施されている。

⑤（ｉ）早期住民参加を受けた「原案」の議決、（ⅱ）縦覧・提案の提出に対する検討結果の通知、（ⅲ）最終決定後の住民への説明という住民の意見に対する市町村の対応が求められている。

⑥策定過程において議会議決の機会が数度設けられている。

⑦地域アドバイザーをはじめとして、住民と自治体、住民と議会をつなぐ仕組みがある。

---

41 シュツットガルト市へのヒアリング調査による。

42 1970 年代から 1980 年代に建てられた住宅地が老朽化のため「SocityCity」再開発を実施することになった時の事例である。

43 シュツットガルト市へのヒアリング調査による。シュツットガルト市では行われていない。

第３章　フランスの都市計画と住民参加の制度と運用

１．フランスの都市計画

１－１．都市計画の根拠法としての「都市計画法典」と関連法令

フランスの本格的な都市計画法といわれているのは、戦災復興と都市整備の緊急性を背景として成立した1943年6月15日法（都市計画に関する法律）である。ここでは、初めて「Urbanisme」（都市計画）という言葉が使われた[44]。

現在のフランスの都市計画に関する規定は、1973年11月8日のデクレ（décret）[45]によりに法典化された「都市計画法典（Code de l'urbanisme）」に定められている。これ以前の法典化は、1954年7月26日のデクレにより、都市計画と住宅の関係法令が「都市計画・住宅法典（Code de l'urbanisme et de l'habitation）」へと編纂されたものである。その後も個別立法やデクレによる改正が相次いだため、これらを編纂し、都市計画に関する部分のみが「都市計画法典」として移された。

この間の代表的な制度改正としては、1958年12月31日のデクレによる、「基本都市計画プラン（Plan d'Urbanisme Directeur、PUD）」と「詳細都市計画プラン（Plan d'Urbanisme de Détail、PD）」の創設がある。また、同日には、「市街化優先地区（Zones à Urbaniser par Priorité、ZUP））に関するデクレも出されている。これは、戦後復興のため優先的に市街化を促進する地区で、後に「協議整備区域（Zone d'Aménagement Concerté、以下「ZAC」という）」となる。

また、1967年12月30日法（土地利用の方向付けに関する法律、Loi d'Orientation Foncière）で計画制度は大きく改正され、「都市整備基本計画（Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme、以下「SDAU」という））、「土地占用プラン（Plan d'Occupation des Sols、以下「POS」という）」とZACが設けられた。SDAUは拘束力のない都市計画の基本方針で、POSはゾーニング図面と規則を記述する文書からなる詳細計画である。

1980年代に入ると、社会党政権によって地方分権化政策が着手され、都市計画のあらゆる権限が自治体に委ねられることとなった。1983年1月7日法（「市町村、県、州（地域圏）、国の間における権限委譲に関する法律」）により、SDAUは「基本計画（Schéma Directeur、以下「SD」という）」となり、POSと共に、策定主体が国から市町村となった。それまでの都市計画の権限は中央政府とその出先機関が担っており、地方小都市の小さなプロジェクトに至るまで政府の指導・管理のもとで行われていたのである。しかし、当時は自治体には都市計画の専門的な技術を持つものは少なく、転換に時間を要したとされる。

１－２．連帯・都市再生法（ＳＲＵ法）による制度改正

2001年4月、2000年12月13日法（連帯・都市再生法、Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains、以下「SRU法」という）が施行された。SRU法は、より一貫性があり、より連帯的で、持続可能な開発に、より配慮した市街地整備を促進しようとする意思に基づいて制定された。この法律は農村に適用される都市計画規定をも改善するものである。SDとPOSは、SRU法により、それぞれ、「地域統合計画（Schéma de Cohérence Territoriale、以下「SCOT」という）」と「都市計画ローカルプラン（Plan Local d'Urbanisme、PLU）」に変わった。ZACの運用も、特定の地区を積極的に整備するために「区域整備プラン（Plan d'Aménagement de Zone、以下「PAZ」という）」を立案するものから、PLUの規定のもとで行うものへと変更された。それに伴いPAZは廃止されている（策定済のPAZはPLUに組み込

---

[44] 建設省建築研究所（1994）p.44

[45] Termes Juridiques 研究会（2001）p.104によると、「Décret」とは「共和国大統領又は首相によって署名された、一般的効力を有する･･･又は個別的効力を有する執行的決定」とされている。「政令」又は「通達」と訳されることもある。

まれる。)。なお、SRU 法施行以前に既に策定されていた SD と POS については、経過措置として、各自治体で改定されるまで (SD から SCOT の改定は概ね 10 年以内がめどとされている)、その効力を有している。

表 1 は、SRU 法の施行前後での都市計画体系の変化を比較したものである。なお、「国土整備指針 (Directive Territoriale d'Aménagement、以下「DTA」という)」は、1995 年の「国土の整備と持続可能な開発のための基本法」(la loi d'orientation pour l'aménagment du territoire et le développement dulabule (通称「ヴォアネ法」)) によって設けられたもので、SRU 法の前後で変更はない。

表１　ＳＲＵ法施行前後の都市計画体系の比較

SRU 法施行以前	SRU 法施行(2001 年4月)以降
●DTA (国土整備指針) ・国が策定。 ・国土の一部分を対象に、整備・開発及び保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。	●DTA (国土整備指針) ・国が策定。 ・国土の一部分を対象に、整備・開発及び保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。
●SD (基本計画又は基本スキーム) ・対象となる市町村又はその集団が策定。 ・単一又は複数の市町村を対象に、長期的視点からの土地利用の基本方針を定めるマスタープラン。 ・ POS 等を拘束するが、私人を拘束しない。	●SCOT (地域統合計画) ・複数の市町村による連合組織が策定。 ・一体をなす複数の市町村を対象にした広域の土地利用の一般的な方針。 ・ PLU 等を拘束するが、私人を拘束しない。 ・主な改善点としては、 SCOT の承認・改定から 10 年以内に適用結果を分析・評価を行う計画評価制度の導入。
●POS (土地占有プラン) ・対象となる市町村又はその集団が策定。 ・ SD の方向づけの枠内で、単一又は複数の市町村の全域又は一部を対象に、通常 10～15 年の期間を見通した土地利用の一般的規則と建築禁止を定める計画。 ・私人を直接法的に拘束する。	●PLU (都市計画ローカルプラン) ・市町村又は EPCI が策定。 ・対象となる市町村又はその集団の全領域を対象とする詳細計画。 ・私人を直接法的に拘束し、上位計画である SCOT に拘束される。ただし、 SCOT がない場合にも策定可能。 ・主な改善点としては、全領域の計画を策定すべきとなったこと、 SCOT が策定されていない場合に PLU の市街地区域への指定替えを禁止したこと等。

※経過措置として、SD と POS は、各自治体で 10 年以内をめどに改定されるまでその効力を有する。

１－３．地域統合計画（ＳＣＯＴ）と都市計画ローカルプラン（ＰＬＵ）

SCOT は広域的な土地利用の方針を定め一貫性を持った管理を行うための計画で、PLU は市町村又はその集団の全領域を対象に土地利用を直接規制する詳細計画として決定されるものである。PLU の策定は義務ではなく、市町村が「定める権利を持つ」ものと位置付けられている。SCOT は PLU に対する上位計画であり、PLU は SCOT に拘束される。ただし、SCOT の策定も義務ではなく、SCOT がない場合にも PLU を策定することは可能である。PLU は市町村の全領域を対象とすることが定められており、POS のように策定の対象とならない地域を残すことはできなくなった。

（1）ＳＣＯＴの概要

SCOT は、一体をなす複数の市町村を対象に、その定められた範囲の空間整備の一般方針を定め、特に、市街化予定区域と自然区域又は農業区域との均衡を定める。また、住宅、公共輸送機関、商業等の均衡に

関する目標を定める。自治体間に跨る重要性をもつ自然空間又は都市空間を明確にする。さらに、特定の分野、たとえばインフラ整備（バイパス道路、下水処理場等）や大規模な事業計画をより詳細に定めることができる。また、建築可能区域を新たに設定する前に既存の建築可能区域を優先的に利用することを規定し、新街区の建設に先立って公共輸送機関を整備するように定めることもできる。SCOT は PLU を拘束するが、私人の権利・義務を直接拘束しない。

（2）ＰＬＵの概要

PLU は、市町村又はその集団の全域を対象に、市町村毎の都市機能の多様化を促しながら整備・開発・保全の方針や施設整備計画を定めるものである。PLU は、住民の権利・義務を直接拘束する。

POS と PLU の間には幾つかの相違がある。

目的には、POS 以来の開発・整備と保全の均衡、安全・衛生・交通の管理等に加えて、新たに、都市再生、持続的発展、社会的混合等の目的が加えられた。

区域の指定と土地利用規制を定める点は POS と同様だが、区域区分は変更されている。PLU では、基本的には、市街地区域（U 区域）、市街化予定区域（AU 区域）、農業区域（A 区域）、自然・森林区域（N 区域）を指定する。POS の NB 区域は廃止された。

表２　ＰＯＳとＰＬＵの区域区分の比較

POS		PLU		変更点等
都市区域	U	市街地区域	U	変更なし。
自然区域	NA	市街化予定区域	AU	名称変更。同じ規則に服する。計画的に市街化する地区。
	NB	廃止		旧 NB 区域では無秩序な市街化が許されていたとして廃止。
	NC	農業区域	A	名称変更。農地が豊かであることから保護すべき地区をまとめたもの。
	ND	自然･森林区域	N	市街化から保護される自然地区全体をまとめたもの。旧 NB 地区とは一部異なる。

これらの区域の土地利用規制は、一定の項目の範囲内で行われるが、項目の内容は市町村の判断で決定される。規制項目は、土地若しくは建物の用途（許容用途と禁止用途）、接道条件、管線施設の接続条件、敷地の性状、建物の位置（対道路、対隣地、対同一敷地上別棟）、建ぺい率、建物の高さ、外観、駐車場、空地・植栽地、容積率であり、建物の位置は必ず定めなければならないこととなっている[46]。

また、PLU では、POS と異なり、市町村全体の発展及び開発計画を明示した整備及び持続可能な開発事業計画を策定することができるようになった。その内容は、フランス政府設備・運輸・住宅・観光・海洋省都市計画・住宅・建設総局発行のパンフレット[47]では、以下のような具体的な計画が策定できるとされている。

[46] 鈴木（2001）p.11
[47] 国土交通政策研究所（2003）資料Ⅱ－２

ⅰ）中心街区の整備及び開発

ⅱ）特にSRU法によって簡素化された介入手続き（荒廃した共有財産、不衛生状態、崩壊の危険、持ち主のいない空室および空家に対する処置および予防措置）を利用した困難な状況にある街区の刷新

ⅲ）公共空間の整備事業計画

ⅳ）ZAC（協議整備区域）における設備事業計画

ⅴ）都市入口の整備事業計画

ⅵ）自然景観及び都市景観等を保護するために決定された対策

２．PLU（都市計画ローカルプラン）策定過程における住民参加の制度と運用

ＰＬＵ策定過程における住民参加の制度と実態について述べる。なお、実態を把握するため、

・設備・運輸・住宅・観光・海洋省[48]（2002年12月、2003年9月）

・内務省（2003年9月）

・パリ市（2002年12月）

・パリ13区交通・道路利用者団体（アソシアシオン）[49]（2003年9月）

・セーヌ・マリティム県[50]（2003年9月）

・ル・アーブル市（2003年9月）

・リヨン市（2003年9月）

・リヨン大都市圏共同体[51]（2002年12月）

・ナント共同体（2002年12月）

へのヒアリング調査を実施した。

２－１．ＰＬＵ策定の流れ

PLU策定の流れ全体について、住民参加の仕組みに着目してまとめたものが、図１である。ここで示した各フェイズの考え方は、第１部第１章「１－１　フェイズ分けの考え方」に対応しており、フェイズ０は個別の計画策定が明確にはなっていない段階、フェイズⅠはＰＬＵの「原案」を作成する段階、フェイズⅡは「原案」を法令に則って「案」に調整する段階、フェイズⅢはＰＬＵを決定する最終段階である。

住民参加を中心に見ると、都市計画法典に基づくフェイズⅠの住民協議、フェイズⅡの公開意見調査がある。

市町村議会の計画の関与としては、都市計画法典に基づいて、フェイズⅠのＰＬＵ策定の議決、ＰＡＤＤに関する討論、ＰＬＵ「原案」の議決、フェイズⅢのＰＬＵの議決がある。

その他には、やはり都市計画法典に基づいて、フェイズⅠの州議会や県議会、商工会議所等の公的機関の首長や代表者への通知、公的機関による協議の要請、国からの情報提供、国との協同作業、フェイズⅡの公的機関による答申がある。

フランスは、基本的枠組みとしては行政主導型であり、わが国と大きな差はない。最近までは、計画がある程度まで形ができ、大きく変更できない段階になって住民に情報が開示され、公益が優先されるなど、

---

48 以下、設備省という。

49 1978年創設

50 ル・アーブル市を含む。

51 リヨン市と周辺55市町村から依頼され、1997年に設立された。

行政に都合の良い方向で進められてきた[52]。しかし、この10年ほど行政と市民とのコミュニケーションを綿密に取る努力が払われており、制度的にも住民の理解を得る事業手法としても効果があると認識されているとのことである[53]。

なお、都市計画の住民参加の制度を表３に示し、また、住民参加の運用実態を自治体別に表４に整理した。

以下では、各フェイズにおける住民参加の仕組みについて説明する。

２－２．フェイズ０

フェイズ０は、個別のＰＬＵの策定・変更へ向けた活動が明確になる前の地域住民が自由に意見交換を行っている段階であり、具体的な活動としては地区評議会がある。

２－２－１．地区評議会制度

地区評議会制度は、2002年２月27日に定められた「地域民主主義法（Loi Démocratie de Proximité）」１条に定義されており、その趣旨は、地域住民の意見交換等の活動を保障し、PLUの策定手続きに住民の意向が反映されるよう補完するといった地域住民の権限を強化するものである。「住民協議」、「公開意見調査」等の制度は、住民からの意見をより一層重視するようになった一方で、膨大な時間と労力を要するシステムになりつつある。このため、生活に密着した地区住民の代表で構成される地区評議会（Conseil de quartier）において恒常的に住民の意見を集約することにより、効率的な情報収集を図るシステムを確立する狙いもある。人口80,000人以上の市町村は、市町村全域をカバーする地区評議会の設置義務がある。その地区数は市町村長が決定し、各地区評議会には、市長を補佐し、意見集約を担当する担当助役が置かれる。また、地区評議会は決定権のない諮問機関であり、その場での話し合いは、日常生活で必要なものを考え、意見を諮問するだけである。地区評議会における意見や活動の報告は、年に１回、市町村議会で検討される[54]。

地区評議会の活用例として、ル・アーブル市では、市役所・４箇所の分庁舎・10 箇所の公民館[55]の 15 箇所にPLUとは何か、策定手順などのパンフレットを置いた。また、後述する事前協議において、15の地区評議会の場に出向いて説明を行い意見を書き込んでもらい、その 15 箇所の意見を取りまとめて、市議会で議論したとの話が聞かれた[56]。

パリ市の地区評議会は、３ヶ月に１回開催されている。なお、構成メンバーの３分の２をパリ市長がコントロールすることができ、アソシアシオン等の団体を含む一般の住民は残りの３分の１の枠の中での抽選で当選しなければ会に入ることができないといった批判が聞かれた[57]。

---

[52] 望月（2001a）pp.44-45

[53] 望月（2001b）p.20

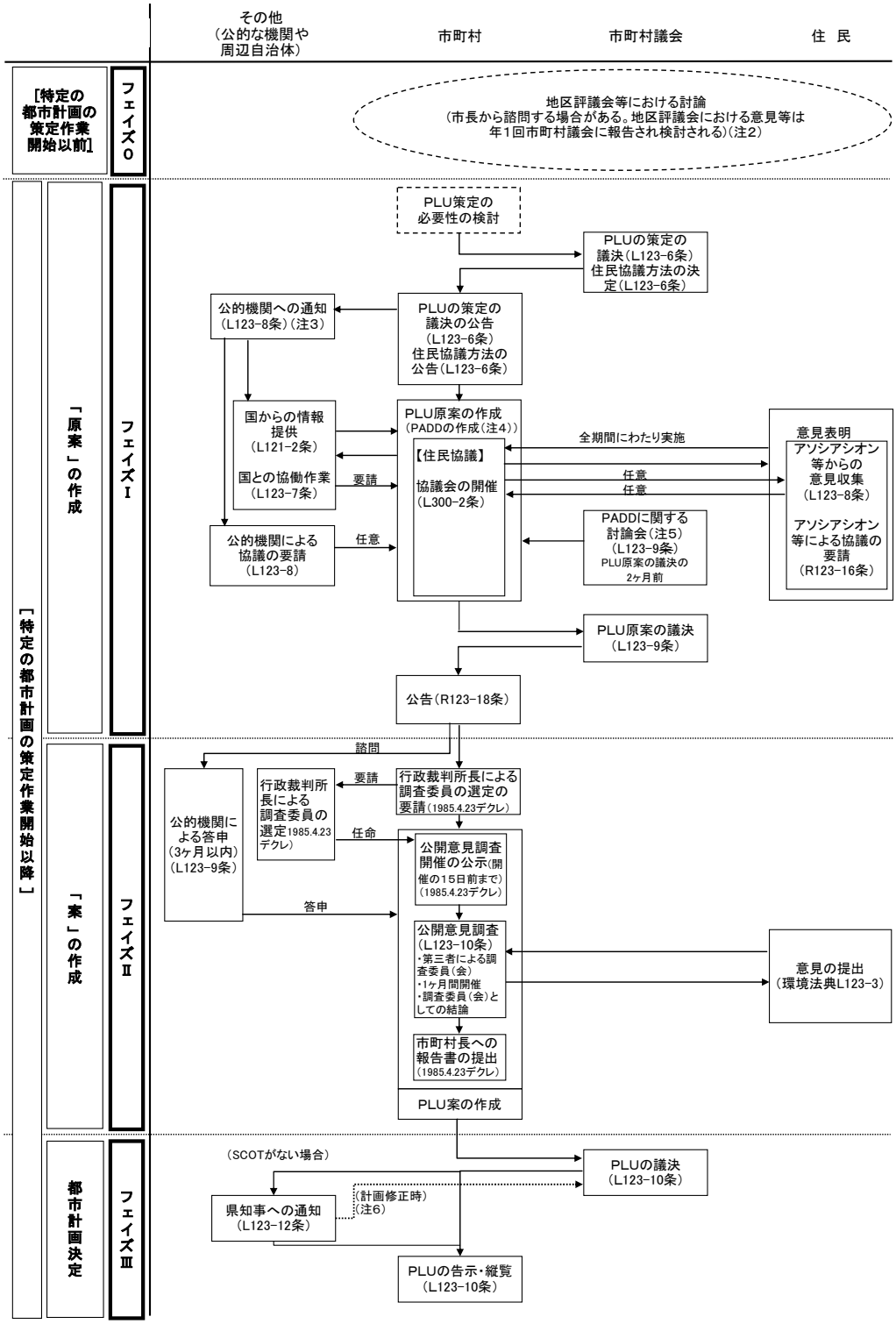
[54] 内務省へのヒアリング調査による。また、高村（2003）p. 73「法的には、市町村議会の諮問委員会の一つとして設置され、評議会の区割り、名称、構成員・議長の選出方法、活動様式は、市町村議会が決定する。市長が諮問事項を定めるが、評議会の側からも提案できる。当該の近隣住区に関わる政策の形成、実施、評価に参加することが任務とされる。この評議会の構成員は、①近隣住区担当の助役や議員、②地域のアソシアシオン、③一般住民の三者によって構成され、この担当助役がコミューン議会と評議会との橋渡しになることが期待されている。」とある。

[55] 分庁舎、公民館は地域民主主義法に基づく施設であり、公民館は市民への情報提供や子供・老人を対象にした福祉サービスを行う施設。

[56] ル・アーブル市へのヒアリング調査による。ル･アーブル市以外にも、パリ、マルセイユ、リヨンで設置されている。（国土交通政策研究所（2003）資料Ⅱ－２　地域民主主義法パンフレットより）

[57] パリ13区交通道路利用者団体へのヒアリング調査による。

図１　フランス　ＰＬＵ策定過程



(注１) 条文番号は都市計画法典のものである。

(注2) 地区評議会の設置は地域民主主義法1条に、又、地方自治体法一般法典L2143－1に地区の生活におけるあらゆる事柄について市町村長により諮問を受け提案をすることができると定められている。

(注3) 公的機関とは、州議会議長、県議会議長、都市交通機関長、市町村連合協力機関EPCIの首長、州立自然公園管理機関・商工会議所・農業会議所において権限のある代表者、沿岸部市町村長、都市圏共同体長、近隣のEPCIの首長、近隣市町村長である。

(注4) PADD（「整備と持続可能な開発プロジェクト」）はPLUの一部であり、市町村の都市計画の方針を図を交えて記載された文書である。

(注5) PADDに関する討論会は市町村によっては、討論会後に住民投票が実施されるところがある。

(注６) 計画が修正された場合、計画修正案の議決及びPLUの公示はL123-12条の規定による。この場合は、縦覧については規定されていない。

※フランスの流れについては、客員研究官　河原田千鶴子（千葉大学）の研究成果に多くをよっている。

実線の矢印及び囲み：都市計画法典により規定されているもの
細かい点線の矢印：都市計画法典の規定のうち、該当する場合のみ実施される事柄
大きい点線の囲み：都市計画法典に規定されていないが実際に行われるもの

表３　フランスにおける都市計画の住民参加の制度

都市計画		PLU（都市計画ローカルプラン、Plan Local d’Urbanisme）	
策定主体		市町村（Commune）	
策定主体である市町村の特徴		数：　約36,700 規模：　約9割の市町村は2,000人未満 特徴：　市町村数が多く、規模が小さい	
都市計画の対象と内容		＜市町村（あるいはその集団）の全域＞ 地域区分・建築規制（用途を含む）・公共施設用地・事業用地	
私人への効力		私人を法的に拘束する	
計画策定開始	提案	・地区評議会による提案（地方自治体一般法典L2143-1条）	住民協議
	策定の決定	・議会がＰＬＵ策定の議決をする（都市計画法典L123-6条） ・議決を公告する（都市計画法典L123-6条）	
住民参加機会①	時期	・策定の全期間中、ＰＬＵの策定・改定に先立って（都市計画法典Ｌ300-2条）	
	事前公告	・住民協議の方法の公告（都市計画法典L123-6条）	
	提示内容	・規定なし（市町村が自由に設定できる）	
	方法	・議会は、住民その他の関係者の協議の方法について議決し、自由に設定できる（都市計画法典L300-2条） ・住民協議の方法の公告（都市計画法典L123-6条）	
	「原案」の確定	・議会の議決で決定する（都市計画法典L123-9条） ・議決を公告する（都市計画法典R123-18条）	
住民参加機会②	時期	・PLUの原案は、市町村長により公開意見調査にかけられる（都市計画法典L123-10条）	公開意見調査（※）
	事前公告	・調査が公開される日時と期間、場所、調査委員氏名、調査終了後に報告書、委員会による結論について聴取できる場所を15日前までに公告（1985.4,23デクレ11条） ・地方新聞２紙に公告　（1985.4,23デクレ１２条）	
	提示内容	・原案(PADDを含む。）、説明書、環境影響評価書（必要な場合）、立地図面等（1985.4.23デクレ6条）	
	期間	・1ヶ月以上、２ヶ月未満（1985.4.23デクレ11条）	
	案の提示方法	・PLUの原案は、市町村長により公開意見調査にかけられる（都市計画法典L123-10条） ・地方行政裁判所の長が選任する（1985.4.23デクレ８条） ・調査委員または調査委員会がとりまとめる（環境法典L123-４条）	
	住民の参加方法	・調査委員へ評価・意見・提案を提出できる（1985.4.23デクレ15条） ・公開討論会（必要な場合）（1985.4.23デクレ18条）	
		・意見等を調査台帳に記録（1985.4.23デクレ15条） ・調査委員は調査期間中1週間に最低３時間常駐（1977.9.21デクレ5条） ・報告書には、意見、特に反対意見とそれへの（事業主による）回答を記載（環境法典Ｌ123-10条） ・調査委員は報告書と理由を付した意見書を公表（1985.4.23デクレ20条）	
都市計画決定	方法	・議会の議決によって承認（都市計画法典L123-10条）	
	決定後	・告示縦覧に供される（都市計画法典L123-10条）	

※都市計画法典R123-19条で1985年4月23日デクレ85-453号に従うと規定されている。

表４　フランスにおける住民参加の運用実態と評価

自治体名		パリ市	ル・アーブル市	リヨン市	リヨン共同体	ナント共同体
PLU策定議決前の動き			・年１回地区評議会を実施。	・地区評議会が3ヶ月に1回から四半期に1回会合し、区の利害に関する審議を実施。		・改まった会合ばかりでなく、日頃から常に情報を発信し続けることが大切。
住民協議	協議方法の決定	・市は協議形態を自由に決めることができるが、一度決めたら守らなければならない。 ・プロジェクトの規模によって協議対象者を全体か局所的なものかを決定する。 ・会合の回数、重要性はプロジェクトの大きさによる。	・場所は市庁舎、区役所（４箇所）、公民館（10箇所）。市庁舎と区役所では法的な手続きをとる。公民館では法的な手続きはとられない。	・住民協議のやり方は議会で決定する。 ・住民協議はプロジェクトをどうするかという予備段階で実施される。 ・プロジェクトが大きくなるほど、重要になるほど協議会も大きくなる。	・場所は、市役所の会議室、映画館 ・プロジェクトによってどこに力を入れるべきかを決定する。	・どのような特徴の企画かが決定されないうちから行う。 ・法的な協議・討論の場は公共の場で行う。
	情報提供の手段	・住民への情報提供は、形式的には報道機関を通しての公告による。 ・パンフレット、小冊子、折込みチラシ等を使うこともある。 ・情報発信は一般的には展示による。 ・場所は市役所本庁舎、区役所、現場近くの公のスペースで看板を掲示する。その場には、住民意見を記載する記録用紙を準備する。また、インターネットを通じて意見・情報収集を行う場合もある。	・市報は、マスコミに自動的に情報が伝わり、新聞に掲載されれば、情報が伝達されていき、強いインパクトになる。 ・情報伝達はいつでもやる。 ・区役所や公民館でパンフレットを配布する。 ・対象が限定されているときは、対象地域の各戸にパンフレットを郵送したり、展示会や会合を行うこともある。郵送はコストがかかる。		・説明は、ラジオ、新聞、パンフレット等で行う。 ・パンフレットなどに質問表を付けておき、質問を寄せてもらう。	・住民とのコミュニケーションツールを考慮する必要がある。倉庫を展示場として開放。広報誌やWEBサイトも活用。 ・会合の周知の仕方は、法律にのっとったものは公的報道機関（主として新聞による。）。その他のものはダイレクトメールやチラシ。
	協議の実施事例	・夜19時から22時、土曜日にも必ず行う。	・協議は台帳を置いておき、書き込んでもらう。 ・資料の熟度はPLUは出来上がっていないレベル。市庁舎では全体の書類を見せ、各区では各区域に関する書類を見せた。 ・地区評議会でPLU修正の必要性の説明を実施。 ・PADDの討論会の前、後、どちらでも協議は実施される。	・住民への情報提供。展示会を実施。	・ほぼ毎回200名程度が参加。市議会議員や共同体のディレクター、都市計画専門家も参加。 ・あるプロジェクトでは、展示会を4回実施、プロジェクトを進めながら住民との協議を実施。 ・初期の説明は、プロジェクトの概要、予算、土地利用。	・アスベストが使われている建物が発見されたケースでは、協議せずに、除去作業の情報を流して終わりにした。 ・再開発プロジェクトにおいて、住民説明はスライドによって行い、口頭で使え、住民からの意見も口頭。 ・説明内容で重要なことは、プログラムと予算の情報。
	住民の反応と対応		・2001-2002年の1年間実施。協議の終了後総括しなければならない。環境保護協会からの多くの意見が出された。内容は、環境を守るために新しい建築を建ててはならないというもの。住民からは日常生活に即した意見（駐車場等）が出された。日常生活に即した意見はPLUへ反映するようなレベルではなかった。		・口頭の意見は来訪者の20%、ノートへの記述による意見は来訪者の５％程度。 ・住民の不安は、資金があるか、人間的な生活ができるか。	・企画に対する意見、実現への問題を予め知る。 ・企画が具体化してからの住民参加はダメ。
公開意見調査	調査委員の決定	・公開意見調査は行政裁判所の管轄で、裁判所長が調査委員を指名する。	・行政裁判所から指名された調査委員会（3名で構成、補足人員1名）が実施。 ・委員にはある程度資格を持つ人、時間に余裕のある人が選ばれる。プロジェクトの理解能力、住民への回答能力が求められる。委員には、このような能力を持つ人が選ばれることを市は望む。少なくとも一人は。公開意見調査の全てを市がフォローできないので、委員が選ばれると市のメッセージを委員に伝達するように心がける。	・行政裁判所所長が委員を選択する。候補者リストが県レベルであるらしい。公務員や不動産関係に従事していたOBが多い。	・委員はリヨンと関係がない人で、主として国が関わる。	・委員会（調査官１名又は奇数名（多くは3名でその内の一人が長になる。）が選出される。 ・委員は、プロジェクトに利害関係がない、その地域に居住しない者で県知事が承認した専門職（以前公務員だった者、行政法に詳しい者）の退職者リストから選択される。
	事前公告・期間		・期間は市長が決める。 ・期間や調査委員の在籍日時を、正式な方法によって15日前と7日前に発表しなければならない。	・2種の新聞に発表しなければならない。 ・通常1ヶ月間、延長する場合は、理由を2種の新聞に発表しなければならない。 ・情報提供のため、市庁舎にポスターが貼られる。		
	実施中の動き	・迷惑施設（廃棄物処分場、道路）を近くに作りたくない。社会的住宅公団（貧困世帯に住宅を提供）などの場合も人口を増やしたくないという要望が出たりする。	・委員は、週に１度公開意見調査に出向かなければならない。ル・アーブル市では、市庁舎と区役所で同様に実施される。 ・意見台帳をおき、意見を出してもらう。 ・公開される資料は、分かりやすくしたもの。 ・公開意見調査と並行して展示会を開催し、そこでパンフレットも配布する。内容は、財政、住宅政策など。		・委員会がプロジェクト・プランに介入チェックを行う。短期間（２ヶ月間）で大きな部分を、重要な部分をチェックする。住民アンケートをすることもある。	
	調査後		・公開意見調査が終了すると意見台帳が委員に託され、委員は1ヶ月間で意見をまとめ、議会に提出する。		・委員会は報告書を作成し、県知事（国）に提出する。県知事に拒否されたら裁判を行う。	
	位置付け	・公開意見調査については公告の日時に間に合わなかった、間違えたなどを理由に建設許可が無効になる可能性もある。 ・公開意見調査は期間が定められており、委員は報告書に意見を記載する。市は、この意見に従うかどうかを決めることができるが、従わない場合は、後に争いの元になる。	・公開意見調査の段階まで行くと市は修正の権利がなくなるので、その前に調整をしておき、公開意見調査のときにもめることがないようにしておくことができる。 ・公開意見調査会の段階では、修正をするかしないかについて市の権利はなくなる。 ・公開意見調査は最終的なレベル。			
／住民参加の配慮すべき意義点		・協議は住民に近づく方法として良いと考えるが、住民のエゴにも直面し、リスクもある。 ・参加者の目的は情報をもらって自分の意見を表明することであり、自分の口で意見を述べる場を設定することが重要。	PADDの討論会の前に協議を実施し、住民からの意見を確認する。これにより、後々の問題を避ける。	・住民と意見交換をしても最終的に一番の大きな発言権を持っているのは議員である。		

２－３．フェイズⅠ

２－３－１．フェイズⅠの流れ

フェイズⅠは、個別の計画策定の必要性の検討からその計画の原案を確定するまでの段階である。まず、個別の PLU の策定・変更の必要性の検討を行い、それが必要な場合には、市町村議会においてＰＬＵ策定の議決を行い、ＰＬＵの策定が正式に開始される。このＰＬＵの策定の議決と同時に、住民参加の１つである住民協議の方法が決定され公告され（都市計画法典 L.123-6）、この公告に従い、住民協議が行われ協議会が開催される（都市計画法典 L.300-2）。また、PLU 策定の議決と住民協議の方法は公的機関に通知され、住民協議と並行して、国との協同作業や公的機関との協議が行われる[58]。これらの手続きを経て、市町村議会においてＰLU「原案」の議決を行い公告される。なお、ＰLU「原案」の議決の２ヶ月前までに、ＰLUの要であるPADDに関する討論会を実施しなければならない（都市計画法典L.123-9）。

２－３－２．住民協議（Concertation）

「住民協議」は、都市計画法典 L300-2 条に規定された住民参加の機会である。この条文は、1985 年の地方分権法[59]により都市計画法典に導入され、最近では 2003 年 7 月 2 日法（都市計画と住宅の法律、Loi Urbanisme et Habitat、以下「UH 法」）により内容が一部改正された。この「住民協議」は、PLU の策定を始めとして、さまざまな事業やプロジェクトの際に行われ、都市計画においては、SCOT や PLU の策定では必ず行うことが必要である。また、住民の生活環境が変化する工事（公共・民間を問わず、市街地内の 5,000 ㎡以上の建築、190 万ユーロ以上の工事）でも必要となる（都市計画規則 R300-1 条）。これに従っていない場合には、事業やプロジェクト自体が中止となることもある[60]。

都市計画法典 L300-2 条には、計画案作成の初期段階から全期間にわたり「住民協議」を行うこと、協議の方法を決定すること、議会の議決の前に報告書を作成することが定められている。ここには「住民協議」を行うべきという規定があるが、その形式、方法等の詳細については市町村で決定されることになる。したがって、会合ばかりでなく展示会や広報誌の作成等とすることもできる[61]。住民協議の情報提供は、市役所やその関係施設、その他映画館、倉庫でも実施されている[62]。形式や方法は新聞等によって周知される。

都市計画法典[63]

法 300-2-I 条：

① 市町村議会または EPCI の決定機関は、住民、地域団体、農業職を代表する人を含む関連の人を集め

---

[58] PLU 策定の議決と「住民協議」の方法が公的機関に通知され（L.123-8 条）、通知を受けた県知事は策定期間中に「国による情報提供」を行う権限をもち（L121-2 条）、また、「国との協同作業（L.123-7 条）」が行われる。「国による情報提供」は小規模市町村において特に環境や自然災害などの国土の利害に関する情報を国が提供するというものである。「国との協同作業（L.123-7 条）」は、国と市町村との意見交換の形式をとり、公式的なものではない。国が、市町村が国土整備の原則を守っているかどうかについて言及することがある。（河原田客員研究官論文 p7）

公的機関とは、州議会議長、県議会議長、都市交通機関長、市町村連合協力機関 EPCI の首長、州立自然公園管理機関・商工会議所・職業会議所・農業会議所において権限のある代表者、沿岸部市町村長、都市圏共同体長、近隣の EPCI の首長、近隣市町村長又はその代表者のことである。（河原田客員研究官論文 pp.7-9）

なお、フランスの県知事は、日本と異なり国の代表者であり政府機関に属する。

[59] 1985 年 7 月 18 日制定「整備方針の定義及び活用に関する法律」

[60] 設備省へのヒアリング調査による。

[61] 設備省へのヒアリング調査による。

[62] 市役所以外に分庁舎や区役所でも行われている。映画館はリヨン大都市圏共同体、倉庫はナント共同体へのヒアリング調査による。

[63] 法 300－2－Ⅰ条①～③、⑦、⑧、法 300－2－Ⅱ条は河原田（2005）pp.8-9 を引用。法 300－2－Ⅰ条④～⑥は河原田（2005）参照、及び（財）土地総合研究所研究所（1997）を参照。

た協議会を継続する目的及びその方式を決定する。この協議会は計画案の策定期間を通して行われる。これは次の場合に適用される。

② a) SCOT または PLU のあらゆる策定と改定。

③ b)市町村主導によるあらゆる ZAC の策定。

④ c)整備事業が市町村の生活または経済活動を本質的に変更するもので、前述の a)または b)による議決の対象となった地域に所在するものでない時、市町村により実施されるあらゆる整備事業。

⑤ 第 1 項で予測され、決定された方式が尊重されていれば、a)、b)、c)に明記されている都市計画文書及び事業について、住民協議を損なう恐れがあるという手続上の不備だけを理由に違法とはならない。(UH 法 43 条)

⑥ この協議に引き続いて、市町村長は、議決に当たる市町村議会に報告書を提出する。

⑦ 計画案は市町村議会によって決定され、公示される。

⑧ 整備事業が b)、c)に適用される協議会の対象にならなければならない場合及び SCOT または PLU の改定が必要とされる場合には、都市計画文書及び事業は、権限のある市町村または市町村連合協力機関(EPCI)の主導により、「統合協議会」の対象にすることができる。その場合、第 1 項及び第 6 項に予測されている決議は、市町村議会または市町村連合協力機関(EPCI)の決定機関により議決される。(UH 法 42 条)

法 300-2-II 条：

整備事業の主導権を持つその他の公的機関は同様の義務を負う。この公的機関は市町村の答申により決定された条件の中で協議会を組織する。

「住民協議」は、事業やプロジェクトが形になる前から住民の意見を聴取するところから始まる。協議会が開催され、住民の意見は、協議会の場での発言の聴取、直筆で記録されたノート（綴られたノート）等によって集約される。その他、インターネットを通じた意見・情報収集、配布パンフレットに質問表を添付する場合もある[64]。また、夜 19 時から 22 時や土曜日、日曜日に開催するなど勤めている人が参加できるようになっている[65]。また、説明される内容としては、プロジェクトの概要、予算が重要とされている[66]。

「住民協議」の目的は、事業やプロジェクトに住民の参加を促し、住民にその情報を送り続けて慣れ親しんでもらうことにある。事業やプロジェクトが具体的な形になってから初めて地域がこのように変わるという計画案を示すのではなく、相当初期の段階から地域住民と交流し、意見交換を行って、信頼感・安心感を醸成する。これにより、計画の初期段階から事業主体と地域住民が一緒に地域の将来像を模索してきた、地域の住民が知らないうちに計画が進められてきたのではないという形をとることが重要と考えられている[67]。ここでいう「住民」とは、ある一定の場所に利点を認めて居住している者をいう。仮に事業やプロジェクトの近隣に住んでいなくとも、本人が個人の利益が侵害された（されそう）と感じる場合には「住民」として発言することができる。何らかの事業・プロジェクトが自身の生活を変えることが想定されれば「住民協議」に参加することができる。

---

[64] インターネットの活用はパリ市、パンフレットの質問表添付はリヨン大都市圏共同体へヒアリング調査による。

[65] パリ市、リヨン大都市圏共同体へのヒアリング調査による。

[66] リヨン大都市圏共同体、ナント共同体へのヒアリング調査による。

[67] 2002 年、2003 年に実施したヒアリング調査による。2002 年度調査事例の詳細は、国土交通政策研究所（2003）資料Ｉ－21 以降「フランスの都市計画に関する調査報告」を参照。

「住民協議」に参加する主体として住民とアソシアシオン（非営利社団法人・Associations）[68]、その他には計画に関係している農業就業者等が挙げられる。PLUの策定主体者は、アソシアシオン等から要請があった場合、住民協議を開催し意見を収集することができる。ただし、要請があっても開催する義務はない（都市計画法典L.123-8条、都市計画規則R123-16条）。運用では、アソシアシオン等の要請により市町村の職員が協議を行っている。

この「住民協議」の間に、住民の関心やプランで問題となりそうなことを確認し、プランの調整を行うことは、後々の問題を避けることになる[69]。

２－３－３．PADDに関する討論会

PLU は、PADD（整備と持続可能な開発プロジェクト（(Projet d'Aménagement et du Développement Durable)、以下「PADD」という。）を含むと規定されており（都市計画法典 L.123-1[70]）、この PADD の討論会を PLU の「原案」の議決の２ヶ月前に行うことが義務付けられている（都市計画法典 L.123-9）。PADD とは PLU の要であり、市町村の都市計画の方針が図を交えて記載された文書である[71]。PADD は PLU の策定主体（通常は市町村）によって作成される。この PADD についての討論会が策定主体の決定機関（通常は市町村議会）で行われる。

この討論会は決議なしの討論会であり、これが行わなければ、PLU の「原案」は議決されない。このような議決なしのものとしては、予算に関する討論会があり、各項目の予算を決定する前の大方針を議論している。PADD に関する討論会も、個別具体の計画を定める前の大方針を討論する場であり、開催時期を原案の議決の２ヶ月前と定めている理由も、計画に関する細かい議論になりすぎないようにするためである[72]。

基本的に PADD についての討論会は住民は傍聴できるが、あくまでも議員討論が目的であり、住民・団体は参加できない。しかし、市町村によっては住民の参加が可能なところもあり、例えば、ル・アーブル市では討論会の後に投票が行われる。設備省では、この討論会は住民参加の手法として捉えられていないが、リヨンではそのように捉えられている[73]。

２－４．フェイズⅡ

２－４－１．フェイズⅡの流れ

フェイズⅡは、フェイズⅠの「原案」の決定後、更に計画を調整し最終的に決定される計画へ調整していく段階である。ここで、公的機関からの答申[74]、住民参加である公開意見調査が開催され、「原案」に対して必要な修正が行われる。

フェイズⅠの公告と同時期に公的機関への諮問がされる。公的機関による答申作成中に、市町村から行政裁判所所長に公開意見調査をする調査委員の選定を要請する。公開意見調査は調査開始の１５

---

[68] 「アソシアシオン法が、「アソシアシオンとは、２名以上の者が、利得の分配以外の目的のために、自分達の知識や活動を恒常的に共同するために結ぶ合意のことである」（第１条）と定めている」高村（2004）p.199
1901 年に定められたアソシアシオン法によるアソシアシオンには４つの形態があり、期間限定団体（Association pour l'Occasion、道路建設反対などの目的で設立）、既存団体（Existent、賛成だから集まる、反対だから集まる）、公認団体（Associations Agréés、1901 年法に則った団体で、活動実績がある団体が市長により認可される。）、公益団体（Utilité Publique、フランスの田舎屋を守る団体など）がそれぞれの目的をもって設立されている。設備・運輸・住宅省ヒアリング調査による。

[69] ル・アーブル市へのヒアリング調査による。

[70] SRU 法により変更された。

[71] PADD は、5～10 ページ程度の文書であり、道路・公園などの整備方針が簡略的に描かれている。

[72] 設備省へのヒアリング調査による。

[73] 設備省、リヨン市へのヒアリング調査による。PADD の内容については、３．PLU 策定手続きにおける議会の関与（２）PADD に関する討論会を参照。

[74] 諮問されてから答申までは３ヶ月以内であり、公開意見調査では、答申が資料として提示される。

日前までに公告される。公的機関からの答申は、諮問から３ヶ月以内に出され、公開意見調査に提示される。

公開意見調査は、次で説明するが、裁判所が任命した調査委員（会）により１ヶ月間調査が行なわれ報告書が作成される。この公開意見調査は、住民協議とは異なり環境法典のデクレによって詳細に規定されている。収集された意見は調査委員によりまとめられ、PLU「原案」に対する調査委員（会）の評価は市町村長に出される。この調査委員（会）の評価は議会に報告され、「原案」を採択するかどうかは議会が決定する。全般的には上手く機能しているようだが、市町村によっては調査委員（会）が賛成的でない評価を出すことがよくあり、市町村長からは公開調査委員の権限を小さくして欲しいとの声が聞かれる[75]。

また、公開意見調査は最終的な段階で、この公開意見調査中には市は修正する権利を持っていないため、この前に調整をしておく必要があるとのコメントも聞かれ[76]、最後の議会議決前の手続き段階と捉えていると考えられる。

国の各機関からの答申は県の整備局がとりまとめて市町村に出される。また、フェイズＩに示した国からの情報提供は、公開意見調査前であれば可能であり、答申するまでもないレベルの事柄について情報提供がされる場合もある。

２－４－２．公開意見調査（Enquête Publique）

議会の議決を経たPLUの「原案」は、「公開意見調査」にかけられる（都市計画法典L.123-10条）。「公開意見調査」とは「環境法典」により定められている住民参加の方法である。以前は、いわゆるブシャルドー（Bouchardeau[77]）法（公開意見調査の民主化と環境保全に関する1983年7月12日法）で規定されていたが、ブシャルドー法は2000年9月に廃止され、環境に影響を与えると思われる整備や都市計画事業について公開調査を行わなければならないという趣旨で「環境法典」に吸収された。

都市計画法典の関係では、R123-19条において、PLUの案は、市長等により、1985年4月23日デクレに規定された様式[78]によって「公開意見調査」にかけられるとされている。

ヒアリングによると[79]、かつては、自治体、プランナーや施工業者がプロジェクトの可否を調査する調査委員会を任命し、報酬も業者から自由な設定で支払われていた。その結果、住民からの意見聴取の手続きは行われていたが、十分に機能しないこともあった。このため、現在では、プロジェクトとは利害関係のない調査委員又は奇数人の調査委員からなる調査委員会（以下、調査委員（会）という）が行政裁判所長（Président du Tribunal Administratif）によって任命される。委員には、かつて公務員や不動産関係に従事していた者が選ばれている[80]。市町村は、プロジェクトの理解能力と住民への回答能力がある人物が委員に選ばれることを望んでおり、委員決定後に市町村は委員に対して市町村のメッセージを理解してもらえるよう努力をしている[81]。

調査委員（会）は、窓口を設置してプランナーや住民の意見を聴取しながら、プロジェクトの環境への影響、経済効果、技術的・社会的・法的検討を行う。具体的な住民参加の仕組みとして、住民は直筆のノ

---

75 設備省へのヒアリング調査による。市町村長の言い分は「市町村長は、選挙で選ばれており住民の声を反映している。一方の住民の信託を受けていない調査委員が意見を述べることは適切と言えるか。」というものである。

76 ル・アーブル市へのヒアリング調査による。

77 発音は「ブウシャルドゥー」に近い。

78 1985年の国務院の政令（デクレ）に関する2003年8月7日の政令においては、調査の組織方法と展開の6条は特に変更はない。

79 リヨン市、ナント共同体等へのヒアリング調査による。

80 リヨン市、ナント共同体等へのヒアリング調査による。

81 ル・アーブル市へのヒアリング調査による。

ート（綴られたノートで取り外し不可）に自由に意見を書き込み、これが調査委員（会）に送られる。また、調査委員（会）には住民との面接義務がある[82]。これらについても検討を行った上で、調査委員（会）は、報告書と結論を市町村長に提出する。調査委員（会）の報酬としては、どのような結論を出そうとも、決められた額が事業主から支払われることになっている[83]。これにより、第三者である調査委員（会）によって事業・プロジェクトの適正さが確認され、担保されるようになっている。

「公開意見調査」の主な内容は以下のとおりである[84]。

① 調査委員は行政裁判所長が任命する。
② 調査委員は広範な調査指揮権限を有する。調査委員はプロジェクトの責任者と住民との対話を図る責任を負い、調査権を有する（現場検証、関係人の尋問、事業主体又は行政当局の召喚、書類の提出要求）。
③ 管轄当局は調査開始の 15 日前までに以下を告示しなければならない。
- ・調査対象
- ・調査委員の氏名、資格
- ・調査開始日
- ・調査期間
- ・調査会場
- ・調査委員の報告書を閲覧できる場所

④ 書類には必要ならば影響調査を含め、調査が当該事業に関する行政手続にどのように組み込まれるかを示し、その調査を律する条文をあげなければならない。
⑤ 調査期間は、一ヶ月以上２ヶ月未満である。
⑥ 調査委員が住民から聞いた意見は、記録に残される。調査委員は要求のある住民との面接義務がある。
⑦ 調査委員会は結論を出して報告書を作成する。

２－５．フェイズⅢ

フェイズⅢは、都市計画決定の最終段階であり、「公開意見調査」を経て、原案を調整した PLU の「案」が、市町村議会にかけられる。これが議決されると、ＳＣＯＴがない場合は、県知事へ通知され計画に修正が必要なければ、告示・縦覧[85]されることになる（都市計画法典 L. 123-10）。

議会には、公開意見調査における調査委員の評価が報告される。仮に評価委員が「好ましくない」と評価した計画が議会で議決された場合には、２ヶ月間の異議上申期間が設けられる。この異議上申は誰でも行うことが可能である[86]。これは、公開意見調査自体が決定権は持たないが、住民参加の意義を保持するためのものと考えられる。

２－６．住民参加の評価

住民と意見交換をしても最終的に一番大きな発言権を持っているのは議員である[87]、参加者の目的は情

---

[82] ル・アーブル市では、委員は週に一度市庁舎と区役所で実施している。規定では調査委員は調査期間中 1 週間に一度最低 3 時間常駐することになっている。1977 年 9 月 21 日の政令 5 条）
[83] 1994 年 10 月 10 日の政令
[84] (財)国土開発技術研究センター訳「フランス環境省／生活の質本部『新しい公開調査指針』」による。これは、ブシャルドー法に基づく公開意見調査についての、フランス環境省によるガイドラインである。
[85] 県知事への通知により、計画に修正が生じた場合には、修正案の議決は都市計画法典 L.123-12 による。縦覧については規定されていない。
[86] ル・アーブル市役所へのヒアリング調査による。法典上の規定の有無は未確認。
[87] パリ市へのヒアリング調査による。

報をもらって自分の意見を表明することにあり、自分の口で意見を述べることができる場を設定することが重要とのコメントが聞かれた。また、住民のエゴにも直面し、リスクもあるとのことである。

３．PLU 策定過程における議会の関与

図１の通り、PLU の策定に関しては、ドイツのＢプランと同様に、議会においてフェイズＩの PLU を策定することについて、住民協議の形式、方法等について、「原案」について、フェイズⅢにおける案についての議決というように、数度の議決を経て決定される。ここでは、議会と住民の関係について整理する。

３－１．市町村議会と地区評議会

前述したように、フランスでは地域民主主義法に基づき市町村に地区評議会が設立されている。設立の目的は住民が地区の整備や環境に関する討論に興味をもつことである[88]。そもそも地区評議会は、地方分権化の中で市議会等の議員には権限が委譲されるが、住民への分権は進まないため、住民へも分権すべきであるという認識のもと、住民の参加を進めるために設けられた。

地区評議会は、市町村長からの諮問に対する回答、その他住民からの提案といった住民の議論の場であり、かつ意見を議会に伝える役割を果たしている。地区評議会で出された意見や議論されたことが市町村議会に報告され、その内容について市町村議会で検討される[89]。地区評議会は決定権を持たず、市町村議会の諮問機関である。とはいうものの、実際の地区評議会の活動や政治的発言力は各市町村によって異なり、議員が政治的に地区評議会の活動に入ったり、議員が地区評議会の意見を議会で代弁、擁護する、あるいは、地区評議会が積極的に議員や議会に働きかけを行うということもある[90]。したがって、地区評議会によっては市町村議会に大きな力を持っているところもあるようである。

３－２．アソシアシオンの活動

住民参加について、議員の関心は高まっている。というのは、市町村長の選挙の争点は都市計画が多く、都市計画の事業後、その結果が市町村選の結果に影響を与える。したがって、計画策定段階で住民の意見をききとり、計画に反映しておくことが無難である。ただし、計画策定段階では、住民個人の関心は低く、アソシアシオン等が計画に関する協議に参加し、住民の意見を代弁することになる。

フェイズＩにおける住民協議の中で、前述したとおり、アソシアシオンは意見を述べることができる。ただし、その場が用意されるかどうかは市町村の判断に委ねられている。実際には、アソシアシオン等の要請に応じて市町村の職員が協議を行っている。

アソシアシオンの具体例として、パリ 13 区交通・道路利用者団体を紹介する。この団体は全国交通道路利用者団体連合支部の１つであり、環境保護を考えながら、交通機関利用者の権利を守るための活動をしている。活動は複数のアソシアシオンとの連携や市議会へ出向いて活動することもある[91]。ここでは、住民参加については住民に情報を提供することが必要で、そのための有効な手段を考えなければならない。例えば、イベント等の具体的なものに住民は参加するので、アソシアシオンが担うといいし、また、民主的な参加方法としては住民投票が有効との話が聞かれた。PLU 策定に関しては、住民協議や公開意見調査にも参加している。その他、リヨンには多くのアソシアシオンがあり、地区の利害を守る委員会をつくり、

---

[88] 地域民主主義法は 2002 年２月制定された。地域民主主義法第１条に「地区評議会の名称、運営の方式は市町村が決める」と定められている。

[89] 地区評議会は市町村長に諮問を受け、提案することができる。（地方自治体一般法典 L2143-1）

[90] 内務省へのヒアリング調査による。

[91] 利用者の多いバス路線の整備について提案を行った。

非常に活発な活動をしており、特に環境保護分野が強く、PLU 策定に関しては、ゾーニングにおいて建築可能な範囲を広げることに反対意見を出している[92]。

３－３．作業部会

住民協議の期間に平行して、市町村長の下にあるインフォーマル組織である作業部会が計画の検討を行っている。そこに、他の市町村が入りたい場合には、拒否できないことになっている[93]。設備省へのヒアリングによると、作業部会の開催が 1983 年の地方分権法以来 SRU 法制定まで義務付けられていた。しかしながら関連の技術者の選定が適切でなかったために POS が取消になった前例があり、法的な開催義務はなくなった。SRU 法により市町村長の主導の下、PLU の作成期間中に作業部会をいつ開催し、誰をメンバーに選定するかも自由に行えるようになった。関連の公的機関への諮問の自由と、市町村長による隣接国の地方自治体を含む、国土整備、都市計画、環境、建築、住宅、交通に関して権限のあるあらゆる機関または団体の意見招集が可能であるとある（L.123-8 条[94]）とのことである。

４．その他の住民参加の仕組み

前述した手続き以外にも住民参加として、従来からある「地区委員会[95]」や「公開協議[96]」が見られる。

（１）地区委員会

地域民主主義法による地区評議会制度が定められる前は、委員会の形式がとられていた。これは法で定められたものではなく住民の自主的な会合であった[97]。この委員会について、高村氏は、「先の近隣の民主主義法による近隣住区評議会は、コミューン議会の設置する公設の会議体であるが、フランスでは、近隣住区を範域として活動する任意の住民組織として「近隣住区委員会」（Comité de quartier）と呼ばれるものが、とりわけ人口増加による都市問題が激化した 1960−70 年代に結成され、今日も近隣住区の住民の要求を市政に伝達するものとして存在している。」と述べている。

（２）公開協議

「公開協議」（Débat Public）とは、環境法典 L121-1 条に定義された大規模プロジェクトの初期段階における市民参加であり、「公開協議」を開催した後にプロジェクトの主な作業について計画の詳細を段階的に規定することとなっている。但し、都市計画法典 L300-2 条が適用された都市計画文書（SCOT、PLU、ZAC 等）には適用されない。

「公開協議」の様式は 1996 年 5 月 10 日のデクレに規定され、「公開協議」の対象整備事業は 2002 年 10 月 22 日のデクレに規定されている。例えば、現在（2003 年 10 月時点）策定中であるリヨンの PLU においては、計画対象の整備事業として文化、スポーツ、科学、観光施設があったため、「公開協議」が行われた[98]。

---

92 リヨン市へのヒアリング調査による。
93 設備省へのヒアリング調査による。
94 河原田（2005）p．140
95 フランス語は、comité du qurtier, association des habitants であり、高村氏は「近隣住区委員会」と訳している。
96 フランス語は、Débat Public であり、1995 年から導入された環境アセスメントのこと。
97 内務省へのヒアリング調査による。
98 2003 年に実施したヒアリング調査による。

５．フランスの都市計画策定についての特徴

以上より、フランスの都市計画策定については次のような特徴が挙げられる。

①都市計画法典に定められた策定過程における住民参加機会は、住民協議と公開意見調査の２回である。

②住民協議の方法については、ＰＬＵが策定される場合に市町村議会で議決され公告される。

③公開意見調査は行政裁判所長が任命した調査委員により行われ、計画の評価を記した報告書がつくられ市町村長へ提出される。

④PLU の要をなす PADD に関して、早い段階で市町村議会で討論会が開催される。

⑤策定過程において討論会を含め議会議決及び議論の機会が数度設けられている。

⑥日常的に地域住民の意見を扱う地区評議会制度が法律で定められている。

参考文献

阿部成治（2001）「大型店とドイツのまちづくり」学芸出版社

大久保昌一（2002）「都市論の脱構築」学芸出版社

大橋洋一（1995）「都市計画法の比較研究（日独比較を中心として）」日本評論社

春日井道彦（1999）「人と町を大切にするドイツのまちづくり」学芸出版社

河原田千鶴子（2005）「連帯と再生をめざす都市計画の構造と手法　ーフランス新都市計画制度の自治体における具体的展開ー」、千葉大学博士論文

久保茂樹（1995）「フランス都市計画法における公衆参加手続の進展」、季刊青山法学論集第 37 巻第 2 号、青山学院大学法学会

建設省建設政策研究センター（2000）「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州（独・英・仏・伊）の国土計画・土地利用規則と風景保全～」、ＰＲＣ Note 第 25 号

建設省建築研究所（1994）「建築研究資料 Ｎｏ.81　欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み―土地利用に係わる計画・規制制度を中心として―」

(財) 国土開発技術研究センター訳「フランス環境省／生活の質本部『新しい公開調査指針』」未刊行資料

国土交通政策研究所（2003）「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究　（中間報告）～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～」、国土交通政策研究第 20 号

小嶋勝衛編（2002）「都市の計画と設計」共立出版株式会社

財務省財務総合政策研究所（2001）：主要国の地方税財政制度

(財) 自治体国際化協会（2000）「ドイツ地方行政の概要」

(財) 自治体国際化協会（2003）「ドイツの地方自治」

(財) 自治体国際化協会（2002）「フランスの地方自治」

(財) 自治体国際化協会（2000）：CLAIR REPORT 第 193 号　ドイツ地方行政の概要

(財) 自治体国際化協会（2001）：CLAIR REPORT 第 221 号　フランスの地方分権 15 年

(財) 自治体国際化協会（パリ事務所）（2001）「フランス地方選挙の制度と実態」

鈴木隆（2001）「フランスの都市計画制度における土地利用の計画と規制」、日仏工業技術第 47 巻第 1 号、日仏工業技術会

高秀秀信（2000）「横浜発住民参加の道路づくり」かなしん出版

高村学人（2003）地域の法社会学第 59 号「フランスにおける近隣住区の機能とその制度化」有斐閣

高村学人（2004）「フランス都市法における「近隣」と「アソシアシオン」の役割ーパリ市における事例調査からー」、東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.16、東京大学社会科学研究所

都市開発制度比較研究会（1993）「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい

(社) 日本都市計画学会編（2002）「実務者のための新都市計画マニュアルＩ」丸善株式会社

(財) 土地総合研究所（1997）「フランスの都市計画法典」

Termes juridiques 研究会訳（2002）「フランス法用語辞典（第二版）」三省堂

原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編（1993）「現代の都市法」東京大学出版会

原田純孝編（2001）「日本の都市計画法Ⅱ　諸相と動態」東大出版会望月真一（2001a）「路面電車が街をつくる　21 世紀フランスの都市づくり」鹿島出版会

村上弘（2003）「日本の地方自治と都市政策ードイツとスイスの比較ー」、法律文化社

望月真一（2001b）「フランスの交通まちづくりと都市生活」、日仏工業技術第 47 巻第 1 号、日仏工業技術会

René Cristini（2003）：Code de l'Urbanisme ,12e edition,　Dalloz

参考 URL

阿部成治教授（福島大学）HP より「ドイツまちづくり情報」
http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html
国土交通省 HP より「都市計画運用指針」　http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn140426.html
下野新聞社ホームページ「データで見る地方議員⑵議員報酬（2003 年 1 月 25 日掲載）」
http://www.shimotsuke.co.jp/hensyu/kikaku03/giin/giindata/giindata2.html
全国市議会議長会ＨＰより「議員定数に関する調査結果（概要）」
http://www.si-gichokai.gr.jp/search/search_set.htm
フランス法令関係 HP　http://www.legifrance.gouv.fr/
安島喜一　http://www.asahi-net.or.jp/~hm9k-ajm/index.htm

現地調査における入手資料等

Ⅰ．ドイツ関係

Ⅰ－１．ミュンヘン市「都市開発における経済戦略　概要」より「2.5　市民参加」
Ⅰ－２．ミュンヘン市「社会に適した土地利用のための手続原則」

Ⅱ．フランス関係

Ⅱ－１．内務省公報「地方の民主主義」
Ⅱ－２．環境法典 L121-1 条～L121-15 条
Ⅱ－３．環境法典の関連規定

Ⅰ．ドイツ

Ⅰ－１．ミュンヘン市「都市開発における経済戦略　概要」より「2.5　市民参加」

バイエルン州　州都　ミュンヘン
労働と経済に関する調査報告

ユーログラード研究所
サンクトペテルブルグ

都市開発における経済戦略

概要

ロシアの都市ネットワーク「ユーログラード」と
ミュンヘン市の共同計画の一つとして

Klaus　Schlussman 氏を偲びつつ

2.5　市民参加

Walter Buser, Hans Peter Heidebach

１．市民参加原則の今日的意義

都市づくりにおける決定に市民が参加することは、地域レベルでは大きな意義を持つ。このことは市民に民主的な共同決定の手段を与えるというだけではなく、自分は行政過程に参加しており、自分の意見が行政にとって重要なのだという意識を生む。それにより市民は行政措置や「自分の住む都市」をより容易に認識でき、一方、行政側も、市民の支援があれば措置の遂行が容易になる。こうしたことによって、例えば、戦略的プライオリティの選択や選択した項目の実施、戦略の質的改善などの面で市民の興味対象や専門分野を考慮に入れた上、市民参加の範囲を更に拡大する事が可能となる。加えて、行政において市民参加の形式が多様化すれば（市民への質問、インタビュー、市民窓口など）、都市開発戦略の承認が決議の初期段階で既に確認する事ができるのである。こうした参加手段によって都市社会で得られた承認又は同意は、様々な戦略的アイディアの推進に影響力を持っており、場合によっては計画を政治的に成功させる上でも影響力を持っているといえる。

２．市民参加と戦略

今日の市民は、地方自治体の開発決定に影響を与えることは自分にはできない、などと思わなくなっており、自分の関心が適切に反映されているか確かめたいと思っている。しかし社会的全体に責任を負うという心構えは市民から消え去ってしまっている。こうした市民の政治離れと硬直を防ぐために、特に 90 年代にはコミュニケーション、情報、行政への関与に対する新たな方法が育てられていった。

活発な市民社会というコンセプトのもとでは、自治体レベルにおいても市民に制度化された権利を認めている。つまり、市民によって提示された市町村における要望は、選択された自治体によって適宜扱われなければならないとされているのである。

３．積極的な情報提供とディスカッションへの市民参加

都市開発における経済戦略では、市民はまず時宜を得た情報提供と希望に対してのフィードバックを通じて議論のプロセスに参加することができる。市民の関心はコンセプト全体の影響、特に個々の具体的な措置における戦略の具体的な転換に向けられている。鉄道路線、エネルギー供給施設、隧道（道路用トンネル）、スポーツスタジアムなど、具体的な計画を抱える公共事業計画の大部分は今日経済効果を持っているものか、或いは経済的影響が大きいものである。こうした計画を自分達に無関係ではないと感じる市民は、個々の具体的な計画に対する決定に関与したいと思っている。民間事業者のための商業地区計画に関しても、例えば予測される交通量の変化による様々な負担などといった周辺住民が関わらざるをえない問題についても決定への関与を望んでいる。活発な住民社会というコンセプトでは、投資に関する事柄のみの参加を指すものではない。関心を持つ市民がそれぞれの事項についての意見を即座に表明することができ、議論過程において意見が取り込まれ、市民が強く希望する決定に導くか或いは少なくともその希望を反映させなければならないのである。

効果的な市民参加の前提条件はまず初めに、市民への積極的な情報提供、そして市の計画の初期段階における参加を促すことである。透明な計画と早期の情報を市民に提供できれば、市民の政治参加の過程で起こり得る摩擦を防ぐことができる。職場の移転を行なうか否かといったような、計画や計画

により発生する問題や税金の徴収については特に前もって明確にしておく必要がある。

ミュンヘンでは、都市開発に関する議論を行うために昨年 75 以上の公的な催しが開催され、そこでは経済拠点、労働拠点としてのミュンヘンという位置付けという問題について議論がなされた。インターネットを利用した市のウェブサイト内にページを設け、関連書類は全て公開されるとともにインターネット上でも議論が行なわれた。結果は戦略関連の文書「パースペクティヴ　ミュンヘン」にまとめられ、公開された。

他にも、ミュンヘンは市の経済的な重要関係者に伴う経済戦略の投票、特に「経済顧問団」（市の調整により議会、労働組合、連合会、大学から参加）の決定において成果をおさめた。こうした戦略も同様に公開され、インターネットでも公開された。

ミュンヘンでは詳細な情報提供と市民参加において、「計画会（Plantreff）」という市の文書提示オフィスを創設し、そこで市民によるさまざまな計画展開の過程での参加を可能にした。例えば、理想的・将来的な職場について子供や青少年も交えたイベントなど、市民の特別なグループのための催しも開催される。

隧道（道路用トンネル）など大きな建築物に関しては、計画策定について区委員会と関連地域住民をまじえ早期に調整が行なわれる。市のウェブサイトは既に月 200 万のアクセスがあり、現在市ではより効果的な相互コミュニケーションを目的として、ポータルサイトと市民の質問に答えるコールセンターを新設した。

４．市民イニシアチブの有効性

バイエルン州の地方自治法は、以下のような市民参加の機会を与えている。
市町村に関する事柄について議論する**市民集会**の開催：集会は最低年 1 回行い、全住民に参加する権利がある。市民集会の推薦事案は市議会で 3 ヶ月以内に取り上げられなければならない。**市民投票**の実施は、居住者ならびに権利を有する市民による署名が必要数集まっているかどうかによって判断される。居住者数が多いほど必要数は少なくなり、ミュンヘンでは居住者数の最低 3%で必要署名数に達しているとされる。**市民決定**はその後に行なわれる。事案に対し過半数の得票が得られるか否かで決定されるが、ミュンヘンでは他に投票権を有する者全員のうち最低 10%の支持が必要であるとされている。**市民申請**は全住民の 1%超の署名で提出が可能になる。市議会は提出された事案について 3 ヶ月以内に取り上げなければならない。

５．ミュンヘン独自の経験

ミュンヘンは特に計画策定に関する市民参加において豊富な経験を有している。第二次世界大戦によって建築物の少なくとも 80%が犠牲となり、著しい破壊を被ったミュンヘン旧市街では、1945 年から都市平面図に基づいての復興作業を開始した。ミュンヘンはドイツ国内でも旧式なイメージが持たれており、焼け残った建築物をあっさりと壊して新たな町の中心部など作るはずがないと笑われていたが、このことは明確な建設計画がなかったミュンヘン市民が自分達の都市について、何世紀も昔の平面図を基に都市の中心部を再び作り上げなくてはならないと強く自覚する契機となった。

1960 年代初頭にはドイツの経済は活気を取り戻し、自動車を購入できる国民がどんどん増えていっ

たため、ミュンヘンでは計画上にあった「自動車に適した都市」構想の刷新が危機に陥った。計画では広い道路と広大な交差点が計画され、初期には実際に整備もされた。例えばパリからウィーンへとつながる道路など、重要な道路の交通網はミュンヘンの中心部を通っている。60 年代の実際の都市計画策定者は道路建設のエンジニアで、外部からの参加もなかったために増加する自動車交通のために道路が必要なことについては気づいていなかった。

1963 年に初の大規模な市民イニシアチブが学生や主婦、その他の市民の結束によって展開され、もっと道路の幅を広げることと歴史的建造物の下には地下トンネルを建設することを求めた。これにより道路建設のエンジニアによる計画は撤回されることとなった。この市民イニシアチブとそれに続く他の道路建設計画の反対派からのイニシアチブは市議会、区委員会や行政に再考を促した。このことにより、市民運動参加者と行政が共同で練り上げた条項が発行された。

このことは都市景観や市の美観に対する市民の意識醸成に大きく貢献するものとなった。都市開発問題を議論するフォーラム「ミュンヘン・フォーラム」は 1968 年にこうした市民イニシアチブの結果誕生した。「ミュンヘン・フォーラム」は市議会や個々の大規模計画、個々の投資者に関心を持つ市民が意見を表明する一助となり、その 30 年の歴史の中で貴重な手段であることを証明してきた。最も新しい事例では、2006 年に開催されるサッカーのワールドカップ用競技場建設に関する決定について行なわれた市民イニシアチブが挙げられる。

６．決定プロセスにおける参加者

決定プロセスにおける原則的な参加者にはまず伝統的に政治家（市町村議会の議員）、土地所有者若しくは出資者、行政の三者がある。ドイツ国内の多くの都市で、またミュンヘンでも第二次世界大戦後 20 年の間、都市計画及び建設決定はこの三者によって行なわれてきた。しかしミュンヘンでは現在に至る約 30 年間は、この構造の中に市民あるいは市民イニシアチブが第四の計画パートナーとなり、他に新聞、テレビ、ラジオといったメディアが計画プロセスの五番目のパートナーとして加わった。これら５つの参加者は互いに影響しあい、計画上で生じた摩擦に関する見解とその解決について説明する場合にもいずれかの一者のみが唯一の権威として拘束力を有することはできない。

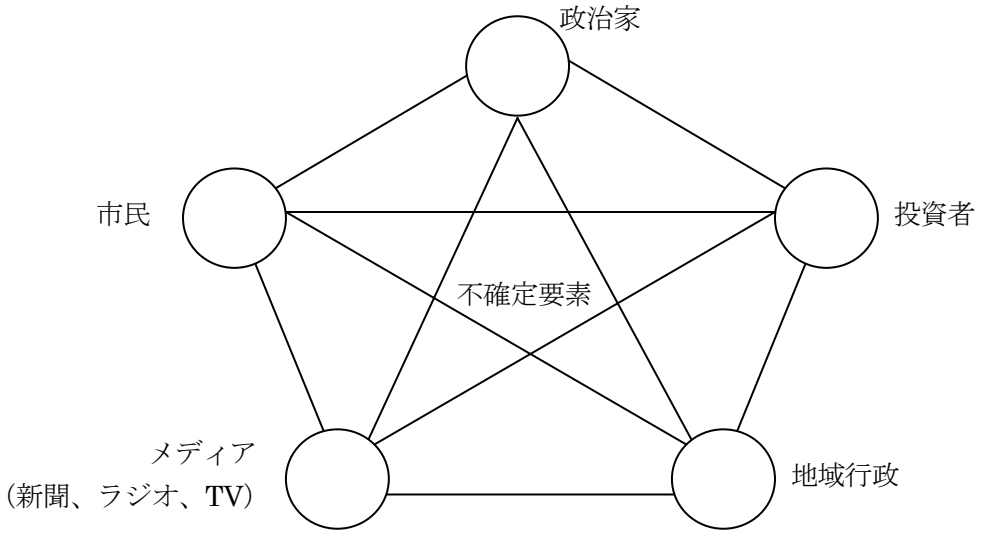


図 9：　ミュンヘンにおける都市計画・決定プロセス参加者

都市というものは非常に複雑な構成体であり、その内部にはそれぞれが互いに依存しあっている要素が非常に多くある。それらの相互依存は、つまるところ市民参加方法と決定プロセスにも通用する。ミュンヘンのある地域で起こっていることは、同時に大きな傾向となってドイツ全土やヨーロッパに影響を与えることにもなるのである。

市議会議員や計画策定者にとって、ミュンヘンにはまず規制緩和と縮小への努力が必要である事は明白になりつつある。都市の造形それぞれが調和して醸し出す中心部の雰囲気などミュンヘン市が変更することのできない、景観といった都市造形における「ソフトの」要素と、立ち並ぶ企業の看板のような「ハードの」要素間でミュンヘンの財政状態を保つ努力が求められる。毎年大勢の観光客を惹きつける街か、将来性を持った経済部門を優先するかという選択にもなるが、現実にはミュンヘン旧市街の景観は第二次大戦後に建設された高層建築によって損なわれておらず、これは第一に市民による計画参加とビジネスコミュニティの景観に対する自覚の賜物である。

７．ミュンヘンにおける決定プロセスの柱

決定プロセスにおける柱とは何であろうか？そしてミュンヘン市民はどのような参加手段を持っているのだろうか？（図 10 参照）

最初の柱は、例えば連邦計画法に基づいた参加方法など建設計画策定に関係する。建設計画を策定するにあたってはドイツ計画法に従い、ある地所に建物を建てるには建築基準を満たしている必要がある。この図表を見ると、挙げてある措置にはそれぞれに要する期日があるように思えるが、それは全く正しい。通常最低 1 年半はかかる計画策定の間、情報公開の催しが 2 回あり、市民は書面や口頭により計画についての意見を表明できる。市民にとって、建設計画策定期間中にこれから現実化する建物について比較的抽象的な計画案を理解するのは難しい場合がある。また市民と同様、しばしばその成果が法的拘束力を持つ都市建設計画の策定の結果に影響力を行使できるよう、市議会議員や出資者が措置を講ずることもある。それにもかかわらず我々は、ドイツの都市部でもまた地方においても住宅の景観が非常に秩序だっているとしてその建設計画策定を多くのヨーロッパ各国から羨ましがられているのである。

決定プロセスでの二番目の柱は、ミュンヘン区委員会である。これは 1947 年にアメリカのアイディアをもとに導入された。ミュンヘン都市部は 25 の地区に分けられ、各地区に 1 つの委員会が存在し、15 人から 45 人の委員（地区の人口によって異なる）で構成されている。市議会同様、地区委員は市民の直接投票によって選出される。委員は毎月一度の会議への参加が定められており、それぞれの議題について意見交換を行なう。そして少なくとも年に一度上級市長も交えた市民集会を開催し、活発な議論を交わし、区委員会関係の要望を通すために尽力する。1996 年以降市議会の様々な権限が区委員会に委任されるようになった。区委員会では、計画策定におけるさまざまな事柄についての市民の関心や活動をサポートしている。市民は、市議会に相談するよりも彼らの住む地区に根付いている区委員会とコンタクトを取ることが多い。また、自己の利益を追求する個人を抑制し地区レベルでのコンセンサスを得る効果がある。ミュンヘンの区委員会はしかしこれまでのところ、決議にかかる費用を清算するための経済的予算面で困窮している。

三本目の柱は既に言及した市民イニシアチブ又は「ミュンヘン・フォーラム」である。市民イニシアチブはこれまでの 35 年間で地域内の計画下で生じた摩擦により隆盛と衰退を繰り返してきた。市民

イニシアチブのメンバーの多くは当初は非常に楽観的だったが、時間が経つにつれて参加活動が多くの作業と大変な労力を必要とするものであることに気づいた。市民イニシアチブは政治的な流れに対する知識のなさや都市計画の専門分野における現実的な面でその影響力を損なってしまうことが頻繁にある。現在「ミュンヘン・フォーラム」では多くの事例に必要なプラットフォーム（基盤）が用意されており、ミーティング、ヒアリング、メディアキャンペーンなどで全ての計画参加者が意見交換を行なうことができ、最終的に都市開発計画決定という形となって現れる妥協点を見出す事が可能になっている。だがこのところ、市民イニシアチブの活動の衰退が見受けられるようになり、そのため我々の社会は全体的に都市計画に対して敏感ではなくなっており、失業率や異なった市民グループ間の物理的距離の広がりといった社会的な問題の数々が覆い隠されてしまいつつある。

決定過程での四番目の重要な柱は「市民投票」という新しい手段である。
1995 年以降、ミュンヘンはこの直接民主制の手法を新たに採用し、投票者による一定の得票数で市民の賛否を問うことができる。市民投票案が成立すると市民による投票が行なわれ、市議会は投票の結果によって３年間拘束される。

８．市民参加におけるさまざまな段階

続いて市民参加が行なわれるさまざまな段階について考察してみたい。大きなものから小さなものまで段階は図に示した A から D の 4 つに区別することができる。

A) 数年前よりミュンヘン市議会は「ローカルアジェンダ 21」を議決している。活動プログラム「ローカルアジェンダ 21　ミュンヘン」では長期的開発、つまり経済的な価値を生み出し総合的にバランスのとれた空間デザインと、安定した生活基盤を伴った地域の付き合いをベースとした社会的な団結を達成することを目的としている。この活動プログラムの大枠作成には経済界、連合、労働組合、市民団体、協会、官庁などから多数参加し、１つのプログラムグループとして共同で取り組み、将来のミュンヘンの発展への貢献について熟考を重ねた。計 44 の計画が作られ、うち７つについては既に実行されている。それぞれの計画グループにおける形成された意見は、一部非常に高い知的スタンダードとなっている。

B) 1963 年、1975 年、1983 年の３つの都市開発計画後、ミュンヘン市では締結された都市開発計画をもっと公表するというよりは、経済状況によって変化する要求や進化するテレコミュニケーション、環境問題に関する要求や社会的な問題についてより素早く対応することができるよう、柔軟で未来志向の構想を持った都市開発計画を提供するという方向へとシフトしていった。専門家による対話によって形作られた 7 つのガイドラインの元で都市の発展を通じた市区の強化も行なっている。ディスカッションと参加を継続するためにはエキスパートと調停役を伴うことが不可欠とされている。

C) 計画が具体的になり建設措置がいよいよ現実化してくるにつれて人々の戸惑いが増すようになり、開発に賛成するにしろ反対するにしろ、より感情的に関与するようになってくる。ミュンヘンでも最も大きな市内開発区域の一つが、オクトーバーフェスト（ビール祭り）が行なわれる草地から真っ直ぐ西に位置する昔の見本市会場だ。ここにはこれから建設される建物をめぐるさまざまな競争と市民参加手続きが待ち受けていた。この地に寄せられた関心はそれぞれ全く異なるものだった。再開発地域に隣接する住民は旧見本市会場の敷地にこの再開発地域にはなかった緑地と競技場の建設を希望した。土地所有者であるミュンヘン市はこの土地をできるだけ高く売却し建物を密集さ

せることを考えていた。解決にはモデレーターのサポートが不可欠であった。「ミュンヘン・フォーラム」は多くのイベントを開催し、それぞれの思惑の調停を行なったのである。

D) 市民イニシアチブは、隣人関係に関する個々の関心を守るという事柄についても自然と発生するようになっていった。分譲住宅の建ち並ぶ区域の側に公営住宅を建設する場合などがそれである。公営住宅を新しく建設するという市の計画目的と、近くに公営住宅ができることにより家の価値が損なわれてしまうのではないかという分譲住宅所有者のエゴが衝突を生むのである。感情的になってしまった住宅所有者が合理的な判断をすることは殆ど不可能なため、こうした摩擦は区委員会にも非常に扱いが難しい問題となっている。

９．最後に

ミュンヘンの経験を踏まえ、将来の展望に目を向けると、行政の活動に関する住民への徹底した情報提供が住民参加のメインエンジンとなっていることが分かる。

あらゆる種類の市民運動において最善の基盤と原則に則った基準となるのは、住民が自分の住む都市と精神的な結びつきを持ちアイデンティティを測るところにある。ミュンヘン市民の多くは自分達の郷土につながりのある事と、市の行政への自発的・民主主義的な参加に対しアイデンティティを持っている。ミュンヘンにおいてもこうしたアイデンティティの尺度には反発も生じることがあるが、だからこそ人々が行政への参加と地域への理解をより深めるため、積極的に新たな別の方法を模索する必要があるのである。子供や老人、移民（ミュンヘン市民の 20%は外国人である）といった人々のためにもそれぞれに適した方法が必要とされている。市の行政ではこれらの市民グループにも積極的な参加を呼びかけており、学校や青少年施設、公的機関ではない研究所などとの共同作業を行なっている。こうした作業を通じて参加の目的が明確に定義され、参加手段が空間的・内容的に明確に線引きされなければならない。

少し前には、ミュンヘン市内の公営住宅に住む失業中の若者が新しく建設されたショッピングセンターのファサードを、自分達で作り上げた 2000 個のコンクリートブロックで完成させたことがあった。この事例が幸運だったのは、市の計画策定を通じてショッピングセンターの出資者がこのような建設プロセスへの支援を受け入れたことである。出資者には、失業中の若者が自分達の手で作り上げた建築物に対して落書きをしたり壊したりはしないだろうという期待も少なからずあったはずである。

このような民間企業、市の計画管轄部署、そして市民との共同作業を通じて同じ目的を成功させるためには計画参加も含めより多くの時間がかかり、その結果より費用がかさむ。参加活動は計画策定を透明化し、民主主義的な計画という文化の創生には欠かせない構成要素である。参加活動は摩擦によるわずかな消耗を回避するものだが、これを長期的に見た場合、部分的なものになるかもしれにせよ、もしかしたら解決不可能なほどの大きな消耗にもなってしまうのである。

A)－D)：市民参加の段階

図 10：　ミュンヘンにおける市民参加による都市開発の流れ

Ⅰ－２．ミュンヘン市「社会に適した土地利用のための手続原則」（1997 年 12 月 10 日ミュンヘン市議会公布）

都市計画的な計画策定を抜きにしては、都市における充実した発展の推進は考えられない。前提条件として必要戸数の住居の確保、特に中所得者・低所得者層向け住居の早急な確保があり、また人口の流出を防ぐためには地域産業の定着も併せて遂行する必要がある。新たな建築基準法の施行は、都市共同体の活性化に欠かせない様々な活動の機会を与えるものである。

通常、都市計画的な計画策定は地方自治体に大きな負担も伴う。近年大幅に財政が悪化したミュンヘン市は、経済的な負担限度枠を設定することとした。インフラなどにかかる費用を従来の普通予算内でまかなうことが不可能となり、このことが計画推進の大きな障害となったため、ミュンヘン市は代替案として市の計画活動を大幅に縮小するか、或いは計画支援を受ける者（契約者）との共同作業を行い、計画による地価の上昇で生じた利益から、発生した費用への出資を確実なものにするかのいずれかを選択する状況に立たされた。公共福祉という観点から捉えると、市と民間がパートナーシップ的な共同作業を行うものの方にメリットがある。

1989 年には既に市議会において、計画支援を受けるものは、今後出資分に応じて公営住宅の建設に関与することを定めた「ミュンヘン市の住居」（”Wohnen in Muenchen”）決議が可決された。決議案によると、契約者は新たに制定された建築権の 40%を公営住居の建設に利用しなければならない。若しくは市によって提供された住居に居住する個人の為の建物に関する事柄に対し、新たに制定された建築権 20%以内での関与が求められる。

連邦立法機関は、1993 年 5 月 1 日をもって効力を発揮するとされた、投資軽減－及び住居建築法は地方自治体にも適用可能だとし、契約者が都市計画的な計画策定において負担を負うことを命じた。当該決定は 1998 年 1 月 1 日より継続している。

当時の議会担当政務次官であったシュトイバー博士は、法の公布の後地方自治体に対しより良い都市整備を遂行するにあたって、一貫した姿勢と責任もって計画推進を行うよう訴えた。

その後バイエルン州都のミュンヘン市議会は 1994 年 3 月 23 日、新たな基本条項として、社会に適した土地利用に関する条項”Sozialgerechte Bodenbenutzung”を決議し、1995 年 7 月 26 日には継続の決議がなされた。1997 年 12 月 10 日の決議では文書内容の調整が施され、これが 1998 年施行の建設法典第 1 条第 11 項における新規規定の土台となった。

1997 年 12 月 10 日の市議会決議による条項は以下のとおりである：

１．（略）

２．計画に関する調査報告は建設誘導計画の設定及び実施を目的として行われ、その計画条件に基づく負担は州都であるミュンヘン市が命じるものとする。建設誘導計画は地価の上昇を少なからずもたらすことを目的とする。その後計画の設定ないし実行において事前に

契約者が何らかの義務づけを行われる場合は、市議会において決定される。

ａ）建設にあたっては、適切な期間内に計画法に基づいた期日設定を行う；

ｂ）住居建設の促進にあたっては、特に公営住宅の場合、多様な経済構造の保証に対する措置を要する。

ｃ）計画の請負にあたっては、金銭ないしその他の負担は建築案提示者が負うものとする。

その他取り決めは手続原則に準じるものとする。

３．市議会において着手したいずれかの計画において取り決めに誤りがあった場合、或いは負担について充分な申し入れが得られなかった場合、或いは定められた範囲・種類において手続き原則で定めた負担義務に反していると思われる場合、以降の措置においても市議会が決定を下すものとする。

取り決めに誤りがあった場合、又は負担について充分な申し入れが得られなかった場合は、代替計画が建設誘導計画委員会により市議会に提出される。

４．（略）

５．社会に適した土地利用に関する条項において個別に設定された手続原則内の第２節は、賛成多数で承認された。当該項目は本決議の一部として扱う。

６．計画に際して市が負担する費用に関しては、社会的に公正な土地利用に関する条項の手続原則第２項に従い、当該時点の市収入役が状況に即し市の出資分の資金提供について決定、指示する（その時の長期投資プログラムに即した投資リスト１の作成）。

７．（略）

８．（略）

履行に際しては、原則的に計画上の区域に所有者が存在しなくてはならない。計画参加者の状況と希望に応じ、その立場は当該個所の獲得者としての義務づけも可能とする（いずれも以下「契約者」と称する）。市はその所有地所を含め他の全ての土地所有者と同様に扱われる。

契約者は場合によって、計画策定下での建築案及び特定の都市計画において、その推進と保護の観点から経済的に重要な関わりのある事柄にかかる費用又はその他支出を相応額負担し、以下の費用種目及び関連事項についての措置を可能なものにしなければならない：

－計画地区内の開発予定地における共同施設用地（緑地又は道路、煙、音、熱、臭気、振動などによる近隣地域の侵害からの保護緑地、又はそれに類するもの）、公共実需施設、自然保護目的で提供された調整区域など、契約者の居住に属さない区域の無償譲渡。しかし、場合によっては何らかの消費が発生する。

－共同施設用地の造成費用及びそれと同等の措置

－必要なインフラ整備のための費用；当項目の金銭的貢献額は延べ面積 130DM/㎡から可能とする

－場合によっては、競争入札費用、追加の公共事業、HOAI に従い支払われる労働に対しての謝礼、鑑定費用、敷設場所の移転費用；

－要求の断念、例えば設備が整い営業中である企業の介入などの理由による

－市営住宅の建設推進は、1995 年ミュンヘン市認可局が住居建築法第 25 条第二項で定めた所得限度額条件を満たし、なおかつ住居を探している者を対象として承認した。規定の所得限度額 60%未満に該当する者については、地価が延べ面積 300 DM/㎡以上、開発に要する概算額が延べ面積 150 DM/㎡以上で、規定の所得限度額 60%未満を超過する入居希望者に対する所有権措置としては、延べ面積 300 DM/㎡、開発に要する概算額延べ面積 150 DM/㎡以上と認める。公営住宅の出資分は新たに制定された建設法の 30%とする。市の負担割合は先に言及した所得群に対しては概算で 2／3、続いて言及した所得群に対しては 1／3 が割り当てられる。

住居建設に関して国の規定が変更された場合にも、地価は既定のまま有効とする。当建築上の優待措置は、住居を求める低所得・中所得者層の法的、経済的又は社会的な居住目的を可能な限り考慮した上で解釈の変更又は補足・代替案を与えることを目的としたものである。

－工業目的での建設法の証明及び工業目的に関する建設法の変更に関しては、当該地区の自由利用、若しくは多様な経済構成の保護及び促進を可能にすると思われ、特に二次的領域に居住する者に対する職場の確保など居住者の定住を考慮した補償措置に必要な費用の分担といった利用価値の高い内容に関しては優遇措置を取る。

計画の妨げとなる建築物の鑑定、老朽化の進んだ建築物の解体費用、ならびに宅地の造成も費用として考慮に入れることが可能かどうかなどの事項については、個々の事例について調査し対応しなければならない。

その他やむを得ない事由により支出される費用は例外として扱われる。決定は市議会によって行われる。

契約者はその妥当性を、計画により発生するあらゆる負担との関連から考慮した上で取り決めを行い、計画に則った建築を一定期間内に遂行し、必要な場合は全体的な経済情勢の変化を考慮する義務がある。

妥当性の判断は通常計算により行われる。投資による刺激で計画条件上の地価が最低 1/3 上昇し、土地を覆う建築物について個々が負う負担がリスクと利益においても契約者にとって妥当な見積り額かどうかが算出される。当該地所を覆う建築物においてかかる負担は、建築案の内容に応じて大きくなることがある。実行後の負担を予測可能にすることで、当該区分は契約者の保護に貢献するものとする。個々のケースにおける妥当性の証明は包括的な状況に基づき判断されるものとする。計画による価格上昇が最低 1/3 であっても契約者の経済的な総負担が不当なものであると判断された場合、要求される負担の範囲が考慮されるものとする。契約者は負担の総額を説明し、場合によっては証明する義務を負う。資金提供が他から保証された場合は債務の履行を相応額減らされる場合がある。

以上の記載から逸脱したものは市議会によって決定がなされる。

契約者が要求された負担を引き受けた後、それ以外に生じる負担は要求されない。例えば、開発寄付や下水道の敷設経費助成金などを要求される事はない。

地価の上昇（上昇額の総計）は当該地区における地価に対し計画実行の前（初期価値）と後（最終価値）の差から算出される。決定は客観的かつ妥当な額でなければならない。

初期価値では、区画の地価は B プランの包括的概念に対し計画実行前に算定される。建設法適用区域に関しては当該建築法の現状に従い（発展の可能性は考慮に入れない）評価される。非建築区域に関しては開発による影響を受けないと思われる建設予定地を経験値に基づき試算する。算定には基本合意の期間（下記 6 項参照）における物価状況を用いる。

最終価値は B プランの包括概念に対し対比的に行なう。建築用地において地価は開発貢献のない実質建設用地に対して、当該建築権に予定された B プランの策定後に算出される。交通、緑地、公共用地は初期価値で見積もる（すなわち当該建築権の現状に則った価値、若しくは建設予定地における段階１）。算定は法的拘束力を有する取り決め締結時点の物価により（基本協定、下記条項６参照）契約者同席のもとで行われる。
後から生じた価値変動は考慮されず、一方価値変動による負担の増額に関しても調整はなされない。当該条件はとりわけ長期に亘る計算が可能である建築案に対して適応される。

地価の上昇を示す図表の比率には、計画策定における費用及び 2/3 の負担限度額が設備に含まれる。

当該「社会に適した土地利用に関する条項」における手続きは、計画遂行上必要とされる負担について市が決定した建設誘導計画の基本に基づいた措置を講じ、少なからず地価の上昇を生じるものとする。市議会が個々の事例に関して手続き上に何らの違反を認めないという決定を下すものには、市の所有する土地における適切な措置に関する決議も含む。当該「社会に適した土地利用に関する条項」での手続きにおいて例外とされたものは全て 1994 年 3 月 23 日に承認された B プランの通例に反しているものと判断される。ただし再開発のための B プラン及び市による都市開発上の開発発展措置は別に定めた規定が存在するためここには含まれない。

契約者、特に施工者は地所に関して 1994 年 3 月 23 日以前に市と具体的な取り決めを行なったか又は市議会において規定の遵守が認められており計画が既にこれらの根拠により続行されている事案

は、要求されている出資額と費用に重要な拘束力を有する事柄について個々の事例に関して妥当性判断の原則が保持されているか調査されるものとする。また必要と判断された場合は原則の逸脱が認められる場合もある。

契約者は何らかの形において費用の負担が発生する可能性についても一任するものとする。これは金銭の寄付、区画整備又は実際の負担についての引受で発生する可能性を指す。交通網、緑地、公共用地は決定に即して区画整備されなければならない。公営住宅に関しては計画区域内で全て実現されなければならない。これらの基本枠内で造形の自由が発生する。開発施設ならびに保育所も実際の設置は市が有効とする基準に従う。開発施設は開発契約の締結を申請するものとする。保育所は市に譲渡してはならない。経営者が無料の公共施設として指示を下し法的確認が得られた場合は譲渡になることもある。契約者により予め負担された計画費用は、市が希望し計画作業として扱った場合にのみ市より負担額の軽減がなされる。

負担の配分に関しては、個々の契約者に応じた公営住宅建設の分担分を含め、妥当と認めたものに限り原則的に市が提案に従う。契約者が分担において合意しない場合、公正な配分原則に則った上で市に配分を提案する。

計画策定が任意の区域で発生した場合、早期に契約者による**基本同意**が得られなければならない。同意に際しては、計画目的が具体的かつ負担額が充分明確に算出可能な状態であり、契約者はそれに対して計画策定の建築案により提示された負担額を負うための用意に関する説明をしなくてはならない。当該計画がごく初期の段階であり負担額の算出が不可能なことにより契約者に詳細な説明を要求できない段階においては、上述の原則に従い費用負担の協力準備について説明しなくてはならない。この場合特に初期価値（＝開発影響を受けた地価）について合意の説明をしなくてはならない。

手続き措置においてまた内容において計画の進展が認められたと市議会で決議がなされた場合、次の段階として、まず法的拘束力を有し負担についてそのための手段に関する方法や形式の充分な説明がなされなければならない**原則協定**に移る。以下の手続き方法は場合によってそれぞれに組み合わせることを考慮に入れる：

ａ）都市計画契約
ｂ）法的な割り当て手段
ｃ）私的な土地利用規則

ａ）に関して
都市計画条例ではあらゆる事業は契約の形式を以って取り決められる。当規則においては、地域区分特に公共地区で公証人により作成された書類を必要とする。

ｂ）に関して
建設法典第 45 条以下に従った法的な割り当て手段は特別措置に適用される。区画の新規決定と所有者負担を土地又は金銭で取り決める。当該規定についてはこれらの基本に基づくと同時に建設法典第 175-179 条に記載された都市計画命令の適用も可能とする。当該手続きが選択され、新規に区画整備を行なった割り当てカード（Umlegunguskarte）から成る割り当て計画の調査報告ならびにその他

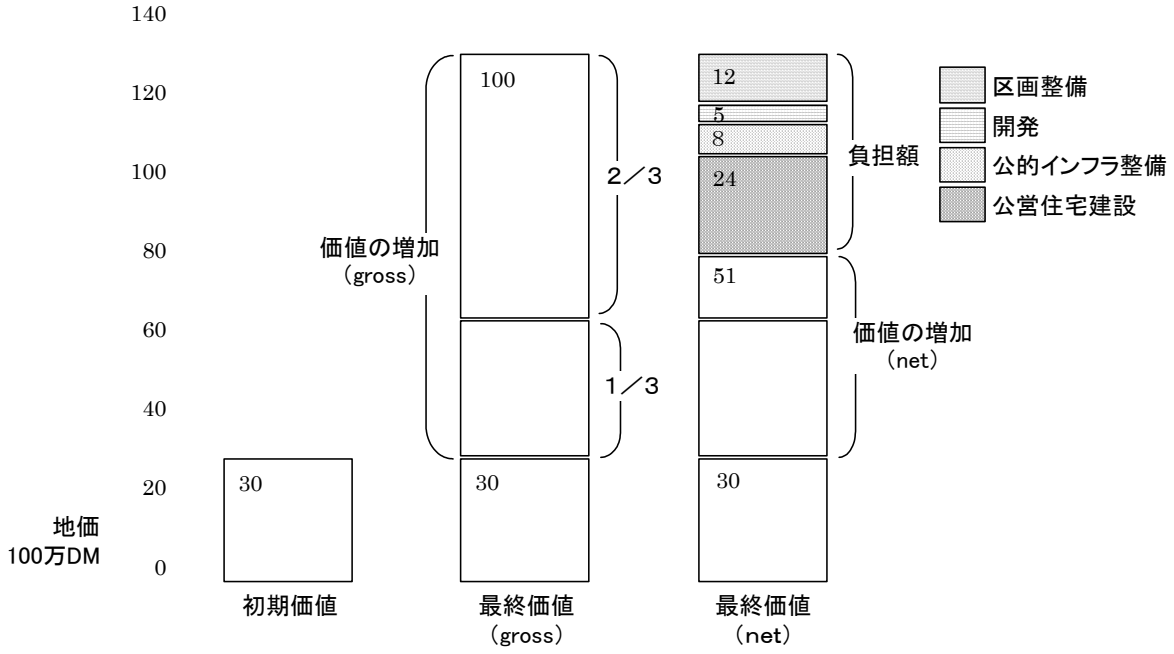
の規則を追加した分割リストを地方自治体が作成する。この区画整理計画について所有者は承認の意を説明する。区画整理委員会を通じた条項の決議後は規定の変更を生じる為、Bプランの発効後最短の期間で、指定された土地面積を現存する公共の土地を含めて実証するものとし、登記、測量、土地取得税などの費用が発生する。

ｃ）に関して
私有地における区画整備は個々の契約を通じて土地の割合を新たに区分され、当事者の希望がある場合はそれを考慮し、市に対する土地の譲渡の際に所有者の負担を生じることがある。その際必ず公証人によって作成された書類を必要とする。

土地協定については未だ全ての規定が定まっておらず、三段階目の一部で**実行契約**を更に締結するものとする。このため特に建築業務の実行、特に開発契約についても考慮に入れる。

更地については原則的に基本協定を通して指示が与えられる。その点では建設法典に則った区画整理が選択されるのではなく、契約において土地の譲渡が予定され譲渡書類により確定される。返済期間は個々の事情により決定され、所有者が返済能力を欠いたことによって負担を市に帰するのを避けるために適切な額の決定をした上、契約には銀行による保証などの適切な保証がなければならない。

Bプラン　No.9999（例）



Ⅱ．フランス

Ⅱ－１．内務省公報「地方の民主主義」

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTERE DE L'INTERIEUR
DÉMOCRATIE LOCALE
Lettre d'information de la Direction générale des collectivités locales
N° spécial – mars 2002

LA LOI RELATIVE À LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

La loi relative à la démocratie de proximité[1], adoptée le 13 février dernier par le Parlement a pour objet premier l'approfondissement de la démocratie locale.

Cet approfondissement concerne la démocratie participative, qui permet aux habitants d'être mieux associés à la vie locale (titres I et IV), et la démocratie représentative, afin que les élus exercent leurs mandats dans de meilleures conditions (titre I pour partie et titre II).

L'autre objet essentiel de ce texte est de procéder à plusieurs transferts ou extensions de compétences, au profit, essentiellement des collectivités régionales (titre III).

Ces transferts consensuels étaient les seuls qui pouvaient être menés à bien en cette fin de législature. Ils permettent également de consacrer la notion de chef de file (département pour les services d'incendie et de secours ; région pour les aides directes aux entreprises, les ports d'intérêt national et certaines compétences environnementales) et donnent lieu à plusieurs expérimentations.

Outre ce noyau dur de dispositions, présentes pour l'essentiel dans le projet de loi initial ou introduites à la suite des demandes formulées par les élus, un nombre important de dispositions ont été adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat pour résoudre des problèmes urgents qui limitaient l'exercice des compétences des collectivités locales et qui nécessitaient des mesures législatives.

Au total, un grand nombre de mesures présentées dans le rapport issu des travaux de la commission présidée par M. Mauroy auront été mises en œuvre, soit 44 dispositions législatives sur 70 propositions d'ordre législatif faites par cette commission, exception faite du domaine des finances locales qui a fait l'objet d'un rapport d'étude.

Cette loi marque ainsi une nouvelle avancée de la décentralisation, vingt ans après le texte fondateur que fut la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(1) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, publiée au Journal Officiel du 28 février 2002.

地方自治体総局公報　　2002 年 3 月特集号

地域の民主主義に関する法律

2002 年 2 月 13 日、地方行政の民主的な運営を第一義とした「地域の民主主義に関する法律[1]」が、国会で採択された。この制度改正は、住民の州活動への参加を可能にする直接民主主義（住民参加）（第 1 節及び 4 節）と、地方議員が最良の条件下で権限を行使するための間接民主主義（第 1 節の一部及び 2 節）の双方に関わるものである。

この法文は、地方団体の利益につながるよういくつかの権限の委譲と拡大をもう 1 つの基本目的としている。（第 3 節）

議会の会期の最後に施行できたのは、このような合意に基づいた委譲だけである。また所轄長（災害・救急事業を実施する県、企業に直接援助を行う州、国益港及び、環境保全に関する権限等）という概念が見直され、いくつかの試験的な措置が実施できるようになる。

当初の法律の基本を成すものとして提出された、又は選出議員から出された要望に基づいて導入された中心的な規定以外にも、多くの重要な規定が国会の上下両院によって採択された。これらの規定は、地方自治体の権限の行使が制約されているために法的な措置を必要とする緊急の課題を解決するものである。

つまり、ピエール・モロワ氏が議長を務める委員会の討議報告書に提示された措置のほとんどが実行に移されることになる。この委員会で審議にかけられた 77 の法文のうち、研究報告の対象になった地方財政分野を除いた 44 が法制化された。

同様にこの法律は、1982 年 3 月 2 日の「市町村、県、州の権利と自由に関する法律」が制定されてから 20 年後の、地方分権の新たな進捗を示すものである。

[1] 2002 年 2 月 27 日の法律第 2002-276 号、2002 年 2 月 28 日官報に掲載

LA DÉMOCRATIE LOCALE

La loi dispose que les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité. Elle précise que constituent un principe essentiel de la démocratie locale le droit des habitants de la commune à être informés de ses activités ainsi que celui d'être associés aux décisions qui les concernent.

De nombreuses dispositions législatives permettent déjà l'exercice de ces droits. Toutefois, la loi comporte une avancée importante afin d'en garantir l'effectivité, afin de répondre à l'exigence croissante de proximité manifestée par nos concitoyens qui souhaitent être associés plus étroitement à la définition et à l'évaluation des décisions municipales qui affectent leur vie quotidienne et à laquelle il est inégalement répondu sur l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi la loi a rendu obligatoire la création de **conseils de quartier** dans les communes de 80 000 habitants et plus. Le quartier est déjà un échelon fréquemment utilisé pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi revient-il au conseil municipal de fixer le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune (il ne peut y avoir de zone non couverte) et de constituer dans chacun d'eux un tel conseil. Celui-ci présente deux particularités :

- il est consultatif, car il ne s'agit pas d'opposer démocratie représentative et démocratie participative ;
- sa composition, son mode de fonctionnement et ses attributions ne sont pas enserrées par des dispositions contraignantes afin de favoriser l'initiative locale et de ne pas remettre en cause les nombreuses expériences qui se signalent par leur diversité.

Le même souci de mieux prendre en compte de façon concrète les questions de proximité a conduit à l'adoption de deux mesures complémentaires. En premier lieu, la loi offre la possibilité aux communes de 80 000 habitants et plus de créer des **postes spécifiques d'adjoints** chargés de s'occuper principalement de un ou plusieurs quartiers. Ces postes viendront en supplément de ceux qui peuvent déjà être institués par le conseil municipal. Cette possibilité, incitative, est également offerte aux communes de 20 000 à 80 000 habitants qui constituent des conseils de quartier. En second lieu, la loi impose aux communes de 100 000 habitants et plus de créer **des annexes de la mairie** qui pourront offrir pour un ou plusieurs quartiers des services de proximité et répondre de façon plus large aux attentes des usagers. Paris, Marseille et Lyon sont concernés, dans leurs arrondissements, par la création des conseils de quartier et par celle des adjoints chargés de quartiers. **La loi Paris, Marseille, Lyon de 1982** a également été modifiée afin **d'accroître les compétences des arrondissements** et leurs moyens d'action et de fonctionnement.

Les **commissions consultatives des services publics locaux**, créées par la loi de 1992 mais sans succès réel, sont rénovées et relancées, pour les communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, les départements et les régions. Associant des élus et des représentants d'associations, elles seront consultées sur tout projet de création de service public, qu'il soit délégué ou en régie dotée de l'autonomie financière. Cette obligation nouvelle devrait en faire un outil de tout premier plan de la conduite des services publics locaux.

Enfin, les **droits des élus au sein des assemblées locales** sont renforcés afin que par des pouvoirs nouveaux d'information et d'expression, le pluralisme des opinions enrichisse le débat démocratique et intéresse le plus grand nombre d'habitants. Dans cette optique, d'une part, des missions d'information et d'évaluation pourront à la demande du 1/6 des membres du conseil municipal ou du 1/5 des membres des conseils généraux et régionaux, être temporairement instituées non seulement au sein des conseils municipaux (dans les communes de 50 000 habitants et plus) mais aussi au sein des conseils généraux et régionaux. Leur champ d'investigation est largement ouvert sur toutes les questions intéressant la collectivité et leur composition devra respecter le principe de la représentation proportionnelle. D'autre part, la loi prévoit que lorsqu'une collectivité territoriale diffuse un bulletin d'information sur ses réalisations et sur sa gestion, un espace est réservé à l'expression des conseillers d'opposition ou des groupes d'élus et ce quel que soit le mode de diffusion.

La loi contribue également à **assouplir le régime des délégations de fonctions** des exécutifs des assemblées territoriales.

Les maires, les présidents des conseils généraux et régionaux ainsi que les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent désormais donner des délégations de fonctions non seulement à leurs adjoints ou aux vice-présidents, mais aussi, dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des conseillers municipaux ou à des membres du conseil général ou du conseil régional ou à d'autres membres du bureau de l'EPCI, respectivement.

En matière d'**intercommunalité**, des progrès notables concernent, d'une part, la répartition des personnels des communes et des EPCI et, d'autre part, la capacité de recrutement intercommunal des gardes champêtres et des policiers municipaux dans le respect des pouvoirs de police des maires.

***

En améliorant à la fois les modalités de fonctionnement de la démocratie participative et celles de la démocratie représentative, la loi souligne la complémentarité de leur exercice. Par des mesures volontaristes et souples, elle renforce, sans le figer, le débat démocratique en l'absence duquel la déception des habitants peut se traduire en indifférence. Ce faisant, la loi favorise une mise en œuvre plus dynamique et plus responsable des lois de décentralisation.

地方の民主主義

本法は、地方団体が州活動に市民を参加させる制度的な枠組みを形成し、その多様性を保障することを規定する。本法は、地方の民主主義の基本原理により、市民が市町村の活動に関する情報を知る権利を有し、同様にそれに関する決定に関わる権利も所有することを明記している。

多くの法規により、既にこうした権利の行使が可能になっている。しかしながら本法には、その効力を保障するため、また自分たちの日常生活に影響を及ぼす市町村の決定に関する定義や評価にもっと関与したいと希望し、地域の議会では平等な扱いを受けていないとして近隣地域に関してさらに大きな要望を表明している市民に応えるための重要な進展がみられる。

従って本法は、住民８万人以上の市町村に**地区評議会**（conseils de quartier）の設置を義務付けている。「地区」は公共政策を施行するために既によく利用されている基本単位である。地区評議会は市議会に帰属して、市町村を構成する地区（ここには森林地帯は含まれない）間の境界を規定し、各地区の中に地区評議会を構成する。市議会には次の二つの特色がある。
○間接民主主義及び直接民主主義と対立しない諮問機関であること。
○構成、職務形態、職権は、地方自治体の主導で促進させるため、及び多様性を強調するような多くの実験を引き起こさないために規定による拘束を受けない。

近隣地域が抱える問題をもっと具体的な方法で検討するといった配慮が必要なことから、二つの補完的な措置を採択するに至った。第一に、本法のもとでは住民８万人以上の市町村による、一つ又は複数の地区を担当する**特別行政補助職**の設置が可能である。これらの要職は、市議会によって既に制度化されている役職者とは別の規定になる。こうした機会は、地区評議会を構成する住民２万人から８万人の市町村にも提供されている。第二に、本法は市民 10 万人以上の市町村に対して**支所**の開所を義務付けている。支所は、市民や利用者の幅広い要望に応え、近隣の一つ又は複数の地区において利用される。パリ、マルセイユ、リヨンの各行政区では既に地区評議会と助役会が設置され、これが具体化している。また、**1982 年のパリ、マルセイユ、リヨン法**も改正され、各行政区の職務と行動方法及び権限が拡大された。

地方公共サービス諮問委員会は、1992 年法に基づいて設立されたが、実際の成果はなかったために、住民１万人以上の市町村、住民５万人以上の市町村間協力公施設法人（EPCI）、県、州を対象として委員会を刷新して、活動を再開した。議員と公団の代表から構成される委員会は、財政上の自治権を付与された公営事業や委託されたあらゆる公共サービスの設置計画に関して諮問を行う。こうした新たな義務により、地方公共サービスの監査を実行する上で重要な役割を担うことになる。

つまり、**地方議会に所属している議員の権利**は、新たな情報と表現行為の獲得によって強化され、意見の多様性は民主的な討論を活発にさせ、より多くの住民の利益となる。そのような観点から、一方において、情報の共有化と評価の義務化については、州及び県議会で５分の１、市議会で６分の１の議員の要求があれば、臨時の法制化が可能になる。これは、住民５万人以上の市議会だけではなく、州及び県議会にも適用される。その調査範囲は自治体の利益になるあらゆる問題に及び、その内容は比例代表制の原則を尊重する。もう一方では、本法は、地方団体が実行と管理に関する報告書を配布した場合、報告書には、配布の形態が何であれ、議員団又は、反対する評議員の表明意見を記す項目を設けるよう、明記されている。

本法はまた、領土議会の議員(executifs)の**職務委託に関する規制の緩和**に貢献している。

市長、州議会及び県議会の議長、さらに地方自治体の市町村間協力公施設法人（EPCI）の議長は今後、職務を助役又は、副議長だけに委託するのではなく、委託の資格がある市議会議員、州及び県議会議員、EPCI の執行理事会の委員などにそれぞれ委任することができる。

地方自治体相互の関係については、EPCI と市町村の職員の振り分けがある一方で、市の警察権を重視する観点から、地方警察官と農村保安官の募集の職権に対する大幅な改善が見られた。

＊＊＊

本法は、直接民主主義の職務形態と間接民主主義の改善を行うと同時に、権限を行使する際の補完性を強調している。柔軟で任意的な措置によって制度を硬直化させることなく、住民の失意による無関心を呼び起こすようなことのない民主的な討論を推進している。このように本法は、ダイナミックで責任のある地方分権法の実施を奨励している。

LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

La loi vise à démocratiser l'accès aux fonctions électives locales et à assurer une meilleure représentativité de la diversité de la société française dans les assemblées locales, en permettant aux élus de mieux concilier leur mandat avec leur activité professionnelle et leur vie personnelle et familiale. Elle vise également à fournir aux élus les moyens d'exercer leurs compétences. Elle consacre ainsi un ensemble de mesures nouvelles portant sur tous les aspects de la situation des élus locaux, de la candidature jusqu'à la fin du mandat.

En premier lieu, l'accès des salariés candidats aux élections locales sera facilité par l'instauration du droit à des jours d'absence pour participer à la campagne électorale (congé électif).

En deuxième lieu, le texte favorise une meilleure articulation du mandat local avec l'activité professionnelle, que celle-ci soit salariée ou non.

Pour les élus qui poursuivent leur activité professionnelle, il augmente de façon significative la durée du crédit d'heures, en particulier pour les maires. Les salariés qui sont élus municipaux sont protégés par l'interdiction de mesures discriminatoires.

En outre, pour les conseillers municipaux qui n'ont pas d'indemnités, les compensations financières liées aux absences du lieu de travail sont étendues au crédit d'heures et triplées, passant de 24 à 72 heures par an, et leur champ étendu aux non-salariés.

Pour les élus ayant choisi d'interrompre leur activité professionnelle, salariée ou non, le texte sécurise la sortie du mandat par la création d'une allocation différentielle de fin de mandat versée pendant six mois et financée par un fonds alimenté par une cotisation des collectivités concernées, afin de permettre une mutualisation des charges entre ces collectivités.

Le retour à une activité professionnelle salariée sera mieux accompagné, grâce à l'accès à une formation et à un bilan de compétences, ainsi qu'aux congés prévus en la matière par le code du travail pour les salariés, sans que l'exercice du mandat puisse y faire obstacle.

En troisième lieu, le texte renforce la formation des élus locaux. L'objectif est de favoriser l'utilisation concrète par tous les élus de leur droit à la formation, grâce à une délibération obligatoire des assemblées locales, en début de mandature, pour fixer les orientations de la formation et déterminer l'utilisation des crédits, et grâce à un débat annuel.

La durée du congé de formation est triplée, passant de six à dix-huit jours par mandat et le volume des compensations des pertes de revenu des élus en formation, qu'ils soient salariés ou non salariés, est augmenté dans les mêmes proportions.

Enfin, les communes pourront mutualiser les dépenses de formation de leurs élus en s'appuyant sur les structures intercommunales.

En quatrième lieu, les conditions matérielles d'exercice du mandat sont améliorées, qu'il s'agisse des indemnités, des remboursements de frais ou de la protection sociale.

Il s'agit de favoriser, par le régime indemnitaire, un véritable choix entre maintien, réduction ou cessation de l'activité professionnelle.

Trois séries de mesures améliorent ainsi notablement **le régime d'indemnités** des élus.

• La progression des indemnités des élus municipaux est significative, par une revalorisation substantielle des indemnités des adjoints, la possibilité pour les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants de percevoir une indemnité, comme aujourd'hui leurs homologues des communes de plus de 100 000 habitants, et qui sera prélevée sur l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints. Les indemnités des conseillers municipaux sont confortées, lorsqu'ils bénéficient de délégations, grâce à l'assouplissement des conditions dans lesquelles le maire peut leur accorder des délégations de fonctions.

• Le texte incite au versement au taux plafond de leur indemnité aux maires des communes de moins de 1 000 habitants, tout en préservant les compétences des conseils municipaux en matière de fixation des indemnités de leurs élus.

• La transparence est renforcée, par l'instauration d'une délibération en début de mandature sur les indemnités.

Par ailleurs, les indemnités des présidents des conseils généraux et régionaux sont revalorisées (leur montant est porté à hauteur de celles des maires des communes de plus de 100 000 habitants) et les présidents et les vice-présidents des syndicats mixtes qui comprennent des collectivités territoriales et leurs groupements pourront percevoir des indemnités de fonction.

Ensuite, **le régime de remboursement des frais est amélioré et simplifié.** Le remboursement des frais de déplacement ou pour mandats spéciaux est adapté à la réalité actuelle de l'exercice des mandats, qui impose aux élus, de plus en plus, des déplacements hors de leur collectivité.

Le texte tend aussi à accompagner la mise en œuvre de la parité dans les assemblées locales et à mieux prendre en compte la situation familiale des élus. En effet, les collectivités locales pourront prendre en charge les frais de garde d'enfants nécessités par l'exercice des mandats spéciaux. De plus, elles pourront contribuer au financement des chèques emploi services utilisés pour l'emploi de salariés pour garde d'enfants par des élus ayant charge de famille lorsqu'ils cessent leur activité professionnelle.

Par ailleurs, les communes pourront rembourser au maire et à ses adjoints les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées sur leurs deniers personnels en cas d'urgence.

Enfin, la couverture sociale des élus locaux est améliorée. Une garantie nouvelle est apportée aux élus qui poursuivent leur activité professionnelle, salariée ou non salariée, et qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de maladie, de maternité ou d'accident : le versement, en partie ou en totalité, de leur indemnité sera maintenu.

L'affiliation au régime général de la sécurité sociale des élus qui cessent leur activité professionnelle est élargie, d'une part, par son extension aux non-salariés et, d'autre part, par la couverture non seulement des prestations en nature mais également des prestations en espèces et de l'assurance décès. Le principe selon lequel le temps d'absence lié au

地方移管の行使の条件

本法は、議員が公務と私生活をよりよく両立させながら、フランス社会の多様性のある最良の代表制を地方議会において保障し、地方選挙に基づく職務へのアクセスを民主化させることを目的としている。本法はまた、その権限を行使するための手段を議員に提供している。本法は、これら新しい措置全体を、立候補から任期が終了に至るまで、全ての側面において地方議員に適用させる。

第一に、地方議会に立候補した給与生活者（サラリーマン）の場合、選挙運動を行うために欠勤する権利を制定している（選挙のための休暇）ことから、立候補が容易となっている。

第二に、法文は、立候補者が給与生活者であるなしに関わらず、職業活動と地方公務の両立を可能とするよう奨励している。

職業に従事している地方議員、特に市長に関しての時間給は明らかに増えている。給与生活者が市議会に選出された場合は、差別的な措置の禁止により保護される。

さらに、手当てを受けていない市議会議員の場合、職場に出社できないことで生じる補償金が、最大年間24時間から72時間に3倍に拡大されて、さらに非給与生活者にも適用対象を広げている。

給与生活者であるなしに関わらず、職業活動の停止を選択した議員については、6ヶ月間の任期の終了後に支払われる手当を設けて、任期終了後の生活の安定化を図っている。その資金は、地方自治体間で相互に負担するものとし、該当する自治体の分担金によって調達される。

給与職業生活に戻る場合は、職業教育を受講して能力の評価を受け、給与生活者のための労働法規に準じた休暇を取得することができる。こうした権限の行使は如何なる妨害も受けない。

第三に、法文は、地方議員の職業教育を強化している。その目的は、年間の討議により職業教育の方向性と予算の使用用途を決定するため、地方議会の議決により、任期の当初に職業教育を受ける権利がある全ての議員による具体的に履行されることを奨励している。

職業教育を受けるための休暇は、6日から18日と期間が3倍になった。研修を受けることで生じる収入損失に関する補填は、給与生活者であるなしに関わらず、同様の比率で増額される。つまり、市町村は、地方自治体の構造を支えている議員の職業教育の支出を扶助することになる。

第四に、手当、経費の払い戻し又は社会保障など、委譲を行使するための経済的な条件は改善されている。手当制度は、職業活動の中断、減少、継続の中から現状に応じた選択ができるようになった。これら3つの選択（中断、減少、継続）により、**議員の手当制度**に大幅な柔軟性が見られるようになった。

議員の手当制度は、助役の手当を抜本的に見直すことによって、大幅に改善された。人口10万人未満の市町村の市議会議員が住民10万以上の市町村の市議会議員と同様の手当を受領することが可能になり、手当は、市長や助役の手当の予算枠から捻出されることになる。市議会議員の手当は、市長が職務の委託を同意できるという条件が緩和されることから、委託を受けた時点で適用される。

法文は、議員手当の決定に関する市議会の権限を保持しつつも、住民が千人未満の市町村の市長への手当の最高限度までの支給を奨励している。

権限の委託に関する透明性は、手当に関する代表委任が行われた当初から、審議を制度化することにより強化される。

さらに、州議会や県議会の議長の手当も再検討される（金額は人口10万人以上の市町村の市長の手当てに相当する額）、そして地方公共団体を含む混合型組合の議長及び副議長は職務手当を受領できるようになる。

また、経費の払い戻し制度も、改善され、簡素化されている。移動費用又は特別な権限の委託のための経費は、委託された権限の行使状況に合わせて払い戻される。この制度は、自治体の外に出張した場合にも適用される。

法文は市議会で平等に実施され、議員の家庭状況についても考慮している。つまり地方自治体は、特別な権限の行使によって、必要ならば子供の養育費も負担できる。さらに地方自治体は、家庭をもつ議員が職業活動を中断した場合、給与所得者を雇用するために利用される給与所得者サービス小切手(cheques employ services)の資金に拠出して子どもを保護できる。さらに市町村は緊急時には市長と助役に対して、特別助成支出(depense exceptionnelles d'asssistance)と業務手当を個人献金から払い戻しできる。

最後に、地方議員への社会保障も改善されている。新しい保障は、給与生活者であるなしに関わらず職業に従事している議員に割り当てられる。さらに病気、出産、事故など職務の権限の委託が妨げられた場合も同様である。この場合、部分又は全額の手当の支払いが継続される。また職業を辞めた議員でも通常の社会保険に加入できるようになり、非給与生活者にも対象範囲が拡大された。さらに、通常の社会保険の給付のみならず現金給付や死亡補償を受けることができるようになった。権限の委託に関わる不在時

mandat s'assimile à du temps de travail est conforté, afin que l'exercice du mandat n'entraîne pas de restriction dans l'accès aux prestations, par rapport au droit commun de la protection sociale.

Enfin, pour les conseillers municipaux, la commune pourra prendre en charge les frais médicaux et paramédicaux consécutifs à un accident survenu dans les fonctions, dont bénéficient les maires et les adjoints.

***

Ces mesures, importantes aussi bien par leur contenu que par leur portée, devraient améliorer de façon significative la situation des 500 000 élus locaux.

LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La refonte du **régime des aides aux entreprises** permet un renforcement du pouvoir des régions en matière d'aides directes et une modernisation de leurs instruments d'intervention dans le domaine de l'ingénierie financière.

L'encadrement législatif et réglementaire en vigueur depuis 1982 est supprimé et donne désormais aux régions le pouvoir de déterminer elles-mêmes, par délibération de leur assemblée, la forme et le régime des subventions qu'elles décideront d'accorder aux entreprises.

En matière de prêts et d'avances, la loi supprime le taux minimum imposé jusqu'alors et libéralise ainsi entièrement le choix de la région en matière de taux, celle-ci pouvant aller jusqu'à accorder des prêts ou avances à taux nul.

Par ailleurs, si le texte réaffirme la compétence de premier rang des régions en leur conférant un véritable pouvoir normatif dans le domaine des aides directes, il continue comme par le passé à autoriser les départements et les communes ou leurs groupements à intervenir en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec **la région**, consacrant ainsi le rôle de **chef de file** de cette dernière en la matière.

Dans le domaine de l'ingénierie financière, les régions disposeront d'une capacité d'intervention accrue en faveur du renforcement des fonds propres des entreprises. La loi les autorise désormais à souscrire des parts de fonds communs de placement à risque à vocation régionale ou interrégionale, ou à constituer un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-risque, également à vocation régionale ou interrégionale. Dans les deux cas, la participation de la région est limitée à une proportion maximale de 50 % du montant du fonds, ce qui constitue le maximum autorisé par la Commission européenne.

Cela permettra à la région d'intervenir financièrement pour renforcer les capitaux propres des entreprises sans assumer elle-même le risque inhérent à l'activité de capital-risque, de renforcer l'efficacité des fonds, et de mieux mobiliser des cofinancements apportés à ces actions par les fonds structurels européens.

A été renforcée la compétence des régions en matière de **formation professionnelle** en rendant obligatoire la signature d'une convention avec l'AFPA pour la détermination du schéma des formations, en créant un volet "adultes" dans le plan régional de développement des formations professionnelles dans lequel la région arrête sa stratégie et en confiant la gestion des indemnités d'apprentissage aux régions (près de 800 millions d'euros).

La région devient responsable du traitement des statistiques du **tourisme** et de la coordination des initiatives publiques et privées en matière de politique touristique.

Les **ports d'intérêt national** sont transférés à titre expérimental aux régions qui en font la demande, les départements pouvant à leur tour transférer aux régions leurs ports de commerce et de pêche.

Certains **aéroports** sont transférés à titre expérimental aux collectivités locales intéressées.

Sera expérimenté le transfert aux collectivités locales de la conduite de **l'inventaire des monuments** et des richesses artistiques, du classement et de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, de l'autorisation et de la participation aux travaux des monuments inscrits.

Et il est créé une section des commissions régionales du patrimoine, composée notamment d'élus départementaux et municipaux, pour donner un avis sur les appels des décisions des architectes des bâtiments France.

Seront exonérés du paiement de la redevance d'archéologie préventive, les travaux réalisés pour leur compte par les collectivités locales ou les EPCI dotés d'un service archéologique agréé par l'État.

Est confié, dans certains cas, aux régions le classement des **réserves naturelles** (par décret en conseil d'État en cas de désaccord du propriétaire et, dans tous les cas, après avis d'un conseil scientifique régional du patrimoine naturel qui est créé) dans le respect des compétences de l'État lorsqu'il s'agit pour ce dernier de préserver un élément d'intérêt national ou d'assurer une obligation internationale.

Les collectivités locales pourront réaliser des **inventaires locaux du patrimoine naturel** sous la responsabilité du Muséum national d'histoire naturelle et les régions pourront être associées aux inventaires conduits par l'État.

Il reviendra aux régions d'élaborer des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux et des plans régionaux pour la qualité de l'air.

Les comités de massif seront coprésidés par le préfet et le président de la commission permanente.

Les départements seront compétents pour assurer la **desserte maritime des îles** (sauf quand l'île relève d'une même commune continentale) et les autorités organisatrices de transport pourront sanctionner par des amendes le non-respect des obligations de service public qu'elles ont imposées aux entreprises de transport pour la desserte de ces îles.

La priorité est donnée aux communes pour la gestion des plages naturelles, avec l'obligation pour ces dernières de passer un appel d'offres en cas de subdélégation.

間は、労働時間と見なされ、この原則により、社会保険の共通の権利と比較して、権限の委託行使は、給付を受けるうえでの制約を受けない。
つまり、市会議員が市長及び助役の職務を代行した際に事故が起きた場合は、市町村は医療費と診療費を継続して負担する。

＊＊＊

これらの措置はその適用範囲と同様に内容も非常に重要で、地方議員 50 万人の状況を大幅に改善することになる。

権限の委譲

企業支援制度の改定は、直接の財政支援に関する地方自治体の権限を拡大させ、財政工学の分野における行政の介入方法の近代化を図るものである。
1982 年発効時の法規と法的な枠組みは廃止され、企業の同意があれば、補助金制度のあり方について議会の審議によって州独自の決定権が与えられた。
貸付と先行投資に関して本法は今まで適用されていた最低利率を廃止し、利率に関しては州の判断において選択できるよう、自由化を図った。これにより州は、利率 0%でも貸付や先行投資がおこなえるようになった。
さらに直接支援の分野においては、州が最高の権限を有すると法文に明記されている場合には、県や市町村又は市町村の連合には、従来からの市町村の**所轄長**の役割を承認して、**州**と取決めた枠組みの中で州を補完する権限が与えられている。
財政工学の分野では、州は、企業の保有資本を強化するために介入する権限を有している。本法は以後、市町村の資金の一部を地域又は地域間の事業に出資する、あるいは投資資金を地域又は地域間の事業のためのベンチャー企業の一部とすることを認めている。この二つのケースでは、州の出資は最大で資金全体の 50%に制限され、この数字は EU 委員会でも承認されている。
これにより州は、資本管理に特有のリスクを負うことなく、企業の保有資本を強化するための財政介入ができる。さらに資金の強化や、EU 構造基金により、こうした政策に割当られた共有資金のよりよい運用が可能になる。
職業教育計画を決定するにあたって AFPA との協約への署名が義務づけられたことで、職業教育に関する州の権限が強化された。さらに州が実習手当（80 億ユーロ相当）の管理を行い、州が決定した職業訓練を進展させるための窓口「adults」を設置した。
州は、観光行政において、公的部門と民間部門の調整を行い、**観光**統計処理の責任を負う。
国益港は希望する州に試験的に移管される。県は、商業港及び漁港を州に移管できる。
一部の**空港**は、希望する地方自治体に試験的に移管する。
記念建造物や美術品の**目録**の管理、歴史遺産の分類や目録への追加登録、登録された記念建造物の工事の参加許可は、地方自治体に「試験的」に移管される。さらに、州の歴史遺産委員会に部会を設置し、主に市会議員と県会議員を構成委員とし、フランスの国家的建造物を決定するための諮問を行う。
地方自治体の負担において、又は国の承認を受けての EPCI による考古学上の発掘作業については、土地の使用料を免除する。
自然保護の分類については、国益となるものの保護や、国際的な義務の遂行に関わるものについては、国の権限において州に委任される場合もある（土地所有者の同意が得られない場合はコンセイユ・デタの命令により、またまたいずれの場合も創設された州自然資産科学会議の同意を得た後に）。
地方自治体は、国立歴史博物館の監督の下で、**自然遺産の地方目録**を作成することができる。また州は、国の監督による目録作成に参加することができる。
州は、州における特殊工業廃棄物削減計画と大気環境計画を策定する。林業委員会は、知事と常任委員会の議長が共同で議長を務める。
県は**離島との海事連絡**を保障する権限を有する（島が大陸の市町村と同じ管轄下にある場合を除く）。交通当局は、これら離島との輸送業務を行う企業に課せられた公共サービスの義務の不履行については、罰金によって処罰することができる。
自然沿岸の管理は市町村が優先的に行う。また市町村は、再移管の場合には入札を実施しなくてはならない。

LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

▪ Composition et fonctionnement du conseil d'administration

La loi confie la majorité de tous les conseils d'administration des SDIS, désormais composés de 22 membres, au conseil général tout en assurant une présence significative en leur sein des communes et groupements de communes.
Le fonctionnement de ces conseils d'administration est amélioré par la création d'un bureau, l'augmentation du nombre de vice-présidents ainsi que par les délégations pouvant être accordées au bureau ou à ses membres.

▪ Financement des SDIS

La loi prévoit la suppression des contributions des communes et de leurs groupements à compter du 1er janvier 2006 et leur remplacement, à cette date, par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation d'intercommunalité dans des conditions qui seront définies par une loi ultérieure.
D'ici là, le montant global de ces contributions sera limité au niveau atteint à l'exercice précédent augmenté de l'indice des prix à la consommation.
Un débat portant sur la répartition des contributions entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du département devra être organisé par les conseils d'administration dans les six mois suivant leur renouvellement.
Des dispositions complémentaires de financement prévoient la participation financière des établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence et des sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers.

▪ Organisation et fonctionnement des SDIS

Les services départementaux d'incendie et de secours pourront, à compter du 1er janvier 2006, être intégrés aux services du conseil général par délibération concordante du conseil général et du conseil d'administration du SDIS.
La loi crée au sein du conseil national des services publics communaux et intercommunaux, une section consacrée aux SDIS qui sera appelée à être consultée sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels des services d'incendie et de secours.

▪ Mesures concernant les sapeurs-pompiers volontaires

Les modifications introduites par la loi visent à permettre le maintien des centres de première intervention non intégrés aux SDIS.
Une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, le préfet et le SDIS fixera les modalités d'intervention opérationnelle de ces centres ainsi que les conditions de leur gestion et de leur fonctionnement.
Les sapeurs-pompiers volontaires sont également directement concernés par les nouvelles dispositions relatives au versement des vacations horaires, à la validation de leur expérience, aux possibilités offertes aux jeunes sapeurs-pompiers pour intégrer un service d'incendie et de secours, à la modification du régime de l'incompatibilité entre les fonctions de maire et l'accomplissement de leur volontariat ainsi que la majoration des pensions de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants cause des sapeurs-pompiers décédés en service commandé avant le 1er janvier 1983.

LA RÉFORME DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, le Premier ministre avait annoncé sa volonté d'engager une réforme de la procédure de déclaration d'utilité publique. Le sentiment ressenti par le public de ne pas être suffisamment consulté sur les grands projets d'aménagement, la multiplication des contentieux et la paralysie de certaines procédures justifiaient la nécessité d'engager une telle réforme.
Sur la base des réflexions contenues dans le rapport du Conseil d'État de novembre 1999, le gouvernement a élaboré un projet de réforme, qui s'inscrit dans la continuité des textes qui font référence en matière d'enquêtes et de débats publics (loi Bouchardeau de 1983, loi Barnier de 1995). Ces dispositions, qui constituent désormais le **titre IV** de la loi sur la démocratie de proximité, contribuent à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus, adoptée le 25 juin 1998 par l'Organisation des Nations unies, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.
Ce titre IV répond aux objectifs suivants :

- démocratiser et rendre plus transparent le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national en favorisant la concertation aux différentes étapes de ces projets, son bon déroulement étant assuré par une commission nationale du débat public. Cette commission jouera un rôle de garant de la concertation et pourra choisir d'organiser elle-même le débat public, ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage ;
- susciter la concertation entre l'État et les collectivités locales avant l'ouverture de l'enquête publique, limitant ainsi les risques de contentieux et privilégier la déconcentration systématique de la procédure de concertation inter-administrative, anciennement dénommée instruction mixte, pour les projets des collectivités locales ;
- conforter la décentralisation, notamment en instaurant une « déclaration de projet » par laquelle la collectivité reconnaîtra, à l'issue de l'enquête publique, l'intérêt général de son projet ;
- rationaliser les procédures et améliorer le régime même des enquêtes publiques, notamment par la motivation obligatoire des déclarations d'utilité publique.

Cette loi permettra ainsi de mieux répondre aux attentes accrues des citoyens en matière de concertation et de participation aux choix des grands projets d'aménagement ou d'équipement.

災害・救急事業

■行政審議会の構成と職務

本法は、現在 22 名の委員で構成されている SDIS の審議会の大部分を、市町村又は市町村集団における明らかなプレゼンスを保障しつつも、県議会に委任する。

これらの審議会の職務の大部分は、執行理事会の設置、副理事長数の増加、さらには執行理事会又は委員の同意に基づく委任により、改善されている。

■SDIS の資金

本法は市町村及びその集団の分担金の徴収廃止を予め規定しており、2006 年 1 月 1 日以降は市町村及び自治体の査定課税収入から課税されるように法律では定義されている。これ以降の分担金の総額については、前年の消費者物価指数の上昇に応じて決定される。

市町村と県の市町村間協力機関との分担金の分配に関する審議は、改選に応じて 6 ヶ月間の会期中に、行政審議会によって運営される。

財政の補完規定では、保健機関、緊急医療サービス本部、道路又は高速道路（コンセッション）建設公団の資本参加を決めている。

■SDIS の組織と職務

県の災害・救急事業は、2006 年 1 月 1 日をもって、SDIS 行政審議会と県議会の同意により県議会に統括される。

本法は国民議会の中に、市町村及び市町村間の公共サービス部門を設置した。この部門は SDIS の承認を受けて、救急及び災害サービスの機能、財政又は人事に影響を及ぼす法律や規制の立案についての諮問を受けるために設けられるものである。

■志願消防夫に関する政策

本法による改正後も、緊急処置センターは SDIS に統合されないで存続する。
市町村と市町村間協力機関との協約により、知事と SDIS は、センターの実際の介入方法及び管理と職務条件を決定する。

志願消防夫にも、作業時間の支払いに関する規定、その経験の有効性に関する規定、防災・救急事業の一員となるために若い志願消防夫に提供される可能性に関する規定、市長の職務と志願職務の履行について矛盾する制度の改正に関する規定、さらに返還年金及び 1983 年以前に業務により死亡した志願消防夫の継承人に対する孤児年金の値上げの規定が適用される。

公益事業の改革

1997 年 6 月 19 日の施政方針演説で、首相は公益事業認定手続きの改正に着手する意向があることを表明した。一般市民が大規模な国土整備計画について十分に相談を受けていないと感じている、係争事件が増大している、一部の訴訟手続きが遅延しているなどの理由から、このような改革に着手すべきだと判断されたものである。

政府は 1999 年の 11 月のコンセイユ・デタからの報告書の内容を検討し、これを基に改革計画を策定した。その改革計画は、調査と公開協議を参考にするという法文は継続されている（1983 年のブーシャルド法と 1995 年バルニエ法）。後に「地域の民主主義に関する法律」の**第 IV 節**になるこれらの規定は、オーフス条約の履行に貢献している。環境問題に関する情報へのアクセス権、意思決定プロセスへの一般市民の参画及び環境問題に関連する司法情報へのアクセス権を定めているオーフス条約は、1998 年 6 月 25 日国連で採択された。

第 IV 節は以下の目的に対応する。

○国益となる整備又は施設計画の策定を民主的かつ透明に行い、これらの計画の進行に応じて協議を行う。その進行は、公開協議国家委員会 CNDP により保障される。この委員会は、協議の責任を担い、委員会自ら公開協議を開催する選択権があり、若しくは討論を希望した主催者に公開協議を委任することができる。

○公開意見調査を実施する前に国と地方自治体は協議を行う。それによって地方自治体の計画に関して係争が起こる危険性を抑えることができ、行政機関間の協議手続きに関する決定権付託制度（かつては共同訓令と呼ばれていた）を行使できる。

○特に公益認定が本当に必要かどうか確認するために、手続きの合理化を行い、公開意見調査の制度であっても改善する。

この法律は、大規模な整備・施設計画の選択への参加や協議方法への関心を深めている多くの市民の要求によりよく応えようというものである。

LA RÉNOVATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION

Le titre V de la loi « Démocratie de proximité » instaure un cadre législatif pour le recensement de la population et en rénove la procédure. Le recensement n'aura plus lieu simultanément dans toutes les communes de France, mais sera organisé selon un cycle quinquennal. Les **communes de moins de 10 000 habitants** seront recensées de manière exhaustive, comme par le passé, mais à raison d'une sur cinq chaque année. Dans les **communes de 10 000 habitants ou plus**, un répertoire des immeubles tenu à jour en permanence permettra de répartir le territoire communal en cinq groupes. Au bout de cinq ans, par rotation des groupes, l'ensemble du territoire de la commune aura été pris en compte et un échantillon de 40 % de la population recensé.

Les informations collectées seront mises à jour, notamment par l'utilisation statistique de données administratives, ce qui permettra de produire, **chaque année, un chiffre actualisé pour la population de chacune des communes**.

Le premier décret authentifiant les chiffres de population des communes paraîtra à la fin de l'année 2008, au terme de la première période quinquennale de collecte. Ce délai sera mis à profit pour effectuer, en concertation avec les élus, les adaptations législatives et réglementaires rendues nécessaires par la production annuelle des chiffres de population. Jusqu'à la publication du premier décret d'authentification de ces chiffres, les populations authentifiées en 1999 (ou à la suite de recensements complémentaires) resteront en vigueur.

DISPOSITIONS DIVERSES

Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour mission de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. À la fin de l'année 2000, le Conservatoire avait un patrimoine foncier de 62 326 hectares, soit 831 kilomètres de rivages, représentant 10,5 % du linéaire côtier.

À la suite de la mission qui lui avait été confiée le 5 janvier 2001, M. Le Pensec avait remis le 20 juillet 2001 au Premier ministre son rapport sur la refondation du Conservatoire du littoral qui, d'une part, dressait le bilan de l'action du Conservatoire, d'autre part, formulait un certain nombre de recommandations et de propositions concernant cet organisme, afin de lui permettre de mieux remplir sa mission, en partenariat avec les collectivités locales.

Sur la base de ce rapport et suite à la discussion parlementaire, la loi relative à la démocratie de proximité inclut un **titre VII** (articles 160 à 167) consacré au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Ses dispositions visent notamment à :

- consacrer le partenariat avec les collectivités locales et permettre une gestion plus intégrée des zones côtières par le Conservatoire qui pourra exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié ;
- clarifier le régime de la domanialité des terrains du Conservatoire et les modalités de leur gestion ;
- consacrer et renforcer le rôle des gardes du littoral ;
- renforcer le rôle et les compétences des conseils de rivages ;
- renforcer les moyens financiers disponibles ;
- améliorer les capacités de préemption du Conservatoire ;
- améliorer la protection du littoral à Mayotte et dans les départements d'Outre-Mer.

Modification du régime applicable aux syndicats mixtes

La loi relative à la démocratie de proximité contribue à clarifier et à améliorer plusieurs dispositions essentielles du régime applicable aux syndicats mixtes.

Le **choix des délégués au comité des syndicats mixtes** pourra porter, s'agissant de la représentation des communes et des syndicats de communes qui en sont membres, sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. S'agissant de la représentation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de syndicats mixtes, le choix devra porter sur les membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

La **répartition des sièges** au sein du comité des syndicats mixtes ouverts sera librement fixée par les statuts.

Les **présidents** des syndicats mixtes seront élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau.

Les **modifications statutaires** seront décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical lorsque les statuts n'auront pas prévu de procédure spécifique.

Les cavités souterraines et les marnières

La prévention et la réparation des dommages consécutifs à des affaissements de terrains dus à des cavités souterraines est une question essentielle en termes de sécurité publique.

La loi relative à la démocratie de proximité inclut ainsi un titre VI consacré à la **prévention** des effondrements des cavités souterraines et des marnières, à la **lutte contre les dommages** qu'ils occasionnent et à l'**indemnisation** des personnes qui en sont victimes.

Le dispositif prévu associe l'État et les collectivités locales en vue d'une meilleure prévention de ces risques spécifiques.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
Direction générale des collectivités locales – Département des publications, de l'information et de la documentation
2, place des Saussaies 75800 Paris Cedex 08 – Téléphone : 01 49 27 48 24 – Télécopie : 01 49 27 44 75
Directeur de la publication : Dominique Bur – Commission paritaire : 1328 AD – ISSN : 0183-5599
Réalisation : ARAPAÓ – **Photo :** SIRP – **Impression :** Imprimerie Vincent, mars 2002.

人口調査の改革

「地域の民主主義」に関する法律の第５項は、人口調査（国勢調査）に関する法的枠組みについて規定し、その手続きについての改革を行っている。人口調査は今後、フランスの全市町村において同時に行われることはなくなり、５年周期で実施される。**人口１万人未満の市町村**については、従来どおりもれなく調査を実施するが、毎年５市町村のうちの一市町村についてのみ実施する。**人口１万人以上の市町村**については、実勢調査により家屋台帳が常時整えられているため、その調査結果を参照して、市町村の区域を５の地域に分割することが可能である。５ヵ年が経過した後は、グループを再編し、本地域内の全市町村の調査が終了して、人口の 40%についての実情が把握されることになる。

収集された情報は、行政から得た情報を参照して常時改定されるため、**各市町村の実情を反映する数値を毎年度**収集できる。

市町村人口数値を公認する法令は 2008 年末、第１回の５ヵ年終了時に発表される。それまでの猶予期間は、議員との協議における、各年における人口数値の公表が必要であるという認識から設定された猶予期間である。これらの数値の１回目の公表までの期間については、1999 年（あるいは補完的な調査の結果を考慮して）に公認された人口調査結果が実行力を有するものとする。

その他の諸規定

海浜沿岸及び湖沼沿岸地域の保存地区

1975 年７月 10 日付けの法律によって制定された海浜沿岸及び湖沼沿岸地域の保存地区は、行政担当の国の公的機関（Conservatoire）で、沿岸地域の保存と自然環境の保護、及び生態系の均衡の維持を任務としている。2000 年度末現在、この機関は 62,326 ヘクタールの土地不動産、総延長の 10.5%にあたる 831 キロの海岸沿いの土地を所有していた。

ル・ペナック氏は、2001 年１月５日に委託された任務を実施した後、2001 年７月 20 日に沿岸地域保存に関する報告書を首相に提出した。そこには、保存担当官庁による業務の結果について報告されているとともに、同機関が地方団体とともによりよく任務を遂行するための組織のあり方についてのいくつかの推薦・提案事項が記載されている。

この報告書とそれを元に行われた議会での討議を参照しつつ、「地域の民主主義に関する法律」に湖沼沿岸及びその隣接地帯の保護を任務とする所管機関に関する**第７節**（第 160 条～167 条）が含められた。

この規定は特に以下の点を目標としている。

○地方団体と協力しつつ、沿岸地域についての保護管理を市町村への委託業務として効率よく実施するために以下の諸点を考慮する。
○保存地区の土地の公有制やその管理方法を明確化にする。
○沿岸地区の保護の役割の徹底と強化をはかる。
○沿岸会議の役割と権限を強化する。
○資金力を強化する。
○同機関の先買制度を改善する。
○マイヨット島や海外県内の沿岸保護を改善する。

混合型組合に適用される制度の変更

「地域の民主主義に関する法律」は、混合型組合に適用される制度に関するいくつかの規定を明確にして改善することに貢献している。

混合型組合の委員会の代表者は、市町村及び市町村組合については、市議会の議員に選挙又は推薦される資格のある市民全ての中から**選ぶことができる**。また、市町村間協力機構の公的財政機関の代表は、混合型組合の正会員のなかから、あるいは市町村間協力機構の議会の議員又は機構に所属する市町村の議会議員のなかから選ばれる。混合型組合の委員会の**委員の配分**は、各関係市町村が自主的に定める規定によって選ばれる。

混合型組合の**長**は、組合の委員会によって、又はそれに関する規定が予めある場合は執行理事会によって選ばれる。

規則の改正については、それに関する特定の規定がない場合は、組合の委員会の３分の２の委員の賛成によって決定される。

地下や岩坑の空洞

地下の空洞に起因する地盤沈下によって引き起こされる被害の防止と修復は、公共の安全におけるもっとも重要な事項である。

「地域の民主主義に関する法律」は、地下や岩坑の空洞の崩壊**防止**に関する第４節を含んでおり、そこではそれによって引き起こされる**被害に起因する係争**や、被害者に対する**補償**について規定されている。法令は、これら特定の危険をよりよく防止するために国と地方機関とが協力すべきだとしている。

Ⅱ－２．環境法典 L121-1 条～L121-15 条

CODE DE L'ENVIRONNEMENT (Partie Législative)	環境法典 （法律編）
Livre Ier Dispositions communes	第Ⅰ編 共通規定
Titre II Information et participation des citoyens	第Ⅱ章 情報と市民の参加
Chapitre Ier Participation du public à l'élaboration des ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire	第１節 環境又は地域整備上、重要な影響を持つ整備又は施設計画の策定への市民参加
Section 1：Missions de la Commission nationale du débat public Champ d'application et objet du débat public	第１款：公開協議国家委員会 CNDP の任務と公開協議の適用分野と目的
Article L121-1	L121-1 条
(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	（2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条）
La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.	公開協議国家委員会 CNDP は、独立の行政機関として、国、地方自治体、公施設法人及び私人による国益に適う整備又は施設計画で、大きな社会的、経済的問題がある又は環境や地域整備上大きな影響があるとして、コンセイユ・デタのデクレによる一覧表で規定された工事区分に関して、計画策定過程への市民参加を保証するという責任を有する。
La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du	市民参加は公開協議の形で行われる。これは、計画の適時性、目的、基本特徴等に関するものである。

projet. La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.	市民参加は、本法典の第Ⅰ編第Ⅱ章第 3 節又は公共事業のための収用法典の第 1 章第 1 節の規定に基づいて実施される事前調査の開始から公開意見調査の終了に至る、計画策定の全段階において保証される。
En outre, la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.	さらに、公開協議国家委員会 CNDP は、施設や役務が納入されるまでは、計画の実現段階において委員会が得た情報を十分に市民に提供するように取り計らう。
Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.	計画策定の期間中、委員会は市民との協議に関わる全ての質問を管轄当局及び全ての事業主に伝える。
La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.	公開協議国家委員会 CNDP には、一般的なこと又は方法論的なことについて、市民との協議を助け進められるような意見や忠告を全て表明するという役割もある。
La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.	公開協議国家委員会 CNDP 及び個別の委員会は、担当する計画の本質についての結論を表明してはならない。
Article L121-2	**L121-2 条**
(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条)
Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme. Toutefois peuvent en relever certains projets d'investissement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.	本節の規定は、都市計画文書及び都市計画法典第Ⅲ編に規定される整備事業には適用されない。ただし、コンセイユ・デタのデクレによる一覧表で規定された特定の投資計画はその限りではない。
Lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de	本節に規定された条件に基づいて公開協議が開催されるときは、都市計画法典の L300-2 条の規定は適用されない。

l'urbanisme ne sont pas applicables.	
Section 2 : Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public	**第２款 : 公開協議国家委員会 CNDP の構成と機能**
Article L121-3	**L121-3 条**
(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条)
La Commission nationale du débat public est composée de vingt et un membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :	公開協議国家委員会 CNDP は、任命された 21 名の委員によって構成され、任期は 5 年間又は在職期間とする。委員長 1 名と副委員長 2 名の他に以下の委員を含む。
1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;	1．下院議長と上院議長からそれぞれ任命された上院議員 1 名及び下院議員 1 名
2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;	2．関係議員の代表者組織の推薦に基づくデクレによって任命された地方議員 6 名
3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;	3．コンセイユ・デタの議員総会において選出されたコンセイユ・デタの裁判官 1 名
4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;	4．破毀院の総会において選出された破毀院の裁判官 1 名
5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;	5．会計検査院の総会において選出された会計検査院の検査官 1 名。
6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;	6．高等行政裁判所と行政裁判所の所長の推薦に基づくデクレによって任命された地方行政裁判所の裁判官)1 名と行政裁判所の検査官 1 名。
7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;	7．環境担当大臣の推薦に基づく首相のアレテによって任命された、L141-1 条の資格に該当する全国規模で環境活動を行う環境保護団体の代表 2 名。
8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du	8．運輸大臣と経済大臣の推薦に基づく首相のアレテによってそれぞれ任命された一般利

Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;	用者と消費者の代表２名
9º Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement.	９．産業大臣及び施設担当大臣の推薦に基づく首相のアレテによってそれぞれ任命された有資格者２名、そのうち１名は調査委員の経験がある者。
Le président et les vice-présidents sont nommés par décret.	委員長と副委員長はデクレによって任命される。
Le mandat des membres est renouvelable une fois.	委員は１回に限り再任できる。
Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés.	委員長と副委員長は常勤でそれぞれの任務を遂行し、報酬を受ける。
Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.	その他の委員は任務の遂行に当たって手当を支給される。
Article L121-4	**L121-4 条**
(Loi nº 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条)
La commission peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement.	委員会は、公務員を復職させることができる。委員会は、必要な場合は、契約職員を募ることができる。
Article L121-5	**L121-5 条**
(Loi nº 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条)
Les membres de la Commission nationale et des commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération.	国家委員会及び個別の委員会の委員で、個人の肩書上又はその任務上、ある事業に関わりを持つ者は、その事業に関係する討論又は協議手続きに参加することはできない。

Article L121-6	**L121-6 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'Etat sur proposition du Premier ministre. Le président de la commission est ordonnateur des dépenses. Il a autorité sur les services. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.	公開協議国家委員会 CNDP の任務に必要な予算は、首相の提案に基づき国の一般予算から計上される。委員会の委員長は支出の支払命令者となり、業務上の権限を有する。 支出検査の組織に関する 1922 年 8 月 10 日法の規定は、委員会による支出には適用されない。
Article L121-7	**L121-7 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
La Commission nationale du débat public établit chaque année un rapport rendant compte de son activité. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.	公開協議国家委員会 CNDP は毎年、その活動に関する会計報告書を作成する。この報告書は政府と議会に提出される。この報告書は公開される。
Section 3 : Organisation du débat public	**第３款：公開協議会の組織**
Article L121-8	**L121-8 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
I. - La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.	I. 公開協議国家委員会 CNDP は、コンセイユ・デタのデクレで定められた基準に該当するか境界値を超えるもので、その性格、技術的特徴又は予算により、計画策定段階で評価が可能な全ての整備又は施設計画について付託される。

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.	事業主又は計画責任者である公法人は、計画の目的及び特徴、その社会的及び経済的利益、推定費用、計画が環境又は地域整備に及ぼす主な影響についての見解を記載した書類を委員会に提出する。
II. - En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles.	II. さらに、上記のIに規定された基準に該当するものの、予算がIに規定された境界値を下回り、また当該計画を対象としたコンセイユ・デタのデクレに定められた技術基準に該当するか又は境界値を超える計画は、事業主又は計画責任者である公法人がその目的と特徴を公開する。
En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.	その場合、委員会は、事業主又は計画責任者である公法人及び10の議会から付託を受けられる。同様に、当該空間、該当地域の整備についての権限を有する地域圏議会、県議会、市町村議会、市町村間協力機関EPCI、又はL141-1条に言及される環境保護団体であると認められており、国土との調和に基づいて活動を行う組織の1つから付託を受けられる。付託は、事業主によって事業が公開されてから2ヶ月以内になされるものとする。
Le maître d'ouvrage adresse à la Commission nationale du débat public un dossier constitué conformément au deuxième alinéa du I.	事業主は、上記のIの二段落目に従って作成された書類を公開協議国家委員会CNDPに提出する。
Article L121-9 *(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)*	**L121-9条** (2002年2月28日官報・2002年2月27日法律第2002-276号第134条により挿入)

Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes :	公開協議国家委員会 CNDP が L121-8 条の規定に基づく付託を受けた時は、以下の条件に基づいて決定を行う過程に市民がどのように参加するかを決定する：
I. - La commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.	I. 委員会はそれぞれの計画について、計画の国家的利益、地域的影響、それに伴う社会的及び経済的利益、環境又は地域整備に及ぼす主な影響に鑑みて公開協議が組織されるべきかどうかを判断する。
Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement.	公開協議が必要であると委員会が判断した場合は、委員会はそれを自身で組織するか（その場合、個別委員会を設置して活動を委ねる）、あるいは事業主の組織又は計画責任者である公法人に委ねる（その場合、委員会は討論組織の構成を決定し、討論が円滑に進むよう監督する）。
Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.	公開協議は必要ないと委員会が判断した場合は、委員会が提案する形式による協議方法を事業主又は計画責任者である公法人に推薦することができる。
II. - La Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L. 121-8.	II. 公開協議国家委員会 CNDP は、L121-8 条の I と II に規定される付託を引き続き留保するかどうかを、2 ヶ月以内に公表する。
Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L. 121-8 par une décision motivée.	委員会は、L121-8 条に基づいて付託された討論要請について、根拠ある理由に基づく見解を表明する。
En l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.	もし、期限の終了時点で明確な決定が出されない場合は、委員会は公開協議の組織を断念したか、若しくは事業主又は計画責任者である公法人に組織化を委ねたものとみなされる。
III. - Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la	III. 公開協議の実質的組織に関わる費用は、事業主又は計画の責任者である官公庁が負担する。反対に、補足評価の費用は公開協議国家委員会 CNDP が負担する。

Commission nationale du débat public.	
Article L121-10	**L121-10 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.	環境担当大臣は、関係大臣と協力しつつ、環境又は整備についての一般的選択肢に関する公開協議を開催するよう、公開協議国家委員会 CNDP に申し出ることができる。
Article L121-11	**L121-11 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
La Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois, celle-ci pouvant être prolongée de deux mois par une décision motivée de la Commission nationale du débat public.	公開協議国家委員会 CNDP は、公開協議の日程と進行計画を策定して公表する。討論期間は 4 ヶ月を超えてはならないが、正当な理由に基づく公開協議国家委員会 CNDP の決定により 2 ヶ月間延長できる。
La Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public. Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa précédent ne court qu'à compter de la réception du dossier complet par la Commission nationale du débat public.	公開協議国家委員会 CNDP は、公開協議に提出すべき書類を作成するよう、書類の作成責任者である事業主又は公法人に要求できる。その場合、前項に定められた猶予期間は、公開協議国家委員会 CNDP が書類一式を受領した日から起算される。
Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission nationale du débat public publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan.	公開協議終了日から数えて 2 ヶ月以内に、公開協議国家委員会 CNDP の委員長は討論の内容と結果を公表する。
Article L121-12	**L121-12 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)

En ce qui concerne les projets relevant de l'article L. 121-8, l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-1 ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates. Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles.	L121-8 条に関わる計画に関しては、L123-1 条に規定される公開意見調査は、公開協議がそれ以後は開催されない日付から、あるいは結果を公表する日付又は公開協議国家委員会 CNDP の委員長に与えられた公表の準備を行うための猶予期間が終了する日から 5 年を経過すると、もはや開催されない。その猶予期間の後は、計画を正当化する状況又は権利によって著しい変更がもたらされる場合は、委員会は市民と再び協議を行うという決定を下してはならない。
Article L121-13 *(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)*	**L121-13 条** (2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public. Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération.	ある計画について公開協議が開催される場合、事業主又は計画の責任者である公法人は、公開協議の結論が公表されてから 3 ヶ月以内に、決議書を公表して、計画を遂行するに当たっての原則及び条件についての判断を下す。公開協議の後に大きな変更がなされたのであれば、その詳細もそこに記載する。この決議書は　公開協議国家委員会 CNDP に送付される。 事業主又は計画責任者である公法人が地方自治体である場合は、決議書は審議の対象となる。
Article L121-14 *(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)*	**L121-14 条** (2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)

Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif.	本節の規定に関していかなる不備があったとしても、公開協議国家委員会 CNDP による公開協議の開催の放棄、又は L121-13 条に言及される行為は決定的であるいう判断を覆すものではない。
Article L121-15	**L121-15 条**
(inséré par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)	(2002 年 2 月 28 日官報・2002 年 2 月 27 日法律第 2002-276 号第 134 条により挿入)
Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent chapitre.	本節の適用条件は、コンセイユ・デタのデクレに定められる。
出典： http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/VisuArticleCode?commun=CENVIR&code=&h0=CENVIROL.rcv&h1=1&h3=5（2004 年 5 月 13 日）	

Ⅱ－３．環境法典の関連規定[2]

１．第１編　コミューン（市町村）に関する規定

1.1　第１章　基本原則

1995 年 2 月 4 日法律第 95-115 号[3]

国土整備開発のための政策方針（2 月 5 日官報）。

第１条（1999 年 6 月 25 日法律第 99-533 号）

国土の継続的な整備及び開発に関する国家政策は、国家の統一、市民間の連帯、国民の融和に貢献するものとする。

欧州全体の一貫性と連帯を背景とした、国土の継続的な整備及び開発に関する国内政策は、社会の発展、経済の効率及び環境保護との調和を図りつつ、国土全体の均一な発展を行うものとする。国内政策は、特に企業とその立地地域との連帯を強化するために、雇用と国富を増進させるにふさわしい条件を創り出すことを目的とする。同様に、自然環境の性質と多様性及び持続可能な資源を未来の世代のために保存しながら、地域間の不均衡を是正していくことを目的とする。

国内政策は、特に国内のあらゆる地域で知識の取得、及び公共サービスへの平等なアクセスを可能にすることで市民間の機会均等を保障し、さらに負担に応じた財源の公平化と公的補助金の調整による地方団体間の所得格差を是正する。

国内政策は、関係者、州及び県と協議した後に、国によって国レベルで決定され、連帯の原則を尊重しつつヨーロッパ連合の構築に寄与し、また地方分権の原則を尊重しつつ、国と地方団体によって推進される。

国内政策により、国、地方団体、公共組織、経済及び社会発展の推進者との協力関係を強化する。

市民は、国内政策の作成、その実施及び計画評価に参加する。

今後 20 年後の国土の継続的な整備及び開発政策に関する戦略的選択は、第 2 条で定義される。その戦略的選択については、同条の集合サービス計画（schémas de services collectifs）によって説明されている。

国は、公共政策全般の実施や予算財源の割当において、そして地方団体やその連合、公共施設や公共団体、国営企業と公的・民間私営法人、とりわけ州との間で締結した協約において戦略的選択とその目的が尊重されているかどうかを監視する。

国は、経済と社会の一体化をめざすヨーロッパの政策に合わせるためにも、このような措置を奨励している。

これらの戦略的選択と目的は、地方自治体（collecivités territoriales）やその連合、都市圏（agglomérations）、地方（pays）及び地域の自然公園（parcs naturels régionaux）の活動のために基準の枠組みを提供している。国土整備と開発のための地域計画は、第 2 条に記述された集合サービス計画に準拠していなくてはならない。

---

[2] Lamruque/Cans(2002)"Code de l'environnement (Édition 2002)", Dalloz の第 2 部第 1 編（p.783～）より抜粋

[3] パスクワ法

1.2　第２章　情報と市民の参加

1.2.1　第１章　整備事業に関わる公開協議（Débat Public）

1996 年 5 月 10 日デクレ第 96-388 号

環境保護の強化に関する 1995 年 2 月 2 日法律第 95-101 号第 2 条を適用するための整備決定を行う前の市民や団体への諮問に関するデクレ

第１条

本デクレは、国、地方自治体、公施設法人及び混合経済公社による国益に適う大規模整備事業の目的と特徴に関して開催し得る公開協議の条件を規定するものである。

公開協議を行うのは、計画全体に大きな社会的、経済的利益があるか、又は環境に大きな影響力がある場合で、官報、計画の主要な特徴を定めた定期公表の前、又は公開意見調査を命じるアレテが出る前に開催が許可された場合である。

本デクレの付則は、公開協議を開催した後に計画の主な作業について計画の詳細を段階的に規定するよう、明記している。

本デクレは、国防大臣に関わる施設や国防機密保持の規定に基づく入札には適用されない。

第２条

公開協議を運営する公開協議国家委員会 CNDP の委員と議長は、5 年の任期で首相により任命される。任期の更新は 1 回だけ行われる。

公開協議国家委員会 CNDP は、現職又は名誉職のコンセイユ・デタ評定官が議長を務める。委員会は、議長の他に以下の委員で構成されている。

－コンセイユ・デタの副院長の推薦で任命されたコンセイユ・デタの裁判官。
－破毀院の院長の推薦で任命された破毀院の裁判官。
－会計検査院の院長の推薦で任命された会計検査院の検査官。
－高等行政裁判所と行政裁判所の所長の推薦で任命された地方行政裁判所と行政裁判所の構成委員。
－法務大臣と大法官の推薦で任命された司法裁判所の裁判官。
－国民議会の推薦で任命された上院議員と下院議員。
－全国地方選出議員協会の推薦で任命された州議会の議長。
－フランスの県議会の議長の推薦で任命された県議員。
－フランス市長協会の推薦で任命された市長 2 名。
－環境大臣の推薦で任命された、農事法典 L252－1 条に基づいて全国規模で環境活動を行う認可環境保護団体の代表 2 名。
－運輸大臣と経済大臣の推薦でそれぞれに任命された一般利用者の代表 2 名。
－産業大臣の推薦と、運輸大臣と建設大臣の共同の推薦によってそれぞれ任命された有資格者 2 名。

第３条（1999 年 7 月 21 日のデクレ第 99-630 号）

公開協議国家委員会 CNDP は、内部規則を作成する。内部規則は、特定の委員会の議長を指名する条件と各委員会に共通の職務規定を決定する。

委員会の任務の遂行に必要な予算は、環境省の予算に含まれる。委員会は環境省内に設置する。

第４条

公開協議の開催請求が事業主から発せられない場合、議長は、事業主に通知する議長宛の書状をもって委員会に公開協議の開催請求をなしえる。開催請求が、地理的に該当する州議会から発せられた場合、委員会の議長宛の書状は、該当する州議会の審議を伴う。

開催請求が、20 名の下院議員又は 20 名の上院議員、又は計画が行われる州の議会によってなされた場合、委員会は、関係閣僚に計画の公益性、社会的、経済的影響及び環境に対する影響についての答申を求める。委員会はこの答申に基づいて、公開協議の開催の有無を決定する。

農事法典 L251-1 条に基づいて、全国規模で環境活動をしている認可環境保護団体から公開協議の開催請求があり、委員会がその要求を聞き入れる場合は、関係閣僚に答申を求める。

第５条

委員会は計画毎に特別委員会を設置する。

（1999 年 7 月 21 日のデクレ第 99-630 号）《特別委員会の議長は、本デクレの第 2 条に列挙された委員から、公開協議国家委員会 CNDP の議長の推薦を受けて公開協議国家委員会 CNDP が指名をする。特別委員会は、計画の規模に応じて議長を含めて 3 名から 7 名の委員で構成される。》

第６条

公開協議は、事業主によって提供される資料に基づいて行われる。この資料には、特に計画の目的の概要と特徴、社会経済的利益の評価、環境への主な影響の確認、計画の経済的・社会的費用についての見積もりが記載されるものとする。計画の公開協議は、公開協議国家委員会 CNDP の議長が資料の作成が終了したと判断した時点で開始される。

公開協議の開催時に、公開協議に必要な資料が事業主によって特別委員会に渡されなかった場合、特別委員会は事業主に対して資料を仕上げるよう要求する。

さらに特別委員会は、事業主の意見を聴取した後、公開協議国家委員会 CNDP に対して補完的な調査を要求することができる。この調査は事業主が費用を負担して行われる。

公開協議の期間は最長 4 ヶ月とする。しかしながら、公開協議国家委員会 CNDP が正当な理由で決定した場合は、委員会が補完的な調査を依頼した時点から 2 ヶ月間の延長が可能になる。

第７条

特別委員会の議長は、公開協議の審議内容についての報告書を準備し、公開協議終了後、3 ヶ月以内に事業評価を作成して、公開協議国家委員会 CNDP の議長に提出する。

報告書と事業評価は、公開協議国家委員会 CNDP の議長によって一般公開される。

現行規定により公開意見調査が行われた場合は、報告書と事業評価は事業主により調査委員又は調査委員会に委任される。

第８条

事業主は、一般公開される資料の制作費、新聞での告知費用、その他のメディアを利用した告知費用、公開の討議会の組織費用など、特別委員会によって決定された公開協議の進行と開催に関連する費用を負担する。

第９条

職務を遂行するために、特別委員会の議長及び委員は、負担した費用の払い戻し及び、手当の支給を請求明細に基づいて受ける権利を有している。この費用と手当は、事業主が負担する。

環境、予算及び公共事業担当の各大臣が共同で発布したアレテには、手当の計算方法と支給される予算の種類が明記されている。

公開協議国家委員会 CNDP の議長は、事例毎に、支給される手当の総額を決定し、万一の場合は、承認された仮手当の支給を決定する。この決定は、事業主と特別委員会の関係する委員に通知される。

附則

事業の種類		もうそれ以上は 公開協議が開催できない段階
高速道路又は道路の建設、鉄道の敷設又は航行路の開設、既存運河の規格の拡大	予算額が 40 億フランを超える計画又は総延長が 80km を超える計画	所轄大臣の決定を官報に掲載した、又は計画の主要な特徴を決定する権限を有する地方自治体による審議について定期広報に掲載した場合
空港ターミナルの滑走路の建設又は設備拡張	カテゴリーAの空港ターミナルと上述の 1984 年 7 月 17 日のデクレ第２条の適用で決定された限度を超える計画の費用	カテゴリーAの空港ターミナル建設に関する所轄大臣の指令を官報に掲載した、又は拡張計画の特徴を決める全体図を検討するという所轄大臣の決定を官報に掲載した場合
港湾の建設又は設備拡張	上述の 1984 年 7 月 17 日のデクレ第２条の適用で決定された費用の限度を超える計画、又は面積 250ha を超える計画	事業計画を検討するという所轄大臣の決定を官報に掲載した場合
電線の敷設	電圧が 400ｋV 以上で総延長が 10km を超えるもの	フュゾー規制（景観保全）に抵触しない選択により所轄大臣の承認を官報に掲載した場合
ガス管の設置	ガス管の直径が 600mm 以上で総延長が 200km を超えるもの	計画の特徴を決定する投資選択を法的に認めるという所轄大臣の決定を官報に掲載した場合
石油パイプラインの設置	石油パイプラインの直径が 500mm 以上で総延長が 200km を超えるもの	計画の特徴を決定する投資選択を法的に認めるという所轄大臣の決定を官報に掲載した場合
原子力基地の建設	原子力発電所の新しい立地場所。投資費用が 20 億フランを超える電力生産以外の原子力設備	計画の特徴を承認するという所轄大臣の決定を官報に掲載した場合
水力発電ダム又は貯水ダムの建設	貯水量 2000 万㎥を超えるもの	計画の特徴を承認するという所轄大臣の決定を官報に掲載した、又は計画の特徴の決定権を有する公共団体による決定を定期公報に掲載した場合
河川の水の別の河川への移動（航行可能な水路以外）	1 秒間に 1 ㎥以上の放水	計画の特徴を決定する審議を定期公報に掲載した場合
文化、スポーツ、産業、科学施設	事業費が 20 億フランを超えるもの	計画の特徴を承認するという所轄大臣の決定を官報に掲載した、又は計画の特徴を決定する権限を有する地方自治体による審議を定期公報に掲載した場合

1.2.2　　（略）

1.2.3　第３節　環境に影響を与える可能性がある事業に関する公開意見調査

地方自治体一般法典

第１部：　法律編　　（1996 年 2 月 21 日法律第 96-142 号）

第 2 節（第 2 部第 1 編第 4 章）　地元住民の参画、コミューン（市町村）での住民投票

L2142-1 条

コミューンの有権者は、コミューンが権限を有する問題を解決するためにコミューン当局が下した決定について意見を述べることができる。協議に参加できるのは、問題に関与しているコミューンの特定地域の有権者に限られる。（コミューン法典 L125-1 条）

L2142-2 条

市長の提案、人口 3500 人以上の市議会の議員の 3 分の 1 の書面による請求、又は人口 3500 人未満の市議会の議員の 3 分の 1 の書面による請求により、市議会は聴聞会の原則とその開催方式についての審議を行う。この場合、緊急審議の要請は出来ない。聴聞を決定する審議は、その聴聞が意見要請だけであることを明記する。（コミューン法典 L125-2 条）

L2142-3 条

有権者名簿に記載される 5 分の 1 の有権者の同意があれば、市当局の決定に関わる整備事業について意見聴取を行うための聴聞会の開催を市議会に請求できる。

有権者が聴聞会の開催を要求できるのは、1 年間に 1 回だけである。

市議会へのこの請求は、該当するコミューンの市議会選挙の 2 年目が終了する前と、4 年目が終了後した後には提出することができない。

市議会は聴聞会の原則とその開催方式についての審議を行う。

聴聞会を決定する審議は、その聴聞会が意見要請だけであることを明記する。（コミューン法典 L125－2 条）

判例

1．有権者を招請して行われるコミューンの審議において、コミューンの管轄下にある業務の管理のために市当局が参考とするような決定に関する意見が表明されず、管轄外の環状高速道路計画の可能性についての意見が暗黙のうちに（また必ずしもそうではないにせよ）表明された：コミューンの管轄に関わる業務に当該事業が影響を及ぼし得るという状況が、コミューン法典 L125-1 条［地方自治体一般法典 L2142-2 条］の適用によって実施される審議によって組織された協議であるとみなされる性格のものではない。

. CE 1994 年 12 月 16 日, Cne d'Avrillé: RFD *(住民投票)* adm. 1996. 452, note H. Rihal; Petites affiches 1995 年 5 月 31 日, n°65, note G. Koubi; AJDA 1995. 838, note Y. Jégouzo. – Confirmation de *(是認)* . TA Nates *(ナント行政裁判所)*, 1993 年 2 月 8 日: RJ env. 1993..297; Dr. Envir. 1993, n°17, p. 19, note　Romi et n°20, p. 80 ; D. 1993. 557, note Romi.

2．他方、不動産開発会社への開発許可の交付に賛成した市議会を支持するかどうかを有権者に問

うためにコミューンが組織した協議は、提起された問題の性格と対象となる計画の性格を考慮して、コミューン法典 L125-1 条の規定の適用範囲内とされた。

. CE 29 déc. 1995, Géniteau: Quot. jur. 3 sept. 1996, note J. Morand-Devillier; RFD *(住民投票)* *adm.* 1996. 271, concl. *(結論)* Chantepy; Dr. envir. 1996 n°41, p. 3, note Rimi. － Annulation de *(中止)*. TAPoitiers *(ポワティエ行政裁判所)*, 20 oct. 1993: Dr. env. 1993, n° 22, p. 120, note Romi. ◆ コミューン住民投票のため、V. encore J.-B Auby、1992 年 2 月 6 日法と地域市民の資格、RFD *(住民投票)* adm. 1993. 37; J. Viguier、コミューン住民投票の最初の実験、ibid. 1996. 441; M. Guillot、市当局による住民投票に関する異議申立て受理可能性 ibid. 1996. 460.

1985 年 4 月 23 日デクレ第 85-453 号

環境保護と公開意見調査の民主化に関する 1983 年 7 月 12 日法律第 83-630 号を適用するためのデクレ

第 I 節　適用範囲と一般規定

第 1 条

Ⅰ－1983 年 7 月 12 日法第 1 条の段落 1 と 2 の適用により、公開意見調査に先立って必要となる整備(aménagement)、工事(ouvrages)、土木工事(traveaux)に関する目録は、本デクレに添付されている附則の表で定義されている。

Ⅱ－その事業が細分割された場合、添付の表に記載された境界値と基準については事業全体を考慮して判断する。

Ⅲ－BOCC（Bulletin official de la concurrence et de la consummation：競争、消費、不正取引の取締公報）に掲載された TP 01 公共事業に関する国家指数が、前に境界値が設定された日から 10%（10 p 100）以上変化したときには、金額の境界値は、環境大臣のアレテにより改定される。

この改定は、登記価格の変動全体を考慮する。得られた結果は 10 万フラン未満の端数を切り捨てて表示する。

Ⅳ－保全事業や大規模な修復事業に関連する工事や整備については、いかなるものであれ、1983 年 7 月 12 日法の適用によって公開意見調査の対象とはならない。

上述の I に規定された表に記載された整備又は土木工事事業については、暫定的又は事前的なものであるにせよ、1983 年 7 月 12 日法が適用される。

判例

1983 年 7 月 12 日法の規定は、建設予定地の指定に関する事前調査には適用されない。

この条項が適用されるのは、1985 年 4 月 23 日デクレに附則された公共事業分類表に登録されていない公共事業である。. CE 1993 年 12 月 8 日 Epoux Amelin: Rec. CE T. 900.

第 2 条

都市計画法典の条項 L123-1 条、L123-4 条、L123-7-1 条、L123-8 条、L123-11 条、L311-4 条、L313-1 条、2 段落目と 4 段落目、L315-4 条に規定された調査、及びこれらの条項を適用するための法的措置には、1983 年 7 月 12 日法が適用される。

第３条

第１条と第２条に定義された適用範囲に該当する事業については、1983 年 7 月 12 日法の適用により公開意見調査が行われる。

－適用される規定に基づき、調査の前に決定毎に事前介入を行う。

－そのような調査を見越した規定がない場合は、事業を実施する前に行う。

こうした調査は、各事業の種類に従って正しく適用されることを条件として、本デクレの第Ｉ節と第Ⅱ節の規定により実施される。

本条の規定は、土地区分調査（enquêtes parcellaires）には適用されない。

第４条

Ｉ－同一の事業が、1983 年 7 月 12 日法の１つ若しくはそれ以上の条項の適用により、数回の調査を正規に実施しなければならない場合、これらの調査又は調査の一部は、行政裁判所の所長の指名による調査委員会、又は調査委員の権限の下で同時に実施できる。

このように同時に扱われることになった調査の組織は、各調査の目的を明記した１つのみのアレテの対象とされる。

それぞれの調査を行う組織が、異なる官庁の管轄に置かれた場合、地方長官（県プレフェ・県知事）により全ての管轄官庁への通達が終了した後で、アレテが発令される。

Ⅱ－ある事業が、R11-14-1 条に規定された手続きによって、又は公益事業のための収用法典に基づいて事前調査の対象とされた場合、調査実施の通知には、この調査が 1983 年 7 月 12 日法の適用によって実施される公開意見調査に先立ち、他の法的手続きの対象となっていることを提示できる。この場合、調査完了後に計画が変更又は重要な補足の対象とならなければ、計画は、新しい調査を行わずに、1983 年 7 月 12 日法第 7 条の規定をもって、事前調査で主要な特徴の文書に記載されている整備、工事、土木工事を実施するための手続きを実施できる。

第５条

調査の実施期間を延長する権限を有する官庁は、調査の実施に関わる決定を下す権限を有する官庁である。

第Ⅱ章　調査の組織方法と展開

第６条（調査関係文書の構成）

公開意見調査で提出する関係文書には以下のような部分が含まれ、これらは必要に応じて再分類できる。

Ｉ－事業が当局の認可決定又は同意に基づくものではない場合

１．説明書には以下を記載する。

ａ）調査の目的

ｂ）調査対象となる事業の最も重要な特徴

ｃ）影響の検討が必要ないときは、調査に付託された計画の事業主によって考慮する部分で、特に環境の観点から、検討が必要ない理由

２．影響調査又は影響に関する説明のいずれかで要求されたもの

３．立地図面

４．工事基本計画書

５．工事の最も重要な特徴
６．事業主が公人の場合、不動産取得費用も含めた支出費用の概算見積
７．当該公開意見調査を規定する文章と、当該調査が検討対象事業に関わる行政手続きにどのように含まれるかを示す文書への言及
Ⅱ－事業が当局の決定承認又は同意の下にある場合
１．計画事業に関わる規定によって準備される書類
２．上述Ｉの２と７に該当する書類

判例

１．どの文書が公開意見調査を規定するかと、当該事業に関わる行政手続きにその公開意見調査がどのように含まれるかは､1985 年 4 月 23 日デクレ第 6 条と第 7 条の規定に基づく調査関係文書の説明文書において表明されねばならない。この説明文書は、1983 年 7 月 12 日法及びその他の特定の法律（たとえば施設分類、水、廃棄物除去に関わるもの）に規定された共同公開意見調査を行う場合に、公開情報の重要要素から構成される。それによって市民は事業の履行にあたって平行して実施される異なる手続きの目的や詳細を理解でき、意見を有益に提示できる。またそれによって建設許可又は認可の交付の不作為や不正な手続きを無効にできる。

．CAA Lyon, 1997 年 5 月 13 日, Assoc. de défense de Lapalisse と．1998 年 7 月 21 日 Assoc. pour réfléchir ensemble: RJ env. 1999. 115 note Hélin et Hostiou; Dr. envir. 1998, n°62, note Y.R.

2. 気象レーダーの建設費用とその施設への連絡道路建設工事費を合計で 3,234,000 フランと見積もった事例において､調査関係文書が 1985 年 4 月 23 日デクレ第 6-1-6 条の諸規定に対応していない。事業の総費用は行政当局の見積りによると 10,265,000 フランにのぼり、調査時には明らかに過小評価されていた。

．CE 1998 年 12 月 30 日 Assoc. pour la conservation du site de Bollène: RJ env. 2000. 135

第７条（調査の開催を担当する当局）

公開意見調査は、幾つかの調査カテゴリーのための特別規定に基づいて、地方長官（県プレフェ）のアレテにより組織され開催される。

しかしながら、事業を幾つかの県に跨って実施しなければならない場合は、該当する県の地方長官（県プレフェ）の共同アレテにより組織され開催される。事業の大部分を実施しなければならない県の地方長官（県プレフェ）は、調査開催の調整と結果の一本化を担当する。

第８条（調査委員又は調査委員会の任命）

地方長官（県プレフェ）は、調査委員又は調査委員会を任命するために、行政裁判所の所長に提訴し、その中で、調査対象の事業又は事業の大部分を実施するために開催される調査の目的及び調査期間を明らかにする。

行政裁判所の所長又は所長からその目的のために職権を委譲された委員は、14 日間以内に 1 名の調査委員又は奇数の委員を任命し、調査委員会を設置して、任命した委員の中から議長を指名する。

本条で予め規定された条件の基づき、一人又は複数の代理人が指名される。

代理人は、委員の不測の事態に備えて、その職務を代行し、手続きが終了するまでその職務を遂行する。

判例

公共工事計画が 1983 年 7 月 12 日法の適用対象でないにもかかわらず、県プレフェの要請により行政裁判所の所長が調査委員を指名した場合は、収用法典の条項で定めた調査委員の指名のための権限の規則を無視したことになり、公益宣言と収用許容決定のアレテに基づいて取られた手続きは無効となる。

. CE, sect, 1991 年 3 月 8 日 Ville de Maisons-Laffitte: AJDA 1991. 572, note Teboul; CIEG 1991. 287, concl. de Montgilfier; Petites affiches 1996 年 9 月 26 日 n°116 p. 13　note B. Pacteau –上記参照　note ss.c. envir L123-2 条

第９条（1998 年 7 月 20 日デクレ第 98-622 号）《調査委員の職務を遂行するために任命できない者》1998 年 7 月 20 日デクレ第 98-622 号による廃止

個人の肩書きのもとで事業に関わっている者、事業に従事している又は事業から離れて 5 年以内の者で特に地方自治体内、組織内、業務担当部局において工事の監督、工事の監督又は調査対象の事業の管理を担当する者、又はこうした事業に関係している団体にいる者は、調査委員の職務を遂行させるために任命することはできない。

第１０条及び第１０－１条（1994 年 10 月 10 日デクレ第 94-873 号）（調査委員の報酬）

第１１条（調査を組織するためのアレテ）

県プレフェは、調査委員又は調査委員会の議長に諮問した後に、アレテによって以下の事項を明らかとする。

１．調査の目的、調査が公開される日時と期間。期間は 1 ヶ月未満であってはならず、調査委員、又は調査委員会によって最大 15 日延長できるものの、2 ヶ月を超えてはならない。

２．市民が調査関係文書を検討し、その目的のために公開された記録簿について意見を述べる場所及び日時。調査会場が複数ある場合は、アレテによりその中から、調査本部を指定して、調査に関する連絡全てをそこに集中させる。

３．調査委員又は調査委員会の委員とその代理人の氏名と資格。

４．調査委員又は調査委員会の委員が市民の意見を受け付けるための場所と日時。

５．調査の終了後に、市民が報告書及び調査委員会又は調査委員による結論について聴取できる場所。

第１２条（調査の公表）

市民に予め知らせるための公告は、県プレフェにより、調査の開始の少なくとも 15 日前に公表され、さらにその初めの 8 日以内に、調査に関与する県で発行されている地方新聞２紙において再度公表される。全国規模の事業の場合、前述の公告は、調査が開始される少なくとも 15 日前に全国新聞２紙において公表される。

調査が開始される少なくとも 15 日前と調査が行われている期間中は、公告は掲示によって、場合によっては別の手段で公表される。公表は、県プレフェによって指定される市町村それぞれにおいて行われる。こうした指定は、少なくとも事業が行われる地域を含む全ての市町村を対象としてなされる。公表に関する措置は市長の責任において実施し、市長によって保証される。

市町村の一部が別の県にまたがっている場合、県プレフェはこうした指示を出すために、その県の県プレフェの同意を得る。後者は、前述の段落に記載された形式に従い、その市町村の中での通知の

公表を保証させる。
　さらに、期間や時期について同じ条件において（それが不可能な場合は別として）、事業主の管理の下、整備、工事、土木工事計画を実施する単数又は複数の場所の公道にそれについての目立つ掲示を行うよう、取り計らう。

第１３条（市長への情報）
　調査の関係文書一式は、事業が実施される地域の各市町村の市長と、調査の対象に指定されていない市に対して参考情報として配布される。

第１４条（調査の日時）
　市民が関係文書一式を調べ、意見を述べることのできる日時は、特に通常の勤務時間を考慮して、できるだけ多くの市民ができるようにする。関係文書が置かれているそれぞれの場所は、少なくとも通常の日時を含めて市民に公開される。土曜日、日曜日又は祝日の半日間を何回か含むこともできる。

第１５条（市民の意見）
　調査期間中、市民からの評価、提案、意見は、関係文書を一般公開している場所に設置された調査記録簿に記録される。この記録簿は取り外しのできない用紙とし、調査委員、調査委員会の議長又はその委員により整理番号が付けられ署名されている。
　市民の意見は、調査委員又は当該調査を担当する調査委員会の議長に郵送することもできる、意見はそこで一般に公開される。
　さらに市民の意見は、第 11 条と 12 条に規定された条件に基づいて指定され、公表される場所と日時において、調査委員又は調査委員会の委員によって受付けられる。

第１６条（調査委員による公開場所の視察）
　調査委員が関係する場所を訪問する場合、そこが住居である場合を除き、また既にその責任者の了承を得ていなければ、調査委員は、事業主と連携しつつ、県プレフェが家主や居住者に遅くとも 48 時間前に通知できるように、訪問する日時を明らかにして、県プレフェに通知する
　家主や居住者に通知がされなかった場合、又は訪問を拒否された場合は、調査委員又は調査委員会は調査報告書にこの件を記載する。

第１７条（調査委員が請求する資料の伝達）
　調査委員が、1983 年 7 月 12 日法第 4 条に規定されている条件に基づき、既存の資料によって関係文書を補足しようとする場合、調査委員又は調査委員会の議長は、事業主に資料の請求を行う。この請求は、事業主が資料を所有している場合のみ適用される。
　このようにして取得した又は事業主の正当な理由により拒否された資料は、関係文書に添付されて調査本部で管理される。

第１８条（公聴会の開催）
　事業の重要性、性質又は公開意見調査の進行状況から、公聴会の開催が必要であると認められた場合、調査委員又は調査委員会の議長は、県プレフェと事業主を招集し、公聴会の開催を提案し、その開催方法について説明をする。
　県プレフェは、調査委員又は調査委員会の議長に、賛成か反対かを通知する。反対の場合は、調査

本部に管理されている関係文書に記載される。

賛成する場合は、県プレフェ及び調査委員又は調査委員会の議長は、事業主と連携しつつ、市民への事前情報の形式と公聴会の進行についての方法を共同で決定する。決定された条項は事業主にも通知される。

必要な場合は、公聴会の開催を認める第 19 条に規定された条件に基づいて、調査期間は延長される。

公聴会の終了後、調査委員又は調査委員会の議長によって報告書が作成され、事業主に提出される。

この報告書は、事業主の最終的な意見と同様、調査委員又は調査委員会の議長によって調査終了報告書に添付される

第１９条（調査の期間延長）

県プレフェの意見を受けた後、調査委員又は調査委員会は、正当な決定により、調査期間を最長 15 日間まで延長することができる。

その決定は、遅くとも調査が終了する 8 日前までに県プレフェに通知されなければならない。さらに、その決定は、最初に規定された調査終了日の後、第 12 条の 2 段落目に規定される場所に関する条件の掲示により、又は、必要であれば他の適切な手段によって、市民にも通達される。

本条の規定を適用する場合、第 20 条に規定された手続きを完了することにより、調査の終了日が延期される。

第２０条（調査終了の手続き）

調査期間の終了により、調査記録は閉じられ、調査の場所が県庁又は郡庁である場合は県プレフェ又は郡プレフェ（副知事）によって、その他の場合は市長によって署名される。それから 24 時間以内に、調査関係文書と添付資料とともに、調査委員又は調査委員会の議長に提出される。

調査委員又は調査委員会は、事業主からの請求があった場合、相談することに意味があると思われる全ての関係者を聴取する。

調査委員又は調査委員会は、調査の進行状況を記載し、収集した意見を検討する報告書を作成する。

調査委員又は調査委員会は、別の文書に、根拠のある結論を記入し、事業についての是非を明らかにする。

調査委員又は調査委員会の議長は、調査関係文書を、報告書と根拠ある結論とともに、調査終了日から数えて 1 ヶ月以内に県プレフェに提出する。

第２１条（報告書と結論の公表）

県プレフェは、報告書と結論を受け取り次第、そのコピーを行政裁判所の所長と事業主に提出する。必要な場合は、決定権を有する管轄官庁にも提出する。

また、報告書と結論のコピーは、調査を実施した各市町村の市役所と関係する郡役所に送られ、調査終了日から 1 年間、速やかに市民に公開される。

さらに、関係者は、1978 年 7 月 17 日法第 1 章に規定された条件に基づき、県プレフェに対して報告書と結論の伝達を受けられる。

判例

調査委員による報告書と結論が市役所で市民に公開されなかったという事実それ自体は、特に、公開意見調査を実施した後に、市民に対する結果報告を怠ったという不作為が書類から判明しない

限りは、許可を与えるという決定を無効にする性格のものではない。

. CAA Nantes, 1991 年 12 月 31 日, Comité de la défence de la basse valée de l'Iton: Rec. CE T. 1066

第Ⅲ節　公開意見調査の特別な手続き

第１款　収用

第２２～２６条

収用法典の R 11-4 条、R 11-11 条、R 11-13 条、R 11-14-1 条～R11-14-15 条、R 11-20 条を参照 － C. adm.

第３款　開墾

第２９～３１条

以下を参照。付録　v°　森林（森林法典 R311-3-1 条, R311-6 条, R312-1 条）

第４款　当局下の水力発電企業

第３５～３６条

以下を参照。第 2 部, 210　1981 年 4 月 15 日デクレ 81－375 号第 8 条

第８款　空港ターミナル

第３９条

以下を参照。第 2 部, 571　民間航空法典 R211-5 条

第９款　環境保護のために指定された施設

第４０～４２条

以下を参照。第 2 部, 510　1977 年 9 月 21 日デクレ 77－1133 号　第 5 条、6 条と 6 条の 1

第４節　制度の実施と暫定規定

第４３条.

Ⅰ－下記の II で規定された暫定規定を条件として、本デクレの規定は 1985 年 10 月 1 日から実施される。

Ⅱ－1983 年 7 月 12 日法より前の規定に基づく調査を伴う事業において、当該調査が 1985 年 10 月 1 日より前に実施されたものについては、その時点で有効な規定によって審理される。しかしながら、その有効期限は、法第 7 条で規定された条件でのみ延長される。

本デクレが介入する前及び 1985 年 10 月 1 日より前に提出された調査手続きを含まない制度に関わる認可又は承認の請求は、それが提出された時点で有効な規定に基づいて審理される。

Ⅲ－本デクレの規定は、公益事由による収用法典 L11－5 条に基づいて規定された公益宣言の有効期限の制度の影響を受けない。この法典は、このような宣言に対してのみ効力があり適用可能である。

附則

（デクレ第１条）

［1985 年 10 月 27 日デクレ 85-1400 号、1986 年 12 月 31 日デクレ 86-1422 号
1988 年 5 月 6 日デクレ 88-635 号、1989 年 9 月 20 日デクレ 89-694 号
1993 年 2 月 25 日デクレ 93-245 号
1993 年 7 月 16 日デクレ 93-940 号、1995 年 5 月 4 日デクレ 95-540 号
1995 年 5 月 9 日デクレ 95-696 号第 54 号　による修正］

1983 年 7 月 12 日法より前の規定に従って調査を実施した整備、工事、土木工事のカテゴリー	境界値と基準
1°　農地の整理統合	1986 年 12 月 31 日デクレ 86－1417 号第 8 条に規定された整理統合計画について実施される調査の対象になる全ての農地の整理統合。
1°の２　交換分合、整備	1986 年 12 月 31 日デクレ 86－1418 号第 10 条に規定された交換分合、整備計画について実施される調査の対象になるあらゆる交換分合、整備。
1°の３　農地整備と森林整備	1986 年 12 月 31 日デクレ 86－1421 号第 9 条に規定された農地整備計画又は森林整備計画について実施される調査の対象になるあらゆる農地整備と森林整備
2°　森林法典 L311-1 条（個人所有の森林）と L312-1 条（自治体と一部法人の森林）が適用される開墾	少なくとも 25ha の面積があり、許可を必要とする地続きの土地の開墾。県アレテで市町村の植林率が 10%以下であることを認められた場合、適用範囲は最低 10ha に変更される
3°　農事法典 175 条（L151-36 条）の 2°～7°に記載された農業水路に関する土木工事	工事費用の総額が、少なくとも 12,000,000 フラン（1,829,388 ユーロ）、ただし、以下の場合については、減額される。 a)　一部又は全ての工事に着手する場合の費用が 6 ,000,000 フラン（914,694 ユーロ） -1985 年 1 月 9 日の法第 3 条と第 4 条に適用される山岳区域。 -都市計画法典 L146-4 条の M1 に記載されている沿岸区域。 -1976 年 7 月 10 日法（農事法典 L242-2 条と後の環境法典 L322-2 条）に適用される特定自然区域。 -1960 年 7 月 10 日法（農事法典 L241-1 条と後の環境法典 L331- 1 条）第 1 条に規定される自然公園と前述の法律（農事法典 L241-4 条と後の環境法典 L331-6 条）第 3 条に適用される周辺境界区域。 -1988 年 4 月 25 日デクレ（農事法典 L244-1 条）の適用で定められた地方公園の境界内。 b)都市計画法典 L146-4 条第 1 段落に記載されている場所及び地域において一部又は全ての工事に着手す

	る場合の費用が 1 ,000,000 フラン（152,449 ユーロ）。
4°　水害防止のための土木工事	本附則 3°と 14°の規定により、全ての工事に着手する場合の総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。
5°　水力利用工作物設置土木工事	水力発電の電力が最大 500 キロワットを超える水力発電工作物
6°　陸上道路	新規の道路工事又は既存の道路の道床の修復工事を実施する場合で、工事の投資総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。
7°　鉄道線路	鉄道の幹線又は新規の幹線の一部、又は引き込み線（ただし引き込み線の一部が事業主の所有地内に設置される場合を除く）の建設工事のうち総延長が 5km 以上の場合。 旅客駅、貨物駅、又は接続駅（トランジット）の建設及びそれらの用地の拡張工事で投資総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。 総延長 100m以上の橋や陸橋、又は 500m 以上のトンネルの建設、補修又は基本仕様の変更工事
8°　リフト（スキー客運搬施設）	費用が 6 ,000,000 フラン（914,694 ユーロ）以上のリフトの建設工事のうち、公開意見調査の対象になる POS（POS）が付与されていない市町村の区域内か、若しくは公開意見調査の対象になる POS が付与されている市町村の区域内ではあるものの、当該リフトの設置場所が確定していないもの
9°　空港ターミナル	新しい空港ターミナルの建設工事。ただし民間航空法典 D233-1 条が適用されている民間利用空港とデマンド専用のヘリコプターステーションを除く 建設の際に前述の規定に基づいて調査対象となる空港内の新しい滑走路の建設工事。 建設の際に前述の規定に基づいて調査対象となる空港のうち、民間航空法典 R222-5 条の規定に基づきカテゴリーを変更するために実施する工事。
10°　水路	大型運河や工作物の建設又は補修工事で、総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。
11°　河川港	河川港の建設又は港湾設備の拡張工事で、総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。 150 艘以上停泊できるヨットハーバーの建設工事又は、少なくとも 150 艘以上停泊できるようにヨットハーバーを拡張した場合。
12°　商業港又は漁港	新港の建設工事。 既存港に通じる新接近水路の建設又は既存水路の仕様変更で基準喫水を超えるような工事

	保護水面の拡張工事で総額が 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）を超える場合。 浚渫汚泥の地上保管区域。
13°　1986 年 1 月 3 日法第 86-2 号第 2 条に記載された沿岸市町村内にある海洋ヨットハーバー又はその他のヨットハーバー	ヨットハーバーの新設工事 保護水面を 10%以上拡張する土木工事
14°　海岸あるいは港以外の海底若しくは海底下において実施される土木工事（築堤、干拓、浸食、建設物、海防工作物建設、人工海浜整備）	水面以外の陸地の面積あるいは工事の影響が、以下の数字を超える場合 -航行、漁獲、海での養殖、造船及び船の修復、臨海部の保全などの海事活動に関連する事業の対象面積が 2000 ㎡。 -海水浴又は、水上スポーツに利用するための工作物の面積が 1000 ㎡。 -それ以外の場合は 500 ㎡。
15°　環境保護特定施設	認可を必要とする全ての施設
16°　地方自治体の排水処理施設	1961 年 8 月 24 日改定のデクレ 61－987 号に基づき、少なくとも 1 万人の住民から排出された汚染水を処理する権限を有する自治体が排水処理施設を建設する場合。
17°　飲料水の貯水タンク	1000 ㎥以上の容量のあるビルの貯水タンク
18°　上水道の配管工事	新しい収容地での全配管外径の積が 5000 ㎡以上の地下配管工事。
19°　建築認可を必要とする建設	以下の場合の認可。 a) 申請提出日に、POS（土地占有計画）又は公開意見調査の対象となったことによる資料が付与されていない市町村内の土地の建物を除く新たな純建物面積（「床面積」ではなく壁や柱も含めた外側の面積）が 5000 ㎡以上の施設の建設。 b) 高さが地面から 50m以上で事務所又は住居として利用する建物の建設。 c) 商業用途で、純建物面積が 1 万㎡以上の施設の建設。 d) 5000 人以上を収容できる文化、スポーツ又は、レジャー施設の建設。
20°　画地分譲	申請提出日において、POS 又は公開意見調査の対象となったことによる関係文書が付与されていない市町村の土地で、純建物面積が 5000 ㎡を超える施設を建設することのできる土地区画。
21°　キャンプとキャンピング宿泊施設の土地の整備	申請提出日において、POS 又は公開意見調査の対象となったことによる都市計画文書が付与されていない市町村の土地で、新たに 200 か所以上のキャンプ地

	を設置するための場所の整備。
22°　採掘許可の対象となりうる炭化水素以外の鉱物資源の採掘工事の開始。全体で2万立方メートルを超える又は地底層の一部の崩壊の可能性のある土木工事、又は沼地や湿地帯で行う土木工事	容量が全体で2万㎥以上、又は地底層の一部の崩壊を引き起こす可能性のある土木工事。
23°　鉱業法典第 130 条によって規定された制度に該当しないボタ山とズリ山（廃石若しくは廃土捨て場所）、及び採掘許可の対象となりうる炭化水素以外の鉱物資源の採掘工事の開始	全ての工事。
24°　炭化水素の鉱脈の採掘工事	20 ヶ所以上の掘削現場から、液化又は気体炭化水素を採掘する工事。
25°　地熱鉱床の探査と採掘工事	全ての工事。
26°　採石場	1979 年 12 月 20 日デクレ第 79－1108 号第 10 条、第 31 条、第 32 条の適用により公開意見調査を実施する必要のある工事。 鉱業法典第109条と第109-1条の適用により指定された地域内の採石場における採掘請求に応じて行われる工事。 鉱業法典第 2 条の適用対象ではなく、また本国の公有地である海底における鉱物資源の採掘許可を必要とする工事。
27°　1958 年 12 月 23 日行政命令（Ordonnance）第 58－1332 号に基づく液化又は気体炭化水素の地下貯蔵及び 1970 年 12 月 31 日法第 70－1324 号に基づく産業用基礎化学物質の地下貯蔵施設	全ての貯蔵施設。
28°　燃料用ガスの地下貯蔵施設	1962年11月6日デクレ第62－1296号の適用により、認可を必要とする全ての貯蔵施設
29°　配電と送電工事	電圧が 63 キロボルト以上の工事
30°　ガス管の敷設工事	全配管外径の合計が 5000 ㎡以上の配管の敷設工事。
31°　炭化水素の配管の敷設工事	全配管外径の合計が 5000 ㎡以上の配管の敷設工事。
32°　1965 年 10 月 18 日デクレ第 65－881 号第 1 条の適用により一般の利益になると宣言された化学製品の配管の敷設工事	全配管外径の合計が 5000 ㎡以上の配管の敷設工事。
33°　原子力施設及びその気体又は液体状の放射性排出物の廃棄（1963 年 12 月 11 日デクレ第 63－1228 号と 1995 年 5 月 4 日デクレ第 95－540 号）	1985 年 4 月 23 日デクレ第 85－449 号により定義された境界値と基準。
34°　農事法典第 432 条（L231-6 条）に定義された養魚場	1°　認可又は事業特許（concession） a) 研究又は実験目的の全ての鮭鱒養殖

	（salmoniculture）及び全ての養殖。 b) その他の養殖で年間販売量又は生産量が 2 t 以上のもの、又は養殖池の表面積が 3ha 以上の場合。 c) 養殖場又は養殖池の拡張の結果、年間販売量又は生産量、又は養殖池の表面積が上記の b で定めた境界値以上となる場合。 ２°　１°に定める認可又は事業特許の更新で、養殖業者の認可と特許の形式を定めた 1985 年 12 月 27 日デクレ第 85－1400 号第 18 条及び 28 条と、農事法典第 433 条（L231-7 条）に記載された既存水面の申告様式の適用により、環境影響調査が要求される場合。
35°　特別保護の対象となっている沿岸及び周辺地域における工作物工事と整備工事 a) 対象地域の全部又は一部における魚介類の漁獲、海や湖での養殖活動の実施に必要な整備事業 -都市計画法典 L146-4 条のⅢに記載されている沿岸部 - L146-6 条第 1 段落が適用される地域と周辺地域 b) 都市計画法典 L146-6 条の 2 項、3 項と L146-6 条のⅢが適用されるその他の土木工事、工事、整備	全てが公海域で行われる整備事業で面積 2000 ㎡以上のもの その他の場合：工事総額が 100 万フラン（152,449 ユーロ）を超える場合。 工事総額が 100 万フラン（152,449 ユーロ）を超える場合。
36°　地下深部の地質学的構造が核廃棄物の貯蔵に適しているか調査するために設置される地下実験室	全ての土木工事
37°　都市計画法典 L442-1 条に基づく認可を必要とする各種の施設整備と土木工事	a）総額 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）以上又は純建物面積が 1000 ㎡以上の建物の建設を伴うゴルフ場の建設。 b）総額 1200 万フラン（1,829,388 ユーロ）以上の屋外のレジャー、スポーツ施設。 c）スポーツ又はモータースポーツ用に整備される 4ha 以上の用地。

【国内調査より】

平成 14 年度
国内現地調査報告

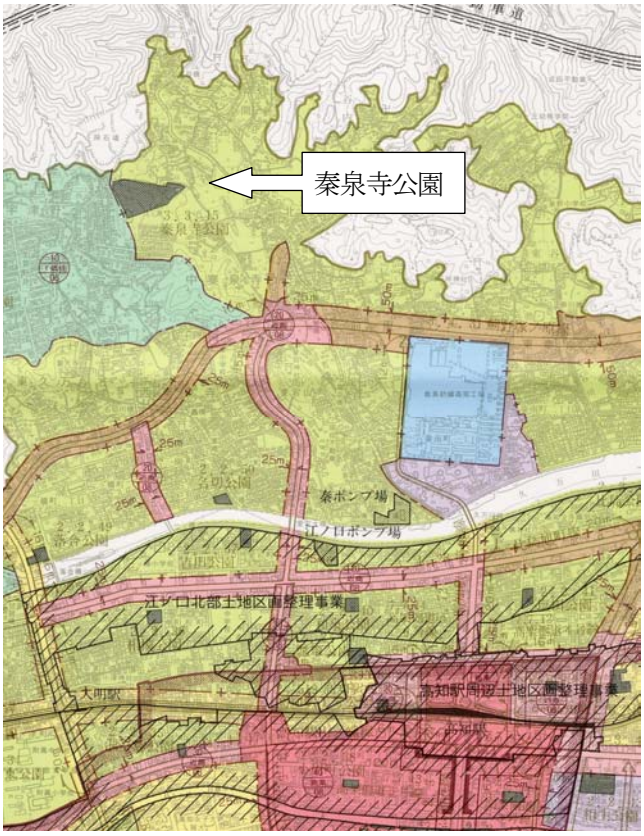
Ⅰ．高知県高知市における行政と住民のやりとりに関する調査報告

日本大学理工学部
助教授　宇於﨑勝也

１．はじめに

高知市は昭和 46（1971）年に下知地区が自治省のモデルコミュニティ地区指定を受け、「コミュニティカルテ」の作成やコミュニティ施設整備などが進められてきた。平成３（1991）年３月に策定された「高知市総合計画 1990」において全市の「コミュニティ計画」策定が位置づけられた。平成５年には地区ごとのコミュニティ計画の策定につなげていくための行政計画として、地区整備計画案の検討を始め、全市を 11 地域に分けて「地区整備計画」が策定された。コミュニティ計画は概ね小学校区を単位とすることとなり、全市が 35 地区に分けられ、これまで 25 地区で一般公募による地区ごとの「コミュニティ計画策定市民会議」が結成され（21 地区は平成６（1994）年、４地区は平成８（1996）年に結成）、検討が深められていった。検討後、各地区から市長に提出された「コミュニティ計画案」について、各担当課で事業ごとに「課題検討シート」が作成され、「コミュニティ計画策定幹事会」・「同委員会」での検討、調整を経て 25 地区で「コミュニティ計画」が策定（平成９年（1997）年 21 地区、平成 11（1999）年４地区）されるとともに、国・県への要望書も提出された。なお、コミュニティ計画は総合計画を相互補完するものと位置づけられている。

コミュニティ計画が策定された 25 地区のうち 19 地区で、「コミュニティ計画策定市民会議」から、市民活動を行う「コミュニティ計画推進市民会議」に発展し、コミュニティ計画がそれぞれの地区住民を巻き込んで実施されていくことになる。なかでも秦（はだ）地区は、コミュニティ計画策定、推進のいずれの段階においても地区をあげて積極的に取り組みがなされており、行政と市民が上手にパートナーシップを取りながら、都市計画が進められているものと考えられることから、今回のヒアリング対象として選定した。



図－１　秦地区周辺都市計画図

２．行政ヒアリング

まず、市担当課（市民生活部まちづくり推進課）に秦地区秦泉寺公園（都市公園）整備における都市計画決定とその際の住民とのやり取りを例にコミュニティ計画という方針が定められたうえでの、都市計画の策定がどのようなものであったのかのヒアリング調査を行った。

この冒頭で大きな勘違いを認識し、以降のヒアリングは用意していった質問項目を大きく修正することになった。秦泉寺（じんせんじ）公園は昭和 46（1971）年に都市計画決定されており、土地買収はその後行われたが、都市計画の手続きには住民はほとんど関わっていなかった。前述したコミュニティ計画づくりの中で、住民が公園づくり、公園計画について積極的に提案し、それが徐々に具体化していくことになるが、その時点での行政と住民のやり取りには都市計画の手続きはなかった。このため以下に紹介するユニークな手法は、行政と住民の良好な関係、パートナーシップを築きあげ、住みやすい街にするために皆がアイディアを出し合うものではあるが、厳密な都市計画およびその手続きとは異なるものである。ただし、このような動きが将来、住民主体の活動や発案が先行し、行政が必要性を認めて「都市計画決定」を行うという市民主体の都市計画につながるものと思われる。

市担当課は 10 名の職員（係長を除く９名が４班体制２人１組）が、コミュニティ計画策定単位である 35 地区を担当し、今後コミュニティ計画を策定する地区及び市民活動である「コミュニティ計画推進市民会議」に発展した 19 地区で、月１回の定例会出席などを含め、計画策定と計画の推進を職員の主要な業務として活動が展開されている。なお、ユニークな活動のひとつは「まちづくりパートナー」の編成である。コミュニティ計画案検討段階で、『市職員も住民のひとりとして、また、行政に携わる者として参加すべきである』として市役所内部で係長以下の職員に対して職種を問わず公募され、11 担当地域 106 名が行政と市民のパイプ役として計画案づくりに参加した（表－１）。彼らは毎月１回の各地位の会合の中で調整や相談、作業時の進行役としてボランティアで出席、資料づくり、情報収集といった作業にかかわっていく。なお、「まちづくりパートナー」は、地域の会合に参加する以前に半年間の研修（行政計画、担当地域の現状、課題の把握など）を受け、まちづくりに関する知識を身につけている。「コミュニティ計画策定市民会議」とそこに加わったまちづくりパートナーは協働し、１年半かけてコミュニティ計画の議論を重ね作成作業を行っている。この中で市民は自分たちでできることを認識し、行政との役割分担を明確に意識しながら「コミュニティ計画案」を作成・提出することになる。

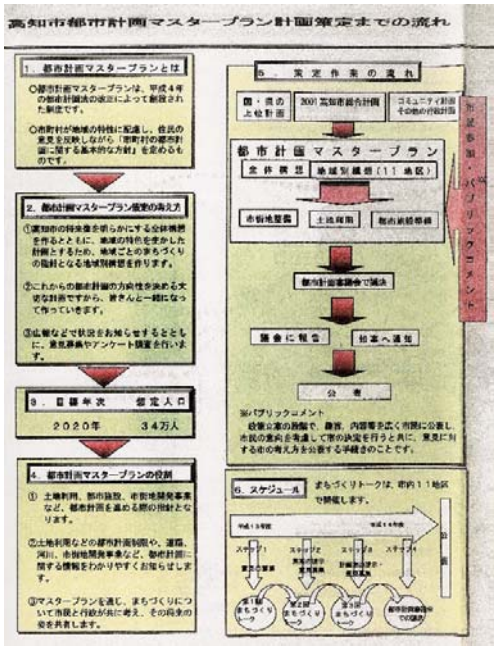
表－１　まちづくりパートナー担当地域別人数（平成５年（1993）年度現在）

地　　域	人数	面積（ha）	人口（人）	世帯数（世帯）
中央	12	10,551	60,503	29,279
潮江	12	8,514	31,700	15,164
長浜	8	12,967	29,622	10,838
三里	7	9,646	13,664	5,167
五台山・高須	7	9,263	16,904	7,195
大津・介良	10	10,075	24,681	9,255
布師田・一宮	8	23,014	27,505	11,070
秦・初月	11	18,493	31,608	12,640
旭	13	10,733	36,633	15,003
朝倉	9	24,485	30,151	13,276
鴨田	9	7,211	27642	11,037
総計	106	144,952	330,613	139,924

注：面積、人口、世帯数は平成 12 年国勢調査速報より

図－２　地域別構想（地区整備計画単位）の対象となる 11 地域区分

平成４（1992）年に都市計画法が改正され、市町村マスタープラン作成過程において、先行したコミュニティ計画における、地域の課題認識、地域づくりの意識の高まりが引き継がれていくことになった。特にコミュニティ計画のうち、道路、公園に関するものは市町村マスタープランに反映される予定となっている。市町村マスタープランの策定にあたって、平成 13 年から開始された「まちづくりトーク」は 15 地区で地元との意見交換や提案が行われ、住民意見が計画に反映されつつ、現在第３回が実施されており全体構想、地域別構想がまとまりつつある。



図－３　第１回まちづくりトーク配布資料

図－４　第２回まちづくりトーク配布資料

図－５　第３回まちづくりトーク配布資料

行政と住民のやりとりは都市計画法上の手続きとして「必要があると認めるとき」の公聴会の開催は、これまでは開催されたことがなかったが、今後はほぼ全ての都市計画案件で公聴会を開催する方針である。開催の事前周知は、新聞、インターネット及び市の広報誌が中心となっており、今後個別に住宅への案内の配布も検討されている。今後の予定では市町村マスタープランに記載された公園・道路・都市施設などの公聴会は平成 15（2003）年８月ごろから開始される。また、都市計画にのっとったもの以外にも、高知市では都市美条例における地区指定の際に地区住民の意向を聞く場合がある。現状では高知城のシンボル性を高めるためのモデル地区を指定して地区の景観を誘導し、周囲に不用意なマンションなどが建設されないようにしている。

今後、都市計画においても、コミュニティ計画推進市民会議についても鍵となるのは、コミュニティ計画策定市民会議に携わっていない人々の参加のインセンティブをどのように生じさせるかにある。コミュニティ計画策定を通じて行政との協働にメリットを見出し、地域の活性化のために何ができるかを考えるクセのついた住民と異なり、あまり熱心でない地域とその住民に関しては行政側も対応に苦慮しており、そのまま市町村マスタープラン策定のための「まちづくりトーク」時に住民の温度差として現れているため、全市の活性化のためには何らかのインセンティブを導入を検討しなければならない。

３．住民ヒアリング

「コミュニティ計画策定市民会議」によるコミュニティ計画の検討・策定段階から高知市の中で最も熱心に活動したのが秦地区である。今回都市計画公園であり行政ヒアリングの対象とした秦泉寺公園が位置している。平成６（1994）年 12 月３日にコミュニティ計画策定のための第１回会議を行い、議論を経て平成８（1996）年３月に市長に提出、推進市民会議に衣替えし、秦地区町内会連合会 7,000 世帯 33 町内会が協力して平成 14（2002）年４月からは地区内で具体的な計画推進を図っている。

秦泉寺公園は行政との間で都市計画手続きはないが、コミュニティ計画、市町村マスタープランおよびその説明会であるまちづくりトークにおいて行政との話し合いがもたれ、さらに都市計画公園ではあるものの、若干変わった経緯をもって現在整備が進められているため、その概要を秦地区コミュニティ計画推進市民会議及び秦地区町内会連合会にヒアリングするとともに現地の見学を行った。

秦泉寺公園は昭和 46（1971）年に都市計画決定された都市公園である。当時は自然林で何もない地域

であった。隣接地にＭＳ団地が造成されて段々畑として利用されていた時期もあるが、地域の市民は都市計画公園であることすら認識していなかった。

平成 10（1998）年用地買収が完了した頃に、コミュニティ計画などを通じて意識の高まっていた秦地区ではこの一帯が公園の予定地であることを周知し、遊具などもバランスよく配置して憩いの場、ロマンの場、冒険の場として有効活用されるよう独自に公園整備と活用方策を探っていくことになる。なお、この地域に公園が計画された背景は不明であるが、この場所が選定されたのは、山林で人家も少なく土地買収がしやすかったことが主因と考えられる。

図－６　秦泉寺公園完成予想図（2002 年５月現在）

コミュニティ計画推進市民会議が中心になって、公園予定地であることを周知し、地域の人たちに積極的に使ってもらうために①現地でのイベントを開催し、公園の使い方を皆で考えるために②「勝手にワークショップ」を開催し、保育園児や小学生に完成イメージ図を描かせ、高知市主催で③実施を目標としたワークショップを開催して、従来の地形を残して住民の希望を大きく反映した公園として整備されるよう努めている。例えば、防災・管理施設としての園内路が通常では認められない幅員と斜度を持ったものとなったこと、調整池も多目的広場の下に埋め、さらにトンボ池に流れをつくってビオトープ化するなどの工夫がなされている。しかし、高知大学や高知県が２回にわたって園内の植生調査を行っているが、人間が入り工事を推進する過程で消えている植物もあるといった実態もあり、自然との共生も今後の課題となっている。なお、既にスポーツ広場などが開設され、現在は遊具などの設置のための基礎工事、増えすぎた桜の間伐などが進められている。利用・活用しながら段階的に工事が進められ、５年先には図－６のような形で完成する。公園として必要最低限のものを行政に整備してもらい、完成後はイベントなどを通して市民が手を入れて少しずつ改善していくことが目指されている。通常では高知市の都市公園で認められないキャンプや火を起こすことなども目論まれている。なお、これまでの経緯だけを見るとコミュニティ計画推進市民会議が中心となって市民主導で公園整備の計画案が決められたようにもとらえられるが、実際には同時期に高知市はコンサルタントに設計を依頼し、図面もできていた。最終的には住民案に同意している。それだけ住民が熱心に取り組み実績を上げてきたことに他ならない。

秦地区では「秦まちづくり通信」という秦地区コミュニティ計画（策定）推進市民会議の機関誌により地区の活動の計画や報告を行っているが、平成６（1994）年 12 月から秦地区コミュニティ計画策定の目標にしたがって「自然環境（保全と活用）」「生活基盤（整備）」「地域交流（活性化）」の３グループがコミュニティ計画策定（推進）市民会議の分科会としてスタートし、それぞれが活動を展開することになる。平成 12（2000）年７月からは「水質分科会」「こども公園分科会」「交通分科会」と名称と変え、役割を整理・統合して活動し、平成 14（2002）年５月まで続けられた。分科会の活動が一段落したことを受けて６月からは再び「地域交流」「自然環境」「生活基盤」に組織替えをして、さらに活動を活発化する予定となっている。

写真－１　秦泉公園整備事業の現状

秦まちづくり通信

住みよい未来を目指して

フラワーロードの花の植替え

まちづくり人募集

最新ニュース!

No.6

図－７　秦まちづくり通信 No.6

行政と住民のやり取りに関して、今回ヒアリングを実施した秦地区コミュニティ計画推進市民会議の中心メンバーの意見は､行政が何をするにしてもできるだけ早く情報公開をして欲しいとの意見が聞かれた。市民として面白くないのは自分たちの知らないところで計画が進むことである。行政は計画案の段階ではなかなか公表したがらず、実際には検討中でもまだ何も決まっていないという返事をする。その結果、計画が発表されたときには何も意見が反映されず、市民はダマされたと感じ､「自分は聞いていなかった」ことを理由に反対をしてしまう。庁内で検討中に積極的に公開し市民の意見を求めても、結論はそれほど大きく変わりはしないというのが住民側の実感であり、行政と市民の協働のために情報公開の重要性が強調された。

４．まとめ

行政は行政と住民のやりとり、住民の積極参加による計画案の策定や推進が見られるところはサポート・協働がやさしく、むしろこのような活動に無関心な地区とその住民にどのように参加を促していくかが課題となっている｡住民にとっては１年以上におよぶ作業を通じて行政との役割分担を認識することで、行政をうまく使う・協働する方法を一度学んでおけば、自分たちが納得するよりよいまちづくりに貢献する力を十分持っていることが明らかとなった。ただし、従来のような計画案がほぼ決まってから開示されるようでは､「何も聞いていない」と闇雲に反対意見に回るだけとなるため、互いの幸せのためにもより早い情報公開が必要である。今回は都市計画法上の手続きとは別の流れの中の行政と住民とのやり取りであったが、都市計画の活動・作業においてもそのやり取りの方法に関する萌芽が見出せたものと考える。

Ⅱ．北九州市若松地区における行政と住民のやりとりに関する調査報告

日本政策投資銀行　政策企画部（執筆当時）
調査役　古田善也

「都市整備における行政と住民との合意形成の円滑化に関する研究」では、再開発事業における事例調査として北九州市若松区の「若松Ａ地区第一種市街地再開発事業」について現地を往訪、行政、住民双方への聴き取り調査とともに現地実査を行った。以下はその成果と要点である。

１．事業の概要

（1）若松地区について

本件再開発事業が立地する若松区は北九州市の西北部に位置し《図－１参照》、面積 66km²、人口約９万人の規模であり、響灘に面する北部海岸は広大な埋立地でエコタウンのモデル地区として環境関連産業や風力発電の立地が進められている。区域の東側から南側にかけて洞海湾が深く入り込んでおり、半島状の地勢的特徴を有している。そのため市の中心部である小倉方面へのアクセスには鉄道を利用すると西側へ大きく迂回路をとらざるをえないことから、洞海湾を挟んで東側の戸畑区とをつなぐ若戸大橋（昭和 37 年９月開通）が、湾の最狭部をつなぎ、市民の日常の足でもある渡船が利用されている。

［図－1：本件再開発事業の位置(図中★)］

（出処:北九州市ウェブサイト）

かつての若松地区は、筑豊炭田の積出し拠点として小倉を優にしのぐ市勢を誇っていた。明治期になってわが国の産業革命が始まり、石炭燃料の大量消費時代を迎えると、もともと洞海湾が水産に恵まれた内海であることから天然の良港として港湾整備が進んでいたことが奏効し、明治 24 年に筑豊の石炭輸送の鉄道が敷設され、若松駅が開業（現在のＪＲ筑豊本線の北九州側の起点）、筑豊炭田の積出し港として大正期にかけて大いに栄えることとなった。市内に海運会社、貿易商社、銀行等の業務拠点が集積すると、商店街も成長を見せていった。

ところが、昭和 40 年代以降のわが国のエネルギー革命によって石炭から石油へと需要の転換が進むと、鉱山の休廃山が続出し、これと同時に若松地区は急速に隆盛を失っていった。今回の再開発事業の対象地についても、ＪＲ若松駅にほぼ隣接する好立地であるにもかかわらず、青果市場跡地なども青空駐車場として遊休利用されるに過ぎず、全く閑散とした状態であった《図－２参照》。

次章以降において本件再開発事業の経緯を詳細に見るが、立地地点の歴史的背景を踏まえておくことが理解の上でとても重要となってくる。

［図－２：　事業着工前の現地　※枠線内］

（出処：再開発事業パンフレット）

（２）再開発事業の経緯

①「北九州ルネッサンス構想」から協議会発足まで

経済的な停滞が長く続いていたことから地元にとっては街の再生が懸案の事項であった。昭和 62 年 2 月、末吉興一市長（現任）が就任すると翌63年に「北九州ルネッサンス構想」を提唱、市の開発基本構想が明らかとなった。この中で目指すべき都市像として右記の 5 つが示された。

「北九州ルネッサンス構想」の5つの柱
- 未来をひらくアジアの学術・研究都市
- 海にひろがるにぎわいの交流都市
- あすの産業をはぐくむ国際技術情報都市
- 健康で生きがいを感じる福祉・文化都市
- 緑とウォーターフロントを生かした快適居住都市

若松活性化協議会役員の出身母体（平成 12 年 4 月 1 日現在）

会長	若松経済同友会名誉会長（地元金融機関会長）
会長代行２名	北九州活性化協議会評議員（地元企業社長）
	若松経済同友会会長（地元金融機関理事長）
副会長２名	九州港運協会副会長（地元企業会長）
	洞海海洋少年団後援会長（地元企業会長）
理事 15 名	地元企業社長、大手メーカー地元支店長ほか
監事２名	ひびき灘開発㈱総務部長、地元金融機関理事

若松地区は「海にひろがるにぎわいの交流都市」に該当すると解されたが、この段階では地区名には言及されていない。北九州市は長い海岸線を持ちながらそのほとんどが臨海工業地帯として使われているため、親水型の開発が行われていたとは言いがたかった。この基本構想をもっていわゆるウォーターフロントの再開発についての方針が示されたことになる。

行政側の動きと同じ頃かねて危機感を有していた若松地区の経済界によって、昭和 63 年 2 月、若松活性化協議会が組織され、具体的な再開発のプラン作りが進められることとなった。この協議会のメンバーの多くは本件再開発事業の地権者でもあり、通常の再開発事業と異なり、法人地権者が主体となって本件再開発事業の原型が作られていった。

②「第一次実施計画」から「第二次実施計画」まで

この協議会による検討の結果、平成２年に「洞海湾コースタル開発基本構想」がとりまとめられ、この中で本件再開発事業の該当地の再開発計画が初めて具体的に示されることになった。一方、市側はルネッサンス構想の具体化に向けて、一次、二次の実施計画を順次とりまとめていったが、地元の経済界から自発的に示されたこの再開発計画が行政側の計画に取り入れられていくこととなる。

平成２年の「第一次実施計画」においては、『ウォーターフロントを生かしたまちづくりの推進』の中で、『臨海部の再生』にかかる施策として『洞海湾周辺の大規模未利用地の開発』と本件周辺地を示唆する開発方針が示された。事業化の可能性を見極める市街地再開発等調査、通称Ａ調査においてはまさに本件再開発のエリアを想定したウォーターフロント立地の超高層型施設案が示されている。これは 30 階建てのホテル宿泊施設、科学館施設等を伴う大型の複合施設を計画するもので経済環境に恵まれていた当時の時代背景を反映するものであった。

平成６年４月策定の「第二次実施計画」においてはより具体的に「◆若松Ａ地区市街地再開発事業」として明記されることとなり、ここに、地元主体でまとめられた再開発プランを行政側が明示的に取りこんだ形となったが、大仰な計画案に反してキーテナントがなかなか見つからないなど事業の具体化はしばらく進まなかった。

第二次実施計画（抜粋）

「若松市街地の整備」

ウォーターフロントを生かした住宅開発や市街地再開発など若松市街地の活性化と整備を進める。

◆若松A地区市街地再開発事業

若松地区の活性化を図るとともに、土地の高度利用と市街地景観の整備を図るため、再開発を進める。

場所　　：若松区本町二丁目ほか
施行面積　：約 2.2ha
主用途　　：商業、住宅など複合施設

しかし、その間にもＪＲ若松駅隣地の操車場跡地など周辺地における住宅開発は着々と進められ、900 戸相当の整備によって賑わいを徐々に取り戻しつつあった。こうした住宅開発も奏功し、８年 11 月、懸案となっていたキーテナントに地元資本のチェーン店サンリブが名乗りを上げ、これが契機となって再開発プランが実現に向けてあらためて進み出すこととなった。

③地元説明会から都市計画決定まで

地元住民への説明会は９年３月に実施された。再開発対象地（5、6 区）及び周辺地区（1、4、8 区）の自治会を対象として 1,174 の世帯に案内が配布され、当日は 126 名が参集した。市によれば通常の説明会より高い出席率だそうである。配布された資料のうち説明図に当たるものは再開発地区の平面図《図－８参照》が渡されたのみであった。説明時のプレゼンテーションにおいては付加的にＯＨＰを用いて再開発の平

地元説明会の概要

日時　　：平成９年３月 12 日
会場　　：若松市民会館1階 小ホール
事務局　：市都市計画局開発部管理課
案内配布先：1,174 世帯、493 事務所、12 準世帯
参加者　：126 名
配布資料：サイト平面図のみ
（別途、OHPにて再開発ビルの立面図）

面図案《図－９参照》と施設の立面図案《図－１０参照》が示された。平面図では拡幅後の都市計画道路も含めた再開発後の敷地の様子を示しており、また立面図では商業施設、公共施設、住宅等のおおまかな区分を示すにとどまり、もちろん具体的なテナント名は記入されず、再開発施設のイメージを提供するものにすぎなかった。会場からの質問についても再開発ビルの内容に関するものはなく、主に新規商業施設の立地という環境変化による経済的な影響についての関心が高かった。

翌４月には都市計画案の縦覧が行われた。市の公報誌に縦覧期間と場所が掲載され、縦覧場所は通常どおり北九州市役所の再開発課内スペースとなった。縦覧時の資料は再開発事業にかかる公共施設や建築物の計画規模や用途を示す資料と施行区域、公共施設等の配置図が添付された。期間中 26 名が訪れ、これらは全て地権者及び借家人だったものの意見書の提出はなかった。

地元説明会時の会場からの質問

2. 移転による商売への影響にかかる問題
3. 再開発ビル出店を表明したサンリブ既存店側の近隣住民による不安
   ※当時は既存店も残す予定だったが、結局閉鎖された。
4. 都市計画道路の完成時期
5. 既存商店街への回遊性の確保

④ 都市計画手続きから竣工まで

縦覧を終えた都市計画案は、市および県の都市計画審議会など所定の手続きを経て（制度改正により同規模の再開発事業について現在は県決定不要）、着工に至ったが、経済環境がすでに悪化しつつあり、事業資金の有力な提供者たる保留床の買取申出者が現れなかった。通常の再開発案件では事業進捗上の大きな課題となるところであるが、本件では地元の支援体制も厚いことから協議会が中心となり持ち床会社、くきのうみ開発㈱を設立、この持ち床会社が保留床を購入し、賃貸による長期の回収を図る方式が取られ、1 年半の工事の末施設は 12 年 3 月に竣工した。

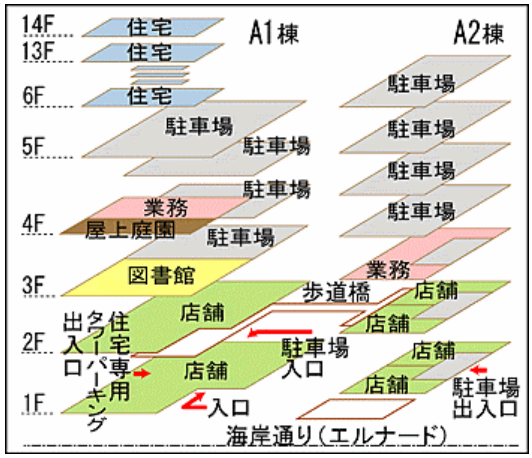
（3）事業の概要

① 年表

S63	市「北九州ルネッサンス構想」第一次実施計画
S63.2	若松活性化協議会発足、再開発構想案「洞海湾コースタル開発基本構想」作成
H 元.7	再開発準備組合設立
H2.4	A調査
	市「若松地区基本計画」
H6.4	市「北九州ルネッサンス構想」第二次実施計画
H6	B 調査
	市「推進計画調査」
H8.11	地元スーパー出店表明
H9.3	地元説明会
H9.4	都市計画案縦覧
H9.5	北九州市都市計画審議会
H9.6	福岡県都市計画審議会
H9.7	都市計画決定告示

H10.1　　組合設立認可・設立総会
H10.6　　権利変換計画認可
H12.3　　工事竣工

② 再開発ビルの正面写真および平面図



［図－３：　再開発ビルの正面写真］

［図－４：　再開発ビルの立面図］

③ 施設の概要

	A1 棟	A2 棟
敷地面積	約 10,440 ㎡	約 3,090 ㎡
建築面積	約 8,350 ㎡	約 2,270 ㎡
延床面積	約 42,590 ㎡	約 11,450 ㎡
建ぺい率	約 80%	約 73%
容積率	約 408%	約 370%
階数	地上 14 階	地上 6 階
用途	住宅（69 戸） 商業施設（サンリブ） 市立若松図書館 業務施設、駐車場	商業施設 業務施設 駐車場

２．現地聴き取り調査の結果

現地では、行政側として北九州市建築都市局再開発部再開発課に、また住民側として若松商店街連合会より聴取調査を行った。以下にその要点を整理する。

（1）北九州市建築都市局再開発部再開発課への聴き取り調査

1．第一種再開発事業はあくまでも個人（地権者）の資産価値を高めるのが狙い。公的な意味合いが強い第二種再開発事業と比較すれば、周辺住民の意向はあまり考慮されない。

2．若松A地区はもともとが商業地であり、地権者の八割が法人地権者である上、対象面積の割には地権者も少なかったのが特徴。

３．再開発事業の事業化においては都市計画決定、組合設立認可、権利変換計画認可、起工式の四つが重要なステップである。

４．準備組合運営にあたり補助金を年間 50 万円支給（３年間）している。また、準備組合には再開発課の職員を派遣するなど準備段階を含めて組合主体の取組みを支援している。

５．都市計画課と再開発課の再開発事業における役割分担は、都市計画課は審議会等の手続きのみにすぎない。起案や地元の根回し、説明会等は全て再開発課が行う。

６．説明会は都市計画決定前に行っている。公聴会は行っていない。北九州市では平成１５年５月から都市計画において原則的に公聴会を行うことになっている。

７．説明会のタイミングでは、高度利用地区の変更と都市計画決定する事項だけしか披露できない。整備される公共施設や再開発ビルの容積率の数字ばかりで、建物の形や階数すら示されず、住民にとっては事業のイメージを持ちづらいため、活発な意見交換など難しいのが実情。

８．第一種の再開発事業は地権者の所有地で、すなわち彼らの私権の中で行われる事業であり、周辺住民への配慮を問われたとしても建築基準法にかからない限り、特段の配慮義務を負わせることはできない。都市計画決定以後は組合が主導権を持つため行政側は目立った関与がしづらい。

（2）若松商店街連合会への聴き取り調査

１． 若松地区は行政主催のイベントに地元が積極的に協力をするなど日頃より行政と地域住民の関係が良好。行政に対して率直な要望を出すことも多い。

２．本件再開発事業は、地元活性化のために地域が主体となって発案した事業であり、商店街としても積極的に関与してきた経緯がある。

３．再開発事業後、入居した地元商業施設（サンリブ）の既存店の撤退やＡ地区以外の道路拡幅など、予想していなかったことが次々と起こり、地元は困っている状態。拡幅道路はずいぶん過去に都市計画決定されたもので商店街としてはＡ地区部分のみが拡幅対象になると理解していた[1]。しかしながら、この状況を逆に利用するしかないと思っている。

４．都市計画決定以後は行政ではなく組合が主導権を握るため、組合に意見表明をしたが、回答は得られなかった。

３．住民参加の観点からみた本件再開発事業のポイント

若松地区の再開発事業は準備組合設立から数年間進展が無かった時期はあるもののおおむね順調に進んだといえる。とりわけ地元主体で書き上げたプランを行政が取りこんだという点が当プロジェクトの大きな特徴である。一方で、好条件がそろった本件再開発事業においても聴き取り調査からは行政側、住民側双方より課題が提示され、また両者間の意思疎通においても若干の行き違いも認められた。本件の特徴についていくつかのポイントに整理して見てみることとしたい。

（1）事業環境のポイント

まず、地権者の構成が挙げられる。対象地区はもともと業務地区であったことを反映して地権者のほとんどが法人であった。石炭景気が途切れて以降は新たな用途もなく遊休化が著しかった上に、宅地化が進まなかった。すなわち、通常の再開発事業に見られるような立ち退き問題が一切発生しなか

地権者の構成

土地所有者	21 名
借地権者	7 名
使用貸借権者	1 名
借家権者	6 名
計	35 名

[1] 沿線関係者への説明会は平成９年８月 29 日に実施されている。

ったことはスムーズな事業の推移に大きく貢献したと言える。開発面積が２ヘクタール強と小さいこともあって地権者数も 35 名と少なく、再開発事業に見られがちな権利の輻輳もなかった。

次に、地権者の姿勢が指摘されよう。若松地区の歴史的背景について見たとおり、もともと地権者の間では地区の再活性化への意欲が高く、再開発の具体的なビジョン作りはむしろ行政側より早かった。地権者が中心となって保留床の持床会社を設立したことも再開発事業の実現にも大きく貢献した。この持床会社に対して、市は資金面の支援を一切行っていない。

（2） 行政側の姿勢に関するポイント

北九州市における担当課の役割分担では、都市計画審議会の議など都市計画法上の手続きを都市計画課が担当するほかは、地元説明会の実施、縦覧など実務面の作業一切を再開発課が担当している。地元の集会へ出向いての説明の機会がある場合も再開発課の職員が派遣されている。

再開発組合の活動に対しては資金面やこれにとどまらない支援を行っている。準備組合では初動期支援として年間 50 万円の補助金を 3 年間交付する。これらは組合による他の再開発事業の事例研究や視察にかかる実費等に充ててもらうことを意図している。さらに、組合の組成自体の支援策として事務局を再開発課で請負うこともある。

こうした再開発課を軸とした市の積極的な姿勢もあり、地元商店街側の発言にもある通り、日頃から行政側と住民側とが密接に連携する素地は十分にあったと言える。その反面、近隣住民への配慮にかかる調査などは行われていない。本件以外の再開発事業についても、都市計画決定に当たっては説明会のみが実施され、公聴会やアンケート、ワークショップの類いは通常行われないとのことである。なお公聴会についてはこれまで開催実績はないが、15 年 5 月の義務化に際し、庁内でも対応について若干の混乱が見られるようである。なお、市のマスタープランは現在策定中とのことである[2]。

本件のような第一種の都市再開発事業については、あくまで地権者が構成する組合が事業主体である点を市側は気にかけている。地権者の私権の範囲内で行われる事業に対して行政が口を出したり、周辺住民の意向を汲み取るよう組合に働きかけるには確かに自ずと限界もあろう。そうした点からは都市計画決定に至るまでの段階、言い換えるならば行政側が事業の具体化をある程度先導できる段階で十分に住民側との交流を図っておこうとした試みとして評価できよう。

（3） 開発プランについてのポイント

現在のところ、周辺住民から施設への目立った苦情はない様子である。館内に新設された洞海湾が眺望できる市立図書館も利用者には好評のようだ。行政と住民との連携以外に本件再開発事業の直接のポイントを挙げるならば、プランの素案段階から実施に至るまで同一の地元コンサルタントをコーディネータとして一貫して起用してきたことも指摘されよう。若松活性化協議会が「洞海湾コースタル開発基本構想」を策定した際のコンサルタントはその後、市側の作業においてもＡ調査、Ｂ調査時についても同じコンサルタントを起用することとなった。もちろん行政と住民の両者間にプランのあり方をめぐる大きな相違がそもそも見られなかったことが背景にあ

［図－5： A2 棟側の屋外エスカレータ］

[2] 2003 年 2 月取材時点。

るのは言うまでもないが、住民から行政へのプランのバトンタッチ時に同一のコンサルタントが継続して活用されたことは、プランの熟度を切れ目無く高めていく効果があったと推測される。なお、商業施設部分については経済環境による事情もあり、空きフロアが残るなど特にＡ２棟は苦戦をしている。

聴き取り調査において住民、特に隣接する既存商店街の商店主らにとってのほぼ唯一の不満は、Ａ１棟とＡ２棟の間のバス路線道路、過去の都市計画決定済み道路の拡幅工事であることが明らかとなった。拡幅予定区域の立ち退き問題に発展しており、商店街側は動揺している。都市計画決定の説明会においてはこの道路の工事開始について全く説明はなかったとされている[3]。かなり以前に都市計画決定はされており、いつでも着工は可能であったという見方からは、一方的に市側の落度だったとは言い切れないが、住民側の動揺を見るに何らかの情報提供はすべきではなかったかとの疑問は残る。バス路線上にＡ１棟とＡ２棟をつなぐように歩道橋が設置され、この歩道橋から北側に屋外エスカレータが敷設されている《図－５参照》。市側の現地での説明によると、道路幅が拡大し、交通量が増すことで既存商店街と再開発ビルとの動線の分断が懸念されることから既存商店街への回遊を確保する目的で住民側の要望に沿って設置したとのことである。ところが、商店街側に確認したところ、要望した記憶はないと話しており、都市計画決定の頃から行政側と住民側との意思の疎通が以前ほど円滑ではなかったのではないかと推測される。

４．まとめ

面的整備に当たる都市部の再開発事業は、新たな公共施設や商業施設、住宅などの集積を生み出し、環境面や経済面での地域社会へのインパクトはいうまでもなく大きい。再開発の対象地ばかりでなく近隣地を含めた既存の住民にとっては生活環境に変化がもたらされ、多くの場合メリット、デメリット双方の効果が認められる。生活の質に対する関心がこれまでになく高まっている中で、住民からの意向や住民への配慮をどのように合意形成の過程で図っていくのか、より実践的な取り組みへの工夫がますます重要となってきたと言える。

北九州市若松地区の再開発事業の例で見たのは、住民側が先行して基本構想を描き、それをバトンタッチされた行政が具体化に向けて手続きを進めるという、地権者と行政の優れた連携のもとで都市計画が策定されていくケースであった。国内の再開発では再開発賛成、再開発反対の基本的レベルで両者間に根本的な方針の違いがままあることを考えれば、本件の事業環境は恵まれたものであったと言えよう。

しかしながら、事業の結果を巡っては若干ながら両者間の不協和音も存在し、そのこと自体は致命的でないことから仰々しく指摘すべきものではないが、地権者ではない近隣住民側には確認や要望を申し入れる手段が限られていたことは参考となる。

もとより再開発事業は、公共施設の整備・再整備を含め、現状の都市集積のあり方を改善し、環境や防災等の外部効果を含めて対象エリアの経済価値を引き上げる“公的な側面”と、地権者の私有地を高度利用することによって経済的収益の最大化を図ろうとする“私的な側面”の両方を有している。ところが、第一種再開発事業に話を限れば、あくまで事業の主体は地権者（組合）であり、規制の範囲内で行われる限り、口出し無用の私権の世界での事業との見方もできる。ここが再開発事業における住民参加のあり方を考える上で難しい点である。

しかも、都市計画決定にかかる説明会では計画に定められる概要が一応は示されるが、近隣住民にとって有益な情報は、どのような形の建物が建って、中にはどのような施設が入るのか、特に商業施設についてはテナントはどこか、といった類いのきわめて具体的なものであろう。しかし、これらはたとえ行政や組合側に腹案があったとしてもあくまで都市計画決定以降の実施段階において披露すべき内容であり、責任をもって踏み込んだ発言を行うには限界があるのが実情である。では実施段階で要望を申し入れられる

[3] 沿線関係者への説明会は平成９年８月 29 日に実施されている。

かというとすでに地権者の私権の中での作業となっており、組合側に要望を取り入れる明確な義務はないという事実について一般的にどれだけ認識されているであろうか。

こうした再開発事業特有のジレンマへの対処として、事業化達成を目的とする現行の再開発担当部署とは別に、より公的な側面に着目して住民の意向収集を行う部署を行政側が設ける案はどうだろうか。通常、再開発担当部署は、策定段階から実施段階に至るまで全体を一貫して担当している。これはドイツやフランスにおいても同様である。ところが、再開発事業の性格から、いずれ組合へバトンタッチすることを意識した場合、住民の意向への配慮が劣後するおそれもなしとしない。すでに早期の市民参加の機会としては、都市マスタープラン（市町村マスタープラン）の策定がある（策定に至っていない自治体も多いが）が、こちらはより高次の都市開発の理念や方針にかかるもっぱら前向きなコンセンサス作りであり、住民にとっては各論的な意見や要望を提起することは難しい。そこで、都市マスタープランと個別事業とをつなぐ中間の段階において、日常的に住民との直接の接触を図り、地元が潜在的に抱えているニーズを吸い上げていく地道かつ機動的な作業を行う部署を設けるわけである。現在の再開発担当部署と手法は同様であるが、個別事業の計画地よりは広い地域を対象として、かつより公的な側面に着目した情報収集や調整を行う点がポイントとなる。個々の計画地が特定され、個別の再開発として事業化が進む段階となると再開発の担当部署が引き継ぐが、それまでに蓄積された公的側面から見て配慮すべき事項についても受け継がれ、できうる限り反映されるよう行政側の努力を促すものである。

上記はあくまで一つの案であるが、再開発事業における住民参加のあり方についてはなお検討すべき課題は多い。都市計画事業全般にかかる住民参加、合意形成の円滑化への取り組みの中で不断の努力と工夫が図られることが期待されるところである。

以 上

［図－６，７，８：　地元説明会時（9年3月12日）の配布資料（著者の配慮により一部墨消しあり）］

若松Ａ地区市街地再開発事業に係る地元説明会の開催について（ご案内）

日頃より本市の都市計画行政に対しご理解とご協力を賜り、まことにありがとうございます。
さて、このたび若松Ａ地区の市街地再開発事業を進めるにあたり、下記のとおり都市計画に係る説明会を開催いたします。

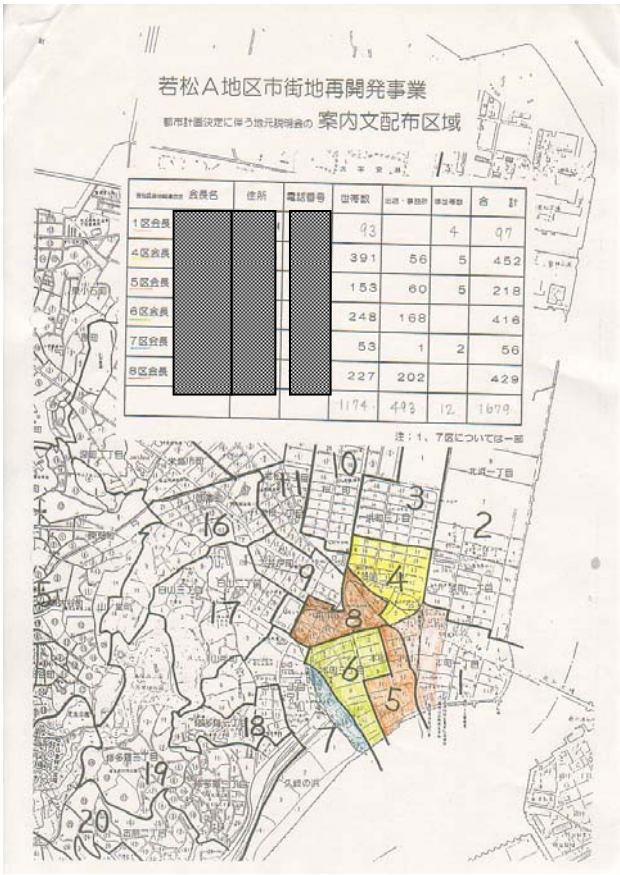
記

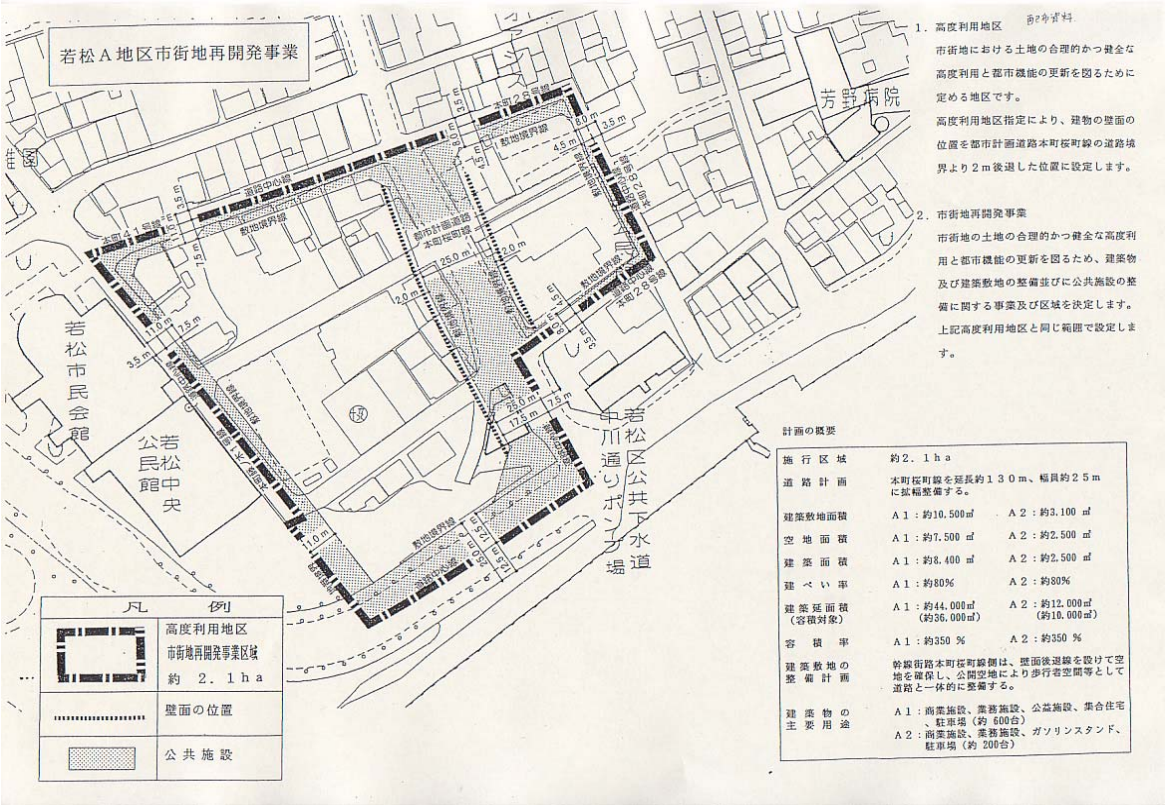
１　日　　時　平成９年３月１２日（水）
　　午後６時３０分～８時３０分

２　説明会々場　若松市民会館１階　小ホール
　　若松区本町三丁目13番１号（JR若松駅前）
　　ｔｅｌ　７７１－８１３１

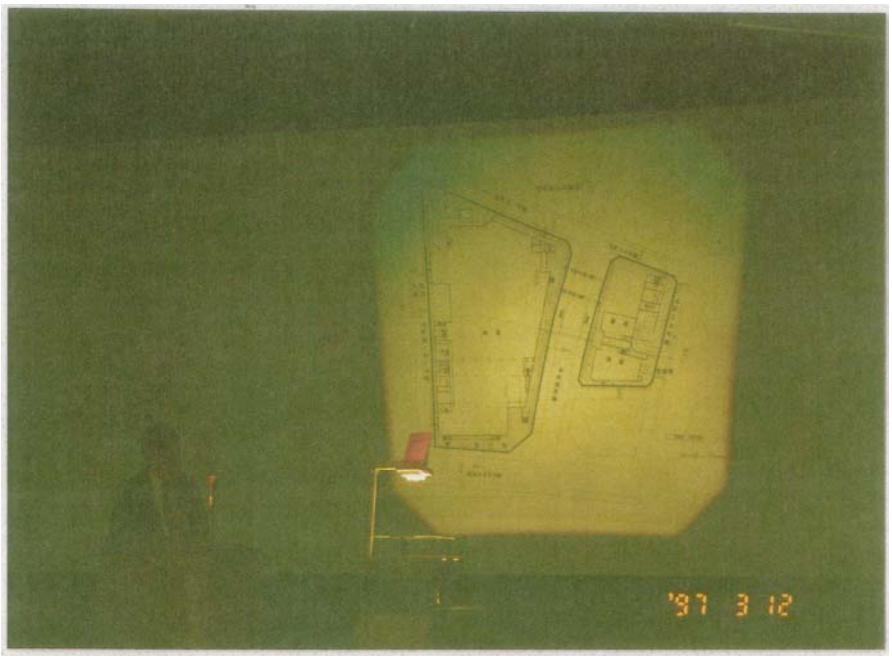
３　問合わせ先　北九州市都市計画局開発部管理課
　　小倉北区城内１番１号
　　ｔｅｌ　５８２－２４７１
　　担当：　谷岡、毛利

４　若松Ａ地区市街地再開発事業施行区域

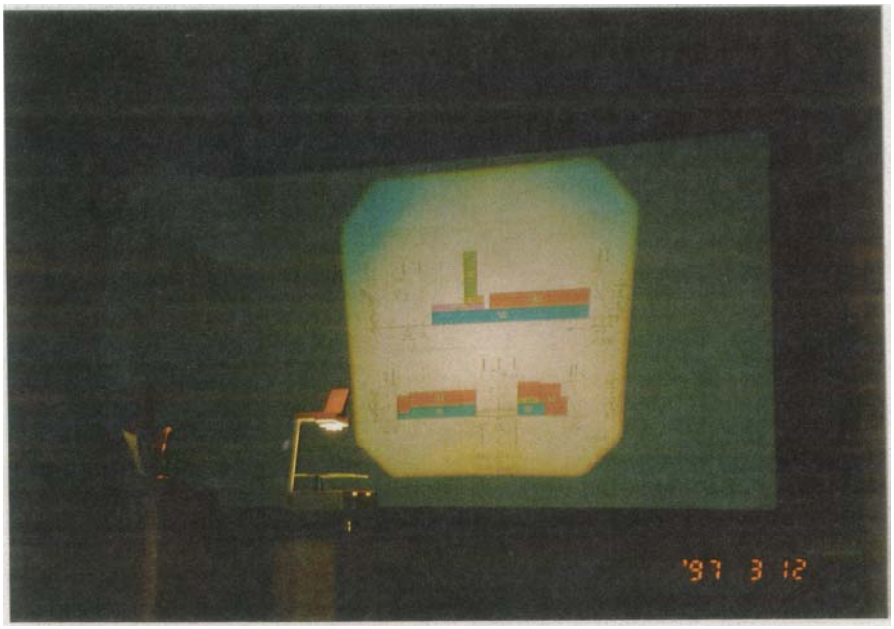




［図－９：　地元説明会時のＯＨＰによる説明の様子（平面図）］



［図－１０：　地元説明会時のＯＨＰによる説明の様子（立面図）］



Ⅲ．奈良県王寺町における行政と住民のやりとりに関する調査報告

日本大学理工学部
助教授　宇於﨑勝也

（注）本調査報告は、王寺駅前久度地区中央街区第一種市街地再開発事業について行った平成 15 年 2 月 21 日の調査に基づくものである。同事業は、平成 16 年 3 月に施設建築物工事等が竣工し、12 月には再開発組合が解散している。

１．はじめに

王寺町は奈良県北西部の奈良盆地中央西端部・西和地域に位置している。古くは法隆寺がすぐ東に建立されていることからもわかるように宗教の中心地であったが、現在では大阪の衛星都市として新興住宅の開発が著しく、奈良県ではあるが大阪のベットタウンとしての開発の波が押し寄せている。王寺駅前は商業と住宅が密集する昔ながらの木造密集市街地であるが、大和川の増水の危険性、火災に対する防災性の向上、人口増加に合わせた駅機能の強化など課題を受けて、駅南側を昭和 48（1973）年に土地区画整理し、それ以降駅北側に対して行政・住民がさまざまな調査・提案（「資料」参照）をしながら整備計画を立案してきた経緯がある。平成６（1994）年４月に王寺駅前久度地区中央街区第一種市街地再開発準備組合が設立され、都市計画決定を経て平成 11（1999）年３月組合設立、現在着々と工事が進められ（写真－１）、平成 16（2004）年３月工事が完了し竣工予定である。準備組合設立以前から調査・提案が行われており、行政と住民の協力のもとで実施されている都市計画（第一種市街地再開発事業）の例として今回ヒアリングの対象とした。

写真－１　駅前再開発の様子（玉井地区）

２．ヒアリング

町担当課（久度地域整備室）に久度地区の開発経緯を含めてヒアリング調査を行った（表－１）

表－１　王寺町久度地域整備室（2003 年２月 21 日）

部長	北　義次
再開発課長	堀内　信孝

明治 23 年に駅前にわずか 16 軒であった商店が、昭和 46（1971）年に町内の道路網の都市計画を決定

するまでになった。当時、王寺駅前には 5,000 人の住民がおり商店（800m）も活気があったため、久度地域だけは都市計画決定ができなかった。この道路は現在拡張されている商店街にかかる東西の道路をさしている。なお、同地域は現在（2002 年）人口 3,500 人であり、高齢者の占める割合が高くなっている。

年	月	内　　容	関連資料
46		道路網に関して駅前の方針決定	
48		王寺駅南土地区画整理事業	
52	2	久度地域整備推進研究会発足	
53		市街地再開発等調査Ａ実施	図-2，図-3
55		王寺町地域小売業近代化対策調査報告書（王寺町商工会）	
59		王寺駅周辺整備計画調査	
61	4	王寺駅北地区再開発計画原案を作成	
61	7	久度地域整備推進研究会提言	図-4，図-5
62		都市活力再生拠点整備事業（リジューム計画）実施	図—8
元	3	商業調査実施	
元	4	久度地域整備室の設置（王寺町）	
2	4	沿道整備モデル案（小規模連鎖型再開発事業等）作成	
5	4	商業基本計画作成	
5	5	中央街区再開発事業計画（パイロットプラン）作成	
5	12	駅前再開発事務所開設（王寺町）	
6	2	再開発準備組合設立発起人会発足	
6	4	王寺駅前久度地区中央街区市街地再開発準備組合設立	
7		市街地再開発等調査Ｂ実施	図-9
8		王寺町住宅マスタープラン（ホープ計画）策定	
8	10	ディベロッパー企業と業務覚書調印	
8	12	都市計画決定【公共施設（道路・駅前広場）、再開発地区、高度利用地区】	
10	9	都市計画決定【公共施設（歩行者専用道路・地下自転車駐車場）】	
10	12	王寺都市開発㈱設立	
11	3	組合設立認可	
12	9	核店舗出店企業㈱西友と基本協定書を締結	
13	4	権利変換期日	
13	5	積和不動産関西㈱と参加組合員基本協定書（Ｂブロック）の締結	
13	6	工事着工	
14	2	積和不動産関西㈱と参加組合員基本協定書（Ａブロック）の締結	
14	3	㈱西友と建物賃貸借予約契約を締結	
14	4	王寺地域振興㈱設立	
16	3	工事竣工（予定）	
16	3	組合解散（予定）	

図－１　久度地域の再開発の流れ

昭和 48（1973）年、木造住宅が密集し、狭隘道路が交差する北側地区を将来的に改善するために、まず

駅南の土地区画整理事業（9.4ha・昭和 61 年終了）を行った。北側の機能の一部を意図的に南側に移し、その後の北側の再整備を図った。これをきっかけとして昭和 52（1977）年に久度地域整備推進研究会が発足した。これ以降、住民（商店街側も）再開発を含めて実際に何ができるかを検討し始めた。研究会は商工会主導で開始され王寺町の職員も参加する形で進められた。その後、昭和 61（1986）年に再開発計画原案が提示されて以降、地元住民への説明会（４ブロックに分けての意見聴取）は都市計画決定まで 100 回以上（平成元年から８年まで）にも及ぶ。その間、線路上部に駅前広場を建設するなどの提案も含めて繰り返しシミュレーションが行われた。

説明会はブロックごとに行われている。説明時の資料は地図を用いたり、ボリュームなどを示し行政としてはできる限り具体的な形で示すことに努められた。住民にはブロックごとに世話人を選出してもらい、説明会の日程調整、参加者集め、資料・文書配布などの協力依頼をしている。この世話人は後に再開発準備組合設立時の発起人に移行することになる。再開発においては、説明会で周辺住民が気になるのは交通量増加や日照についてである。また、自身の土地家屋が事業にかからない周辺地域の住民にとっては、あまり事業に関心なく、道路の拡幅で歩道が広がること、防災性が向上するなどについては賛同を得ている。

平成８（1996）年に道路と再開発事業の都市計画決定が行われたが、大和川を越える南北道路の都市計画決定は、今回の再開発終了後に時期を見て行う予定としている。平成８（1996）年の都市計画決定以前の都市計画審議会では「本当に実施できるのか」「地元との調整はどうなっているのか」という懐疑的な意見が多かったが、地元への繰り返しの説明会や長い期間をかけて調整などによって現実のものとなっている。なお、審議会メンバーは条例で定められた議員、町職員、一般町民となっている。この都市計画は最終的に奈良県主導となるものの事前に県も町も公聴会は実施しなかった。

平成 10（1998）年から具体的に再開発事業が始まり、当該地区内に居住し一時的に住居を移さなければならない者に関しては再開発住宅を建設し、必要な借家人については転居を促した。基礎調査や設計、商業などに関して各種の専門業者（コンサルタント）を使っており、説明会にも専門家として参加してもらった。現在、組合事務所において協働して事業実現を図っている。平成 16 年３月に完成予定となっている。

地元商店会とは、再開発との関係の中でどのように商業活動を行っていくかといった勉強会を行い、商業関連の調査を随時行ってきた。なお、この勉強会は現在も久度地域整備室推進研究会の一環として行われている。

王寺町は新興住宅地であるニュータウンを含めて 49 自治会がある。それぞれの自治会で会長は行政事務連絡員として活動し、王寺町とのパイプ役を果たしている。毎年恒例の自治会対抗のスポーツ大会などは盛んに行われている。現在は周辺の２郡７町で合併協議会が持たれ合併の是非を含めて検討が行われている。

また、住民のお一人から意見をうかがう機会があった。特定の個人からの意見であるため、誤解を生む可能性もある。ここでは得られた意見を整理して掲載するにとどめる。

住民として、行政の評価をする場合、王寺町久度地域整備室部長の北さんは経験も長く絶えず勉強しており、住民の安心感につながっていることは間違いない。しかし、商店主の立場としては難しく、地元商店街の実態をしっかりと理解してニーズをつかんでいるかは疑問である。例えば、この辺りでは後継者のいない商店主が多いことが特徴である。行政からは地元や商店街に対しても、数多くの説明会を開いてもらってはいるが、説明会において、都合の悪い質問がなされると明快な回答が貰えなかったりといった不満が残ったこともあったことは確かである。振り返ってみると説明会には商業コンサルタントも参加していたが、コンサルタントは全国均一に考えており、地元の声を聞かない感じがしていた。例えば、かつてはフリーマーケットなどを地元で開催していたが、これを生かして欲しいという要望は聞き入れられなかった。また、ブロックごとの説明会の場合、商店主と住民（所有・借家）が混在しているためそれぞれの

目的が異なる。お互いの理解が進まず意見が統一できない場合も多々あったことからブロックごとの意見聴取では上手にいかない場合があった。

商店会の役員の多くは再開発の説明会には必ず参加していた。再開発そのものに反対するために欠席する人もいたが、議論の過程においては「反対」ならば意見を持って声を出すことも重要であったと思う。計画当初から商店街と新興住宅・駅の拡張の「共存共栄」が強調されてきたが、社会事情も変化しており事業を推進しているとはいえ見直しも必要ではないのかと考えている。

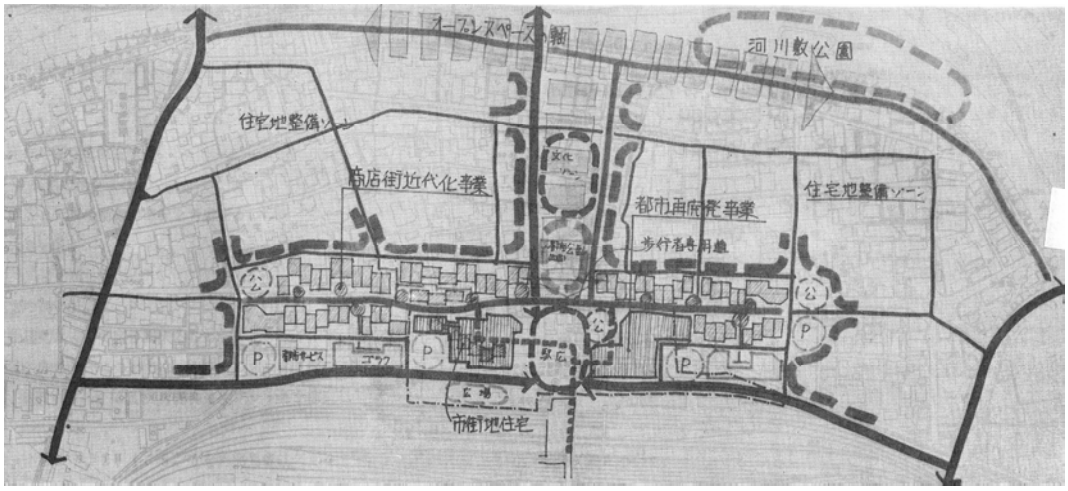
写真－２　再開発地区内の拡幅予定道路

３．まとめ

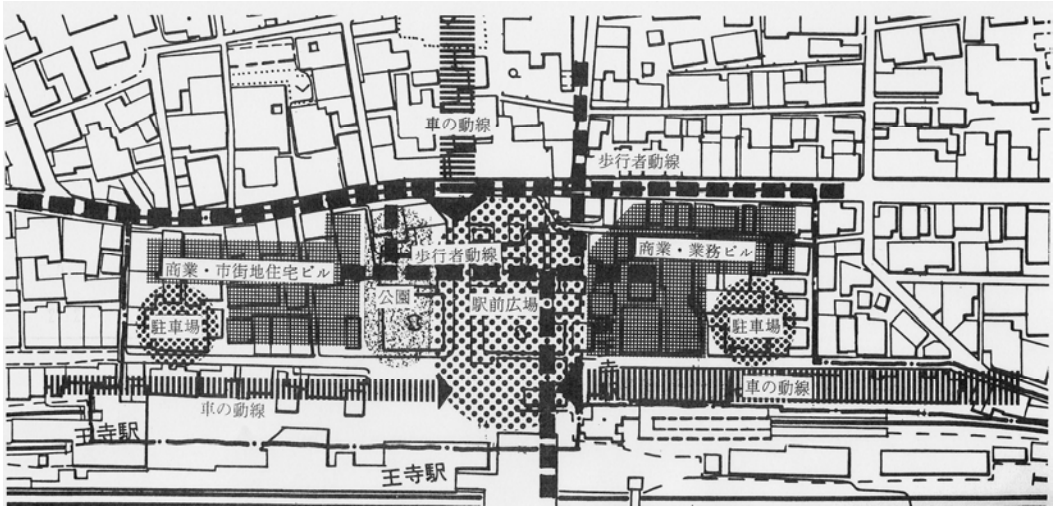
行政と住民のやり取りの中で、行政はそれまでに実施されてきた調査などをふまえて、再開発対象地域をブロックに分けて繰り返し説明会を行っているため、住民との意思疎通が図られ、良好な再開発事業が実施できているという手ごたえを感じている。再開発にあたって、立ち退き・一時移転の住民や商店には再開発住宅や仮設店舗 ERDE を用意し、できる限りの手当てをして安全に便利に住み続けられる街への変身を願っている。一方住民は（ヒアリング対象が限定的なので必ずしも総意とはいえないかもしれないが)、再開発ビルと残された商店街とのアンバランスもあり、繰り返し行われた説明会も自分たちが望む回答が得られなかったり、意見が聞き入れられたことがないなどの不満も残っているようである。

外からみれば比較的良好に進められているかのような行政と住民の意思疎通であるが、互いに満足する結末を迎えることは一般的にいっても難しそうである。王寺町の事例でも既に部分的にオープンしている再開発ビルも、今後、約１年で事業が完成し、組合の解散、一時的に仮店舗などで営業してきた商店は再開発ビルの権利床部分に戻ってくることになる。新しい人の流れの中で商売が再開されるわけであるが、再開発直前のようなやや地味な商店街の活動を取り戻すだけなのか、一時期のように非常に賑わいを見せる空間へと変貌を遂げるのかは、まだ少し時間を見て判断しなければならないであろう。

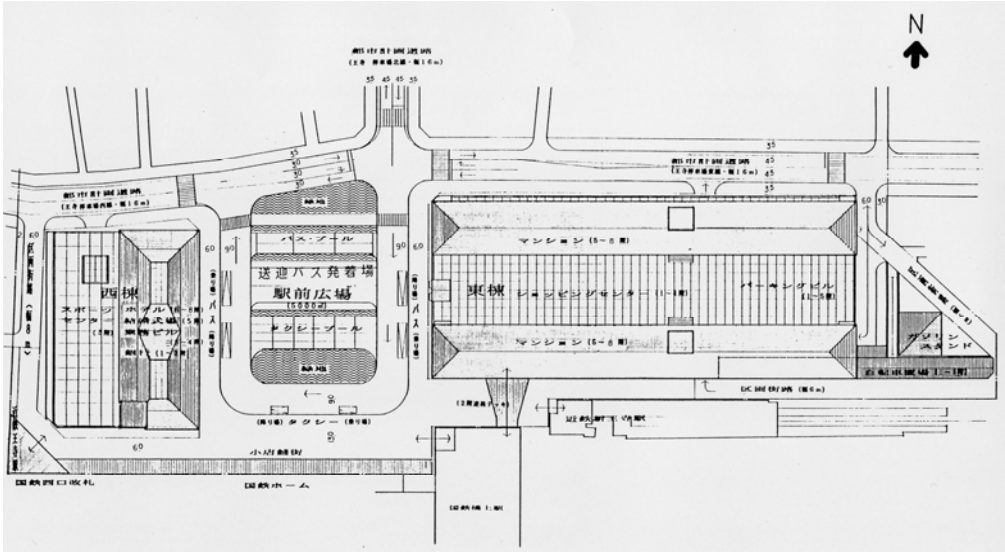
資料



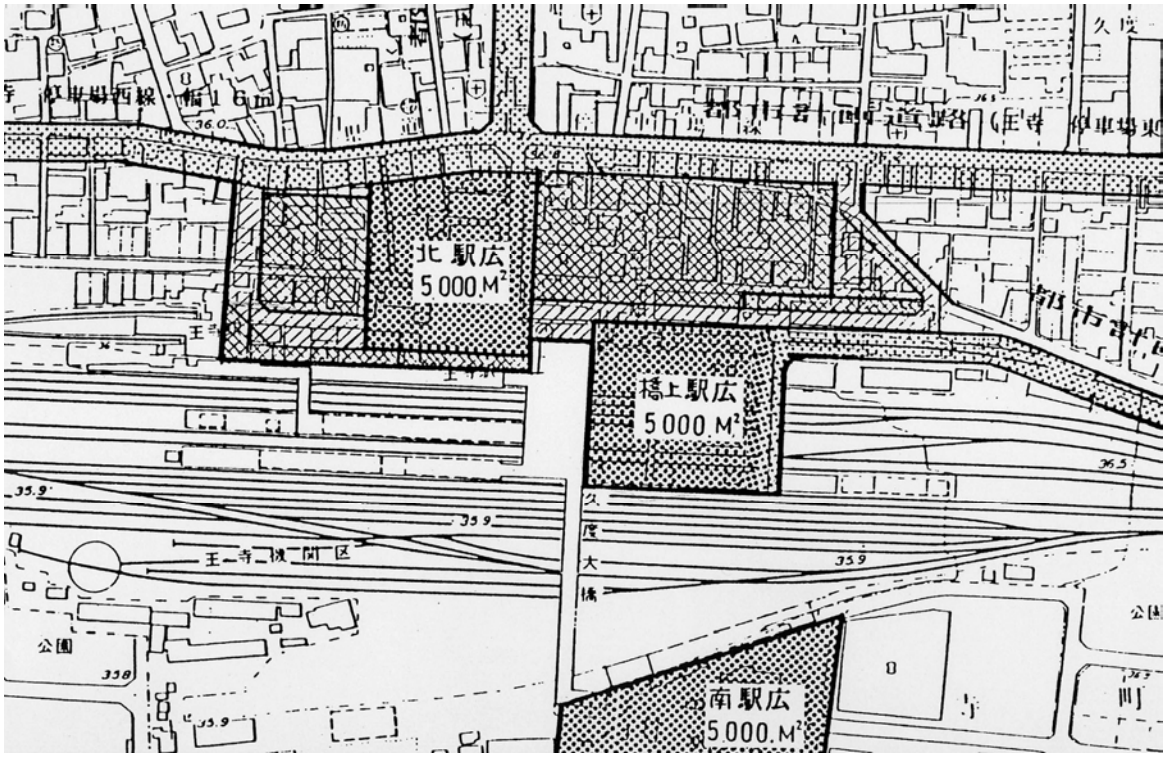
図－２　イメージプラン No.1 王寺駅前北地区市街地再開発等調査報告書（昭和 53 年）



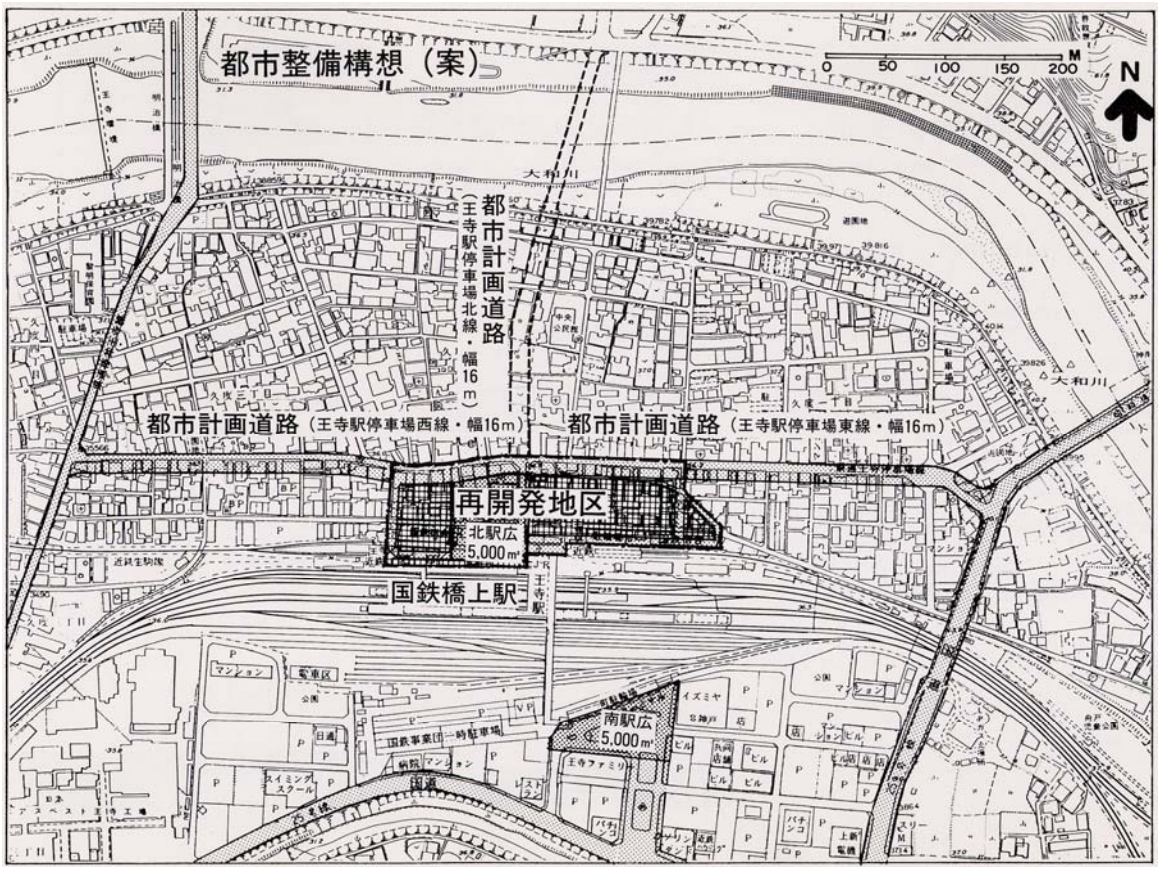
図－３　土地利用構想図　王寺駅前北地区市街地再開発等調査報告書（昭和 53 年）



図－４　都市再開発計画Ｅ案　久度地域整備推進研究会（昭和 61 年）

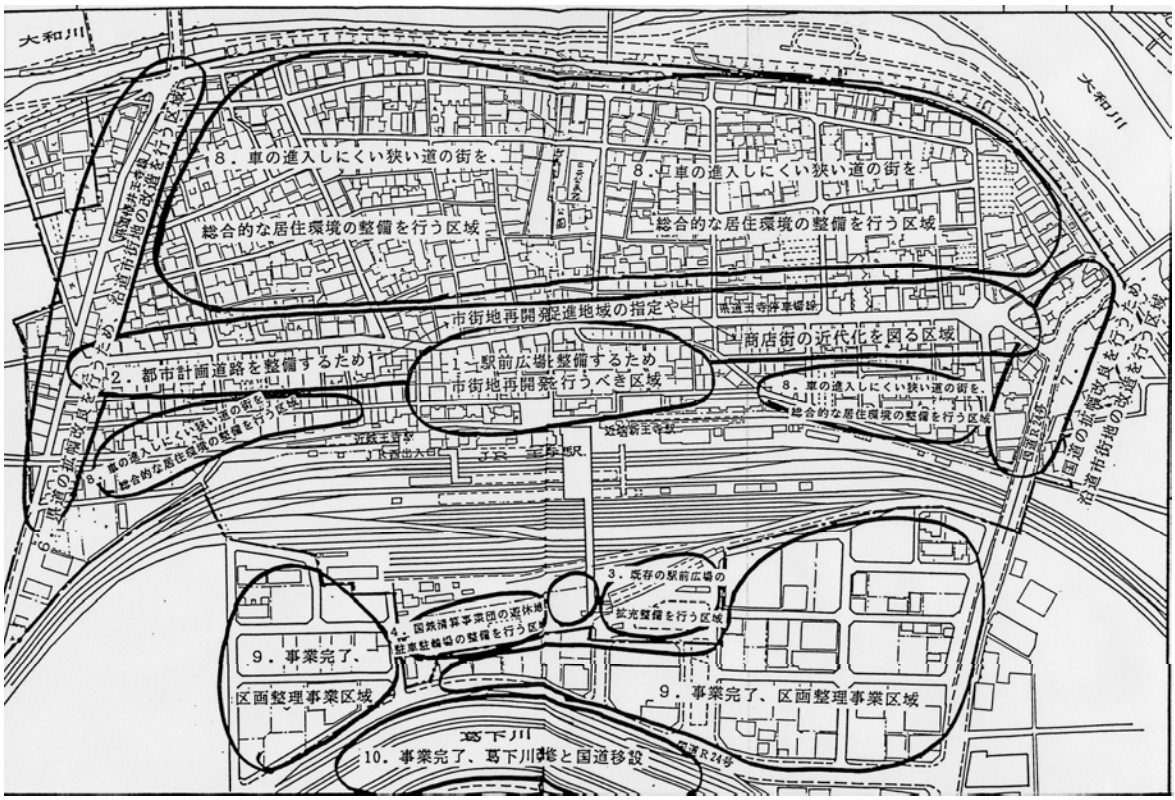


図－５　駅前広場計画図　久度地域整備推進研究会（昭和 61 年）



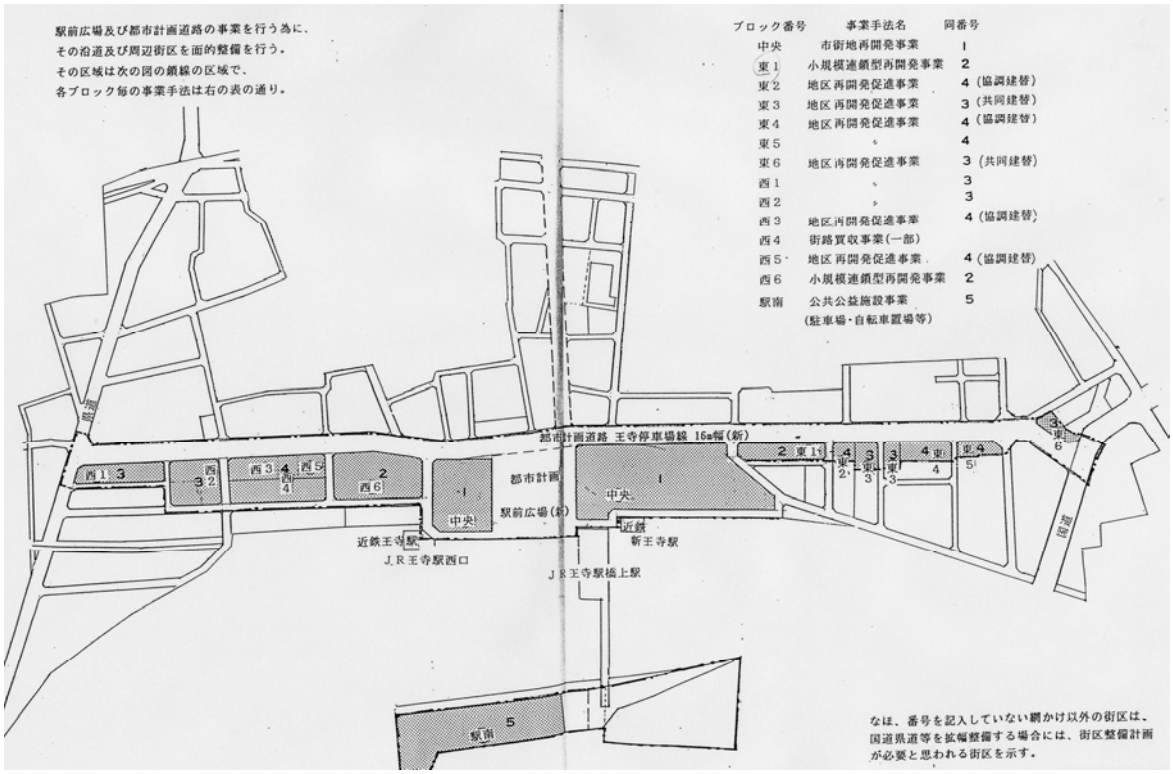
図－６　都市整備構想（案）

21 世紀の街づくりをめざして！王寺駅前再開発構想（昭和 62 年）

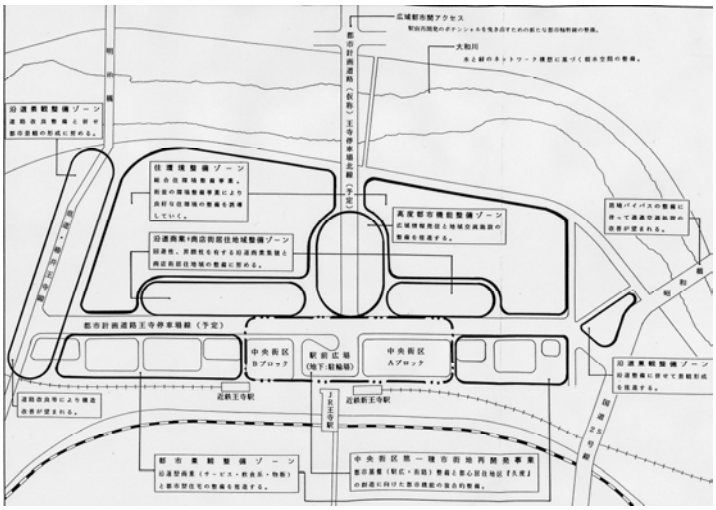


図－７　地区整備の課題と地区再生計画のゾーニング図

小規模事業対策特別推進事業『王寺町商工業の振興と消費者の動向』（昭和 63 年）

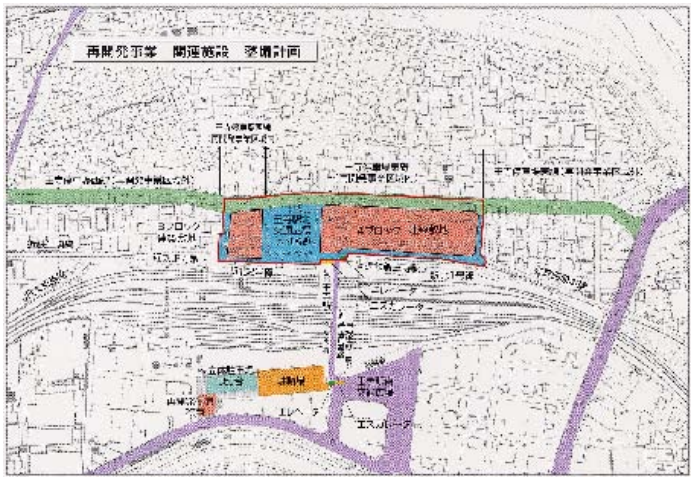


図－８　街区整備計画図　都市活力再生拠点整備事業（昭和 63 年）



図－９　久度地区整備の基本方針
王寺駅前久度地区中央街区市街地再開発等Ｂ調査報告書（平成８年）

図－10　完成予想図王寺駅前久度地区中央街区第一種市街地再開発事業パンフレット



図－11　再開発事業関連施設整備計画
王寺駅前久度地区中央街区第一種市街地再開発事業パンフレット

第Ⅱ編

ドイツ・フランス・
イギリス・イタリアにおける
都市計画策定過程における
市民参加

（客員研究官論文）

Ⅰ　ドイツ都市計画策定における市民参加

金沢美術工芸大学デザイン科　都市建築研究室
教授　坂本英之

1. 調査の概要

この調査研究は 2002 年度に行われた調査研究「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究」(国土交通政策研究第 20 号) を引き継ぐかたちで始められ、2003 年 6 月から 2004 年 3 月にかけての研究会での検討と 2003 年 11 月の現地ヒアリング調査をもとにまとめられたものである。

本年度（2003）は、都市計画策定への住民参加について詳しく調べられた 2002 年度に行われた調査研究に基づき、実態調査が行われた。特に B プラン策定の過程の中で市民、行政、議会の役割関係を中心にその法的根拠と実際の運用を明らかにすることが目的であった。尚、調査を進める過程でそれに付随した副次的な成果があるが、それらについても概略を記述しておきたい。

本研究の一つの根幹を成す現地ヒアリング調査は 2003 年 11 月 17 日（月）から同 21 日（金）にかけて行われた。調査対象都市は調査の時間・経費的制約と昨年度からの経緯における補足的な意味合い、さらに市民参加において充実した事例を持ちうるか等を考慮しドイツ南部の諸都市（シュツットガルト市、ウルム市、ミュンヘン市）とした。ヒアリングと同様に帰国後それぞれの担当者とのメールを通じての意見聴取も貴重な資料として本稿に用いた。

2. 調査対象都市および機関等について

それぞれの都市及び機関については次の節で概要を述べるが、調査の訪問都市並びに対象機関の対象部署および担当者氏名は以下に示す通りである：

（1）シュツットガルト市

・ シュツットガルト 21（Stuttgart 21）
課長　ウヴェ・シュトッケンブロック氏
Amtsleiter： Uwe STUCKENBROCK
・ シュツットガルト大学都市建築学部（Universität Stuttgart）
教授 ヴォルフ・ロイター氏
Professor： Wolf REUTER
・ シュツットガルト市都市計画局（Stadtplanungsamt Stuttgart）
課長　アルプレヒト・クレンク氏 / 主任　ニルス・クリーガー氏
Amtsleiter： Albrecht KLENK/ Nils KRIEGER

（2）ウルム市

・ ウルム市（Stadt Ulm）
建設市長　アレキサンダー・ヴェッツィヒ氏
Baubürgermeister： Alexander WETZIG
民間人　カール・フォース氏他
Bürger： Karl FOOS et al.

（3）ミュンヘン市

・ ミュンヒナー・フォラム（Münchner Forum e.V.）

業務執行代表　ウズラ・アンマーマン氏
Geschäftsführerin：　Ursula AMMERMANN
・ ミュンヘン市都市計画局（Referat für Stadtplanung und Bauordnung München）
部長　ヴァルター・ブーザー氏
Leitender Baudirektor：　Walter BUSER

2-1. シュツットガルト市について

シュツットガルト市はドイツ西南端に位置するバーデンヴュルテンベルク州の州都である。人口約 59 万人を抱え、ダイムラーベンツやポルシェ等の自動車産業を中心とする工業都市である。都市開発に風の道やビオトープ等のエコロジーな視点を導入し、市民に対する合意形成に役立てている。また、後述のシュツットガルト 21 におけるようなインフォーマル（非法定）な市民参加を用いて大型開発プロジェクトを進めている。

議会を構成する市長（任期 8 年）と市議会議員 60 名（同 5 年）はすべて直接選挙で選ばれる。また、人口 1 万人以上の自治体は市長の下に行政専門分野を司る専門市長を複数置くことができ、シュツットガルト市の場合 6 人の専門市長（うち 1 名が筆頭専門市長）が①医療・総務、②経済・参加、③環境・安全、④文化・教育、⑤社会・青年・健康、⑥都市計画、⑦技術の 7 つの専門委員会（審議会）の議長を務める。但し、これら専門市長は、議会での議決権（1 票）を持たないため、議員から選出される場合は一旦議員を辞職して、専門市長になる。

2-2. ウルム市について

ウルム市は先述のシュツットガルト市同様、バーデンヴュルテンベルク州に属し人口約 11 万人のドイツにおける中核都市である。旧市街地に位置する戦後整備されたノイエ通りにおいて、B プラン作成時に住民投票や法定の市民参加を用いて参加型の再開発事業を進めている[1]。これについては前年度の報告書に詳しい。

シュツットガルト市と同じ州に属するので、市長および市議会からなる行政組織の構成は基本的にシュツットガルト市と同様である。今回のヒアリングパートナー、ヴェッツィヒ氏は 3 名いる専門市長の一人（建設市長）で 12 人の市議から構成される建設審議会の議事進行を務め、行政の代表として関わる（議案の説明等）が、専門市長には審議会での議決権はない。

2-3. ミュンヘン市について

バイエルン州の州都ミュンヘン市は人口約 119 万人を擁し、ドイツ有数の大都市である。後述のミュンヒナー・フォーラムをはじめとする官民協同或いは民間の様々な形の市民活動を持ち、参加型の都市施策を活発に進めている。

市議会は市長の下に 3 人の副市長（任期 6 年）を置き、80 人の議員（任期 6 年）で構成される。副市長は議員であり議決権を持つ。その他、行政側には副市長の下に複数の局長（Referat）がいて、各委員会を構成している。 B プラン策定の第 1 回および第 2 回の議決に関わる環境・建設審議会の議長には 3 人のうち、1 人の副市長が就き、行政の代表として局長（あるいは代理人）が招集される。この際、議長は環境・建設に詳しくない場合もあり、議案説明等は局長あるいはその代理人が勤め、議会に対応する。局長には議決権等、議事に関する権利は一切ない。シュツットガルト

[1] この事項については「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究＜中間報告＞」（国土交通政策研究　第 20 号）（2003）資料 I-1 参照

市やウルム市と比較して、議会と行政が分離した形と考えられる。

2-4. シュツットガルト 21 について

2-4-1. プロジェクトの概要

「シュツットガルト 21 プロジェクト」はその規模においても、内容においても、現在、注目を集める市街地中心部の再開発事業である。主要都市の鉄道システムの大改造を目指すドイツ鉄道（民営化された旧連邦鉄道）は「駅のルネサンス」を事業目標に掲げ、ヨーロッパに馴染み深い終着型駅舎を地下に入れトンネルによる通過型駅舎に変える事業に取り掛かっている。シュツットガルト市においても、中央駅周辺の鉄道操車場が開放され約 117 ヘクタールの再開発地区が生まれる。このことは都市開発にとって革新的な、またドイツの他の鉄道プロジェクトに対してもモデル的な性格を持っている。

また、「シュツットガルト 21」は市の内部組織として 1995 年につくられた特命チームで、2003 年に解散するまで、デベロッパー等が開発をおこなう前に計画の枠組みをつくる目的で設置された。先述のショトッケンブロック氏をチームリーダとし、プランナー2 名、事務職 1 名（住民参加担当、B プラン作成）、秘書 1 名の他、3 名の CG 作業用の助手を含めて 8 名の構成である。

2-4-2. プロジェクトと市民参加

このプロジェクトにおける市民参加はラーメンプラン（Rahmenplan：枠組み計画（F プランと B プランをつなぐ地域マスタープラン的性格））についてのものであり、初期段階のいわゆるインフォーマルな市民参加である。。しかし、初動期にはおそらく市民参加は議論されていなかった。初期計画提案後の 2 年程度の間に、市は情報の掘り下げと市民の協力が必要だと気づいたようである。

法典第 3 条は市民参加について定めているが、これは基本計画やマスタープラン段階のプロジェクトに対するものではない。法による義務づけの対象となるのは F プランと B プランに対する市民参加である。シュツットガルト 21 プロジェクトで B プランの策定は、次の段階の個別地区の計画においてであり、議論されるべきものであった。しかし、1996 年には大規模プロジェクトであるシュツットガルト 21 の枠組みの中での市民参加の道筋が見いだされてきた。

市はこのプロジェクトにいわゆる公開市民参加を絡めることの必要性を感じ、新たな組織作りに取り組むことになった。そして作業グループの中で、関心のある市民達に計画案をつくらせることを考えた。こうして新しい、法的に義務づけられたものとは異なる市民参加が、事業を施行している再開発会社[2]によって組織化され、実施された。

地区の整備基本計画案が市民参加の出発点で公開討論の具体的な下敷きになった。1997 年 3 月から 6 月にかけて、12 週間に延べ 12,800 時間をかけて総勢 400 人の市民が 15 の作業グループの中で集中的に計画対象地に関わった。基本的には以下の 5 つの事柄が作業グループのテーマとなった。

① 住居
② 交通
③ 景観、都市デザイン
④ 経済と就労
⑤ エネルギーと環境
⑥ 教育、社会、文化

[2] 再開発会社（Sanierungsträger）：市から委託を受けて、都市更新における準備と実施の複合業務を行う会社。

平行して「熟年世代に適した計画」、「若年世代に適した計画」、「女性に適した計画」等に関する特別な作業グループがつくられた。いくつかの作業グループは、一つの会議室で収まらないほど盛況だった。

この毎週おこなわれるグループ作業の進行は委託された再開発会社がおこなった。同社は異なったテーマを結びつけるために、作業グループの間で記録や情報を交換することにも気をつかった。また、中間報告をおこなったり、グループ作業の成果の合意を取り付けるために、全体会議も開催された。

3ヶ月にわたる作業グループでの議論から、900前後の対象地区に関するアイデアが提案された。これは、具体的な提案やビジュアルな提案が含まれていた。この公開市民参加でつくられた提案とアイデアは、それぞれを評価するために300頁の報告書に以下の項目で編集されまとめられた。

① 新たな基本計画に取り上げるべき提案
② 今後、比較検討されるべき個別テーマに関する提案
③ 一般論であるために基本計画に直接取り上げることのできない提案
④ 部分的に基本計画に配慮されるべき意見

2-4-3. 今後の展望

現在、2008年の地下駅工事の完成の後に、地上の軌道をはずし、プロジェクトにおける重要な部分の着手が見込まれている。今後、上記の提案が策定されるBプランにどの程度、受け入れられるかは未知数であるが、これからは法定計画としてのBプランへの公式な市民参加が始まる。

これまでの早期、かつインフォーマルな市民参加で出された提案が、どこまで活用されるのかが問われる。それには、継続してきた公開市民参加を地区内に対応した形に移行する必要がある。つまり、これまでの公開市民参加で得た議論をさらに発展させ、深める場を与え、可能性を検討し、もとの提案を具体的に計画に落とし込めるようにできるかが重要あると考えられている。

2-5. ミュンヒナー・フォーラムについて

2-5-1. ミュンヒナー・フォーラムの概要

1968年設立のミュンヒナー・フォーラムは後述の登録協会（eingetragener Verein）の形態を取る非営利団体である。中立な意見交換の場をつくることがこの会の目的である。設立メンバーは市、商工会議所、組合、専門家（建築家・建設技術者）、ミュンヘン総合大学、ミュンヘン工科大学、出版社で、現在22名（団体）が会員として資金を提供している。そのうち100,000ユーロはミュンヘン市からのものであるが、市の財政難から減少傾向にある。

組織は会員（定員22名（団体））・プログラム委員会（定員58名（団体）、うち4名がBプラン担当）・作業グループによって構成されている。年1回の総会で委員の選挙・承認をおこない、1年間の活動内容を決める。プログラム委員会には会員から8名（団体）、一般から残りが選ばれる。プログラム委員会で決めた活動を作業グループが実施する。そして、これらを統括するのが事務局であり、局長1名、スタッフ3名の構成（全員パート）である。

現在、以下の点で定款の見直しを図っている：①会員を無制限にする、②プログラム委員会と市民の比率を30：30（計60）とする。市の財政難から、より多くの新たな会員を募る必要があり、そのインセンティブとして会員がプログラムに関わる機会を増やす内容となる予定である。これを機に市への依存度をなくしていきたい狙いもある。

2-5-2. ミュンヒナー・フォーラムの沿革

ミュンヘンは特に計画策定に関する市民参加において豊富な経験を有している。第二次世界大戦によって建築物の少なくとも 80%が犠牲となり、著しい破壊を被ったミュンヘン旧市街では、1945 年から都市平面図に基づいての復興作業を開始した。ミュンヘンはドイツ国内でも旧式なイメージが持たれており、焼け残った建築物をあっさりと壊して新たな町の中心部など作るはずがないと笑われていたが、このことは明確な建設計画がなかったミュンヘン市民が自分達の都市について、何世紀も昔の平面図を基に都市の中心部を再び作り上げなくてはならないと強く自覚する契機となった。

1960 年代初頭にはドイツの経済は活気を取り戻し、自動車を購入できる国民がどんどん増えていったため、ミュンヘンでは計画上にあった「自動車に適した都市」構想の刷新が危機に陥った。計画では広い道路と広大な交差点が計画され、初期には実際に整備もされた。例えばパリからウィーンへとつながる道路など、重要な道路の交通網はミュンヘンの中心部を通っている。60 年代の実際の都市計画策定者は道路建設のエンジニアで、外部からの参加もなかったために増加する自動車交通のために道路が必要なことについては気づいていなかった。

1963 年に初の大規模な市民イニシアチブが学生や主婦、その他の市民の結束によって展開され、もっと道路の幅を広げることと歴史的建造物の下には地下トンネルを建設することを求めた。これにより道路建設のエンジニアによる計画は撤回されることとなった。この市民イニシアチブとそれに続く他の道路建設プロジェクトの反対派からのイニシアチブは市議会、地区委員会や行政に再考を促した。このことにより、市民運動参加者と行政が共同で練り上げた条項が発行された。

都市開発問題を議論する「ミュンヒナー・バウフォーラム」（Münchner Bauforum）は「ミュンヒナー・フォーラム」の前身として 1968 年にこうした市民イニシアチブの結果誕生した。「ミュンヒナー・フォーラム」は市議会や個々の大規模プロジェクト、個々の投資者に関心を持つ市民が意見を表明する一助となり、その 30 年の歴史の中で貴重な手段であることを証明してきた。最も新しい事例では、2006 年に開催されるサッカーのワールドカップ用競技場建設に関する決定について行なわれた市民イニシアチブが挙げられる。

2-5-3. ミュンヒナー・フォーラムの役割とまちづくりへの関与の仕方

市民イニシアチブはこれまでの地域内の計画下で生じた摩擦により隆盛と衰退を繰り返してきた。市民イニシアチブのメンバーの多くは当初は非常に楽観的だったが、時間が経つにつれて参加活動が多くの作業と大変な労力を必要とするものであることに気づいた。市民イニシアチブは政治的な流れに対する知識のなさや都市計画の専門分野における現実的な面でその影響力を損なってしまうことが頻繁にある。

そのような状況下で、現在「ミュンヒナー・フォーラム」では多くの事例に必要なプラットフォーム（基盤）が用意されており、ミーティング、ヒアリング、メディアキャンペーンなどですべての計画参加者が意見交換を行なうことができ、最終的に都市開発計画決定という形となって現れる妥協点を見出す事が可能になっている。だがこのところ、前述の市民イニシアチブの活動の衰退が見受けられるようになり、そのため社会は全体的に都市計画に対して敏感ではなくなっており、失業率や異なった市民グループ間の物理的距離の広がりといった社会的な問題の数々が覆い隠されてしまいつつあるという懸念がある。

ミュンヒナー・フォーラムが期待されていることは、①中立の議論の場（プラットフォーム）、②市民への啓蒙、③公的機関が言えないことの代弁者、④行政へのチェックである。B プランとの関わりにおいて、地区委員会から住民集会の依頼を受けるなど、地区委員会と連動して法定の早期市

民参加以前に積極的に動くことになる。また、市からはBプラン策定作業において、第一回の早期市民参加と、縦覧前の公益機関としての調整の場面で情報提供を受けるが、そのうち関心のあるテーマについてのみ意見表明する。

3. Bプラン策定過程を中心に見たドイツの市民参加

3-1. ドイツ市民参加の概要

ドイツの連邦建設法典（Baugesetzbuch、以下法典）は建設誘導計画（Bauleitplan）への住民参加を定めている（第 3 条）。具体的には、マスタープランとしての F プラン（土地利用計画：Flächennutzungsplan）と、これを受けて建設・開発活動を比較的狭い地区で具体かつ詳細に規制・誘導する B プラン（地区詳細計画：Bebauungsplan）のそれぞれ策定過程において、早期構想段階と計画決定直前の二回の市民参加のことであり、行政による計画の情報公開と説明責任（市民との質疑応答、その結果の計画への反映等）の義務を担保している。

ドイツの法定住民参加は1976年に当時建設大臣であったハンス・ヨッヘン・フォーゲルが提唱・推進したものである。そのきっかけとなったものは、彼がミュンヘン市長在任中に都市計画における市民参加の重要性を痛感したためといわれる。この部分は後述のミュンヒナー・フォーラムの設立と深く関わる。いずれにせよ当時のドイツは我が国同様、戦後経済成長の真っ直中で始まった開発主導の都市計画に対して、学生を含むインテリ層を中心とする市民が反旗を翻した時期である。実際には、連邦による法定住民参加に移行する以前、1970年代初頭にはミュンヘン市やシュツットガルト市では、既に住民参加で進めたケースがあったといわれる。

公式な市民参加は1976年の都市計画促進法（Städtebauförderungsgesetz）の改訂で新設された[3]。当時は、行政にとっては仕事が増えるため、積極的な導入は見られなかったが、早期に情報を提供することで住民の意思が把握できるため、インフォーマルなものも含めて、今日では様々な形態が試みられている。

3-2. Bプラン策定手続きにおける議会の役割と議決の意義

わが国の都市計画策定過程において、議会議決の必要性を論じられることがある。わが国と比較されることの多いドイツのBプランの策定過程における議会議決は法典に定められており、一般的に３回の議会議決があるとされる。

1回目はBプランを策定することを決める議決であり法典2条1項に定められている。3回目の議決はBプランを決定するための議決であり法典10条1項に定められており、これらの議決のもつ意味は比較的明確である。

一方、前年度の研究から2回目の議決はBプランの案を縦覧する前に行う議決であるが、この2回目の議決に関しては法典に定められているかどうか不明であったことから、2 回目の議決の根拠や意義について対象市にヒアリング調査を行った。それについて以下に示すいくつかの回答が得られた：

- 「Bプランを含めた建設誘導計画の策定において、自治体によって議決されたその他の都市建設に関わる計画に、ことのほか注意を払うこと。」とする法典第1条5項10（一般的な計画の議会決定）に基づき議会議決をしている。（シュツットガルト21）
- また、これはどの案を縦覧に供するかを明らかにする上で議決する意義がある。（シュツットガ

[3] 1960年制定の連邦建設法典（Bundsbaugesetzbuch）と1971年制定の都市計画促進法を統合する形で建設法典が1986年制定された。

ルト 21、ミュンヘン市）

・議決について 1、2 回目はそれぞれ建設市長を委員長とする建設専門委員会で、3 回目は本会議で行う。（ウルム市）

・法典第 2 条 1 項の議決（策定決定）は、一般市民に情報を提供することによって、市民の意志を喚起させるために行う。（シュツットガルト市）

・B プランは議会本会議で条例として議決することで法定計画となる（法典第 10 条 1 項）

・法典第 10 条 1 項の議決の意義は、条例は法律（最も下位であるが）であり、私権を制限できることを宣することである。また、2 回目の議決は必ず行う。（ミュンヘン市）

・議会は自治体における最高の決定機関である。B プラン策定においても議会決議（議決）をもって初めて正式な都市計画決定となる。（ミュンヘン市）

法典には正式な規定がないが、2 回目の議決は必要不可欠との解釈である。なお、今回のヒアリングの回答にはなかったが、その後の調査で、シュツットガルト市基本条例（Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart）にその条文[4]を見つけることができた。また、1、2 回目の議決は専門委員会でおこなうことも同様に明記してある。

また、議決事項に関して誰が責任を取るのかという疑問に対する回答を以下に示す：

・B プラン策定における自治体行政の役割は計画策定機関であり、それに対して議会の役割は最高の決定機関である。責任は行政と議会で取る。専門家としては行政が責任を取るが、議員は選挙で責任を取る。（シュツットガルト 21）

・決定権は議会にあり、行政が計画を立てる。（シュツットガルト市）

責任は概ね行政が取らざるを得ないという立場である。なぜならば、議会の責任は次回の選挙における個々の議員或いは政党の得票数によって取られるという見解である。これに関する法的根拠は不明である。

3-3. 法典第 3 条 1 項と B プラン策定について

3-3-1. 法典第 3 条 1 項の解釈について

建設法典第 3 条 1 項によれば、自治体行政には市民の早期参加と広告縦覧の義務がある。市民は、可能な限り早い時期に、計画の一般的な目標と目的、当該区域の再編成または発展として考えられる本質的に異なる解決策、および計画で予測される影響に関し、公的に情報を知らせ、意見を表明し議論を行う機会を与えられなければならない。（法典第 3 条 1 項）原文に即して解釈すれば、この内容は自治体に対する義務を明記している。しかし、昨年度からの調査で、この義務の中のひとつである代替案の提示をしていない事実が浮かび上がってきた。これに対する回答として、この度のヒアリングおよびメールによる意見聴取では、以下に示すように、ある程度幅を持った見解が得られた。

一般的な解釈として、条文の文法的な意味は独文で sein … zu（英文：bee to）「しなければならない」であり、したがって推奨よりも、もっと強い意味を持ち、法的には強制である。その意味するところは、それを破ったものは、法廷に訴えられることがあると解釈される。

ここで問題になる事柄は、何が「本質的な、かつ決定的に違いがある代替案」の提示であるのか、実際には多くの衡量の余地を残すであろうという印象を持つ部分である。シュツットガルト 21 の場合は市から出された一つの代替案が示された。皮肉にもこの代替案の公開によって、逆にそれに

[4] 第 9 条「環境・技術専門委員会の業務範囲」に「環境・技術専門委員会は B プラン策定を議決する権利を有する。同委員会は、B プランの公開縦覧についての議決権を有する」

対する反対意見や変更申請も市民から出されることになった。そしてこれをきっかけとして、真に代替案と呼べる代替案が、市行政機関以外のある一つの市民団体（Bürgerinitiative）に属する計画家グループから提出されたという経緯がある。

以下はそれぞれの回答である：

・文章構成上 sein…zu は義務をあらわしている。もし行政がこの義務を尽くさなければ、場合によって B プランは行政裁判所において無効と判断されるときがある。（ロイター氏）

・違いのある解決策の提示について：これは義務ではなく、単なる推奨である。（しばしば現実的な代替案がない B プランがある。）（ブーザー氏）

・第 3 条 1 項の適応を受けるために行政官、或いは建築家が B プランを推敲したとしする。もしそのときだだ一つの B プランの設計図しか完成しなかったとすると、やはりただこの一つの B プランの設計図を基としておくだろう。もし二つの或いはそれ以上の解決策が仕上がった場合、なぜならばこのそれぞれが本質的に異なった解決策をもって計画目標を達成しているから、だとするとこの本質的に異なった解決策は第 3 条 1 項の取り扱いの枠組みにおいて市民に公開されなくてはいけない。（シュトッケンブロック氏）

・…もし計画変更のきっかけが非常に具体的な事業の場合、またははじめから代替案が必要に迫られていない場合、この早期の市民参加においてしばしば「異なる解決」は提示されない。虚構の、あるいは非現実的な代替案を「発明！」する必要はない。…（中略）…ドイツでの早期市民参加は 1972 年の導入以来、非常にうまく確証されてきた。そしてその間に実践の中で実用的に、かつそれぞれのケースに適合されて、応用されてきた。上級監督庁（Aufsichtsbehörde）による強制措置は早期市民参加においてはこれまで皆無である（シュツットガルト市）。強制的措置が発生した例は、ただ住民や不動産投資家が計画行政に影響を与えようと利用した政治的な圧力からのものだけである。つまり、そのようなケースは、多かれ少なかれ「公開された作業」を必要とする計画そのものの複合的な性格から発生するのである。（クレンク氏）

・行政は早期に市民を参加させなければいけない。しかし、参加の形態は確定していない。行政は、一般的な集会形式で進めるのか、作業グループを作らせるのか、または、計画を公開するだけにとどめるのかを自ら決定できる。（シュトッケンブロック氏）

・問いかけの文章「市民は可能な限り早期に本質的に違った解決策を知らされなければならない。」は義務の存在を示しており、内容的には、もし本質的に違った解決策が存在すれば、それは示されなけれならないことを意味している。（ヴェッツィヒ氏）

・「可能な限り（möglichst）」が意味しているところは、「基本的には、公的に情報が公開されなければならない、但し、このことが、いつものことではないことも明らかなこととして」ということである。簡単に言うと、人は努力しなければいけない、但し、たとえ遅い時期に行われたとしても、手続き上の不備ではない。（ブーザー氏）

・ここでの固有の仕掛け（かけひき）として、「本質的な（wesendlich）」がある。この不明確な概念について、人は争うことができる。しかし、これが、基本的な違いのある解決策を可能なものかどうか、もしくは、常識を逸脱したものであるのかどうか理解の領域を広げる。

事例 1：ある計画によって、たとえば、道路が 3m 自分の家に近づいてくるかどうか、直接影響を受ける人にとって、僅かな変化も本質的であろう。また、全体を俯瞰してみる計画者や自治体にとっては、この道路計画はあまり本質的な変化であるとはいえない（代替案ではない）。

地区の中心にある住宅への道路の敷設が本質的な代替案といえるのは、たとえば、外部から地区周辺への道路の敷設案についてである。ここでは、二つの本質的に異なる計画の長所及び短所や、環境への異なった影響について説明されなければならない。

事例 2：ある住宅団地で 2 階建て、または 4 階建ての住宅を予測するかによって、もちろん本質的な違いが生まれる。なぜならば、ここではまったく違った住宅の形態、密度、所有形態、社会構造そしてまた、地価について結果が生じるだろうから。例えば、計画者が 2 階建て「連続型」の集合住宅、あるいは「分離型」の集合住宅を予測するかは、それほど本質的な違いはなく、この問題は、いずれにせよ後に市場原理で判断される。（クレンク氏）

3-3-2. 法典第 214 条 1 項の緩和措置について

1976 年の連邦改正では、同じ 76 年改正によって新設された「早期の住民参加」に関する瑕疵も計画の法的効力に影響を与えないとされた。その後 1986 年の建設法典でも、76 年、79 年の改正法の内容が踏襲され、部分的には裁判所の審査権限が一層制約されるに至っっている。この瑕疵責任回避の措置は現在の建設法典第 214 条「F プランと条例（B プラン）策定における規定についての瑕疵に関する注意すべきこと」に規定されている。その条文 1 項では「この法典に定める経緯および形式規定における瑕疵が発生した場合、F プランと B プランの法的効力について、以下にあげる場合についてのみ注意を払われなければならない…」とあり、第 3 条 2 項の計画案の縦覧等の手続きに関しては充分に規定通りの取り扱いをするべきであるとしているが、同 1 項の早期住民参加の内容については、この注意規定から外されている[5]。

このことから、これまで、各自治体から寄せられた早期住民参加における措置、特に代替案の提示がことのほか軽微に扱われてきたいきさつをうかがい知ることができる。この経緯としては、これまで各自治体での試行錯誤の結果、前述のように、非現実的ともいえる規定に対してある程度衡量の余地が与えられたものと考えられる。

3-3-3. 法典第 3 条 1 項の早期市民参加以前の住民意向を把握･反映する仕組みについて

ミュンヘン市では大規模プロジェクトの場合、B プラン策定の議決（法典第 2 条 1 項）前にコンペを実施している。コンペでの結果は 14 日間の縦覧に供さなければならない。コンペの実施は投資家やデベロッパーが見通しを持ち、実施可能かどうかを見極める目的もある。策定決議だけでなく、具体的な案を見せ、市民のコンセンサスを得てから議会決議をして、正式な流れに乗った方が早く進むという。建築家のつくる B プラン案（コンペ当選案）を踏まえ、B プラン原案を作り、住民参加の前に関係官庁に提出し意見調整を行う。

シュツットガルト市でも同様にコンペを行うことが多い。広く学生も対象にして、アイデアコンペ等を実施している。シュツットガルト 21 プロジェクトの場合も、始めに操車場跡地利用のコンペを行い、後に駅舎のコンペを行っている。これらはいずれも B プランに直接関わる以前の構想段階のコンペである。このような初期段階からの都市開発アイデアコンペでは、抽象概念を扱う場合が多く、市民が意見を言うことは難しい場合があるが、情報公開の機会が与えられるという意味では重要である。

3-4.「社会的公正な土地利用プログラム」と市民参加（ミュンヘン市）

B プランの案を縦覧する前に行う自治体の議会による 2 回目の議決に関しては法典に定められているのかどうかが不明であったことから、2 回目の議決の根拠や意義についてミュンヘン市を対象にヒアリング調査を行った[6]。その結果、ミュンヘン市における 2 回目の議会議決は、ミュンヘン市

[5] 佐藤岩夫『ドイツにおける都市の「法化」と住民の自立 -現代法化現象の一断面-』「東京大学社会科学研究所紀要「社会科学研究」第 45 巻第 4 号」pp.217、および巻末条文抄訳参照

[6] このことに関する一般的な解釈、意義、法的根拠は「2-1. B プラン策定手続きにおける議会の役割と議決の意義」

とデベロッパーが開発利益の一部をインフラ整備に利用することを定めた「社会的公正な土地利用プログラム」が関係していることが明らかとなった。

そこで本稿では、ミュンヘン市におけるBプランの策定過程における「社会的公正な土地利用プログラム」とその意義について紹介する。

3-4-1. プログラムの概要

近年大幅に財政が悪化したミュンヘン市は、インフラなどにかかる費用を従来の普通予算内でまかなうことが不可能となり、市の計画活動を大幅に縮小するか、あるいは計画支援を受ける者（契約者＝デベロッパー）との共同作業を行い、計画による地価の上昇で生じた利益から、発生した費用への出資を確実なものにするかのいずれかを選択する状況に立たされた。

そこで、ミュンヘン市議会は1994年3月23日、新たな基本条項として、「社会的公正な土地利用プログラム（Sozialgerechte Bodenbenutzung）」を決議した[7]。

このプログラムはBプランの策定とその実施において、用途変更等により地価の上昇を少なからずもたらすものを対象とし、その計画条件に基づくデベロッパーの負担についてミュンヘン市が命じるものである。不動産価値の増加分の1/3をデベロッパーの利益とし、残りの2/3を限度額としてインフラ整備等に用いるものである。

履行に際しては、原則的に計画上の区域に所有者が存在しなければならない。計画参加者の状況と希望に応じ、その立場は当該個所の獲得者としての義務づけも可能とする（いずれも以下「契約者」とする）。

契約者は場合によって、計画策定下での建築案および特定の都市計画において、その推進と保護の観点から経済的に重要な関わりのある事柄にかかる費用等を相応額負担することが義務付けられる。その費用項目の主なものとして、以下があげられている。

① 計画地区内の開発予定地における共同施設用地（緑地または道路、環境保全緑地、またはそれに類するもの）、公共施設、自然保護目的で提供された調整区域など、契約者の居住に属さない区域の無償譲渡

② 共同施設用地の造成費用等

③ 必要なインフラ整備のための費用（延べ面積130DM/㎡以上の場合）

④ 場合によっては競争入札費用、追加の公共事業、連邦建築家及び建設技術者の報酬規定法（HOAI）に従い支払われる労働に対しての謝礼、鑑定費用、敷設場所の移転費用等

⑤ 市営住宅の建設推進は、1995年ミュンヘン市認可局が住居建築法第25条第2項で定めた所得限度額条件を満たし、なおかつ住居を探している者を対象として承認した。規定の所得限度額60%未満に該当する者については、地価が延べ床面積300DM/㎡以上、開発に要する概算額が延べ床面積150DM/㎡以上で、規定の所得限度額60%未満を超過する入居希望者に対する所有権措置としては、延べ床面積900DM/㎡、開発に要する概算額延べ床面積150DM/㎡以上と認める。公営住宅の出資分は新たに制定された建設法の30%とする。市の負担割合は先に言及した所得群に対しては概算で2/3、続いて言及した所得群に対しては1/3が割り当てられる。住居建設に関して国の規定が変更された場合にも、地価は既定のまま有効とする。当建築上の優待措置は、住居を求める低所得・中所得者層の法的、経済的または社会的な居住目的を可能な限り考慮した上で解釈の変更または補足・代替案を与えることを目的と

参照。

[7] ミュンヘン市が先取りした形で進めている「社会公正な土地利用プログラムに即した開発」は1997年改正の法典第1条5項における新規規定の土台となった。

したものである。

⑥ 工業目的での建設法の証明および工業目的に関する建設法の変更に関しては、当該地区の自由利用、もしくは多様な経済構成の保護および促進を可能にすると考えられ、特に二次的領域に居住する者に対する職場の確保など居住者の定住を考慮した補償措置に必要な費用の分担といった利用価値の高い内容に関しては優遇措置をとる。

⑦ 計画の妨げとなる建築物の鑑定、老朽化の進んだ建築物の解体費用、ならびに宅地の造成も費用として考慮に入れることが可能かどうかなどについては、個別対応。その他やむを得ない事由により支出される費用は例外として扱われる。決定は市議会によって行われる。

契約者はその妥当性を、計画により発生するあらゆる負担との関連から考慮した上で取り決めを行い、計画に則った建築を一定期間内に遂行し、必要な場合は全体的な経済情勢の変化を考慮する義務がある。

妥当性の判断は通常計算により行われる。投資による刺激で計画条件上の地価が最低 1/3 上昇し、建築物について個々が負う負担がリスクと利益においても契約者にとって妥当な見積り額かどうかが算出される。

契約者が要求された負担を引き受けた後、それ以外に生じる負担は要求されない。例えば、寄付や下水道の敷設経費などを要求されることはない。

地価の上昇（上昇額の総計）は当該地区における地価に対し計画実行の前（初期価値）と後（最終価値）の差から算出される。

初期価値は、区画の地価は B プランの計画実行前に算定する。建設法適用区域に関しては当該建築法の現状に従い（発展の可能性は考慮に入れない）評価する。非建築区域に関しては開発による影響を受けないと考えられる建設予定地を経験値に基づき試算する。

最終価値は B プランの包括概念に対し対比的に行う。建築用地において地価は開発貢献のない実質建設用地に対して、当該建築権に予定された B プランの策定後に算出する。交通、緑地、公共用地は初期価値で見積もる。

契約者は何らかの形において費用の負担が発生する可能性についても一任するものとする。交通網、緑地、公共用地は決定に即して区画整理されなければならず、公営住宅に関しては計画区域内で全て実現されなければならない。これらの枠内で造形の自由が発生する。開発施設ならびに保育所も実際の設置は市が有効とする基準に従う。開発施設は開発契約の締結を申請するものとする。保育所は市に譲渡してはならない。契約者により予め負担された計画費用は、市が希望し計画作業として扱った場合にのみ市より負担額の軽減がなされる。

負担の配分に関しては、原則的に個々の契約者に応じた公営住宅建設の分担分を含め、市が提案に従う。契約者が合意しない場合、公正な配分原則に則った上で市に配分を提案する。

3-4-2. B プラン策定過程との関係

計画策定が任意の区域で発生した場合、早期に契約者による基本同意が得られなければならないこととなっている。つまり、契約者が「このプログラムに賛同する」という合意をするのである。これを２条１項の議決前に行う。なお、同意に際しては、計画目的が具体的かつ負担額が充分明確に算出可能な状態であり、契約者はそれに対して計画策定の建築案により提示された負担額を負うための用意に関する説明をしなければならない。当該計画がごく初期の段階であり負担額の算出が不可能なことにより契約者に詳細な説明を要求できない段階においては、費用負担の協力準備について説明しなければならない。この場合、特に初期価値（＝開発影響を受けた地価）について合意の説明をしなければならない。そして、２回目の議決までに具体的な計画案にもとづく数字で費用

負担の合意がなされることになっている。

ここでは、ミュンヘン市の「社会的公正な土地利用プログラム」の概要と、B プラン策定過程との関係を紹介した。このプログラムにもとづき、1 回目の議決までに地方自治体とデベロッパーが基本的合意、2 回目の議決までに正式な費用負担の数字とともに合意をすることで、円滑な都市整備が進むとともに、住民にとっても B プランの策定過程プロセスも明確に情報提供がなされるものとなっている。

3-5. 区委員会の B プラン策定手続きにおける関与について

今日のドイツの特別市（Kreisfreie Stadt）等、一定規模を超える自治体のほとんどは、小さな旧来の行政単位だった村や町がまとまってできたものが多い。このような自治体は、旧来の行政単位や住民の数をもととして都市区と呼ばれる区域に分割されている。また、この都市区にはそれぞれ、住民との意思疎通を図る行政の一つの出先機関、或いは地域コミュニティ醸成の媒体を目的として、区委員会制度が設けられている。自治体の規模が大きくなればなるほど住民の意見を把握することは難しく、間接的な住民参加の手法といえる区委員会（シュツットガルト市は Bezirksbeirat（直訳的には区アドバイザー）、ミュンヘン市は Bezirksausschüsse（同、区委員会））制度がある。

区委員会は戦後アメリカの統治時代に南ドイツを中心に持ち込まれた制度である。まず、人口 10 万人以上の自治体や地域的に分離した地区を持つ自治体はこの都市区（Gemeindebezirke（シュツットガルト市）、Stadtbezirke（ミュンヘン市））を置いている[8]。バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法では、人口 10 万人以上の自治体や地域的に分離した地区を持つ自治体には都市区を置くことができるとしている。対して、バイエルン州自治体法では、これを置かなければならない。）シュツットガルト市には 23 の都市区があり、ミュンヘン市には 25 の都市区がある。人口 11 万人のウルム市には現在、都市区、並びに区委員会制度を置いてはいないが、それ代わる「地域計画グループ（Regionalplanungsgruppe）」制度がある。

ここで都市区、並びに区委員会制度について、シュツットガルト市を例に概観したい。シュツットガルト市の都市区については市基本条例（Hauptsatzung）に詳しい。同市は中心部の 5 都市区と郊外部の 18 都市区から構成されていて、さらに、それぞれの都市区が複数の細分化された地区に分割されている（第 20 条）。

シュツットガルト市では、すべての都市区にそれぞれ区委員会が設置されている。市基本条例によって規定されているところによると、この区委員会の委員構成は市議会選挙によって代表的な政党あるいは有権者同盟の得票率に従って分配される。地区の委員数は州自治体法 25 条に示された人口規模と議員定数の割合の半分である。例えば 1,000 人以下の人口規模の地区であれば 4 名の委員数となる。

地区委員は地区に関する重要な自治の事柄を適切に知らされる権利があり、地区の行政に関するすべての要件について助言・忠告する義務がある。したがって、地区委員と都市計画の関わりも密接であり、とりわけ B プランとの関わりでは、議会は 3 回の議決の前に当該地区の委員に情報を与えている。地区委員会への情報により、住民は事前に間接的に内容を知りうる。また、地区委員会でも何らかの案を議会に出することがあり、この場合、議会は 2 ヶ月以内に意見表明しなければならない。

ミュンヘン市では、都市計画とりわけ B プラン策定のプロセスでの柱は、ミュンヘン地区委員会

[8] バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法（Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gmeindeordnung - GemO)）第 64 条 1 項、バイエルン州自治体法（Gemeindeordnung für de Freistaat Bayern（Gemeindeordnung - GO）第 31 条 1 項

（Bezirksausschuss）である。これは 1947 年にアメリカのアイディアをもとに導入された。ミュンヘン都市部は 25 の地区に分けられ、各地区に 1 つの委員会が存在し、15 人から 45 人の委員（地区の人口によって異なる）で構成されている。市議会同様、地区委員は市民の直接投票によって選出される。委員は毎月一度の会議への参加が定められており、それぞれの議題について意見交換を行なう。そして少なくとも年に一度、市長も交えた市民集会を開催し、活発な議論を交わし、地区委員会関係の要望を通すために尽力する。1996 年以降市議会の様々な権限が地区委員会に委任されるようになった。地区委員会では、計画策定におけるさまざまな事柄についての市民の関心や活動をサポートしている。

市民は、市議会に相談するよりも彼らの住む地区に根付いている地区委員会とコンタクトを取ることが多い。また、自己の利益を追求する個人を抑制し地区レベルでのコンセンサスを得る効果がある。ミュンヘンの地区委員会はしかし今のところ、決議にかかる費用を清算するための経済的予算面で困窮している。

また、過去 30 年来地区委員会に決定権を与えるべきかで議論が続いている。地区の住民数は 12,000ー20,000 人で、区の住民数に応じて直接選挙で選ばれる。したがって、ミュンヘン市では市民問題に取り組んでいる 2 つの正式なプラットフォームが存在するといわれる。すなわち、区委員会とミュンヒナー・フォーラムである。前述のミュンヒナー・フォーラムも区委員会は重要なパートナーだとしている。

3-6. B プラン策定手続きにおける専門家の活用法について

3-6-1. 多用な参加支援形式

ミュンヘン市の都市計画局部長ヴァルター氏によれば、住民への広報活動は重要であり、今後も減らさないと明言している。広報においてはモデレータ（Moderator : 意見融和型の機能を有した総合司会的職能）が重要であり、行政が単に説明するだけでは不十分である。司会者あるいは調停者として質の高い職能が必要である。自治体職員を育てることも重要であるが、中立を保つ必要があり、意図的に遠方の組織に依頼することも多い。ドイツには民間のモデレーションの会社があり、例えばミュンヒナー・フォーラムにはその専門教育を受けているスタッフがいる。その他、様々な形態が生まれている（表参照）。

名　称	概　要
プラヌングスツェレ（計画細胞） Planungszelle/ Bürgergutachten	電話帳で無作為に市民を抽出し、参加に同意した市民を集めて専門家と共に討論してもらい、提案等をまとめた報告書（市民推奨 : Bürgergutachen）を提出させる。参加期間の約一週間は職場の理解を得て休暇を取ってもらう。一つのケースで一グループ 25 人程度が複数集められ同時に課題にあたる。ベルリン市、レーゲンスブルク市等でよく行われている。一般には行政が報酬を払って作業をする。ブッパータール大学のディーネル元教授（Peter C. Dienel）が提唱した。
未来ワークショップ Zukunftswerkstatt	グループで共通のアイデアを発展させ、実践への応用を考える市民参加。作業には①批判的ステップ、②空想的ステップ、③実用的ステップの 3 段階がある。参加者は望むことのできる、しかしさしあたり実現不可能な未来のシーンを描き出し、実現に向けた可能性を探り出す。。ハイデルベルク市のビール工場跡地利用における市民参加では、建築家が提示した案を基に区委員

	会や市議会議員も参加して 2 日間のディスカッションを行った。
地域マネージャー Stadtteil Manager/ Quatiersmanagement	最近頓に問題が多くなっている戦後開発の大型住宅団地をリニューアルする事業で市民参加を促す方式。連邦主導「社会都市（Sozial Stadt）」施策にて生まれた。住宅や地域を見直したり、再開発を進めるためのコーディネータ。市民に向けた事務所を設け、情報を提供し、意見を吸い上げて行政へ提出する。行政が費用を負担しているが、中立的立場を取る。
モデレーション方式 Moderationsverfahren	モデレーター（仲裁者：Moderator）が市と市民の考え方を調整し、報告書を提出させる。モデレーターは自治体の外部の専門職、例えば、企業コンサルティング会社やモデレーション専門の会社に依頼する。ミュンヒナー・フォーラムの事務局長も同様の会社を経営している。積極的に活用している自治体にレーゲンスブルク市がある。
市民協会 Bürgerverein	小さな自治体の中には市民団体 Bürgerverein を持ち、これがミュンヘン市のように 10 万人以上の都市にある区委員会（Bezirksausschuss)と同じような活動をしている（ウルム市、ニュルンベルク市等)。但し、Bürgerverein は非公式の任意の団体。地域住民のイニシアティブで作った組織。行政の資金援助を得ながら B プラン策定において地区の合意形成を促進している。
メディエーション方式 Mediation	具体的な係争事項について、解決困難と思われる複数の意見対立の解消に努めることを目的に考えられた。中立的第三者である調停者（Mediator）は問題解消のために、対立している個人あるいはグループがお互いに取引出来る前提条件を探り提示する。モデレーション方式と同義あるいは混同して使われるが、参加者自身が対立事項を解決するコミュニケーションギャップを乗り越えるために、さらに高度な専門能力を要する。
円卓会議 Round table	これまでの市民参加のスタイルであった行政対市民の構図から、市民、行政、議会、メディア、地主、不動産業者等を交えた多面的参加形式。または、これらを想定してシステマティックに構成された市民参加。ミュンヒナー・フォーラムもこの形式を持った市民参加のプラットフォームといえる。
弁護人計画方式 Anwaltsplanung	態度表明をはっきりしない、あるいは社会的なマイノリティーの市民を計画策定過程に参加させる市民参加の方式。計画遂行の伴奏者である計画弁護士（Anwaltsplaner）はこの意味からきた名称であり、参加市民を計画の問題点に精通させる役割を担う。場合によっては、参加者と協同で計画に効果的な提案をする。ハノーバー市において実績がある（EXPO 2000）。

3-6-2. その他の自治体における例

レーゲンスブルク市（Regensburg）は、近年多くの住民参加を用いた施策を展開している。ここにおける住民参加モデレーション方式（Moderationsverfahren）は、市の外部の人にモデレータになってもらって、市と市民の考え方を調整してもらい、報告書を提出させる。モデレータは、例えば、企業コンサルティング会社やモデレーションを専門としている会社に依頼する。ミュンヒナー・フォーラムの事務局長アンマーマン女史も同様の会社を経営している。

また、ニュルンベルク市（Nürnberg）には市民協会（Bürgerverein）と呼ばれる住民団体があり、これがミュンヘン市の区委員会（Bezirksausschuss）と同じような活動をしている。但し、この市民協会は非公式の任意の団体である。地域住民主導で作った組織であり、B プラン策定において地区の合意形成促進に貢献している。

3-7. 市民参加と登録協会について

ドイツ建設法典は、市民参加とは別に、計画策定における公益的関係団体（Träger öffentlicher Belange）の参加も定めている。（第 4 条）規定では自治体はすべての計画策定において、公益的関係団体にその計画内容を知らせる義務があると共に、公益的関係団体はその計画に対して見解を表明しなければならない。

ミュンヘン市のある計画における公益的関係団体のリストには、様々な団体が掲載されており、それぞれの機関がチェック機能を通して、都市計画に参加している。リストには、上級行政庁および市当局をはじめ水道局、道路建設課、記念建造物保存課等に混じって、キリスト教等の宗教団体や民間の非営利組織であるドイツ連邦環境自然保護協会（通称 BUND、Bundesverband für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V.）やミュンヒナー・フォーラム（Münchiner Forum e.V.）の存在が目を引く。

ドイツの法人の根本的な法的根拠は、日本の憲法に相当する「基本法（GG Grundgesetz）」第 9 条「結社の自由」の規定である。また、「ドイツ民法（BGB Bürgerliches Gesetzbuch）」によれば、「経済的協会」と「非経済的（理想）協会」の二つに分けられ、非営利の登録協会と他の一般のものとが明確に分けられている。

この非経済協会は「産業・経済の目的をめざさない協会」として、担当の「区裁判所（Amtsgericht）」の「協会名簿（Vereinsregister）」への登録によって、その法人資格を申請することができるとされている（第 21 条）。これが所謂「登録協会（in das Vereinsregister eingetragener Verein、略称 e.V.）」である。登録協会は、その名の示すように登録をもって、その法人資格を取得する団体であり、その活動目的は非経済的領域に限られている。

ドイツで「結社の自由」を実現する方法は様々だが、その中でも特にこの登録協会は、非経済分野の民間団体として、比較的容易に法人化でき、また明確に非営利活動を進められる組織であるといえる。

一般に「協会（Verein）」という組織の特徴は四つある：

① 継続的な人の結社であること。
② 会員の変動に左右されないこと。
③ 共有の定款を持つこと。
④ 固有・統一の会の名称を持つこと。

登録協会は、いわばこの「協会」の特殊形態だといえる。つまり、一般協会の前提条件と、前述の「登録」という条件をクリアーした組織のことである。この登録は、まず公証人（Notariat）によって区裁判所の協会名簿に登録申請される。この登録申請が受理されれば法人資格を得て、付帯名「登録協会（e.V.）」を取得できるのである。法人化資格を有するには、最低 7 人の創立会員を擁し、その他明文化された条件を満たすことが必要となる。その際、「定款（Satzung）」が審査のポイントとなる。定款には、会の名称、所在地、創立会員の署名と定款作成年月日、会員の入・退会、会費、理事会メンバーなどについて記載されていることが必要になる。

登録協会の特徴は非経済的領域で活動することである。それが「理想協会（Idealverein）」とも呼ばれるゆえんである。登録協会とは民法による規定で、この理想協会の中の一つの法人形態であ

り、政治、宗教、文化または社交を目的とする結社である。それが義務ではないにもかかわらず、定款の記載内容には公益目的の追求を明示している協会が多いのも、この理由からである。たとえばミュンヒナー・フォーラムは定款の第 2 条「目的」で、「当協会は無私の活動を行うものであり、自らの営利をその目的として追求しない…ただひたすら公益の目的のみを追求する」と公益性を明記している。

このように公益が主目的である登録協会にとって、その会員数は無視できない要素である。なぜならば、会則に記載された協会目的も、最終的には会費、寄付および公共の資金によって達成されるものだからである。地方の小協会が事務所の改修に必要な資金を得るのにも苦労している中で、大所帯の協会が豊かな資金で活躍しているという現状があるようだ。組織規模は近隣の 20ー30 人程度のスポーツ・クラブやコーラス・グループの類から、果ては会員数 1 千万人を超える自動車クラブまで種々雑多である。われわれに馴染みのクライン・ガルテン（市民農園）もまた、それぞれが 150ー300 名の会員を擁する一つ一つの登録協会である。

規模と同様に登録協会は民間非営利組織としてその活動内容においても千差万別である。そのためまちづくり分野の登録協会の役割について簡単に分類することは難しいが、便宜上分類してみると以下の 3 分野があげられる。

① 都市開発・コミュニティ関連
② 自然保護・環境エコロジー関連
③ 高齢者・子供関連

このうち、ミュンヒナー・フォーラムのような民間団体は、①の部類に属し、他の分野の団体と共に、その重要性は増していると考えられる。

ドイツの登録協会は、民主主義における「まとまりは力」という側面を一つのかたちにした市民運動ということができる。市民が一個人として、またはあるグループの一員として自分たちの意見を採り上げる対象を見つけられない場合、同じような立場の人あるいはグループを探して、いかに共同して事態を改善していくかを考えるだろう。この草の根的な市民運動を支えているのが登録協会である。登録協会はいわば市民運動の受け皿であるといえる。

また、今日の登録協会のもう一つの側面は、行政の強制作用だといえる。行政において様々な規制がじゃまをして実現できない、または公共に依存することができない活動に自由な立場からアプローチできるのが登録協会である。今日ドイツの国民のほとんど全員が何らかのかたちで登録協会の会員だといわれる。

非営利団体

名　称	事　例	根拠法	概　要
登録協会 eingetragener Verein: e.V.	独日協会 Deutsch-Japanische Gesellschaft e.V.	民法（Bürgerliches Gesetzbuch: BGB）第 55 条ー第 79 条	経済活動を目的としない法人で、7 名以上の構成員を以て団体名簿に登録
財団 Stiftung	Friedrich-Ebert-Stiftung	民法（BGB）第 80 条ー第 89 条	遺贈などの基金行為を端緒に一定の資金運用で果実を特定の非営利目的に利用。連邦または州の認可が必要

必ずしも非営利ではない団体

Bruchteil-gemeinschaft		民法（BGB）第 741、742、747 条	複数が一定資産を持ち寄り、持ち分を明確にして共有し、個々が持ち分を自由に処分出来る
Gesamthandsgemeinshaft		民法（BGB）第 718、719、1419 条	上記の内、個々の持ち分を自由に処分し得ない形式
有限会社 Gesellschaft mit geschränkter Haftung: GmbH		商法 （Handelsgesetzbuch: HGB）	認可された各々の目的を追求する営利法人のひとつ
登録組合 eingtragener Genossenschaft		商法（HGB）	構成員数を限定せず、共同事業によって構成員の収益促進を図る団体：組合名簿に登録

営利的・非営利的に個別に設定される団体

-bund	ドイツ労働総連盟 （Deutscher Gewerkschaftsbund）	基本法（Grundgesetz: GG） 第 9 条（結社の自由）	ドイツの労働組合全体の連合組織
-kammer	商工会議所 （Industrie- und Handelskammer）	商工会議所法	構成員たる事業所の利益促進と、経済全体の利益促進を図る団体

4. まとめ

今回の調査で市民、市民団体、行政、議会関係者、研究者のそれぞれの立場から市民参加について様々な意見を聴取できた。これらをひとくくりにまとめることは非常に難しいことではあるが、これまで見てきたように、60 年代にはじまるドイツの市民参加の取り組みの特徴のひとつは、法定市民参加の充実であろう。またひとつは、市民参加を支える職能の確立を通じた市民参加のプラットフォームの整備であろう。

（1） 法定市民参加の充実：

B プランの草案・原案・最終案を議会において 3 回議決（1、2 回は委員会議決）することを法的に担保し（建設法典と自治体基本条例（シュツットガルト市の場合））、法定市民参加を充実することは、市民参加の根幹をなすものとして欠かすことのできないものであると思われる。

また、これに加えて、住民投票による合意形成の手法は、実践の中で多用されているとはいえないが、決定プロセスの選択肢を増やすことであり、法定市民参加の形式のひとつとして重要な役割を果たしている。

まちづくりにおける情報公開と決定プロセスの透明性は我が国においても今後益々重要なファクターとなると思われるが、一方、議会が最終決定者であり、行政とともに企画・運営

していく自治体の最重要機関であることを明確にしていくことも同様に重要であろう。
尚、近年はドイツは非法定市民参加が益々重要になっている。自治体が B プラン策定に至る前に地区のマスタープランやコンペを用いて、市民に感心を持ってもらうよう働きかけたり、市民と行政の 1 対 1 の構図からインセンティブを用いてデベロッパー、メディア、専門家等の参加を、多面的な展開を試みている。

(2) 市民参加のプラットフォームの整備：
非法定の市民参加を支えるまちづくりのためのプラットフォームは多用な形が望ましいようだ。非営利組織である NPO（ドイツにおける「登録協会」（e.V.））が支える市民の公共への働きかけが益々重要になり、多様な媒体による参加支援のシステム構築と職能の確立が重要になる。この意味において、民間だけではなく、行政の出先機関として市民へのインターフェイス的な存在である区委員会の存在も法定・非法定に関わらず市民参加を支援するプラットフォームとして重要であろう。

抄訳：州自治体法　ほか

■バーデンヴュルテンベルク州自治体法
（Gemeindeordnung für Baden-Württemberg（Gmeindeordnung – BemO））
■バイエルン州自治体法
（Gemeindeordnung für den Freistaat Bayer（Gemeindeordnung-GO））
■シュツットガルト市基本条例
（Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart）
■シュツットガルト市地区委員会業務規定
（Geschäftsordnung für die Bezirksbeiräte（GOB））
■改訂版 地区委員会の業務規定の職務遂行規程
（Neufassung der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung für die Bezirksbeiräte（GOB））
■連邦建設法典（第 214 条）
（Baugesetzbuch）

■バーデンヴュルテンベルク州自治体法
（Gemeindeordnung für Baden-Württemberg（Gmeindeordnung – GemO））

第 20 条 住民への報告
2 項
直接的にその地域や発展にとって意義深く、または、住民の経済的、社会的、文化的豊かさに影響を残しながら関わる、自治体の重要な計画や企画は、住民に可能な限り早期に、基本事項、目標、目的、影響について報告されなければならない。そのために特別の要求がある限り、市民に意見表明の機会が与えられなければならない。これらの市民参加や意見聴取は、それ以外の合法的な規定に影響を与えるものではない。

第 21 条　住民投票並びに住民要求
1 項
議会は構成員の三分の二以上の賛成を持って、自治体に重要な事項を住民が決定することを議決することができる。…
2 項　省略
3 項
自治体に重要な事項について住民が住民投票によって決することを提義することができる（住民要求）。住民要求は、過去 3 年以内に既に住民要求によって行われた住民投票で決定済みの事項を対象としてはならない。住民要求は議会の決定を受けるよう文章で準備され、議会の公告がされた後、4 週間以内に提出されなければならない。住民要求には、決定を促す質問事項、理由、要求項目に掛かる費用を備えていなければならない。少なくとも住民の 15%の署名が必要であるが、自治体（人口）規模によるものを下記に示す：
50,000 人では　3,000 人
50,000ー100,000 人では　6,000 人
100,000ー200,000 人では　12,000 人 200,000 以上では　24,000 人
4 項　省略
5 項　省略
6 項
住民投票で設定された質問について、有権者の 30%以上の投票数があり、かつ投票者の過半数を超えたものが決定される。投票数が同数の場合、「いいえ」と答えた票についても同様に扱われる。要求が過半数を超えることがなかった場合、議会が最終決定を行う。
7 項
住民投票の結果は議会の最終決定として扱われる。この決定は、以後 3 年間に新しい住民投票が行われるまでは変更されない。

8 項
以降詳細は自治体選挙法の規定に従う。

第 23 条　組織
自治体の行政組織は議会と市長である。

第 25 条 構成
1 項
自治体議会は自治体の長を議長として、名誉会員（議員）によって構成される。都市において議員は市議会議員となる。
2 項
議員は以下の数となる。

表-■ 自治体規模と議会定員

人口規模	バーデンヴュルテンベルク州	バイエルン州（参考）
1,000 人未満の自治体では	8 名	8 名
1,000 人以上 2,000 人未満	10 名	12 名
2,000 人以上 3,000 人未満	12 名	14 名
3,000 人以上 5,000 人未満	14 名	16 名
5,000 人以上 10,000 人未満	18 名	20 名
10,000 人以上 20,000 人未満	22 名	24 名
20,000 人以上 30,000 人未満	26 名	30 名
30,000 人以上 50,000 人未満	32 名	40 名
50,000 人以上 150,000 人未満	40 名	44 名
150,000 人以上 400,000 人未満	48 名	50 名
400,000 人以上	60 名	60 名

（バーデンヴュルテンベルク州自治体法第 25 条 1 項、バイエルン州自治体法第 31 条 1 項より）

第 64 条 地区
1 項
自治体基本条例（Hauptsatzung）によって、100,000 人以上の人口規模を持つ自治体、並びに、地域的に分離した地域を持つ自治体は、地区（Gemeindebezirke）を導入することができる。いくつかの地域を集めて、一つの地区とすることができる。
2 項
地区の中に地区委員会を設置することができる。
3 項
地区の中に地域の行政を設置することができる。

第 65 条 地区委員会
1 項
地区委員は、それぞれに定期的な議会選挙の後に、その地域から選出された議員によって、その地区に居住する自治体の被選挙権のある市民に委任される。地区委員の数は自治体基本条例（Hauptsatzung）に規定されている。地区委員の委任に際しては、前の定期選挙で投票の集まった議会を代表する各政党等が獲得した得票数、またそれらが地区において得られた投票数について考慮されなければならない。
2 項
地区委員は、地区に関わる重要な要件について、報告をうけなければならない。地区委員には、さらに、地区の行政に関するすべての要件について助言・忠告する業務がある。議会の委員会で、地区に関わる重要な案件が諮られる場合、地区委員はその委員会委員に代わって、その委員会に出席することができる。この場合、この地区委員は委員会において助言・忠告の立場から発言権を有する。地区委員には、議長を通じて、このような議案に関わる委員会の開催日を知らされなければな

らない。
3 項
地区委員会の議長は（専門）市長もしくは市長に任命された代理者である。1 年間に少なくとも 3 回の地区委員会が開催されなければならない。その他は、協議委員会規定が業務の遂行に適用される。

第 66 条 地区規定（Bezirksverfassung）の
地区規定は、第 8 条 2 項、第 9 条 4 項による了解のもと、期限を決めずに導入される場合、基本条例の改訂により破棄されることがある。但し、早くても、これが導入されてから、次々回の議会の定期選挙においてである。

■バイエルン州自治体法
（Gemeindeordnung für den Freistaat Bayer（Gemeindeordnung-GO））

第 31 条
1 項
市議会は第一市長と市議会議員によって構成される。
2 項
市議会構成員は、名誉職的な地位で、6 年の在任期間をもって、任命される。副市長を含めた構成員の数は以下の通りである。
…中略（議員数表に記載）…
副市長を含む名誉職的な市議会構成員の数は、ニュルンベルク市で 70 名、州都ミュンヘン市で 80 名とする。人口が減少して、現行の人口数が表記のそれぞれのものに満たなくなった自治体の名誉職的な議員の数は、次々回の選挙で、表記の人口数に合わせて減少させられる。
3 項
人口 1 万人未満の自治体では、夫婦、親子、或いは兄弟が同時に市議会議員になれない。このような法律上の家族関係等にある市長と議員の場合は、後者が職を退く。このことは、第一市長の新たな選出においても有効である。複数の議員の場合、より少ない得票数の者が職を退く。同じ得票数の場合は、くじによって決める。

第 60 条 地区（Stadtbezirke）の区分
1 項
100,000 人以上の人口を擁する都市を地区に区分しなければならない。その際、歴史的な背景や名称、並びに、住民や地域経済における特殊性について考慮しなければならない。
2 項
地区の中にその地域に固有の行政業務のため、市議会の地区行政出張所と予備協議のための地区委員会を組織することができる。市議会は地区委員会に案件の最終議決を、全市に関わる考慮のもとに、委譲することができる。100 万人以上の人口規模を持つ都市は地区委員会を設置しなければならない。
3 項
地区委員会が設置される場合、それぞれの地区の中での構成委員は、市議会議員選挙の結果に従ったものでなければならない。地区委員会が市議会から固有の決定権を委譲されている場合、地区委員会の構成員はその地区に居住する市民から、市議会議員の選挙の時に市議会議員と共に選挙で選ばれる。決定権の委譲が市議会議員の在任期間中に行われた場合、その権限委譲と同時に地区委員の選挙を行う。…

■シュツットガルト市基本条例
（Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart）

第 1 条
市行政管理機関は市議会と大市長である。
…中略…

第 9 条 環境・技術専門委員会の業務範囲
…中略…
2 項
環境・技術専門委員会は B プラン策定を議決する権利を有する。同委員会は、B プランの公開縦覧についての議決権を有する。

第 8 章 地区
第 20 条 地区の構成
1 項
中心地区は市中心部を形成している。
それらは以下の 5 地区によって構成され､括弧書きに記されたそれぞれの地域に細分割されている。

…中略…

2 項
以下の 18 の郊外地区によって市郊外部は形成されている。括弧書きに記されたそれぞれの地域に細分割されている。

…後略…

第 21 条 地区委員会
1 項
それぞれの地区に地区委員会が設置される。地区委員会の役割、義務、権利、及び任期については地区委員会業務規定（Geschäftsordnung für die Bezirksbeiräte）第 3 条及び第 7 条とバーデンヴュルテンベルク州自治体法（GemO）第 17 条 1 項から 3 項、並びに第 18 条に規定されている。
2 項
すべての地区委員は、その土地の事情に通じた、政党あるいは地域を代表する市民で構成されている。地区委員は名誉職を共に遂行できる資格があり（州自治体法第 15 条）、毎回の市議会選挙の後に、新しく任命される。すべての地区委員会に対して、一人の代表的な外国人党員が投票権のないまま任命される。
3 項
…中略…

5 項
通常の代表的な委員による地区委員会委員の数は、毎回の市議会選挙の直前の地区の住民人口によって決められる。委員数は州自治体法第 25 条 2 項に示された自治体人口に照らして、それぞれに規定された数の 1/2 をあてる。
6 項
地区委員会の議席は、通常の市議会選挙において、市議会の代表的な有権者同盟（政党を含む）が得た、その地区内における得票の占めた割合に従って分配される。…

■シュツットガルト市地区委員会業務規定
（Geschäftsordnung für die Bezirksbeiräte）

第 3 条 地区委員の業務
1 項
地区委員は、地区に関する、重要な自治の事柄を、適切な時期に知らされなければならない（州自

治体法第 65 条 2 項の 1)。地区に係わる、重要な自治の事柄についての市議会の議案は、市議会、あるいは専門審議会での取り扱い前に、地区委員にもたらされなければならない。重要な事柄として、地区の境界領域近辺での事柄がある。
2 項
地区委員は、地区にとって意義のある、自治に関するすべての事柄についての議案や提案を、行政に対して提出する権利を有する。行政はこれに対して、2 ヶ月以内に意見表明しなければならない。
3 項
地区委員会はその他、行政出張所、あるいは市長秘書課の長に、重要な事柄について、忠告・助言する業務を有する。または、青少年や安全委員会、並びに市の長老会議による市民参加形態の枠の中で持ち込まれた、地域の要望を把握する業務を有する。
4 項
州自治体法（Gemeindordnung für Baden-Württemberg）第 65 条 2 項の 1 から派生する課題を、統一的に掌握するために、業務のあらゆる範囲における重要な事柄を、別添の職務遂行規定に例示した。3 項にある、市長秘書課への忠告・助言業務には、議員を介さずに、大市長あるいは彼によって任命された秘書科職員の、いわゆる訓令事項を解決しなければならないような事柄に及ぶものがある。
この協力体制と地区委員会参加の取り扱いは、別添の職務遂行規定に規定されている。但し、それらは大市長の本来の直属権の中で、それぞれの要件に適宜対応している。

第 7 条 地区委員会からの退会
1 項
地区委員の名誉職としての活動は、本人の死亡以外に、任期満了、被選挙権の喪失、またはその地区からの移動によって終了する。もし地区委員が、自治体法第 16 条 1 項による重大な理由で退会を要求されれば、この地区委員の名誉職としての活動の任は取り消される。
2 項
地区委員会構成員は、その職を辞した後、市長の要請があれば、それまで職において取り扱った業務に関する資料のすべてを返還しなければならない。その遺族及び相続人についても同様の義務が生ずる。

■改訂版 地区委員会の業務規定の職務遂行規程
（Neufassung der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung für die Bezirksbeiräte（GOB））
シュツットガルト市地区委員会業務規定第 3 条に向けて
3 項
建設法典による F プランおよび条例（特に B プラン、保存条例、ザニエルンク条例）の計画案が地区にかかってきた場合の変更、補足、あるいは破棄に関する事項。

■建設法典
（Baugesetzbuch）

第 214 条　F プランと条例（B プラン）策定における規定についての瑕疵に関して注意すべきこと
1 項
この法典に定める経緯および形式に関する規定において瑕疵が発生した場合、F プランと B プランの法的効力について、以下にあげる場合についてのみ注意を払われなければならない：
1. 市民と公的関係機関の参加に関する第 3 条 2 項および 3 項並びに第 4 条、第 4a 条、第 13 条、第 22 条 9 項の 2、第 34 条 5 項の 1 および第 35 条 6 項の 5 の規定に関して瑕疵がある場合。…以下省略

Ⅱ　フランスの都市計画文書及び整備事業計画の手続きにおける市民参加の仕組みについて

千葉大学大学院自然科学研究科博士課程後期　河原田千鶴子
千葉大学工学部都市環境システム学科助教授　宮脇勝

目次：

1　はじめに

2　土地占用計画 POS から都市計画ローカルプラン PLU へ
(1) 法的背景
(2) PLU の新しい内容
(3) PLU の策定・承認プロセス
(4) PLU の策定に介入する関係者
(5) 市民参加の手続きの強化

3　大規模な整備事業計画における市民参加の仕組み

4　まとめ

参考引用文献

1　はじめに

フランスでは2000年12月13日、都市政策の根本的な改革を行うことを目的として「都市連帯と都市リニューアルに関する法律」: SRU 法 (la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain)が、設備・交通・住宅・観光・海洋省において制定され、都市計画法典の全般的な改正が行われた。理由の一つには、都市圏における市街化の拡張を促進する道具であった70ー80年代の土地利用に関する都市計画文書(「基本計画SD」le Schéma Directeur、「土地占用計画POS」le Plan d'Occupation des Sols）が現代の市街化の拡張を抑制する傾向には適応しなくなっていたことが挙げられる。また、この法律の制定は1999年6月の国土の整備開発に関するヴォアネ法（環境省）及び同年7月の市町村間協力に関するシュヴェヌマン法（内務省）の延長上にあると言われており、これら三つの法律は国土整備見直しのための重要な道具となっている。さらに、2003年7月2日には「都市計画と住宅の法律」: UH 法(la loi d'Urbanisme et Habitat)により SRU 法の最新の改正が行われている。特に、現代のフランスにおいて住民参加の手続きを明確化することは、これらの法整備を行う重要な動機の一つとなっている。フランスの都市計画文書または整備事業計画の策定過程の最終段階に来て、訴訟により承認に至らなかった計画は数多い。この様な経験から環境法典（環境省）では「市民の情報と参加(Information et Participation des Citoyens)」というタイトルで環境に影響を与える可能性のある工事を伴う計画における市民参加の手続きを定義している。

一方、地域の民主制に関する都市政策について、2002年2月27日の「地域民主主義法(la loi de démocratie de proximité)」は内務省において地方分権に関する法律の改正として制定される。この法律は参加型民主主義及び代表制民主主義に関わる権限委譲の拡大を目的とし、地方議員が有効に権限を行使するだけではなく、住民による地域活動への参加を可能にするための条文を含んでいる。

この様に、フランスではここ5年くらいの間に広域都市圏における土地利用計画を含む都市計画文書及び整備事業計画の一斉見直しを図ったといえる。特に、計画案の策定過程における市民参加の手続きの強化は、将来の都市政策において理想的な関係者間の合意形成を促し、手続きの簡潔化を図るためのものであると言える。

これらの法整備の中で共通の概念として注目すべきキーワードは、国際的な重要価値ともなっている「持続可能な開発」、「連帯性と混合性」、「民主主義と地方分権」である。

そこで、この報告書ではこれらのキーワードを念頭にフランスの市町村における都市計画文書の策定と承認のプロセス及びその手続きに関わる市民参加の仕組みについて報告する。また、日本において1992年より行われているいくつかの法改正により議論がなされている都市計画決定における市民参加の手続きの改善に寄与することを目的としている。

2　土地占用計画 POS から都市計画ローカルプラン PLU へ

(1) 法的背景

1967年制定の「土地基本法」は都市計画文書の必要性を市町村だけではなく都市圏におけるスケールを対象にしていた。住民の生活圏は住宅、職場、交通等を理由に市町村間に広がって行ったからである。そこで策定されたのが、都市圏広域のための「都市整備基本計画 SDAU (le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme)」、市町村レベルの POS、都市整備事業としての「協議整備区域 ZAC (la Zone d'Aménagement Concerté)」である。1967年から1983年に掛けて、国と地方自治体は共同で都市計画文書の策定を行っていたが、1983年1月7日「市町村、県、州、国の間における権限委譲に関する法律」によりこの様な都市計画文書の

策定及び承認は地方自治体の主導で行われることになる。この法律の改正により SDAU は都市圏に限らず農村部を含む地域の土地利用を規制する「基本計画 SD」へと変更になった。

その後、1985 年 7 月 18 日制定の「整備方針の定義及び活用に関する法律」により整備事業における計画の策定及び承認も地方自治体の責任の元で行われることになった。

現在まで、フランス全土では約 16,000 の POS が承認されている。これは全市町村約 36,700 に対し半数近い市町村には POS があるということになる。しかしながら POS では特に公共空間の整備について言及されておらず、ZAC など区域単位における整備事業を行う場合には「区域整備計画 PAZ (Plan d'Aménagement de Zone)」を策定しなければならなかった。これは一つの市町村にいくつもの規則が併設することにより整合性を保つための手続きが複雑になり、合理性に欠けているとされた。そこで、一つの市町村の全域（「保全改善計画 PSMV」が適用されている地区を除く）に一つの規則を伴う都市計画文書を策定することとなり PAZ は廃止された。この新しい都市計画文書、「都市計画ローカルプラン PLU (le Plan Local d'Urbanisme) 」は土地利用の規制だけではなく、地区の整備についての権限も持つ。

広域における土地利用計画 SD はより戦略的で多岐にわたる分野において一貫性をもたせる広域行政計画として「広域統合計画 SCOT(le Schéma de Cohérence Territoriale)」として生まれ変わる。

(2) PLU の新しい内容

SRU 法による改正で PLU に新しく導入されることとなった文書の中で重要なのは、「整備と持続可能な開発プロジェクト PADD (le Projet d'Aménagement et de Développement Durable)」である。PADD は市民に向けた、市町村の都市政策における意向を説明するものである。市町村の要求に応じて以下のような具体的な整備事業計画を定めることができる。(都市計画法典規則 R.123-3、以下都計規則と略す)

① 中心市街地の保全対策、その開発または新設
② 街区及び地区の再構築または改修に関する整備事業計画、街区や建物の不衛生対策、再構築、改修工事
③ 保存、変更または建設すべき道路、歩行者専用道路、サイクリングロード、公共空間、公共施設の特徴と取り扱い方
④ 地区の多様な商業施設の保全を保証する整備事業計画
⑤ 都市の入り口に関する整備事業計画
⑥ 景観保全のための対策

PADD は PLU の一部であり、簡潔で指導書的な文書でなければならず市町村の都市政策の方針がスキームにより明確にされる。例えば道路計画であるとか公園計画、中心市街地の扱い方など、あくまでも方針として計画の大枠をテーマ別に文章と図版で表現することになっている。

具体的な事例として図-1 は、ル・アーブル市の PADD の「テーマ別政策全体図」である。各テーマは凡例に示されており、上から順に以下の様になっている。

- 大規模な緑地空間の保護（林森、公園等）
- 海辺の特徴の明確化（海岸整備、ドックの改善、水上スポーツの発展）
- 中心市街地の活性化（商業・文化・レジャー施設及び住宅地区の強化）

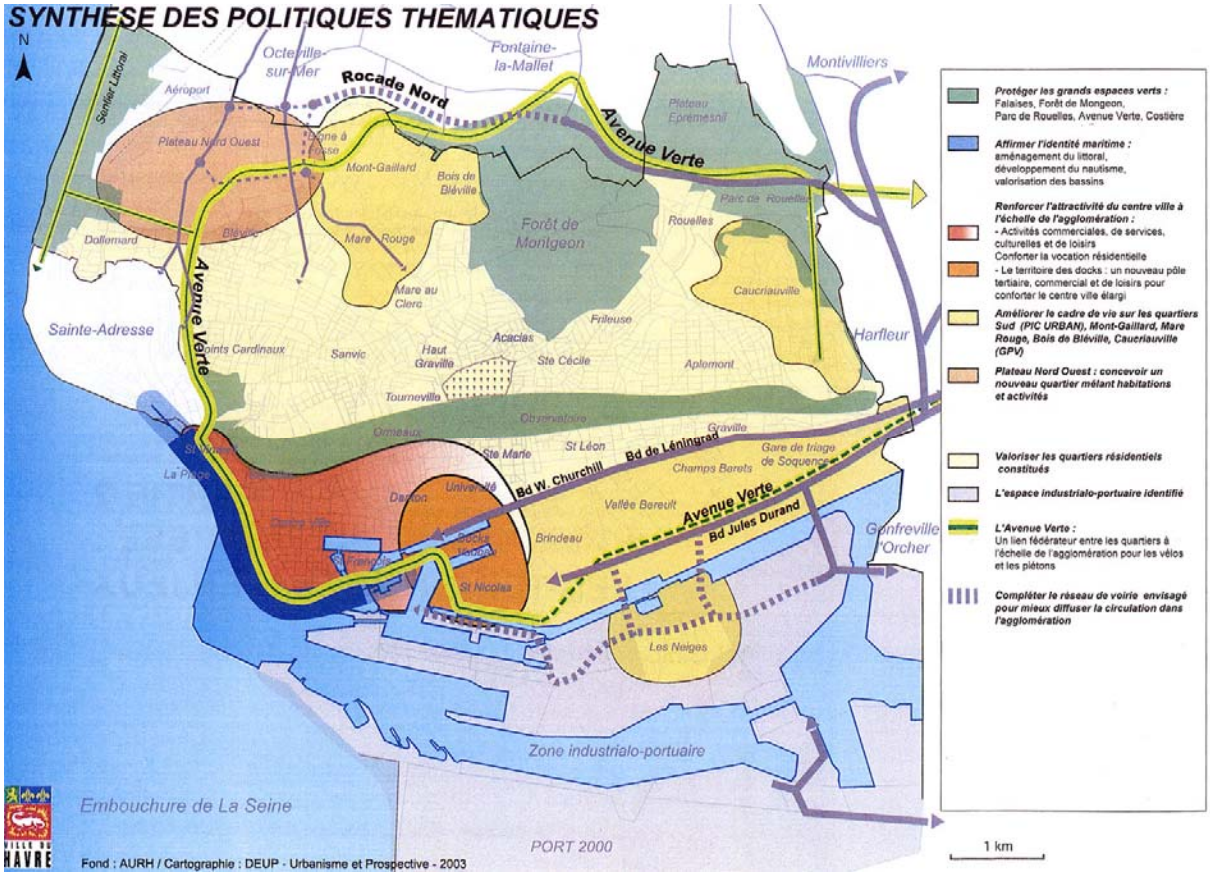


図-1 ル・アーブル市の PADD、 テーマ別の政策図　出典：ル・アーブル市都市計画調査局（2003 年）

- ドック地区の第三次産業新設
- 南部地区の生活の質の改善
- 北西地区における混合用途（住宅と産業）の開発構想
- 既存の住宅地区の改善
- 港湾地区の特徴付け
- グリーン・アヴェニューの建設
- 都市圏への道路網の整備

PADD は建築許可への拘束力はないが、市町村が行う計画を拘束する。もし市町村がこの PADD の方針と違うことを行いたい場合は計画そのものの改正という重要な手続きを行わなければならない。

この様に POS から一新した PLU の内容は以下の通りである。

① 「説明報告書」：市町村の診断、環境分析を含む
② 「PADD」：市町村のプロジェクトを表現する簡潔で指導的な文書
③ 「整備方針」：地区別の方針が記される任意の文書
④ 「規則とその図版」：計画は条文と「一致」しなければならない
⑤ 付録文書

2003 年の UH 法により、③の「整備方針」が新しく PLU の内容として付け加えられたが（都市計画法典 L.123-1 条 2、3 項）、これは市町村全体の大枠なプロジ

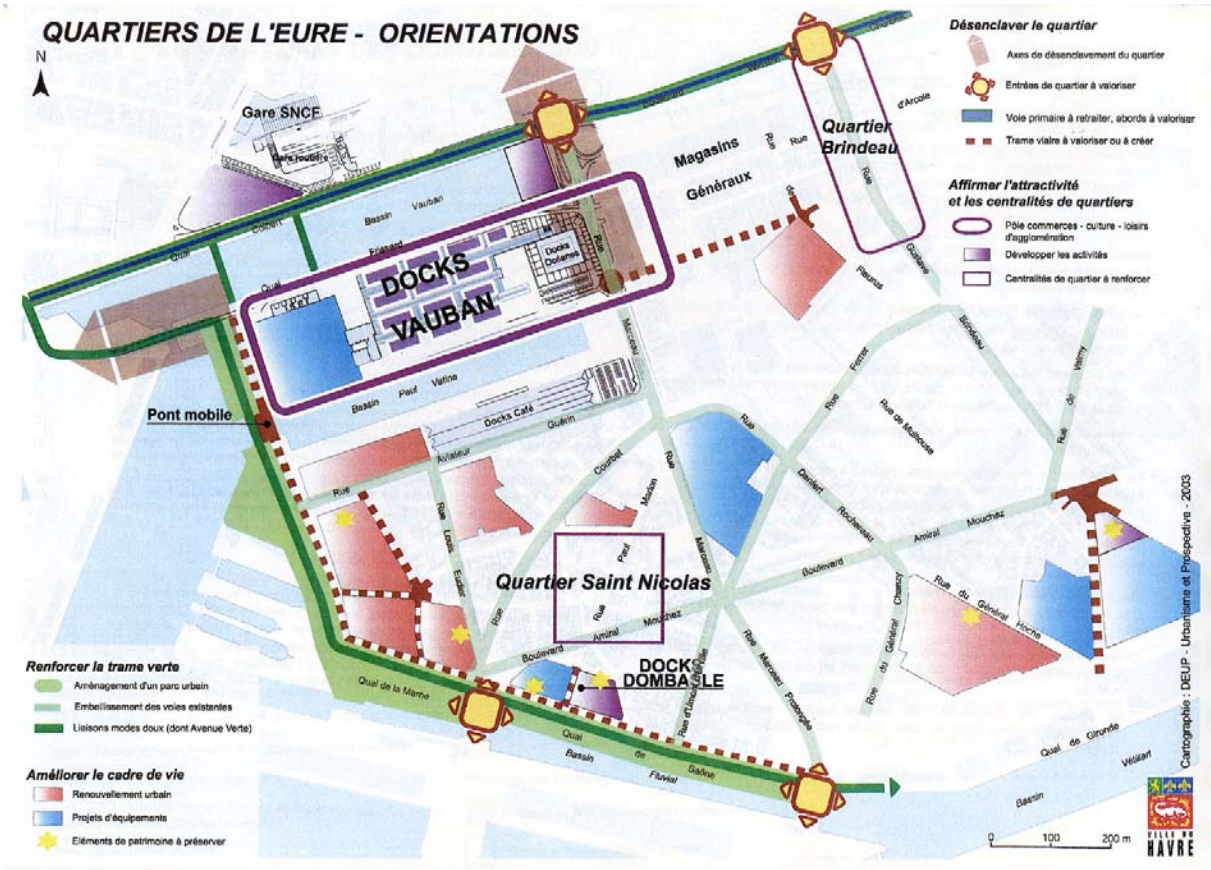


図-2　ル・アーブル市ルール地区(Quartier de l'Eure)の整備方針　出典：ル・アーブル市都市計画調査局（2003 年）

ェクトを作成する PADD に対して、改善、改修、再構築、整備が必要とされる地区においてズームアップされたプロジェクトを表現するものである。この「整備方針」の作成は市町村の自由である。しかし、具体的に決定された建設または整備事業計画は、その地区において「整備方針」の考え方に「適合」しなければならない。例えば、市町村が市街化予定区域において将来的に道路の建設を予定するとしたら、そのための建設予定地として正確な位置を示し、道路用地の確保までする必要はない。ただし、道路建設を行うという意思表示として凡例に従った目印を記入することになる。この様な手法により、この地区は柔軟性をもって構成されることができる。

一方、地域別の「整備方針」の例として、図-2 にル・アーブル市の港湾工業地区であるルール地区(Quartier de l'Eure)を示す。

この地区では以下の 4 つの整備方針が挙げられている。

- 隣接地区からの孤立を避けるため、道路や公共交通機関による連結を図る
- 地区の特徴と中心性の確立
- スローライフ、緑地計画の促進
- 都市再生、施設建設、建築遺産の保全などによる生活の質の改善

一方、PLU の規則はゾーニングにより区分され、各区域(Zone)ごとに土地利用規制、高さ規制、土地占有率 COS (Coefficient d'Occupation des Sols)等が設定されている。都計規則 R.123-5ー8 条は市街地区域(Zone U)、市街化予定区域(Zone AU)、農業区域(Zone A)、自然・

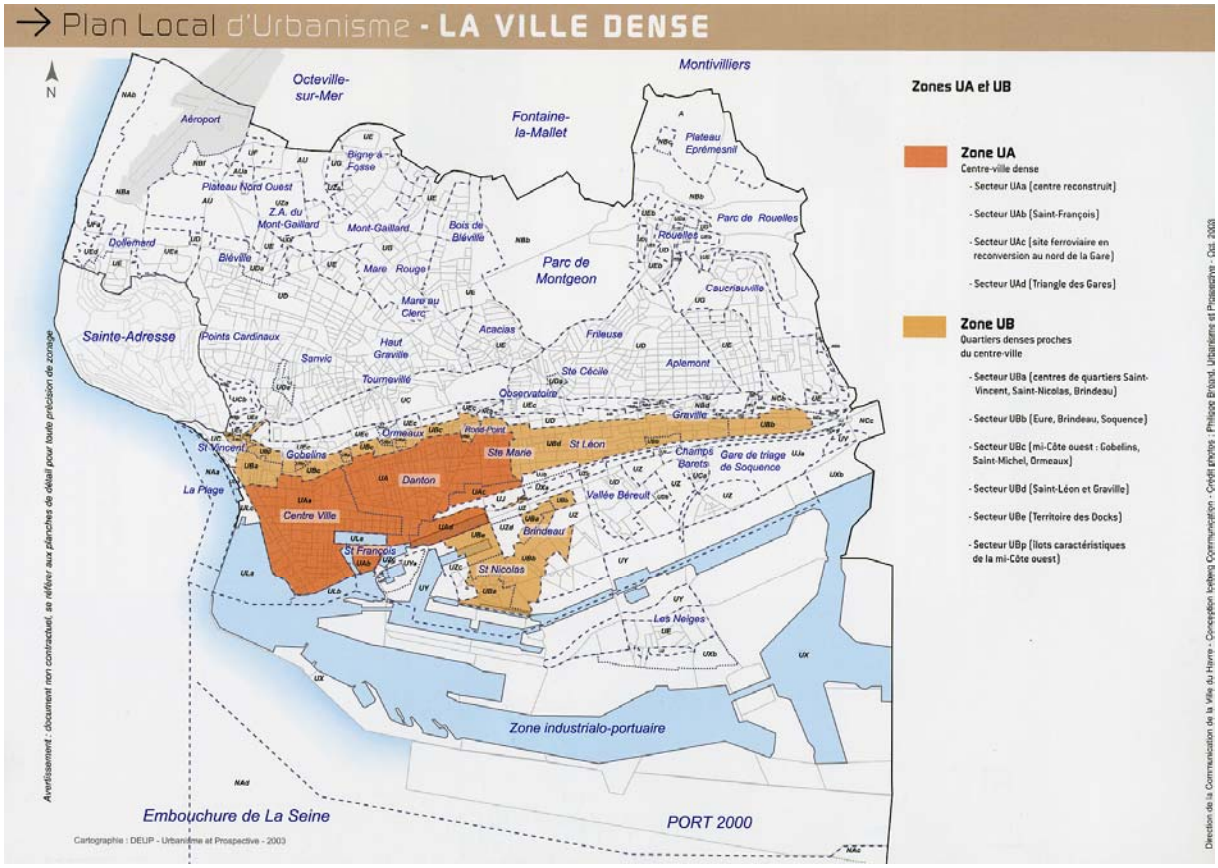


図-3　ル・アーブル市 PLU のゾーニング図、中心市街地(UA)と高密度な周辺地区(UB)
出典:ル・アーブル市都市計画調査局（2003 年）

森林区域(Zone N)の 4 種類の区域をそれぞれ定義している。これに基づき各市町村は独自の区域とその規則を作成する。図-3 はル・アーブル市の市街化区域(Zone U)のうち中心市街地(UA)と高密度な周辺地区(UB)を表しているゾーニング図である。このゾーニング図と規則が書かれている文書を参照すると、各地区で決められている規制がどのようなものかが分かるようになっている。

この様な PLU の内容の中で、PADD 及び規則に対して、住民は初期案の策定期間中継続的に情報の公開の要請を行ったり、意見を述べたりすることができる。また、計画案が決定した後も承認へ至る間に意見提出の機会が設けられている。これについては、2-(5)で詳しく述べる。

(3) PLU の策定・承認プロセス

SRU 法により PLU において市町村としてのスケールを考慮した策定プロセスは以下のように明確にされた。

① 市町村の議員主導
② 住民や各種団体との協議の方式の決定
③ 公的機関との協議
④ 県知事による情報提供（可能な限り継続する）及び議員と国による調査
⑤ 環境の現状分析

⑥ PADD の作成及びそれに関する討論会
⑦ 住民や各種団体との協議のまとめ
⑧ 初期案の決定
⑨ 公開意見調査
⑩ 国による合法性の検査及び不測の訴訟後の計画の承認

これらの手続きの中で POS から変更された項目は、②住民協議の方式の決定とこれに伴う⑦住民協議のまとめの導入と⑥PADD の作成及びそれに関する討論会の導入である。これらは都市計画文書の策定過程における市民参加を強化するための仕組みであるといえる。また、SRU 法以前は③公的機関との協議の開催が義務付られていたが、PLU ではあくまでも市町村の自由とされている。この住民協議はワーキンググループとしてテーマ別にそれぞれの専門家等と協議を行うものであるが、各関係者が計画に対してより独立した立場となるための措置であるとされている。
図-4 に都市計画法典 L.123-6ーL.123-12 及び環境法典の公開意見調査に関する条文に基づく PLU の策定と承認プロセスを示す。

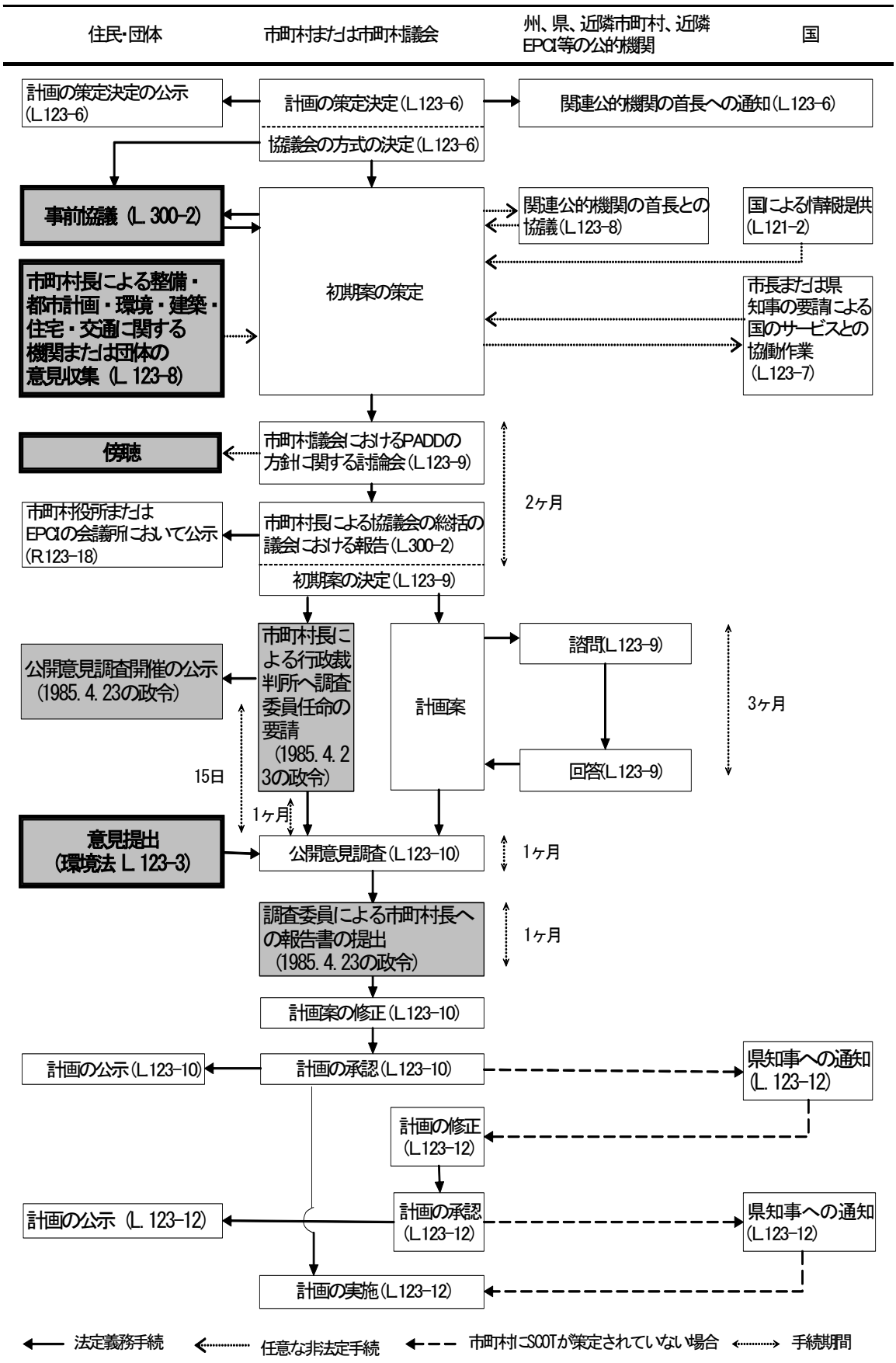
(4) PLU の策定に介入する関係者

市町村(la commune)：
市町村は、変わらず都市計画文書策定及び承認の行政基盤である。1983 年 1 月 7 日の権限委譲に関する法律は、地方議員にこのような責任を与えたが、策定の手続きにおいて国の代表としての県知事の介入がしばしば行われる。

県知事(le Préfet de département)：
フランスにおける州知事や県知事は地方自治体において選出される州や県における議員ではなく、政府の代表として州や県の省庁の出先機関を取りまとめる役割を担う。
図-4 を見ると、PLU では初期案の策定中に「国による情報提供（都市計画法典 L.121-2 条）」と「国との協働作業（都市計画法典 L.123-7 条）」が可能であることがわかる。PLU の策定決定がされた後に市町村は各公的機関へ通知を行うが、県知事はその通知を受けた後、策定期間中（時期は決められていないが通常 PADD に関する討論会の前まで）に「国による情報提供」を行う権限を持つ。これはフランスの多くの市町村がそうであるが（フランスの全市町村の内 90%が人口 5,000 人以下である）、小規模な市町村において特に環境や自然災害など国土の利害に関する情報を国が提供するというものである。国が国土の整備に関するアドバイザー的な立場になる。また「国との協働作業」において国は市町村が国土整備の原則を守っているかどうかについて言及をすることはあるが基本的に意見交換の形式を取り、公式的なものではない。これは市町村長令または県知事の要請により行うことが可能である。
PLU の策定過程にある市町村に広域計画である SCOT が適用されていない場合、PLU 承認の後に県知事へ通知が行われ、特に上位計画との適合性における最終検討が行われる。これにより、必要な修正が行われ再び承認され、公示される。県知事は法律の適用における保証人の様なものとして策定過程に介入するといえる。

公的機関(l'etablissement public)：
PLU の策定過程において市町村と協議を行い、諮問された計画案に対し回答する公的機関とは、州議会議長、県議会議長、都市交通機関長、市町村連合協力機関 EPCI の首長（当該

図-4. PLU の策定と承認プロセス　出典：筆者作成



市町村が SCOT 適用範囲に含まれる場合)、州立自然公園管理機関・商工会議所・職業会議所・農業会議所において権限のある代表者、沿岸部市町村長、都市圏共同体長、近隣の EPCI 長、近隣市町村長またはその代表者のことである（都市計画法典 L.123-8 条)。市町村連合協力機関 EPCI とはシュベヌマン法で定義されており、EPCI として集約された市町村は人口規模別により次の様に区分される。「市町村共同体 CC (Communauté de Commune)」(5 万人未満)、「中規模都市圏共同体 CA (Communauté d'Agglomération)」（5 万人以上 50 万人未満)、「大規模都市圏共同 CU (Communauté Urbaine)」（50 万人以上)。

これらの EPCI はそれぞれ独自の財源を持つことから、広域開発のための財政管理を含む総合的な整備計画の実現を可能にしている。この EPCI は広域計画 SCOT の策定主体となることができる。

公認の非営利社団（l'association アソシアシオン）：

フランスにおけるアソシアシオンの存在はとても古い。1789 年のフランス大革命を境に抑圧されていた市民集団、政治結社、労働結社等が顕在化し始める。以来、フランスでは伝統的に同業者集団や労働者の集会、結社等が組織されてきたといえる。1900 年には 45 000 の組合や団体が存在し、1901 年に初めてアソシアシオンに関する法律が制定される。

PLU の策定過程においては都市計画法典 L.123-8 条において、アソシアシオンは市町村に対し計画の説明を要請し、それに対する意見を述べることができる。

市町村によっては初期案の策定中に継続的に地区の住民団体により協議の要請があったという。

住民(les habitants)：

内務省では「住民」と「市民 (le public)」を次の様に定義している。「住民」とは市町村に居住し税金を納めている人々のことを言い、「市民」とはもっと大きく捉え、集合体として議員や各種団体などのことを言う。

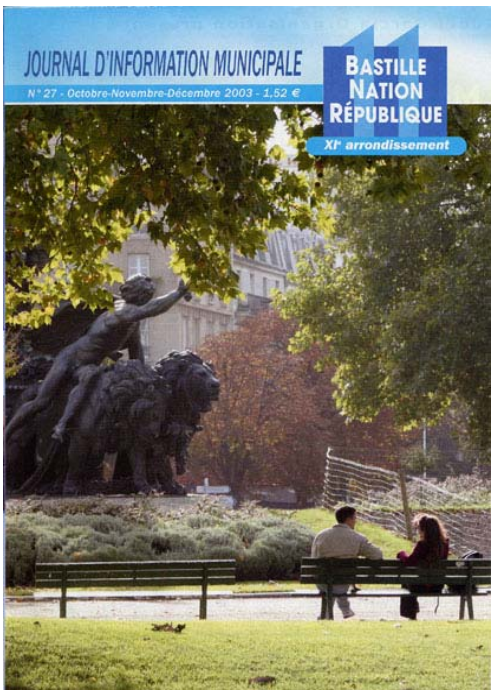


図-5 パリ市 11 区の広報誌に掲載された地区評議会に関する記事　出典：パリ市 11 区役所(2003 年)

①策定期間内の初期段階において行われる住民協議、②計画初期案の決定前に行われる PADD に関する討論会の傍聴、③公開意見調査における意見の提出等、POS と比べると PLU における住民の計画策定に関する情報の収集及び意見提出の機会は増えている。

(5) PLU の策定過程における市民参加の手続きの強化

地区評議会(le conseil de quartier) :

2002 年 2 月 27 日制定の「地域民主主義法」により、人口 80,000 人以上の市町村では地区評議会の設立が義務づけられている。地区数は市町村長がその数を決定することができるが、市町村全域をカバーしなければならない。地区評議会は諮問機関であり決定権を持たない。地区評議会に関する条文の目的は住民が地区の整備や環境に関する討論に興味を持ち参加することである。現在までの地方分権の制度は議員に対しての権限委譲（代表民主制）であり、市民や住民に対したもの（参加型民主制）ではないと言われはじめたことが設立の背景である。

実際に人口 80,000 人以上の市町村では、PLU の策定過程における市民参加の手続きにおいて地区評議会として会合を開き計画の説明会や意見交換の場として活用されている例もある。

図-5 はパリ市 11 区の住民全員の郵便ポストに配布される広報誌である。11 区内における生活の質向上のための整備計画に関する記事等が掲載されている。図右側は「地域民主主義 (Démocratie locale)」というタイトルで、11 区内だけでも 5 つある地区評議会の紹介をしている記事である。

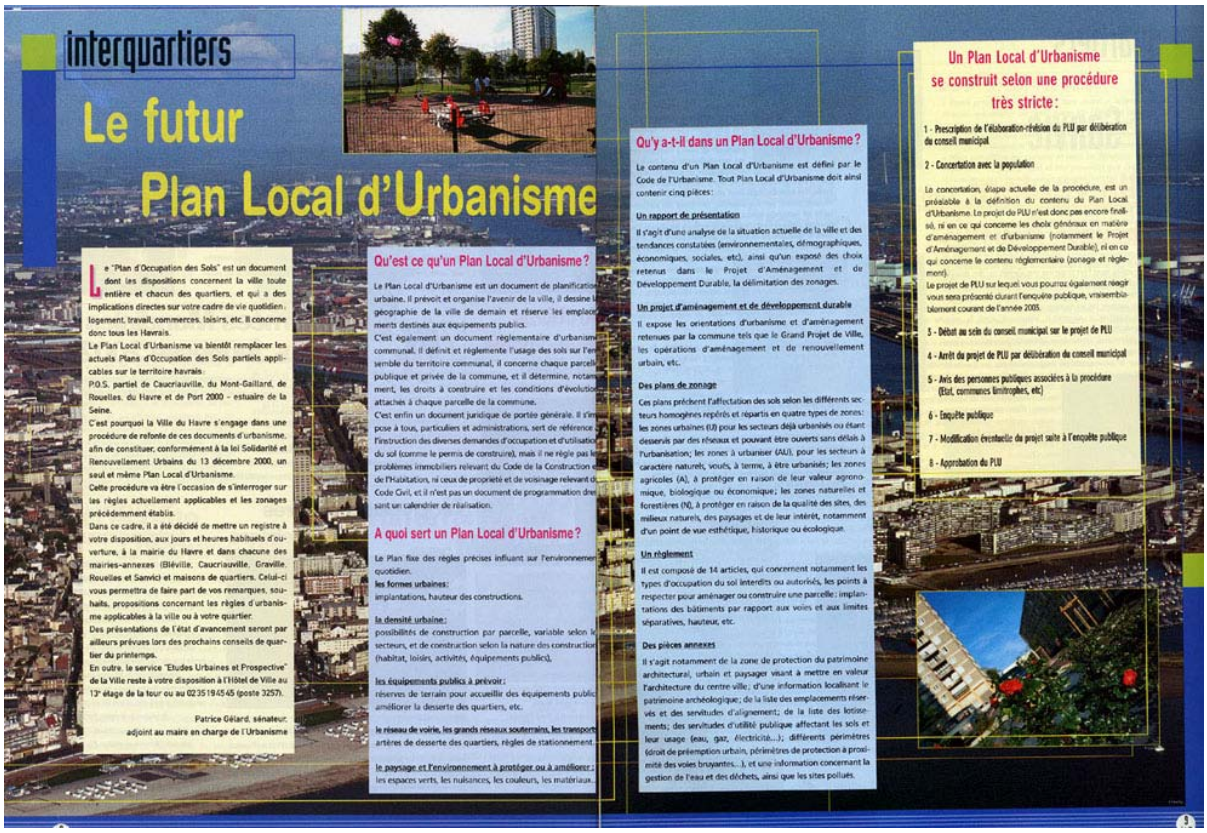
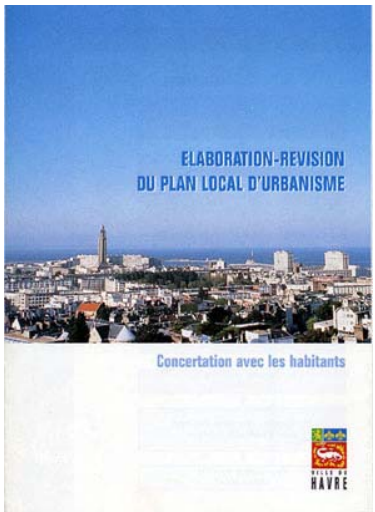


図-6 ル・アーブル市発行の広報誌「オセアンヌ」に掲載された PLU に関するインフォメーション記事(2002 年)



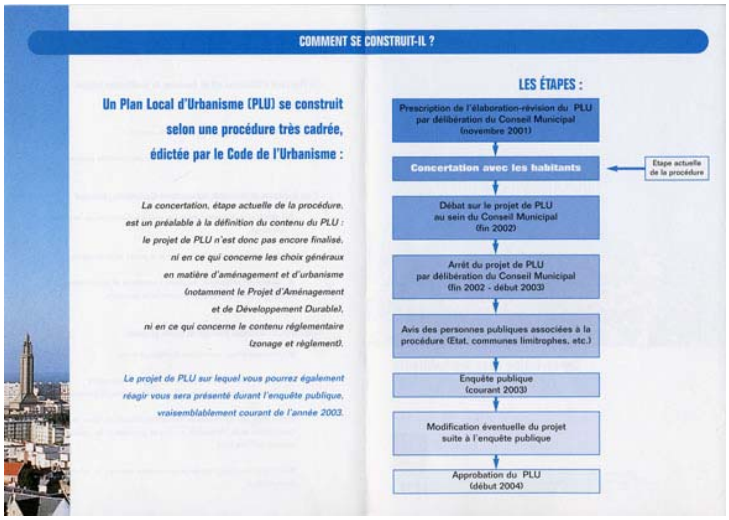


図-7　ル・アーブル市発行の住民協議用の冊子(2002 年)

住民協議(la concertation)：

住民等との協議会に関する都市計画法典 L.300-2 条は、前述の 1985 年 7 月 18 日の「整備方針の定義及び活用に関する法律」により都市計画法典に導入される。SRU 法により大幅な改正となるが、特に広域計画 SCOT と PLU において義務付けられることになる。SCOT、PLU 及び ZAC 等の整備事業計画の策定の初期段階において市町村議会は住民、地域の各種団体（アソシアシオン）、農業関係者等との協議会について開催の目的と方法を決定し、告示しなければならない（都市計画法典 L.123-6 条）。また、2003 年の UH 法では市町村による住民協議の方法の自由採択による決定を遵守する義務が加えられている。具体的には、まず市民への情報提供として PLU について広報誌やインターネットのホームページ等へ掲載を行ったり、役所に掲示したりする。それから、各地区別の集会の場となっている地区評議会を開催し、説明会を行う例が見られる。この様な場では質疑応答、意見収集等が可能であるが、その方法や回数は市町村によって様々である。

図-6 はル・アーブル市広域圏に関する情報誌「オセアンヌ(Océane)」に掲載された、PLU 作成に関する記事である。図-7 も同様にル・アーブル市で行われた住民や各種団体との協議会の時に配布された冊子である。ここでは簡潔に PLU の策定と承認のプロセスやゾーニングと規則について説明がされている。

また、パリ市やリヨン市の様に行政区分としての区が存在する大規模な都市では、地区評議会で挙がった意見を区のミーティングにおいて検討するという手法が採られている。

図-8 はパリ市 13 区の区役所において 2004 年 3 月 30 日に行われた PLU に関する住民協議の様子である。パリ市の助役や職員、13 区の区長及び区議会議員によるパリ市全体の PADD、規則及びゾーニングの説明や 13 区内における保存すべき建造物の提示の後、約 1 時間半に及ぶ質疑応答が行われた。その内容は個人的な利害に関することから景観保全に関すること等多岐に渡った。

PADD に関する討論会(le débat sur l'orientation de PADD)：

市町村議会において、遅くても PLU の初期案検討の 2 ヶ月前に PADD の基本方針に関する討論会が行われる。PLU 改正の場合は、この討論会は改正時に行われる（都市計画法典 L.123-9

条 1 項)。

この討論会の手法は通常行われる予算審議会に習っており、整備における大方針をより明確にするために行われるものである。従って、形式としては代表民主制による市民参加の仕組みであるといえる。また、市町村によっては、市民はこの討論会を傍聴をすることができる。

図-8 パリ市 13 区役所で行われた PLU に関する住民協議の模様

公開意見調査(l'enquête publique)：

公開意見調査とは「公共または民間による整備、建設、土木工事の実施に当たり、これらが環境に影響を与える可能性がある場合に行われる（環境法典 L.123-1 条 1 項）公式的な市民参加の仕組みである。

この公開意見調査は元々一般の権利として土地収用法において定められていたが、1983 年 7 月 12 日の「民主化と環境保全に関する法律（ブルシャドゥー法)」において定義付けられた。この法律は 2000 年に廃止となり、公開意見調査に関する条文は環境法典に吸収されることとなる。

PLU の策定手続きに関して、公開意見調査は都市計画法典 L.123-10 条 1 項において定義されているが、その詳しい手続きは環境法典の規則の部に国務院の政令として規定されている。図-4 にあるように、PLU の初期案が市町村議会によって議決されると公開意見調査開催の準備が始まる。調査開催の運営は市町村主導で行われるが、調査の取りまとめは調査委員が行う。

県知事が任命していた調査委員は、1999 年 1 月 1 日より整備や工事の事業主（PLU 策定の場合は市町村）に対する無関係性を保証するために裁判権限を持つ、行政裁判所の所長により任命されることになる。行政裁判所長は県別の「調査委員適性リスト」を所有しており、そこから任命する。通常、県設備局 DDE の退職者や学識者が任命されることが多い。

公開意見調査の公示は開催の 15 日前までに行い、2 種類の地方紙に掲載されなければならない（1985 年 4 月 23 日の政令 12 条）。また、公開意見調査は 1 ヶ月間開催され、役所のホール及び各地区の会議場等に PLU の計画案が展示され、住民や各種団体は記帳し意見の提出を行う。

公開調査開催時には県知事が初期案に対して答申した意見書、地域の診断・分析、計画の説明文書、PADD、新旧の規則などが縦覧される。

また、図-9 はリヨン市 2 区の区役所で開催された ZAC 策定に関する公開意見調査で、調査委員が市民に対して計画の説明をする場所の様子である。計画の展示と意見の記帳以外に、会議室などに調査委員が待機し、市民からの説明要請があればそれに答えなければならない。（1977 年 9 月 21 日の政令）リヨン市では公開意見調査が開催されている期間中に調査委員は 3 人で交代しながら毎週 3 日間市民のために待機していた。

調査期間が終了すると、調査委員は記帳の内容をまとめ、結論を「好ましい」、「条件付きで好ましい」、「好ましくない」という形で表し報告書として市町村長に提出する。この報告書は調査終了日から 1 年間縦覧される。

図-9 リヨン市 2 区の区役所における ZAC 策定の公開意見調査

3　大規模な整備事業計画における市民参加の仕組み

環境法典における市民参加の仕組みは、公開意見調査以外に「公開協議(Débat Public)」が定義されている（環境法典 L.121-1ー15 条）。

公開協議及び公開協議国家委員会 CNDP は 1995 年 2 月 2 日の法律により初めて定義される。これはカナダのケベックにおける公聴会のシステムを基に取り入れられたものである。1997 年以降、フランス政府は私有権を守ることを保証してきたこれまでの条文が時代に適応しなくなっているとし、自然資源、環境、健康などの視点から、公共空間の保護など公益性をより優先して行かなければならないという意向を表明してきた。しかしながら、現在まで、フランスでは公益性のある大規模な整備事業計画の手続きにおいて市民は最終段階までその内容を知らされなかったのである。そのために無効になるプロジェクトも少なくなかった。

従って、2002 年 2 月 27 日の地域民主主義法では、大規模な整備事業計画の初期段階において様々な機関や各種団体の参加を促している。さらに公開協議国家委員会 CNDP の制度も強化される。この委員会の目的は、プロジェクトの説明をするだけではなく住民とのコミュニケーションを図ることであるとされている。

公開協議を行わなければならない大規模な整備事業計画は主にインフラ工事に関するものとなっている。公私を問わない事業主体はある一定の工事費を超える規模の工事を実施する場合には公開協議国家委員会 CNDP に公開協議の開催を付託する（環境法典 L.121-8-I 条）。また、工事の規模により事業主はプロジェクトの公示を行うに止まり、各種団体または地方自治体に公開協議の開催を付託することができる（環境法典 L.121-8-II 条）。これらの工事の種類及び工事費の基準値は 2002 年 10 月 22 日の政令「公開協議及び公開協議国家委員会 CNDP の組織」の第 1 条に定義されている。以下に上記の政令に基づいた工事の種類を示す。

① a)高速道路、片側 2 車線で中央分離帯により分割されている道路の建設、b)既存の道路の拡張工事、c)鉄道の建設、d)航行可能な通路の建設
② 飛行場の滑走路の建設
③ 港湾建設
④ 電線の設置工事
⑤ 天然ガスのパイプライン建設
⑥ 石油パイプライン建設
⑦ 原子力に関する基地の建設
⑧ 水力発電ダムの建設
⑨ 河川の水質転換機
⑩ 文化、スポーツ、科学、観光施設
⑪ 工業施設

例えば、上記①a にある様な高速道路の工事の場合、工事費が 3 億ユーロ以上、または道路の長さが 40km 以上の場合には環境法典 L.121-8-I 条にある様に、事業主は公開協議国家委員会 CNDP に公開協議の開催を付託しなければならない。また、工事費が 1 億 5 千万ユーロ以上または道路の長さが 20km 以上の場合には環境法典 L.121-8-II 条にある様にプロジェクトの特徴と目的を公示をする。

公開協議国家委員会 CNDP は環境法典 L.121-3ー7 条においてメンバーの構成とその機能について定義されている。上記に示す様な工事を実施する際、環境法典において規定されている条件に基づいて公開協議が開催される場合、都市計画法典 L.300-2 条で規定されている住民協議は行わない（環境法典 L.121-2 条）。これは一つの計画の策定過程において、同じ手続きを二度行わないということである。

4 まとめ

近年におけるフランスの法改正を紐解いて見ると、国は地方分権、権限委譲に伴う市政への市民参加を促していることがわかる。都市計画文書や整備事業計画を策定する際に行政と市民の合意形成を図ることが重要であるとする考えは、時代的に適切な都市政策を持続させて行くことができるという意志の表れであろう。

新しい都市計画文書である PLU において PADD はマスタープランとして導入される。これは、都市における機能の混合性を明確にし、生活の質を改善するために有効な道具の一つであるといえる。この様な都市計画の道具を利用しながら、自分の住む地区の環境を知り、維

持して行くべきであると、それ故に参加は大事であるということを国は呼びかけているようにも見える。

フランスでは都市計画制度上において市民参加の手続きを徹底させ、今まさに各市町村で実行されている時期に当たる。しかし、その成果がでるのはもう少し先のことであろう。今後も引き続きその動向に注目する必要性があると思われる。

参考引用文献：

1) 設備・交通・住宅・観光・海洋省発行情報誌(2001) : “La politique de la France en matière d’urbanisme” p.12, DGUHC

2) コリン・コバヤシ編著(2003) :「市民のアソシエーション−フランス NPO 法 100 年」pp.30〜31 太田出版

3) le Code de l’urbanisme (2004) Dalloz

4) le Code de l’environnement (2004) Dalloz

5) Ministère de l’équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer(2003.8) “Loi Urbanisme & Habitat, volet urbanisme - service après vote” http://www.urbanisme.équipement.gouv.fr/actu/uh/uh.htm(2003.11.30)

6) 河原田千鶴子、宮脇勝(2003.9):「フランスにおける『まとまりのある広域計画 SCOT』に関する一考察−SCOT の策定と承認プロセスに着目して−」日本建築学会大会学術講演梗概集（東海）pp.143〜144

7) 河原田千鶴子、宮脇勝(2003.4):「フランスにおける都市連帯と都市リニューアルに関する法律（SRU 法）の一考察−都市計画法典、ヴォアネ法、シュベヌマン法、SRU 法の関連性に着目して−」日本都市計画学会、都市計画報告集

8) 河原田千鶴子、宮脇勝(2003.3):「フランスにおける持続可能な開発と都市計画法」2002 年度関東支部研究発表会、日本建築学会関東支部

9) Jacquot H., Piret F.(2002.10): Droit de l’urbanisme, Dalloz

10) Gérard P. (2002.3): Pratique du droit de l’urbanisme, Eyrolles

11) 山口俊夫(2002.3):「フランス法辞典」東京大学出版会

12) 鈴木隆(2001.1) :日仏工業技術 47/01「フランスの建築都市計画」特集号、「フランスの都市計画制度における土地利用の計画と規制」、pp.8〜13 日仏工業技術会

13) 鈴木隆(1998.5):小林重敬編、計画システム研究会著「協議型まちづくり−公民・民間企業・市民のパートナーシップ＆ネゴシエーション−」第 4 章フランス−地方分権と協議整備区域 ZAC−pp.115〜162、学芸出版社第 1 版第 5 刷

14) 鈴木隆(1994):「近代都市計画 100 年」第 1 章「近代都市計画のあゆみ−フランス」pp.96〜97

15) 吉田克己、原田純孝、鈴木隆(1993):「現代の都市法」第 2 部「フランス−I 総論−都市法の論理と歴史的展開、II 都市計画システムとその主体、IV 都市整備のシステム」pp.165〜221、pp.237〜256、東京大学出版会

16) 原田純孝(2003) :原田純孝、大村謙二郎編「現代都市法の新展開−持続可能な都市発展と住民参加−ドイツ。フランス」第 2 部−第 1 章「フランス都市法の新展開：連帯と参加のある持続可能な都市再生」pp.103〜129、東京大学社会学研究室シリーズ No.16

Ⅲ　イギリス都市計画における市民参加の方法

千葉大学工学部都市環境システム学科助教授　村木美貴

0.　はじめに　(2)

1.　イギリス都市計画の枠組み　(3)
1-1　デベロップメント・プラン　(3)
1-2　デベロップメント・プラン策定における上位計画との関係　(4)

2.　上位計画にみる市民参加の方法　(5)
2-1　デベロップメント・プラン策定における市民参加　(5)
2-2　個別開発規制での市民参加方法　(6)
補節　計画審査庁とインスペクター制度　(9)

3.　都市計画における市民参加の実際　(10)
3-1　デベロップメント・プラン策定における市民参加のあり方　(10)
3-2　個別開発での市民参加の実際　(11)
3-3　市民を支える専門家組織　(14)

おわりに　(16)

※本稿は 2004 年３月にご提出いただいたものである。

０．はじめに

イギリス都市計画の特徴は、周知の通り「デベロップメント・プラン–計画許可制度」により、個別に計画をコントロールすることである。開発行為の判断基準となるデベロップメント・プランの策定方法（プロセス）については、中央政府の指導書の中で明確に手順が定められているものの、地方自治体の裁量性が広く認められている。こうした都市計画を実行するための、もう一つの特徴は「専門家」が中心になって進めていることだろう。それは、都市計画を運用する基礎自治体の都市計画課において、都市計画教育を受けた認定都市計画士が数多く存在し、専門職としての都市計画が実現している。ゾーニングと異なる裁量性の上に開発行為の是非が一つ一つ問われる仕組みであるからこそ、専門家の下支えが重要となっているのである。

また、デベロップメント・プランには市民参加が広く行われている。ただし、サッチャー政権以降、策定期間の長期化が広く討議されるようになっている。中央政府指導書に従った都市計画手続き、そこでは、市民へのアカウンタビリティを大切にすればする程、計画策定には時間がかかる。参加者が多い自治体ほど、計画には多くの時間がかかることから、個別自治体により大きな開きがある。

近年、我が国でも都市計画における市民参加のあり方が広く議論されるようになった。しかし、そこでは出された意見の取り扱い、参加自体の方法、住民以外の参加の少なさ、または機会のなさといった問題が山積みの状況にある。策定時間を守りつつ、十分な市民参加を行う、我が国の都市計画手続き、とりわけ市民の関わる都市計画を考えるにあたり、参考にすべきことがある。

こうした背景を踏まえ、本稿では、都市計画の基本文書としてのデベロップメント・プラン策定における市民参加のあり方と、個別事業での市民参加のあり方の二つの側面から、都市計画における市民参加について明らかにしたい。

１．イギリス都市計画の枠組み

1-1　デベロップメント・プラン

イギリス都市計画の特徴は、全ての計開発を「デベロップメント・プラン–計画許可制度」で都市計画部局がコントロールすることにある。「開発」とはイギリスではその意味が広い。都市・農村計画法によれば、開発とは（1）地中、地表、地上もしくは地下における建築、土木、採鉱その他の工事の実施（operational development）、または（2）建物その他の土地の用途の重大な変更（change of use）のいずれかと定義されている（都市農村計画法第 55 条 1 項）。つまり、開発は、必ずしも新規開発のみならず用途の転換も含んでおり、従って用途転換には「計画許可」が必要となる。

デベロップメント・プランとは、都市計画の基本文書のことを意味する。デベロップメント・プランには、ストラクチャー・プラン（県レベルの自治体の策定する広域計画）、ローカル・プラン（市町村レベルの自治体の策定する計画）、ユニタリー・デベロップメント・プラン（ストラクチャー・プランとローカル・プランを合体させたもの、UDP）、採掘ローカル・プラン、廃棄物ローカル・プランの 5 種類が存在する。

ここで、土地利用に関連して前者 3 つの内容を簡単に説明しておきたい。ストラクチャー・プランは 15 年先の都市圏全体の将来像を描くもので、二層制の地方制度を持つ非大都市圏で、上位自治体であるカウンティによって策定される。広域都市圏全体の将来像が示される。ストラクチャー・プランは、広域計画であることから、全体地域の詳細な付図、詳細な計画は示されていない。付図もあくまでも都市圏全体としてのイメージを示すものに留まっている（図 1-1）。

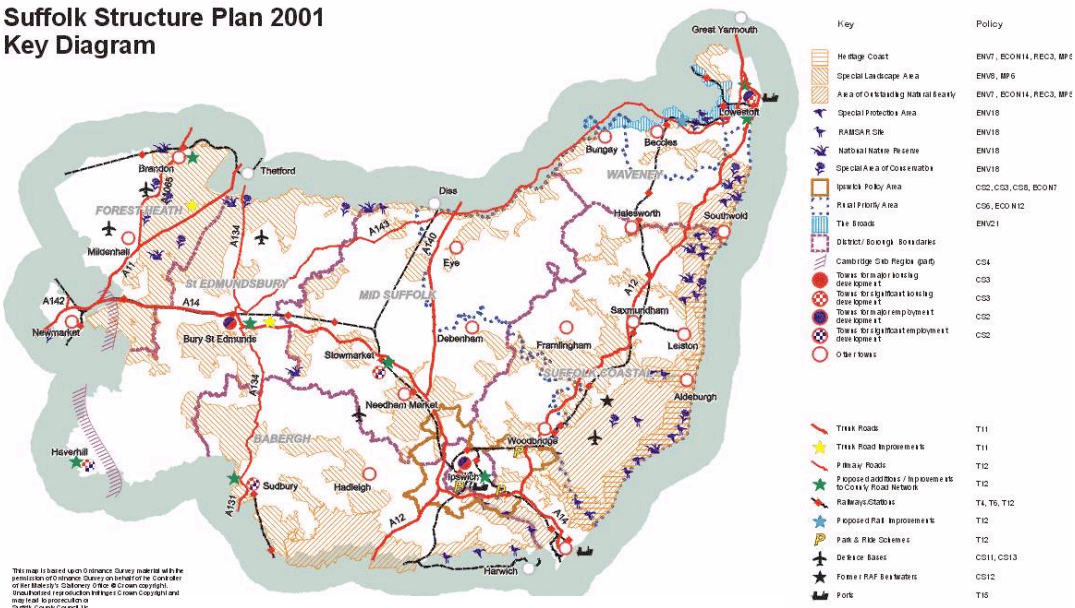


図 1-1　ストラクチャープランのキーダイアグラム

資料）Suffolk Structure Plan

ローカル・プランは非大都市圏における下位自治体であるディストリクトが策定するデベロップメント・プランである。ストラクチャー・プランの戦略方針をさらにブレイクダウンした内容

となっており、交通、住宅、環境、商業、観光、中心市街地といったように、計画内容別に政策が提示されている。その計画期間は10年間である。ローカル・プランの付図はストラクチャー・プランと異なり、自治体区域地図の上に詳細に描かれる。たとえば、どこが小売り・商業地区かが明確にわかるように示されている（図1-2）。

さらにUDPは大都市圏の一層制自治体で策定されるデベロップメント・プランであり、ストラクチャー・プランとローカル・プランの2つを束ねたものという役割を担う。文書の1部がストラクチャー・プラン、文書の2部がローカル・プランの役割を担う。付図はローカル・プラン同様の形式で構成される。

こうした計画をもとに開発申請は許可、条件付き、不許可の判断がなされるが、用途は、イギリスでもきわめて詳細に決められており、用途クラス令（Use Class）という名称で説明されている（表1-1）。

表は、現在の用途クラス令を示したものであるが、各クラスから他クラスへの用途転換は、開発とみなされて、計画申請の必要性が生じる。

1-2　デベロップメント・プラン策定における上位計画との関係

次に、デベロップメント・プラン策定における上位計画との関係を示しておきたい。イギリスでは基礎自治体の裁量性が広く認められているものの、中央集権型都市計画とも言える仕組みで計画策定が進められている。近年、デベロップメント・プランの策定方法の簡素化、地方分権

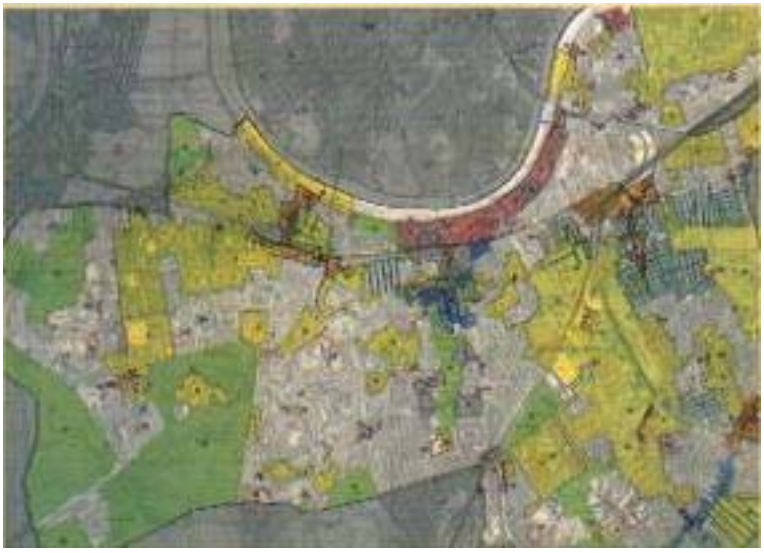


図1-2　ワンズワース区のプロポーザルマップ

表1　用途クラス令

A1		店舗
	(a)	暖かい食品を除く財を販売する小売店舗
	(b)	郵便局
	(c)	チケット販売、旅行代理店
	(d)	サンドイッチその他の冷たい食品を販売する店舗
	(e)	理髪理容店
	(f)	葬儀業営業所
	(g)	販売ディスプレイ店
	(h)	一般家庭用各種レンタル業店舗
	(i)	クリーニング
	(j)	クリーニング、修理代理店
A2		金融・専門サービスオフィス
	(a)	金融業オフィス
	(b)	専門サービスオフィス（医療を除く）
	(c)	その他のサービスオフィス
A3		飲食店
B1		事務所（環境への悪影響がなく、住宅地でも可能な用途）
	(a)	A2以外の用途で利用されているオフィス
	(b)	研究開発目的の事業所
	(c)	その他の一般事務所
B2		B1以外の一般産業用事業所
B8		流通・倉庫
C1		ホテル
C2		宿泊施設を備えた公共・公益施設（病院、養育施設、学校寮など）
C3		住宅
	(a)	単身もしくは同居家族によって使用されている住宅
	(b)	6人までで1世帯としてしようされている住宅
D1		宿泊施設を兼ね備えない公共・公益施設
	(a)	診療所
	(b)	託児所
	(c)	教育機関
	(d)	芸術作品展示場
	(e)	美術館・博物館
	(f)	図書館
	(g)	公共ホール・展示ホール
	(h)	宗教施設
D2		レジャー
	(a)	映画館
	(b)	コンサートホール
	(c)	ビンゴホール、カジノ
	(d)	ダンスホール
	(e)	プール、スケートリンク、体育館、屋内・屋外スポーツ施設

化が進められているものの、そのあり方は過渡期にある。

デベロップメント・プランの策定には、中央政府発行の通達（Circular)、各種外ガイダンス（PPG: Planning Policy Guidance Note、RPG: Regional Planning Guidance Note、MPG: Minerals Planning Guidance Note）の 3 種類のガイダンスで指導してきた。現在、これに MMG(Marine and Minerals Guidance）が加わった。2003 年現在、25 の PPG、8 の RPG、15 の MPG、1 つの MMG が存在する。こうしたガイダンスを国が提示したのは、①中央政府の権力を地方自治体に提示すること、②中央と地方自治体との関係を明確に示すこと、③地方の問題に関係なく、中央政府の方針を提示させることができるというアドバンテージがあったためと言われている（Cullingworth B. & Nadin V., 1997)。ところで、省庁再編や計画システムの見直しに伴い、これらの各種ガイダンスも大きな変化が見られる。特に地方別の RPG の数は減少しつつあり、中央政府からより地方に計画策定や役割が委譲される傾向にある。イングランドの土地利用計画は、策定プロセスの簡素化、地方への権限委譲をめぐり、大きく変化してきているおり、今後、PPG から PPS(Planning Policy Statement)と変更し、地方自治体の裁量をより認める方向にある。

これらの中央政府発行の各種ガイダンスを受けて、デベロップメント・プランの策定は行われる。

表＊ 政府発行のPPGとRPG

PPG1	政策全般と原則
PPG2	グリーンベルト
PPG3	住宅
PPG4	小規模産業・商業開発
PPG5	簡易計画ゾーン
PPG6	タウンセンターと小売り開発
PPG7	地方
PPG8	テレコミュニケーション
PPG9	自然保全
PPG10	計画と廃棄物管理
PPG11	広域計画
PPG12	デベロップメントプラン
PPG13	交通
PPG14	開発不適地における開発
PPG15	計画と歴史的環境
PPG16	考古学と都市計画
PPG17	体育施設とレクリエーション
PPG18	計画規制の実施
PPG19	屋外広告規制
PPG20	沿岸計画
PPG21	観光
PPG22	エネルギーの再利用
PPG23	都市計画と公害規制
PPG24	都市計画と騒音
PPG25	開発と洪水の危険性
RPG1	北東部
RPG6	2016年に向けた東アングリア
RPG8	東ミッドランド
RPG9	南東部
RPG10	南西部
RPG11	西ミッドランド
RPG12	ヨークシャーとハンバーサイド
RPG13	北西部

２．上位計画にみる市民参加の方法

2-1　デベロップメント・プラン策定における市民参加

デベロップメント・プランの策定手順は、法律・規則で基本的な手順が定められており、その詳細は PPG12 で指導されている。それは、図 2-１に示したように、事前調査、協議段階、縦覧段階（以下、デポジット段階)、公開審問会、レポートの作成、デポジット案の修正、最終調整、採択の順に進行する。このほとんどの段階で協議が行われると見ることができるが、自治体の外側との積極的な協議という観点から見ると、特に協議段階、デポジット段階での参加が大きい。

まず、協議段階では、隣接する自治体、環境大臣、交通大臣、環境団体、イングリッシュヘリテージ等との協議が要求される。さらに、市民参加の必要性が中央政府から指導されており、地域ニュース、折り込み広告、インターネット等を用いて周知活動が行われる。また、自治体は協議者を特定したリストを作成し、これらの人との報告・協議を行っている。

さらに、正式縦覧段階であるデポジット段階に進むと、広く市民参加が行われる。市民はプランを見た上で、意見書を提出する。提出された意見のうち反対意見は、自治体との協議を経て、合意に至らないものが公開審問会で取り扱われる。

この公開審問会に、デベロップメント・プラン策定プロセスにおける大きな特徴がある。それ

は、市民意見がインスペクター（審問官）という第三者の公平な視点で取り扱われることにある（補説において詳述）。各意見は、最終的にインスペクターのまとめるレポートの中で判断されることから、この段階では自治体と外の団体との協議は存在しない。しかしながら、協議を経て合意に至らない意見が第三者の手に委ねられていることから、協議という手段を保証する仕組みがインスペクターの果たす役割と見ることができよう。

以上、イギリス都市計画のプラン策定システムは、システマティックに決められており、市民参加機会が保証され、意見の取り扱いも厳格に行われていることがわかる。

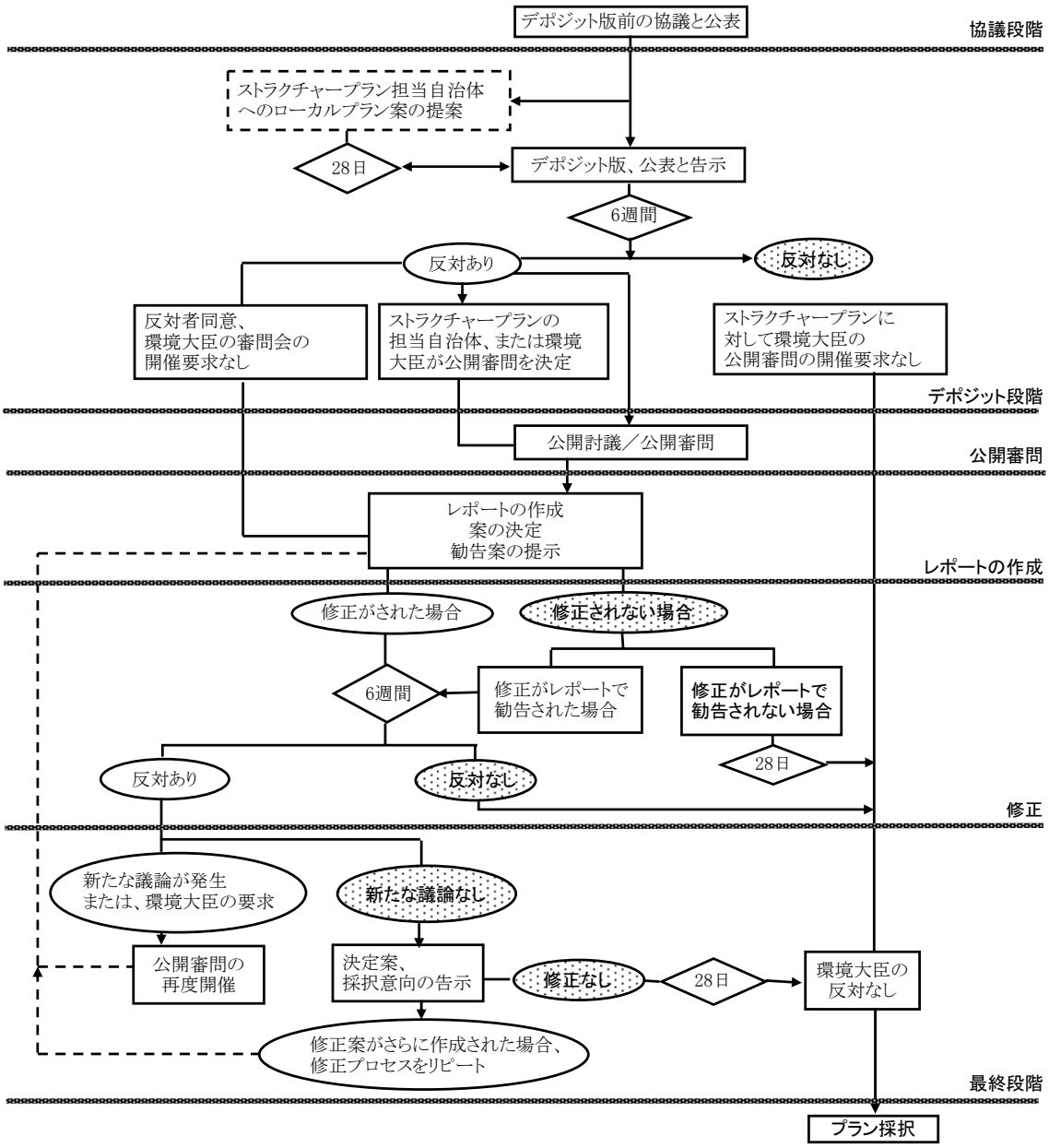


図 2-1　デベロップメント・プランの策定プロセス

2-2　個別開発規制での市民参加方法

デベロップメント・プラン策定プロセスについて明らかになったところで、次に、個別開発規制での市民参加のあり方について明らかにしたい。

図 2-2　開発コントロールのプロセス

前述したとおり、イギリスにおける「開発」の意味合いは広い。「開発」を行う場合、計画申請者が当該敷地の属する自治体都市計画部局に計画申請を行う。これは、デベロップメント・プランを元に審査される。許可、条件付き許可、不許可の 3 種類で決定される。さらに、計画協定[1]と呼ばれる計画申請者と自治体とのネゴシエーションに基づく許可（106 条合意）も存在する。これまでのところ、計画申請については、申請を受けてから決定にかかるまでのプロセスの長期化が問題視されてきた。中央政府は、現在、8 週間以内に計画判断を行うことが目標値として中央政府から提示されており、1999 年の段階では、80%が達成したことが報告されている。

計画審査の取り扱い手順について説明しておきたい。計画申請を取り扱う地方自治体は、計画の取り扱いに関するガイドを作成することとされている。多くの計画申請は、通常、事前協議から開始する。申請に必要な事項が明記されているのか、確認することが行われる。次に、申請を受領すると、申請料が発生する。これについては料金がいくらかを行政側が提示することが求められている。計画審査以外に、建物基準をなどの他の基準の遵守が求められる。協議では、国と地域の政策との整合性、以前行われた計画審査、敷地チェックが行われる。都市計画部局は、計画決定のためのレポートを作成し、計画審査の決定を行う都市計画委員会のための資料とする。通常、都市計画部局の作成されたレポートに従った計画決定が行われる。都市計画委員会での結果は、計画申請者に文書で通知され、不服な場合、アピールという段階に進む。

市民参加という観点でこのプロセスをみると、①公開、②協議、③不服申し立ての 3 つが存在する。

まず、①公開では、敷地での情報告示、新聞での広告、近隣への文書送付が行われる。この段階で、開発に関心のある市民がコメントを寄せることが可能となる。当該自治体が教会区などの規模の場合、計画申請のリストが、図書館、公民館等の公的場所に掲示されるケースもある。通常、公開から協議までの期間が 21 日のため、この期間に反対をする場合、計画内容のチェックが必要となる。

②協議は、正式な市民参加機会となる。とりわけ計画に対して反対意見を提示する場合、自治体の都市計画担当者との意見交換、ここでの計画の詳細把握、都市計画委員会に議員が参加していることから、議員へのコンタクト等を行う方法がある。決められた 14 日間に計画に反対する場合は、自治体に判定表明の手紙を送付する。

イングランドにおけるアピールの状況

Number/*per cent*

Year	受付	引き下げ	決定	許可 数	許可 *割合*
1992/93	17,959	2,762	17,832	5,979	*33.5*
1993/94	14,979	1,832	14,113	4,975	*35.3*
1994/95	14,651	1,611	12,236	4,138	*33.8*
1995/96	14,653	1,811	11,214	3,753	*33.5*
1996/97	13,767	2,110	12,029	4,210	*35.0*
1997/98	14,182	2,246	13,051	4,685	*35.9*
1998/99	14,385	1,965	12,991	4,561	*35.1*
1999/00	14,273	1,795	12,575	4,545	*36.1*
2000/01	15,359	1,748	12,939	4,525	*35.0*
2001/02	16,776	1,506	13,539	4,893	*36.1*
2002/03 [2]	18,554	1,662	15,021	5,471	*36.1*

1 Appeals to the Secretary of State under the provisions of sections 78(i) and 78(ii) of the Town and Country Planning Act 1990
2 There were 8,417 cases on hand at 31 March 2002
Source : http://www.planning-inspectorate.gov.uk/pins/reports/stat_report_02-03/stats_02_03_04.htm on 24 November 2003

[1] 中井検裕（1994）計画協定によるネゴシエーション型まちづくり、小林重敬編「協議型まちづくり」に詳しい。

③アピールは、当該開発が不許可となった場合、その是非を判断するために行われる。それ以前の公開と異なる点として、アピール自体の情報が公に発表されないということがある。ただし、公開段階で当該開発に対して反対意見を表明している人・団体に対して、その案件がアピールされたことが知らされる。ここで審議される計画案件に対しても、意見書を提示することができる。

いずれの場合においても、個別計画への反対は、それがどのような悪影響をあたえるのかを明確に説明することが求められる。また、開発の妥当性は「デベロップメント・プラン」を元に審議されることから、市民も意見の提示に対して、当該敷地の開発に関連した都市計画を知る必要性がある。そのためにも、デベロップメント・プラン策定プロセスでの市民参加も重要になってくるのである。

（補節）　計画審査庁とインスペクター制度

計画審査庁（The Planning Inspectorate）は、現在では、DTLR（Department of Transport, Local Government and the Regions）副首相府（ODPM: Office of the Deputy Prime Minister）、ウェールズ議会の3者との協定を結び、当該官庁関連の審査を行っている。多くの業務は、開発計画プロセス、施行アピール、デベロップメント・プランへの公開審問会がある。その他、強制収用、歴史的建造物、高速道路など様々なケースを取り扱っている。

表 2-1　インスペクターの専門性の実際

建築士	49
化学者	1
シビック・デザイン	10
エンジニア	41
都市計画士	245
弁護士	28
鑑定士	25
合計	399

2003年現在、計画審査庁は399人のインスペクターを抱えている。インスペクターの経歴は、都市計画、建築、法律、エンジニアなどの専門（認定された）を持ち、公開審問会の運営しうる自信と風格が要求される（表2-1）。うち、王立都市計画家メンバーは、298人を占めることから、75%が都市計画を専門としているものと理解できる。勤務体系は、在宅勤務をベースにし、特定の審問会時に自宅からの出張という形態をとっている。

計画審査庁によれば、インスペクターに望まれる資質として、素質、判断力、経験、コミュニケーション、管理力、総合力という6つの基準が示されている。各基準で求められる資質は以下の通りである。

A　素質（公平性、尊敬される資質、信頼、コントロール能力、同僚との関係構築　等）
B　判断力（分析・論理に基づく論証、異なる情報下での分析力、問題解決能力、判断経験、望ましい情報収集力、決定力　等）
C　経験（専門能力、専門・特定問題の引用、専門能力の維持、国の施策・法体系の理解　等）
D　コミュニケーション（様々な事象に耳を傾けることができる、必要に応じた質問ができる、文法が正しく、誤字のないこと、正しい英語ができること、簡潔に話し・書けること
E　管理力（新しいものを学ぶためのやる気、ストレスへの対処ができる、専門力を高めるための努力をする、孤独な環境にも耐える、敷地探索が可能　等）
F　総合力（目的認識力、インスペクターの果たす役割の認識度、ビジネス計画の理解度、資金の価値、会議運営能力　等）

３．都市計画における市民参加の実際

次に、イギリス都市計画における市民参加の実際について明らかにしたい。

3-1　デベロップメント・プラン策定における市民参加のあり方

まず、イギリス都市計画の基本文書であるデベロップメント・プラン策定プロセスでの市民参加の実際をみたい。

(1) 参加主体

プラン策定への参加者であるが、住民に限らず、企業、隣接自治体、中央政府までもが含まれる。開発圧力の高いロンドン都心区では、個人の意見以上に、企業、とりわけ不動産業からの意見が多いという特徴がある（中井・村木、1998)。ただし、必ずしも住民がプランに関心を持っていないということではなく、居住者組合、団地組合などを通して意見が提出されている場合が多数見受けられる。こうした参加の実態は、都心自治体に限ったことではなく、全ての自治体を通して同じ傾向が見られる。

また、市民と自治体との協議が意見書の提出に始まることから考えれば、意見の表明が大きな意味を持つ。企業はコンサルタントを雇い、自己の開発に不利な方針への意見書をまとめることができるが、居住者などの一般市民はいかに対応しているのだろうか。そこで、デベロップメント・プラン策定における参加への支援を見ると、広域圏と地域を対象にした二つの支援が確認された。

それは、第一に、プランニング・エイドなどのロンドン全域を対象としたボランタリーセクターの存在がある。ここでは、ボランティアの専門家ネットワークが、意見書の書き方に不慣れな市民の相談に乗ることで、プラン策定への市民参加を支援している。

第二に、地域のアメニティ・ソサエティの存在がある。こうした団体は必ずしも全ての自治体に存在している訳ではないが、自治体の環境、開発政策、案件のチェックを行っている。従って、プランの策定段階では、これらの団体自体が地域の見地から意見書を書く一方で、地域の住民団体、団地組合の相談を受けて、書き方などの面で意見書提出への支援を行っている。こうしたアメニティ・ソサエティについては、3-3 で詳述する。

(2) 意見取り扱いの実際

ここで、市民意見がどのように取り扱われるのか、その実際について説明しておきたい。

ここでは、都心部ウェストミンスター区で多くの議論となった政策を例に説明する。この方針は、シティの周囲の CAZ と呼ばれる都市活動の中心地（CBD と考えれば良い）の土地利用に関する方針である。この地域は、ロンドン 32 自治体とシティの間で、極めて多様な機能で形成されるべきことが合意されている。このため、CAZ では、異なる用途を実現させるためのルールが必要になっている。

さて、ここで最も多く意見が集中した方針の内容についてみてみよう。

「CAZ におけるオフィス開発でオフィス床面積の増加につながる場合、地域の機能、敷地、建物、その他の方針との関係から以下の施設の必要性が考えられる。

オフィス床が増加する場合、住宅（台所、浴室、トイレを持つもの）の供給を求める場合があ

る。この住宅はできればオフィスと別アクセスを持つこと。オフィス床の増加する開発では、増加分の床面積と同量までの住宅床を自治体は要求する。ただし、CA6 のミクストユース開発が住宅に適さない場合、他の敷地、または認められた商業施設の近くに住宅を供給すること。･･･」

この方針は、反対 65 団体、賛成 2 団体と都心の自治体の中でも最も多い意見数を数えた。このうちの多くは民間不動産会社からの意見である。反対意見の多くは、政府方針に反する、ビジネスを圧迫するというものである。さらに特に政府方針との関係から元々の開発申請になかった要素を自治体が公共の観点から要求している（プランニング・アドバンテージという）という意見も多く見られる。つまり、反対意見は自治体の方針が一方的、独善的という批判をしているのであるが、特筆すべき点は反対の根拠として政府方針を持ち出している場合が最も多いということである。これは、インスペクターに同調してもらう必要性から、極めて強力な論拠として政府方針を持ち出しているものと見ることができよう。さらに、隣接するイズリントンでの同様の方針が不成立であったことを理由にあげる例も見られ、多くの反対者は政府方針のみならず、ロンドンの他区の動向にも精通していることがわかる。

こうした意見に対して、自治体は個別に協議を行っており、合意に至らないものが公開審問会で取り扱われ、インスペクターがそのレポートの中で最終判断を下している。この方針に対する判断は、ECON2 を残しながらも、200 ㎡以上のオフィス床の増加を対象とした方針に変更することで、民間開発事業者に一定程度の譲歩を行う一方で、住宅床の要求は自治体の主張を採り入れるというものであった。

実際、ウェストミンスターでは、インスペクターは全体の 65％の方針に対して何らかの修正が必要と勧告している。これらの修正勧告は大抵の場合、自治体に受け入れられており、勧告の 9 割が無条件で受け入れられ、無視されるケースが 8％程度と言われている。ここから考えれば、公開審問会制度は、市民、自治体両者の申し立てを裁判官としてのインスペクターが判断する準司法的な仕掛けと捉えることができる。

以上、デベロップメント・プラン策定における市民との協議では、反対意見を自治体と協議する場がある一方で、市民の参加機会を保証するための仕組みとして、プランニング・エイドなどの参加支援機能と、合意に至らない協議をインスペクターという第三者に委ねるという協議の保証機能という二つの仕組みが存在していると見ることができよう。

3-2　個別開発での市民参加の実際

これまで、都市計画の手続きの中でいかに市民参加が取り扱われるのかを中心に見てきたが、ここで、開発プロジェクトの中で市民参加がいかに行われるのかを明らかにしたい。

(1) SRB

まずは、再開発という観点から、近年まで広く行われてきた都市再生の補助金である単一統合予算（SRB: Single Regeneration Budget）から明らかにしたい。ここで、SRB を取り上げるのは、この補助金が、パートナーシップの上に成り立ち、地域居住者の社会復帰も含めた幅広い意味での都市再生を実現しているためである。

都市再生のための補助金は、都市再生に関わる補助金も省庁別に出されていたが、1994 年、

省庁を越えた20の補助金プログラムが統合された。所轄はDETR（DoEの後の再編でDepartment of Environment, Transportation and Regions。SRBの創設後、すぐに政府地方事務所が設立された）であった。1999年4月までは政府地方事務所がSRBの事務を行っていたが、99年以降、リージョナル・デベロップメント・エージェンシー（RDA）が担当し、2002年4月から予算配分においてもRDAが行っている。また、イングリッシュ・パートナーシップスも国レベルの大規模プロジェクトを除きRDAが担当することから、国の行っていた都市再生事業の多くを引き継いだといえる。SRBはコンペ方式を採っており、①全ての自治体が申請可能なこと、②民間企業、NPO等の団体も申請が可能なこと、③補助期間が1ー7年の任意制（ただし、都市再生は多くの場合5 年以上を想定)、④補助金額は任意という特徴がある。さらに、⑤申請に際して、パートナーシップを持つことが要求される。なかでも、市民を含むパートナーシップの上に、数々の問題を抱える地域再生のために行ってきたこと、資金の割り当てを補助金取得のための入札（Bidding）で決定することがSRBの大きな特徴である。補助金自体はアメニティの欠如、荒廃地、失業率等の12のカテゴリーによる荒廃度指標（Index of deprivation）で審査されてきた。1998年の荒廃度指標による全国ランキングをみると、リバプール、ニューナム（ロンドン)、マンチェスター、ハックニー（ロンドン)、バーミンガム、タワーハムレッツ（ロンドン）の順に荒廃度が高くなっている。従って、こうした荒廃度の高いところに補助金も多く流れる方向性にある。

これまでのところ6回の入札が行われ、900以上のプロジェクトが合計で5500,000,000ポンドの補助金が交付されてきた。通常SRBのプロジェクトは5-7年を要するため、全てのプロジェクトが終了するまでにはまだ数年かかる。当初は政府地方事務所がSRBの審査を行ってきたが、現在では、各地方におかれたRDAが補助金の管理と配分を行っている。

SRB の目的は、雇用の創出、地域住民の教育、障害者への機会の創出、住宅、インフラ整備、環境の維持・向上、サスティナブルな都市再生、地域経済とビジネスへの支援、犯罪の減少がその目標とされている[2]。ただし、全プロジェクトの 8 割は、大規模な複合再生計画への支援となっている。残りの2割は辺境、炭坑地域などを含む再生の必要な地域であった。もっとも多い複合再生計画には、1）パートナーの役割を明確にした上での強い地域のパートナーシップの強化と地域コミュニティの全面的な支援、2）地域のビジョン、ニーズ、プライオリティでの合意の得られた都市再生の戦略と計画の実現性、3）ターゲットとする地域の明確化、4）他の再生事業、プログラム、SRB 初期段階で支援してくれた団体とのリンクという 4 点がとりわけ求められる。SRBの申請では、いかに地域コミュニティが計画決定や開発申請に参加し、地域コミュニティプロジェクトにどのように資金を導入させるかを明確にすることが求められる。一度SRB資金が獲得されると、3ヶ月ごと、1年ごとに成果が審査される。審査内容は雇用の数、住宅修繕の数など23のカテゴリーに及び、それがさらに詳細化されている。

（2）北西部にみる衰退度の高い地区における市民参加の方法

特に、都市内衰退度の高いマンチェスターを例に、市民参加の方法を見ると、都市再生すべきエリアの数と規模が大きいことから、複数の組織が形成されている。例えば、東マンチェスターでは、補助金を配分する北西部広域再生庁（NWDA)、東部エリアの再生を目的とした都市再生会社であるニュー・イースト・マンチェスター会社（以下、NEM)、マンチェスター市、都市再生を

[2] DETR, 2000, SRB Round 6 Successful Bids

目的とした国のエージェンシーであるイングリッシュ・パートナーシップスと地域コミュニティの連携が行われている。開発区域は、1,100ha の広さを持つ。

こうした大規模プロジェクトにおける市民の役割はどのようなものだろうか。マンチェスター市は、衰退地域の再生を目的として、行政サービス向上を官民と市民で行政サービスを進める「地域戦略パートナーシップ LSP」を 2001 年に地域別に設立している。図 3-1 からも LSP の行う内容は、地域ベースの経済開発をいかに進めるかなどの行政施策のモニタリング、修正すべき点の行政側への提示であることがわかる。こうしたことから考えれば、マンチェスター市は、LSP を通じてソフト面での施策体系としての民意を吸い上げ、NEM がこうした意見をもとにハード面での都市再生を、教育・経済などの複合的な要素の実現も含めて実践している。これは、開発規模が大きいことから、各組織に果たすべき役割を明確に位置付けているといえる。市民意見をこのような形で吸い上げることで、開発の効果を大きくする目的を持っているものと理解できる。なお、URC は、イングリッシュ・パートナーシップスの資金援助と支援を受けていることから、イングランド全域としての方針はイングリッシュ・パートナーシップスから、そして広域都市圏としての都市再生のあり方は、NWDA から受けており、これらの組織との連携が極めて大きいといえる。

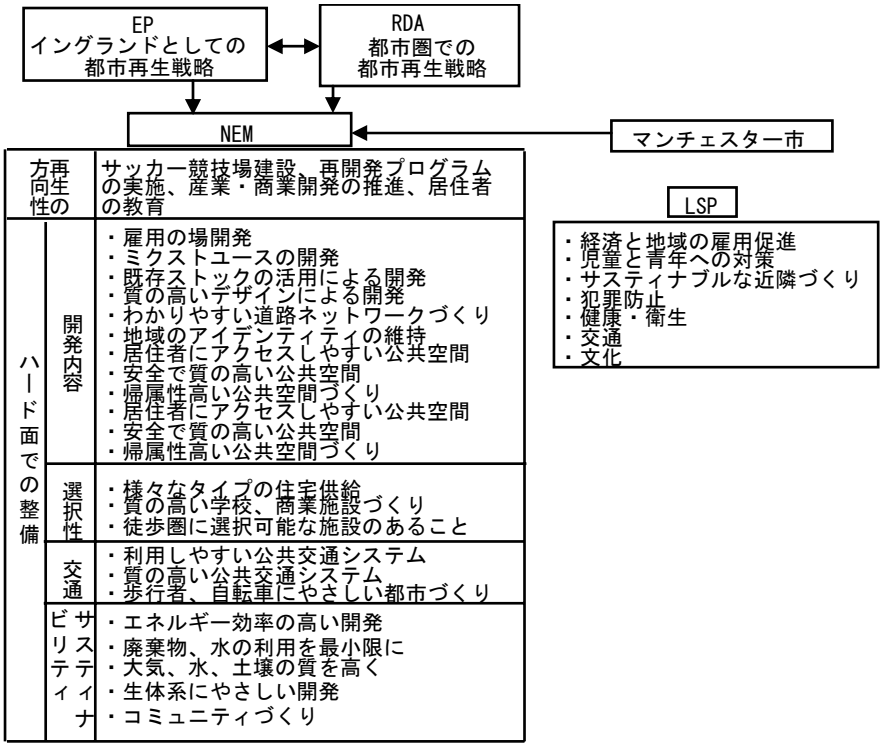


図3-1　マンチェスターにおける都市再生プログラムの実際

資料）Manchester City Council(2004)Manchester Partnership,
New East Manchester Limited(2000)East Manchester Regeneration Framework,
Northwest Development Agency(2000) A Strategy Towards 2020 より作成

つまり、プロジェクトにおける市民参加は、民意を酌むことが、プロジェクトの実現に大きく寄与しているといえる。これは、プロジェクトの規模の大きいことと同時に、プロジェクトの効果を大きくするためと理解できる。

3-3　市民を支える組織

都市計画での市民参加を支える組織としては、市民への教育活動、ボランタリー組織、地域組織等が存在する。

(1) 市民への教育活動

都市計画は専門職として成り立っていることから、十分な市民参加を実現するには、そのためのトレーニングが必要となる。特に、教育という観点で重要なのが、開発案件の是非を決定する自治体内部の都市計画委員会の委員（議員）のための、都市計画教育である。これに対しては、①当該自治体の都市計画部局のプランナーが説明するケース、②王立都市計画家協会（Royal Town Planning Institute: RTPI）のセミナーを通じて教育するケースの二つが大きい。とりわけ後者は、1933 年からサマースクールを開催し、特定期間に都市計画が理解できるようなプログラムを組んでいる。2001 年より、議員対象の 4 日間のコースとより以上詳しく都市計画について学ぶ 7 日間のコースの二つが存在している[3]。

さらに、一般市民の都市計画教育を行わなければ、十分な理解を得ることは難しい。自治体によっては、有志を対象に都市計画教育を行っているところも存在している[4]。

(2) ボランティア団体

図 3-2　ウェストミンスター区地域アメニティソサエティの分布

出典）Westminster CC, The work of Development Division

デベロップメント・プランの策定プロセス、個別開発において、市民参加が位置付けられていることは前述した通りであるが、ここでプランニング・エイドについて説明したい。ここでは、いかに意見書を書くか、計画申請書の書き方、アピールの仕方、地域のコミュニティ・プランづくり、デベロップメント・プランの策定がプランニング・エイドの活動事業である。

プランニング・エイドは地方自治体により資金面で支えられている団体であり、イギリス全体で 13 箇所の支部を持つ。地方別にサービス展開しており、RTPI が支援活動を行っている。ただし、ロンドン、スコットランド、ウェールズの 3 箇所はチャリティ登録されている。市民の都市計画への支援は、認定された都市計画家が行っている。プランニング・エイド以外にも、環境法団体、近隣組織団体などの無料相談が受けられる。

ロンドンを対象に活動を行っている

[3] http://www.planningsummerschool.org/about/
[4] 例えば、LB Islington など

Planning Aid for London を例にみると[5]、活動資金は、ロンドン・バラ・グラントがその中心となっているという。RTPI が行っているサービス以外には、地方自治体、コミュニティグループ向けに、都市計画教育を行っている。

(3) 地域住民組織

専門家に依頼しなくとも、地域アメニティ・ソサエティを通して都市計画への参加を行う場合がある。例えば、ロンドン都心区のウェストミンスター区では、区域に 15 の地域アメニティ・ソサエティが存在する。各組織は、個別具体の地域の問題について議論しているが、都市計画申請に対する地域の受ける問題を取り扱う団体も存在する。

筆者が 2000 年に行った地域アメニティ・ソサエティへのインタビュー調査においても、地区内で出される計画申請は全て、地域アメニティ・ソサエティの都市計画担当者がチェックを行い、当該開発が及ぼす影響があると判断する場合、反対意見を提示しているということが明らかとなった。さらに、地域住民も、問題への対応方法を、この組織を通じて提示する方法があると指摘された。実際、デベロップメント・プラン策定プロセスにおいても、こうした団体が地域意見を代表する形で参加するケースも多数見受けられた。

こうしたことから考えれば、地域アメニティ・ソサエティは、都市計画における市民参加を最も市民個人に近い単位で支える組織であるといえる。ただし、都市計画に関心が高く、専門知識を持つ住民が存在する場合は機能するが、都市計画の知識を持つ居住者が地域にいない場合も想定される。この場合、前述した住民への教育や、専門家による支援が必要になってくる。

[5] http://www.pafl.org.uk/3PAL_web_rightside.htm

おわりに

イギリス都市計画における市民参加は、デベロップメント・プラン策定プロセスと個別開発でのコントロールにおける参加という 2 種類がみられた。きわめて大きな点は、計画プロセスに市民参加のあり方が明確にきめられていることにある。

最後に、イギリス都市計画から得られる市民参加の知見についてまとめて終わりとしたい。

(1) 幅広い意味での「市民」

イギリス都市計画における「市民参加」とは「住民参加」とは異なることが大きな特徴であった。とりわけ開発圧力の大きな都心では、「市民」とは、企業等の民間であるケース、また市民も個人名が少なく、地域の団体を通した意見表明等が多く見られた。

これは、都市計画の基本文書であるデベロップメント・プランの果たす役割が大きく、個別開発の実現化にきわめて大きく関係することがその理由である。我が国の場合、これまでの都市計画における市民参加は「住民」を主体とした限られた参加が中心となってきた。しかし、都市内はかならずしも住民だけで構成される訳ではなく、開発主体、昼間利用者である雇用者を含めた幅広い意味での参加を考えていく必要性がある。

(2) 参加意見での自己責任

イギリス都市計画でみられる参加では、とりわけ反対意見を表明する場合、氏名の明記とその公開が行われていた。これにより、「住民エゴ」とも言える意見を排除することが可能となっていた。反対意見を述べる時、エゴと採られないようにするためにも、政府資料や近隣自治体の判断結果等を用いて、意見の客観性を提示することが行われていた。

我が国では、都市計画での市民参加の必要性は高く認識され、そしてプロセスの中で広く用いられるようになった。しかし、意見の内容という観点では、「客観性」の重視がさらに必要となる。これを重視すれば、自由な意見の提示の制約にもつながりうる。イギリス型の参加意見の質を実現するためには、市民を支える専門家との連携等の必要性も、今後さらに必要になってくるといえよう。

(3) 市民を支える専門家組織

イギリス都市計画は、極めて専門性の高い領域といえるだろう。従って、意見書の提出を都市計画以外の人が提示することが困難なケースも多数見受けられた。だからこそ、プランニング・エイドなどのボランティア組織、地域アメニティ・ソサエティ等が幅広く活躍していた。

我が国では、NPO の数も増加傾向にあり、地域住民を支える組織も増えてきている。今後、こうした組織との連携を通じて、都市計画における市民参加を下支え支えしていく必要性があろう。現在進められている都市計画提案制度をより充実させたものとしていくためにも、専門家組織との連携をより充実させていく必要性がある。さらに、地域住民や、地域アメニティ・ソサエティの育成という観点では、これら専門家による教育などが考えられよう。実際、イギリスでも王立都市計画家協会が主催するサマースクールの存在があったように、我が国でも、都市計画教育を市民に向けて幅広く行っていくことも重要である。

また、市民意見の取り扱いという観点では、計画審査庁の仕組みが、デベロップメント・プラ

ンにおいても、また個別開発の段階でも、大きな役割を担っていた。都市計画制度に精通した専門家の登用を、最終判断基準に用いることは、公平性という観点では極めて重要と考える。

参考文献・引用文献

中井検裕、1999、イギリスにおける中心市街地活性化、小林重敬・山本正堯編「既成市街地の再構築と都市計画」、ぎょうせい

中井検裕・村木美貴、1998、英国都市計画とマスタープラン、学芸出版

中井検裕・村木美貴、2000、イギリスにおける都市計画を通じた新規住宅供給のコントロール、住宅問題研究、住宅金融普及協会

村木美貴、1997、都市計画マスタープランにおける都市計画と住宅政策の連携に関する研究、横浜国立大学（学位請求論文）

村木美貴・加藤浩徳、2002、広域計画と地方計画の関連性に関する研究-アフォーダブル住宅政策にみるロンドン市と基礎自治体の計画裁量性を中心に-、都市計画論文集 No. 37、pp. 403-408

City of London, 1994, Unitary Development Plan

City of Manchester, 1995, The Manchester Plan

City of Westminster, 1995, The Work of Development Division

City of Westminster, 1997, Unitary Development Plan

City of Westminster, 1997, UDP Monitoring Report 1992-1996

Cullingworth B, 2002, Town & Country Planning in the UK, Routledge

LB Hackney, 1995, Unitary Development Plan

LB Islington, 1994, Unitary Development Plan

Manchester CC, 2004, Manchester Partnership

Morgan P., 1995, Development Control, Butterworths

New East Manchester Ltd, 2000, East Manchester Regeneration Framework

Northwest Development Agency, 2000, A Strategy Towards 2000

Robert Home, Planning Use Classes, 1989, BSP Professional Books

Spencer R & Date M., 1998, How to stop and influence planning permission, Stonepound Books

Thomas K, 1997, Development Control, UCL Press

Westminster CC, 2001, Towards the London Plan Response to the Mayor’s Consultation

Ⅳ　イタリアの都市計画における市民参加に関する研究

千葉大学工学部都市環境システム学科助教授　宮脇　勝

１－１　イタリアの市民参加の概説と傾向

イタリアの市民参加というテーマでここ数年調べているところであるが、イタリアでも都市計画技術の国際的共通テーマの一つとして認識されている。イタリアの場合、1942 年（1967 年改正）の都市計画法を用いており、市民参加について、必ずしも十分な記述であるとは言えないが、先駆的な実施現場の中で、様々に課題が認識され、試みられていることが明らかになってきた。

たとえば、2002 年にナポリ大学で行われた会議報告書「Nuove Forme del Piano e Partecipazione, Processo delle decisioni e responsabilita’ della cittadinanza（計画と参加の新しいしくみ、都市計画決定プロセスと市民の責任性）」を参照すると、イタリアのこれまでの市民参加の歩みと現状について、その議論や本稿のトリノ市の住民参加の事例が取り上げられている。

本報告書は、イタリアの市民参加という視点からはあまり研究例が多くはない状況で、上記の報告書と都市計画法の条文の他に、現地の専門家であるパオロ・チェッカレッリ教授（フェッラーラ大学）、前掲書の主催者であるロレート・コロンボ教授（ナポリ大学）によるアドバイスやヒヤリングを受けるとともに、事例編のレッジョ・エミリア市やトリノ市での行政担当者への現地ヒヤリングに基づいて少しずつ研究整理してきた試みであり、今後も研究が必要な分野である。

まず、イタリアの市民参加がいつ頃から始まったのかについて、前掲書によれば、60 年代にイタリアを代表する建築家、都市計画家であるジャンカルロ・デ・カルロによる地域コミュニティや社会をテーマにした活動方法が初期のものであるとしている。建築家デ・カルロの名は、チームＸ（チーム・テン）の指導者として知られており、国際的な協力関係に基づくコミュニティの形成に努力した人物である。しかし、その方法論は彼の弟子たちに受け継がれたものの、法定都市計画の方法論として一般化するまでには至らなかった様である。建築物のハード面だけでなく、「社会組織やプロセス」といったまちづくりの側面にも関わっており、社会運動論にまで実践的に試みたものとして、今日評価されている。

一方、同じ時期の 60 年代以降、普及を始める一般的な法定の都市計画のマスタープラン PRG レベルの策定プロセスにおいて、1942 年の都市計画法に基づいて、その案の段階で市議会の決議を必要としているが、さらに都市計画法に第 9 条に基づいて少なくとも 30 日間は公示する義務があり、さらに 30 日間関係団体からの観察意見を受けられることになっていて、実際にはその際に市民の意見を反映することが行われている。たとえば、前述のコロンボ教授が指導したポッツォーリ市のマスタープラン案の公示の際には、200 件程度の市民の意見が寄せられたという。あるいは事例編１で取り上げるレッジョ・エミリア市のマスタープランの策定過程では、長い年月をかける中で、何度も公開し、議論が繰り返し行われており、本当の意味での参加が図られている。

一方、ローマ市のマスタープランの採択にあたっては、事例編 2 のような、19 ある区議会での審議結果、各種委員会、各種団体、大学などの意見を受け入れている。さらに計画図のホームページでの掲載やポータブルな CD でマスタープラン案の配布という方法を通じて、約 8 万件のコンタクトが見られ、認知度を上げる上で、IT 技術の恩恵を受けたという。こうしたイタリアでのマスタープランを通じた市民との対話は、任意に自治体の意識によって様々活動が行われているのが現状である。

それ以外にも注目される機会として、環境問題からのアプローチが「参加」を促進させる動きとして挙げられるだろう。1992 年に 182 カ国が参加したリオ・デ・ジャネイロの「国連環境開発サミット UNCED（地球サミット）」において「持続可能な発展」の概念が宣言され、その行動計画として「アジェンダ 21」が策定されている。これを受けて、地方自治体は任意に参加し、地域ごとの行動計画である「ローカル・アジェンダ 21」を作成するようになった（図 1）。この形態は、他者からの規制ではない、個々の自主目標であるという方法に特徴があり、新たなブームとなって、90 年代に都市政策を含むかたちでヨーロッパでは展開された。日本では残念ながらそうした動きには都市計画として連動していない様であるが、イタリアでも各地で、それぞれ「異なった主体の参加」が行われ、それぞれの地域で「一つのフォーラム」が形成された。この場合の参加

図 1　イタリアのローカルアジェンダ 21 への取り組み状況（出典：公共事業省、国土の計画状況の報告書、2000 年）

には、市民参加はもちろん、行政、企業の参加によってプログラムが統合された。結果として特徴的だったのは、持続可能な発展、持続可能な開発といったテーマで、各部局が縦割りにならないように任意の参加形態を採り、それぞれのプログラムを出し合うことで、目標年次を決めて、各自、各部局が行動に移すというものであった。市民はこのフォーラムの参加によって、地域社会への参加を自己確認し、地域にある様々な政策を理解するとともに、最も難しいであろう「実施の方法をそれぞれが出し合う」という機会となった。環境に対する市民意識は高まるばかりであるが、そうした広いテーマから横断的な参加が図られるのは自然のことであり、都市計画における環境の側面として取り込める余地があると思われる。ただし、ここで重要視されるのはプログラムや目標までで、土地利用計画図のような規則や図にはならないところが課題かもしれない。

さらに、90 年代後半において別の流れから再び、「社会」が都市政策として取り上げられるようになった。それは EU の形成により、異なった社会や政策の総合化、都市格差や社会雇用の問題が中心テーマとなり、都市政策の中で「社会」そのものが重要視されるようになったからである。したがって、前述の運動論とはまた別の角度から、地域社会がテーマとして浮上したのである。

また別の流れとして、アメリカにおいて、プランナーの役割として社会やコミュニティがテーマとなり、その専門的なノウハウは着実に成果を上げており、そうした技術が都市計画分野に大きな影響を与えていることは、イタリアにおいても知られているところである。日本においてもそうした実績はかなりあると思われるが、アジアで紹介されつつも、ヨーロッパではほとんど知られていないのは残念なことである。それはそれで今後の課題であるが、90 年代はワークショップをはじめとする参加プランニング技術の向上に伴う時期と重なり、60 年代のときとは別のかたちでイタリアに都市政策の中に「市民参加」が技術的に反映できる時期を迎えていると言えるだろう。こうした動きが確認できるのは、トリノのアーバン・プログラムの事例であり、事例編３に加えている。特に、社会学者たちが地域で中心的な役割を果たしていることが興味深い。

１－２　イタリアの都市計画法（1942 年 8 月 17 日法第 1150 号）の解説

次に、イタリアで現在使用している最も基本的な法律である 1942 年の都市計画法を解説する。1942 年の都市計画法は、近代都市計画に必要な概念を総合化させたものとして初めて準備されたもので、1967 年に大きな改正（1967 年橋渡し法）を行うが、都市計画決定手続きなど、基本的な法的根拠は、1942 年法を用いている。たとえば、地域交通体系の整備、衛星都市を含めた都市圏計画、歴史地区の認識と歴史地区の再開発、住宅地区、工業地区、農業地区といったゾーニング概念、建築物の形態規制といった基礎的な都市計画の道具が定義されている。

中でも計画体系の骨格として、第 5 条と第 6 条に、広域調整計画 PTC（Piano Territoriale di Coordinamento）、第 7 条から第 11 条に、マスタープラン PRG（Piano Regolatore Generale）、第 12 条に、都市圏計画 PRGI（Piano Regolatore Generale Intercomunale）、第 13 条から 17 条に、地区計画 PP（Piano Partecolareggiato）が規定されており、計画体系については、別途後述する。第 31 条から第 36 条に建築物規制 RE(Regolamento Edilizio)について規定されおり、地方自治体の責任において、事業者に対し、建築許可証（Concessione edilizia）を発行する。

具体的な規制内容は 1968 年の政令第 1444 号に基づき、地方自治体が都市計画規制を行っているが、わが国の建築確認制と異なり、建築許可制を採り、デザインを含めた都市計画規制によって建築行為が厳しく規制されている。したがって、地方自治体が定める法定のマスタープラン及び地区計画等に基づくゾーン毎の全市域における都市計画規則、建築基準を定めており、それに基づいて建築許可の際に審査基準となる。また、そうでなければ現代建築のみが残り、都心の商業業務住居が複合した歴史的建造物群がすべて既存不適格になってしまうだろう。したがって、われわれが観光等で訪れるような大都市であっても、歴史的中心市街地（チェントロ・ストリコ Centro storico）地域内を修復・補強している建築審査基準と郊外で建設されている新しい住宅とでは、明らかに建築審査基準が異なっていて、歴史的文化財の風景と、その周辺市街地、郊外住宅地、田園風景など、ゾーンごとに景観や風景の整備基準に差異が確認できる。こうした歴史性を都市計画ゾーニング制度に導入することは、1967 年の橋渡し法による都市計画法の大改正時に図られたものである。

さらに、地方分権によって、地域の風景にも差異が見られる。実際に法定計画が普及した時期に差はあるが、全体的傾向として、戦後イタリアでは大きな地方自治体からマスタープランが作成され始めた。都市計画マスタープランを含む、法定プランの都市計画決定手続きは、市議会採択（adozione）手続き（第 8 条）を経て、公示（第 9 条）、決定されるが、1942 年都市計画法の適用から地方分権が行われる 1970 年代初めまでは、市議会の採択した計画を国は公共事業最高審議会（Consiglio superiore dei lavori pubblici）の審議を基に、都市計画の承認（appovazione）していた。したがって、イタリアでは特に 60 年代に都市計画のプランニング技術の開発、発達が見られるが、こうしたプロセスを経た代表的なマスタープランが発表され、多彩な都市計画関連誌上で広く計画技術者たちに紹介された。その後、72 年の地方分権法以降から現在までマスタープランの都市計画決定手続きは、国から州政府または県に移管され、地方小都市にもマスタープ

ランが急速に普及した。こうした都市計画の規制を持つことは、すべての国土、すべての自治体に義務づけられているが、1995 年の国の調べによると、8,100 あまりある基礎地方自治体の約 96%が都市計画規制のための何らかの制度を持つに至っている。日本のカテゴリーで言えば、小さな町村レベルに至っても都市計画マスタープランないし、それに準じた都市計画を持っていることになる。一方、地区計画の決定権限は、基礎自治体に移管されている。さらに、1990 年法第 142 号（地方分権法）によって、さらに県を主体とした分権が進められ、州政府の都市計画州法に基づいて、州政府の下位にあたる県に都市計画決定する権限が委譲されるようになってきている。この点について、1990 年法第 142 号では、州法で計画体系を定めるべきとしているが、一部の州政府しかこうした州法を定めていない現状においては、州政府によってやり方が異なるものと予想されるので、さらに調査する必要がある。しかし、いずれにせよ、イタリアにおけるテーマ別・部門別プランを統合したマスタープランは、市議会による決定事項であり、市議会採択の後、上位の機関である州政府ないし県によって承認される手続きを経るため、自治体にとって都市計画法に基づく最も重要なプランである。

１－３　都市計画決定手続きフロー

イタリアの都市計画マスタープラン PRG:Piano regolatore generale は、都市計画法第 7 条でその内容が次のように定義されている。イタリアにはマスタープランは各基礎自治体に唯一一つであり、都市計画に限られているので、以下は単にマスタープランと記す。

1)道路網、鉄道網、海上交通網とその施設

2)市域全域にゾーニングを用いて、ゾーン特性に応じた規制をかけること

3)公共空間の設置

4)公共住宅の設置

5)歴史的環境、風景の特徴を持つゾーンの規制

6)マスタープラン実施のための規則

したがって、主な特徴は土地利用計画が中心であり、ゾーン区分が街区ごとにしっかり明記され、そのゾーンごとの規制、規則がはっきりしていることが特徴である。ゾーンごとの規則は、法律によって主なゾーンごとの最低基準（密度、隣棟間隔、建物高さ、公共施設、駐車場など）が定められており、各地方自治体はその基準を上回るように、詳細な基準を定めることができる。こうしたゾーニングと規制を用いる方法を取り入れたのは、1967 年の橋渡し法を受けて、都市計画法を改正し、翌年 1968 年の政令に基づき、ゾーニング制度を導入してからである。また、その際に、歴史的環境や風景のためのゾーニングを導入し、いわゆる歴史的中心市街地であるチェントロ・ストリコ（Centro Storico）を用途地域制と同格にした点が特徴的であった。これによって、どの自治体の中心市街地も歴史地区のゾーンが採用され、我々が今日イタリアを訪れると見ることになる、古代や中世からの景観を見ることになる。だいたい徒歩圏内に収まるスケールである。この地区指定がかかると、地区計画に基づいて、建物の工事の際に、市の指導が厳しくなる。イタリアの都市の個性を最も特徴づけている地区である。この指定がない都市は少なく、都市構造計画の中で、中心市街地の永久性が確保されているとも言える。

つぎに、マスタープランの作り方であるが、都市計画法で定めていることは基本的なプロセスだけであり、具体的には自治体によってそれぞれ異なっている部分も多い。しかし、すべての自治体は都市計画の作成を義務づけられている。また、それによって土地利用に法的拘束力を持たせている。都市計画法第 8 条によれば、都市計画作成方法は図 2 のようであるが、その主要な特徴は、次の通りである。

1)マスタープランの作成方法の決定とプランナー（計画案の作成者）の任命を政令から 3 ヶ月以内に行う。(第 8 条第 4 項)

2)12 ヶ月以内にマスタープラン案を作成し、市議会で採択する。(第 8 条第 4 項)

3)市議会採択されたマスタープランは市が保管し、30 日間一般に公開する。さらに、30 日間各種団体の観察を受けることができる。(第 9 条第 1 項、第 2 項)

4)修正されたマスタープランを市議会で決定した後、州政府によって 1 年以内に承認されなくてはならない。その際に、州政府、国（文化省）と十分な協議が行われる。(第 8 条第 4 項、第 9

項、第 10 条第 1 項、第 2 項、第 3 項）

5)州政府の政令とともに、マスタープランは承認され、実行に移される。（第 10 条第 6 項）

このように、マスタープランの都市計画決定の際に、市議会の果たす役割と、各地の州政府の権限は大きい。こうしたマスタープランの都市計画決定は、72 年の地方分権までは、元々国が公共事業省最高審議会の意見を伺いながら行っていたものである。また、マスタープランを作成する都市計画家を選定する旨、都市計画法の第 8 条に定めていることもイタリアの特徴の一つとして挙げられる。イタリアの主要都市のマスタープランが著名な都市計画家によってモデル的に策定されてきた歴史と符合するものである。特に 60 年代、学識経験者の立場の都市計画家（プランナー）たちの技術的な提案によって、行政とともに検討が加えられ、イタリアのあるべきプランニング技術が各地に普及されてきた。70 年代に入り、マスタープランの計画技術がどのようなものであるか、その主な形が見えてきた頃に地方分権が行われた。80 年代に入ると、小さな基礎自治体にもマスタープランが普及し、また先にマスタープランを持っていた基礎自治体も、市街化の拡大とともにその修正を行う第 2、第 3 世代のマスタープランへ移行する更新手続きが見られた。今日、そうしたマスタープランの承認は、地方（州政府もしくは県）に任せられている。基礎自治体にとってマスタープランは最も最高位で重要なプランであり、多くのプランナーが今日までに活躍していると言える。

また、1967 年の都市計画法の改正に伴い、1971 年に出された政令に基づき、マスタープランの策定の義務づけとその期限が 2 年間から最大 3 年間の都市計画決定フローで設けられている点は興味深いが、実際には、研究期間を加えると、それ以上かかっている場合が多く、少なくとも 4 年以上はかかっていると見て良いだろう。プランナー（計画案の作成者）は、通常は学識経験者か建築家であり、その地域の調査を行いながら、市の都市計画局、評議会、議会との調整を行っている。プランニング技術的に調整したとしても、市議会で承認されなければ、長引くことになる。イタリアのマスタープランは、かなりディテールの土地利用まで規則づけるため、今日革新的、あるいはモデル的に取り上げられるようなマスタープランでは、調査の段階から都市計画決定まで 10 年近くかかっている様である。その案の推敲によって、より詳細に細かく規則づけられた、より良いプランになっているので、イタリアのマスタープランは見応えがある。マスタープランの形式は基本的に市に任せられているので、各地でそれぞれ個性的な表現形式を取っている。

さらに、都市計画法の第 9 条にマスタープラン案の公開による観察期間の設定が定められている。マスタープラン案の公開方法は未だに定められていないのが問題点として挙げられているところだが、市民に 30 日間閲覧できるように、市の秘書課が管理することとなっている。これらは官報で公示されたり、役場内でその旨掲示されたりする程度である。時々見かけるのは、シンポジウムや展示会を催して、積極的に新マスタープラン案を市民にアピールする方法が採られている場合がある。本格的なパンフレット資料が配付される場合も見かけた。この閲覧期間の後、30 日間以内に組合組織、その他の公的機関、関連する協会に意見を聞くことができることになっているため、市民にとって実質的には 30 日+30 日の 60 日間の猶予があると理解される。

１－４　都市計画法の条文の和訳（マスタープランの都市計画決定プロセス部分）

次に、都市計画法の条文和訳（第８条から第 10 条）を記し、1-5 のフロー図と対比させる。なお、本条の意図を理解するために必要と思われる部分には、補足解説として、条文にはないが筆者が *（　）の斜体*で加えてあるのでその旨留意されたい。

第８条　マスタープランの策定

第 1 項　基礎自治体は、地域にマスタープランを策定するための研究組織*(la facolta’)*をもつ。特別の *（国の）*承認を必要とせず、市議会の決議に基づき、計画の策定プロセスを決定し、1947 年 6 月 9 日第 530 号法の第３条に則して実行するためのかかる経費は義務づけられる。

第 2 項　計画の策定は、公共事業省＊2 *（現社会基盤交通省）*の最高審議会に諮問し、内務省、財務省の同意の下、公共事業省令＊2 によって承認された第一リストに示す、すべての基礎自治体に義務づけられるものである。

第 3 項　最初につくられる第一リストは、この法律が施行されてから１年以内に承認される。*（解説：この法律が制定された当初、最初につくられた一覧表に示された自治体は、人口規模、芸術性、景観的見地、経済や産業の見地、交通の結節点といった見地から選ばれた主要都市であり、全国で約 100 の自治体であった。1954 年から 65 年の間で、公共事業省に承認されたのはわずか 10 例しかなかった。1967 年の橋渡し法による都市計画法の改正を受けて、マスタープランの作成が一層促進された。その後、州ごとに都市計画の策定義務が拡大して課され、参考文献 3 のデータによれば、全国で 96.4%（1995 年データ）の自治体が都市計画の道具（マスタープラン等）を採用している。*

第 4 項　第 2 項の第一リストに含まれる基礎自治体は、省令で第一リストが承認された日から３ヶ月以内にマスタープランの作成のためのプランナーたちを任命しなければならない。続く１２ヶ月以内にこの計画案を *（市が）*採択し、前述の省令の発令日から２年以内に承認を受けるように公共事業省＊2 に提出しなければならない。

第 5 項　承認期限までの 30 日以内で市議会採択できる場合で、市の要請があった場合、承認期限を１年以内で延長を認める場合がある。

第 6 項　上記の期限が満了した場合、*(州政府または県の)* 知事は、州の公共事業に関する責任者との合意に基づき、計画者たちの選定のための委員、マスタープランの採択時に必要な委員、公共事業省＊2 に同計画案を提出する際に必要な再検討のための委員を任命する。

第 7 項　基礎自治体内で、計画の修正、総合化、再作業を加える場合、再修正する場合、返却から期間 180 日以内に*（市議会で）*決定採択を行う。もしも期限が過ぎた場合については、前項の内容を適用する。

第８項　この修正作業を計画部局内で行う場合、*（州政府または県の）*知事は州の公共事業を担当している責任者との合意に基づき、市の財政局に対して、必要な支出に関係した手続きを推進することができる。

第 9 項　マスタープランは、公共事業省＊2 の通達に基づき、提出から 1 年以内に承認される。

第９条　マスタープラン作成過程における公表　－観察－

第 1 項　基礎自治体のマスタープランは、その方針が採択されている間、その後 30 日間、市の秘書課において保管されなくてはならない。その保管の効果は、この法律の実施規則において定められるであろう方法によって、一般市民に公示されるであろう。＊1

第 2 項　30 日間の公示期間後の 30 日までに、各種組合、公的団体、関係する協会による観察を行うことができる。

第１０条　マスタープランの承認*（都市計画決定に相当）*

第 1 項　マスタープランは、公共事業省＊2 最高審議会の指導に基づき、公共事業省令＊2 によって承認される。

第 2 項　同承認令＊2 が発令される際に、公共事業省＊2 最高審議会の助言と基礎自治体の要望を考慮して、大幅な変更を含まないかたちでの修正計画を承認することができる。大幅な変更とは、計画の特徴的な要素の変更、大筋に関わる批判、計画規定されている内容の修正、市議会で承認された内容の修正、または次に示されるような重要な既知の事柄について修正を加えることを指す。

a)第６条２項にある広域調整計画の予測を尊重すること
b)国の関与する事業ないし施設体系との合理性と整合性
c)風景の保護と歴史的、モニュメント的、自然環境的、考古学的複合物の保護
d)第 41 条の規定、特に追記事項 4, 5, 6 の規定の遵守

第 3 項　上記の c)の修正は、文部省＊3 の承認による。文部省は、歴史、文化に関わる不動産財の主な指導を行う。

第 4 項　本条の第二項における修正の提案において、基礎自治体と共同して、修正された計画の結論を 90 日以内に市議会で決定採択し、その後の最初の休日に内容を公示するとともに、市議会決定から 15 日以内に公共事業省＊2 に提出される。

第 5 項　計画承認の猶予の場合には、1952 年 11 月 3 日法第 1902 号と同法の修正法の保護規定を義務とする。*（1952 年 11 月 3 日法第 1902 号とは、都市計画案の市議会採択後、計画の承認までの期間、市長が建設行為の管理を行うことを規定したもの）*

第 6 項　計画の承認令は、官報によって発表される。承認された計画の保管は、基礎自治体に属し、一般市民が自由に閲覧でき、規定の実施と目的の確認がされる。

第 7 項　一度承認された計画の変更提案は、公共事業省＊2 の最高審議会の意図の下、公共事業省＊2 の許可で、総合的な目的の場合、または現行の計画が部分的に実現不可能と判断される場合、または、高度に快適性に向けられる合理的な視点から導かれるものでない限り、いかなる場合も行うことができない。

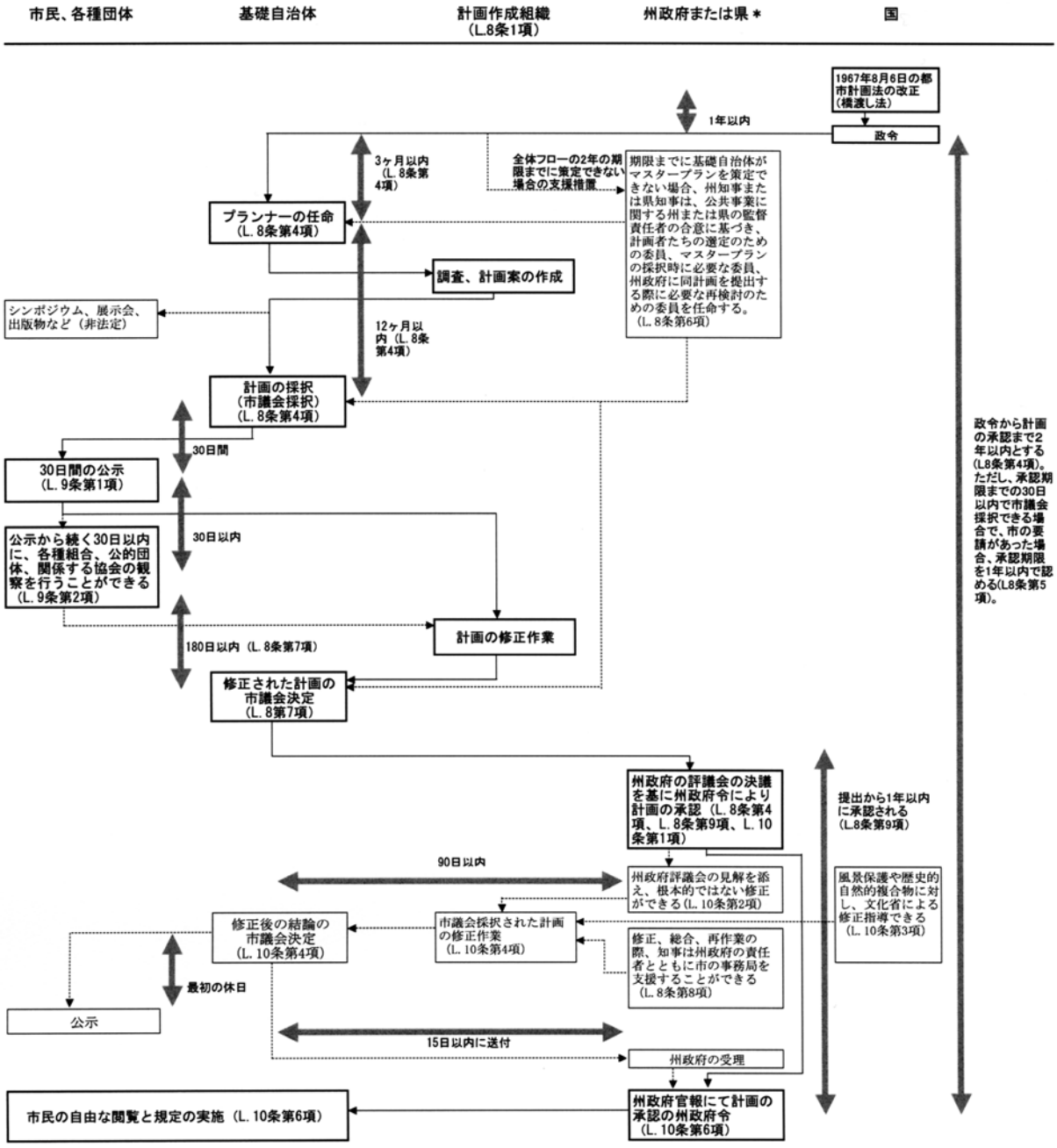
第 8 項　部分的修正や一般的修正において、上記の *（公共事業省＊2 の）*許可を必要としないのは、本法律の第４１条追記事項 5 の最終項または同第４１条追記事項７の政令 *（州政府令）*の期限と報告によって、既に承認された計画の調整を意図した場合か、あるいは、指導者の意図に大きな影響を与えない程度の実施規則の修正や部分的な修正の場合である。

第 9 項　計画の更新は、元の計画承認のために経た同じプロセスによって承認される。

＊1　今日までこの都市計画法の実施規則は定められていない。そこで、政府の通達（1954 年第 2495 号）に基づき、マスタープランは 30 日間一般市民に公示するように市の担当部局に保管するように提案していることを受けて、運用している。ここでは、市の掲示板に公示されることで効果的な保管の注意を促している。
＊2　公共事業省は、今日の社会基盤交通省に再編されている。1972 年の地方分権大統領令により、この承認権限は州政府に既に委譲されている。以下、本法律に示されているすべての公共事業省の権限やその役割内容について、州政府に委譲されている。
＊3　この権限は文部省の再編により、現在の文化省に移っている。

１－５　都市計画決定手続きフロー図

次に、前述の内容を市民・各種団体、基礎自治体、計画作成組織、州政府、国に分けてフロー図を作成してみる（図 2)。公式に作図されたものがないので、筆者による参考図とする。



＊1972年1月15日の地方分権のための大統領令により、都市計画の権限は、国および都市計画中央審議会から一括して知事および州政府に委譲された。州政府または県のいずれかが承認手続きを行うが、地方によって異なる。

→　は、都市計画法に基づく基本的な手続きの流れ。

⇢　は、必須ではないが、選択できるか、あるいは通常行われている手続きの流れ。

図2　イタリアの都市計画法に基づくマスタープランの都市計画決定手続き

１－６　州法に基づく都市計画決定プロセスについて

前述のような 1942 年の都市計画法に対して、67 年に橋渡し法による大規模な改正を経てはいたものの、それでも近年の時代の変化を背景に、大きな改正を求める声がイタリア都市計画協会を通じて高まったが、今日まで新法には至っていない。そうした状況において、イタリアでは地方分権の基本単位である州政府が新しい州法を定めて、地方から計画体系を変えようという動きが見られる。積極的な州政府は、国の都市計画法に基づきながらも、より戦略的な計画体系を定義し始めている。これは、1990 年法第 142 号（地方分権法）の公布により、州法と州の広域計画に基づいて、103 ある県の広域調整計画 PTCP:Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale の普及が始まった。これにより、新しい州法（プランニング体系、地方行政、土地利用コントロールといった名称である）が出され始め、合わせて基礎自治体のマスタープランのあり方が新に定義し直され、新しいプランが生まれ始めている。

一方、同じ 1990 年法第 241 号法（行政手続きと情報公開に関する新しい規則）が定められ、その第 4 条により、都市計画の策定及び承認手続きの際の、資料の公開と参加が促進されるようになった。

こうした背景の下で、2000 年制定のエミリア・ロマーニャ州法第 20 号（広域の保全と土地利用に関する基本原則）の例を参照してみる。この新しい州法によれば、基礎自治体の新マスタープランを広く周知させる図面は、部門別テーマのプラン（セクショナル・プラン）を統合しながら作成すること（第 4 条第 2 項）、広域及び環境のサステナビリティ（持続可能性）の評価を加えること（第 5 条第 1 項）、計画に改良を重ねる目的で、環境システムや広域システムでの効果について、モニタリングを行う（第 5 条第 4 項）、市の都市構造計画 PSC:Piano Strutturale Comunale と市の事業計画 POC:Piano Operativo Comunale の定義（第 6 条第 3、4 項）、市民の計画への参加（第 8 条）、マスタープラン素案となる予測文書（Documento preliminare）の定義（第 14 条）、市の都市構造計画 PSC の承認プロセス（第 32 条、つまり都市計画決定プロセス）、市の事業計画 POC の承認プロセス（第 34 条）が示されている。これらは、基礎自治体のマスタープランの主要な構成要素とされている。

具体的な市民参加の可能性に関する記述について、市の都市構造計画 PSC の承認プロセスの中で、都市計画法で規定している 30 日＋30 日の 60 日間の公示に対応して、第 32 条第 6 項にて、公示期間内において、次の主体を対象に、市議会採択案に対して直接関わるように組織できるとある。

a)公的機関

b)経済・社会団体

c)個人としての市民

都市計画法の公示に関する条文（都市計画法第 9 条）において、具体的な主体の定義、特に個人としての市民の関係に触れていなかったのに対し、この州法では明確に記載した点は前進であると思われる。1990 年法第 241 号の求める規則の具体化である。しかし、短い公示期間内で市民

参加がどのように現実的な問題として参加、修正できるかは疑問である。

さらに、第 34 条第 2 項において、市の事業計画 POC の案の形成過程で、基礎自治体はコンサルティング体制の形成、市民参加、経済・社会団体との協議を行い、規則を定めるとある。これは従来型の規制タイプのマスタープランよりも、少し柔軟性を持って協議の上で定めたいために、参加を促しているように思われる。しかし、やはりこうした行政の立場から有利な方法では、より一般的な市民参加が促せるのかはまだ疑問が残る。

むしろ一般的な市民参加の可能性としては、第 14 条の初期の素案となる予想文書（Documento preliminare）の導入のような、かなり早い段階における参加であろうと思われる。市議会採択案を公示期間内で修正を加えることは、そう簡単なこととは思われないし、その策定プロセスが見えないままの通知では、計画内容を正確に理解することが難し過ぎる。都市の基本方針となる総論の段階における参加によって、素案となる予想都市計画図面に反映されれば、マスタープランレベルでの参加の目的の一つである市民の計画への理解、周知という側面は十分機能するのではないかと思われる。したがって、この州法の中で市民にとって最も重要なのは、予想文書の存在であろう。

なお、このエミリア・ロマーニャ州法で使用されている「参加」という言葉の中で、市民参加以外に、「基礎自治体の参加」も出てくるので付記しておく。それは、1990 年の地方分権法で重視している県が広域調整計画を策定・採択する際に、基礎自治体の意見を収集するための手続きとして、下位計画であるマスタープランの意向を拾い上げて県レベルで整合させるため、参加を求めているものである。特に基礎自治体の都市構造計画 PSC に関する参加は、より広域的な都市構造へつながる要素であるから、州法の条文中でも特に喚起されている。

逆に、同じ州法第 32 条第 2 項のように、基礎自治体が都市構造計画 PCS を作成する最初の段階で、上位の機関である「県、近隣基礎自治体、山岳部共同体などの関係機関の参加」が基礎自治体のプランニングに参加するという際に使う、「県の参加」も見られる。つまり、これらは県と基礎自治体の互いの計画参加が法的に推進されていることがポイントである。

「参加」を組み込む最大の目的は、市民にせよ、基礎自治体にせよ、県にせよ、その内容が相互により周知されるように、事前に工夫することを重視していることが、随所に州法の中に描かれているのは、最近の特徴である。国の都市計画法の改正が実現できなくても、90 年代後半から現在まで、地方レベルの法律である州法の公布が開始されている。計画体系や計画技術の展開期に入り、地域の実情が異なるイタリアにおいて、多くの地方で新しい州法が出てくれば、やがて全国の基準となる都市計画法もそれに見合ったかたちで改正に向かうものと予想される。

２－１　事例編１　レッジョ・エミリア市のマスタープラン PRG 1999（2001 年承認）

持続可能な開発、環境型マスタープランとして、前述のエミリア・ロマーニャ州にあるレッジョ・エミリアのマスタープランは、州政府の風景計画を指導したカンポス教授（prof.G.Campos Venuti 国の都市計画最高委員会前委員長、イタリア都市計画協会 INU の名誉会長であり、イタリアを代表する都市計画家）が総合コンサルティングした事例である。

同市の人口は約 13 万人で同市の最初のマスタープランは 1967 年に承認された。カンポス・ヴェヌーティ教授が全体調整者で、オリーヴァ教授が都市計画の計画者に、建築家コスタ氏が歴史的中心市街地は計画者に任命されている。大きな計画は、主に高速道路から導かれる幹線道路沿いの歴史地区周辺の市街地の開発計画であった。84 年に更新が行われ、67 年のものより幹線道路計画を郊外に設置し、より市街地の拡大を想定したものとなった。

州政府の風景計画が発表されてから、90 年代に入り、同市では新しいエコロジー環境を重視したマスタープランの研究が開始された。ドイツの専門家も研究に参加した。そして法定化する前の段階において、モデル的なプロジェクトが幾つか示されながら、特に実現性のある環境への配慮が戦略の中心に据えられた。それらを組み込み、開発と保全を総合化した新しいマスタープランのための素案となる予想文書は、1994 年に市議会で公開されるとともに、都市計画専門雑誌において中心的に取り上げられた（図３）。

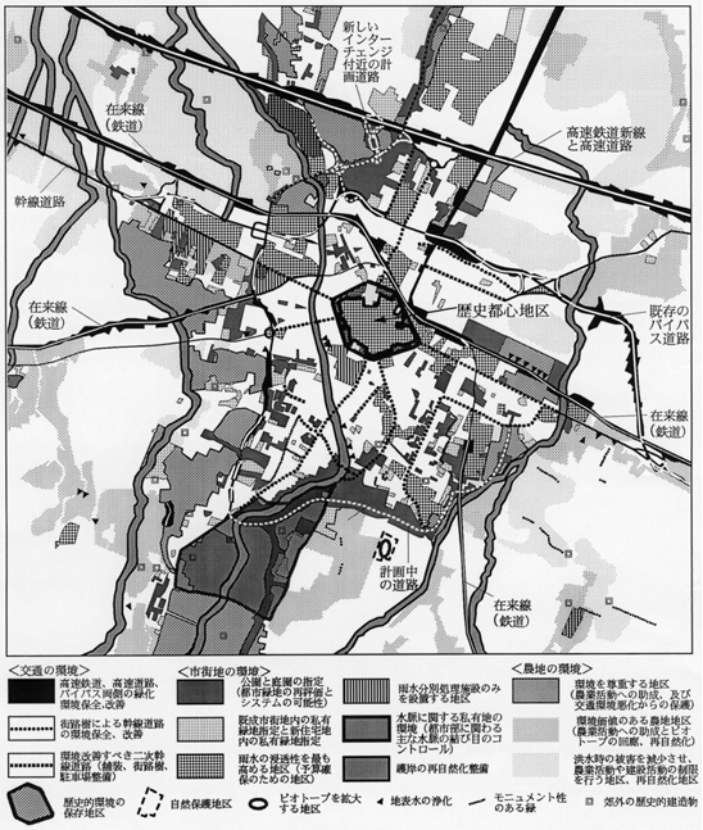


図３レッジョ・エミリア市のマスタープラン予想文書の例（1994 年、出典：「都市の風景計画」、学芸出版社、p.80）

その後、様々な具体化の問題点の改善を経て、98 年から都市計画決定の手続きが開始される。98 年の 5 月の段階で、まず市が発表した資料によれば、図 4 のような広域都市構造に対する戦略的方針図が示され、具体的な市街地が記述されていないものの、模式的に総論としての交通政策、

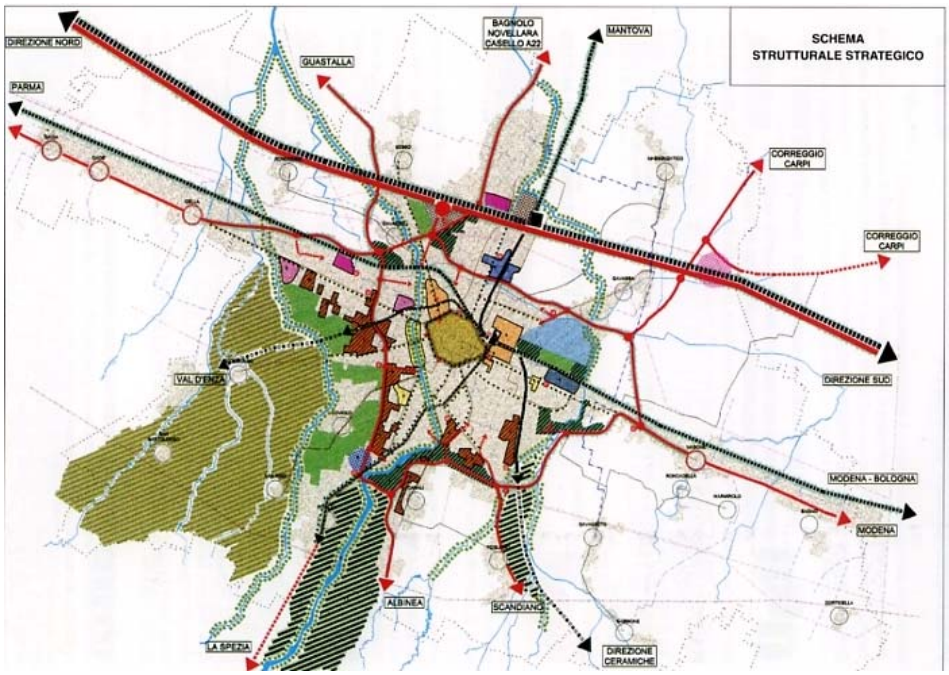


図 4　レッジョ・エミリア市の戦略的都市構造図（1998 年 5 月）

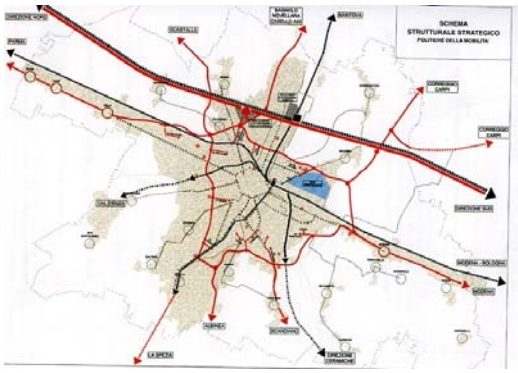


図 5　交通戦略図（1998 年）

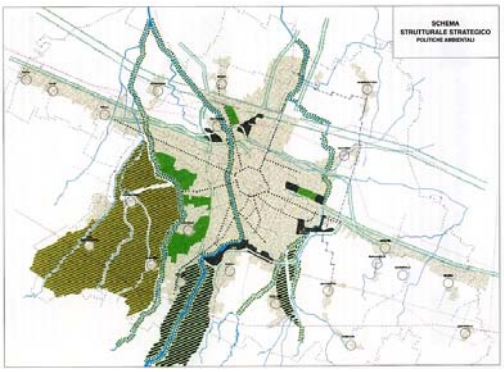


図 6　環境政策図（1998 年）

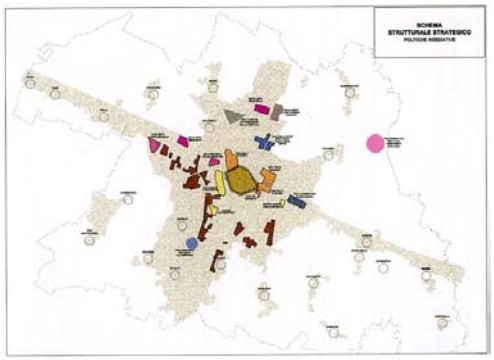


図 7　開発戦略図（1998 年）

図 8　中心市街地の構造図（1998 年）

環境政策、開発政策がこの図の中に含まれている。図４はあくまでも総合図なので、さらに、個別テーマ別に図５から図８のような図版とその方針が説明されている。こうした案の段階で、まず複雑化する都市の全体都市構造をつかむ作業が行われていることが重要になってきている。

こうした段階を経て、図３のような基礎調査を反映したマスタープラン案をさらに地区スケールで検討を重ねて修正したものを作成し、マスタープラン案として、30 日間の区議会での縦覧、その後 30 日間の市長および評議会での検討、市議会での審議、市民への公開展示等が行われ、99 年に市議会採択に至る。市議会は一般公開され、約 160 人の参加があった。参加市民は主に二タイプいて、経済開発を優先する意見と、環境保全を推奨する意見であると行政には認識されており、採択案は両方の特性を保持している。マスタープランの都市計画決定手続きは、都市計画法第 8 条から第 10 条に基づき、通常市議会採択から 2 年以内に州政府によって承認される。こうして、2001 年のマスタープランは、上位の広域計画に整合するかたちで都市計画承認された（図９）。

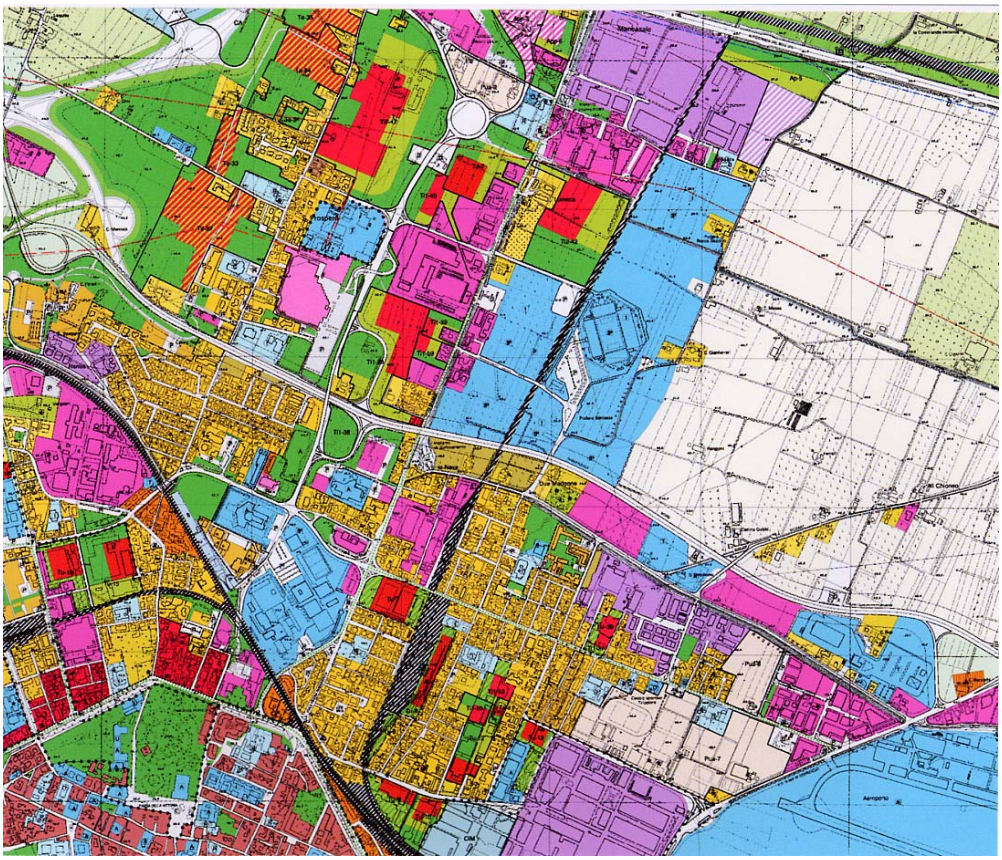


図９　2001 年に都市計画承認された法定都市計画マスタープランに含まれるゾーニング図の部分

このマスタープランの特徴は、前述のような都市構造方針として、交通計画と緑地計画が骨組みとなっている。都市計画決定されたマスタープランでは、地区、街区スケールでより具体化されて図面化した規制を作成しており、道路建設と住宅地計画、新しく建設する沿道の建築物立地可能性を制限する目的で土地の公有化され、騒音や排気の影響を軽減しようとしている。また、公有化された緑地に隣接して、できる限り民有地の緑地規制が行われている。特に、都市計画基

準として、新たに開発する地区単位において、①建築の立地できる部分の比率(Se)、②民有地で緑地とする比率(Ve)、③寄付として公有化する緑地(Vp)の三つの比率が地域に応じて指定される。例えば、図９の上方に位置する住宅地開発の場合、Se が 30%、Ve が 30%、Vp が 40%と指定されているが、公共と民間の緑地は 70%以上で、Se のうち、実際に建てられる建ぺい率は 10%ー20%だとすると、この仕組みによって、地区面積の実質 80%程度は緑地として確保されることになる。しかも新設の道路側に公共緑地を確保し、既成市街地に隣接する側に建築が可能な指定がマスタープラン上に示される。土地の収用価格は、都市計画法により、農地からの市街地編入分の価格上昇を考慮しない規定があることから、開発業者はその開発利益の一部を緑地としてある比率で提供させられることになる。

都市のクオリティ（質）の定義は、従来から困難とされてきたことは、イタリアも同様であるが、エコロジーの側面から見て、この緑被率が大きい程、評価されるという考え方に基づいていて、独自の都市計画基準が定められたのである。

このように、イタリアのマスタープランには、土地の形状や建物まで詳細に示されたままゾーニングが行われるのが通常で、都市のディテールが見える形で明確に規制を行い、個々の地区の役割を全体の中で顕在化させることに成功している。こうした都市設計的なマスタープランの表示方法は、公共による民有地の不動産管理が徹底できる背景に基づくものである。

このように、本事例を通じて、マスタープランレベルで市民参加の可能性について、下記のようにまとめたい。

１）まず、レッジョ・エミリア市では、マスタープランの素案である予想文書（予想図）の作成を行い、その段階で出版物などを通じて公開されることで、かなり早い段階から時間をかけて多様な参加を促し、行政と住民の信頼を確立してから、都市の骨格となる道路や緑地を構造的に位置づけるという総論づくりを行っている。できるだけ、後で不満がでないように、シンポジウム、イベント、展示会、出版、市議会での討論などを通じ、計画立案過程で意見を十分吸収することが重要で、同時に、地域別の実施のための詳細な規則を作る前に、計画の全体の総論を理解できるようにすることが大切と思われる。

２）次に、都市計画法が規定しているように、コンサルティングをほぼ終える市議会採択後の段階）の計画案について、30 日＋30 日の短い公示期間内に、きちんと市民参加できるように、現在のところ国の法律よりも具体的に定めることのできる州政府の都市計画州法（本論１－６を参照）において、計画承認プロセスに参加できる主体の明確な定義も大切である。市議会採択案の後も、何度も修正を加えて、最終案として承認を受けている。

２－２　事例編２　ローマ市のマスタープラン PRG の策定（2003 年市議会採択）プロセスにおける市議会と区議会と公示の状況

次に、人口約 280 万人の首都ローマ市における新しいマスタープラン（2003 年市議会採択）の策定過程の概要を参考にする。ローマ市は、1990 年の地方分権法に基づき、大都市圏として位置づけられ、県と同格の権限を持つものとされ、行政区域を 20 区に区分した（第 14 区が市として独立したため、現在は全 19 区）。各区には区議会が設置された。このような大都市圏のマスタープランの策定にあたり、その市民との関わりに関して、スケジュール概要（市の作成）を参考までに下記に記す。前述の都市計画法第 8 条から第 9 条のプロセスに相当するので、比較されたい。図 10 は区議会の審議日程スケジュールであるが、図 11 は市議会、市の評議会、各種団体との意見交換であり、大学や海外の専門家の意見も参考にしていることは興味深い。

■ 2002 年 6 月　　6 月 18 日、市の評議会の承認の下、新しいマスタープラン案が提案された。
6 月 18 日以降、すべての区に行き渡るように、計画案のプレゼンテーションとその普及を行った。つまり、これは各区における、度重なる区議会の開催を公開して行うことや、環境、交通、住宅、工業といったテーマごとのセミナーを開催したり、区の集会のための特別な委員会などを開催してきた。
その他にも、多くの法人、団体に対しても新しいマスタープランに関するプレゼンテーションと討論が開催された。

■2002 年 10 月　　2002 年 7 月 31 日で区議会での意見を収集するプレゼンテーションのための市の規則で決められた期間を終了するが、区からの要望を受け入れ、市議会は引き続き区の意見を受け入れることを決めた。（区からの意見は、最終期限として 10 月 26 日とする旨予告した。）
19 の区からの意見において、12 の区は賛成意見を、6 つの区からは反対意見が寄せられた。（残る 1 区は意見を送って出されなかった。）
それぞれの意見は、一連の観察として組み入れられた。

■2002 年 12 月　　2002 年 12 月 3 日において、市の評議会は、区議会から寄せられた観察内容に従い、計画案の規制項目の修正を引用しながら、6 月 18 日の評議会決議案 no. 67 の修正案を決定した。

■2003 年 3 月　　2003 年 3 月 19-20 日の決議 no. 33 をもって、市のマスタープランを市議会で採択した。

■ 2003 年 7 月　　2003 年 7 月 9 日から、採択決議された計画書が、すべての関係書類とともに、市の掲示板に公示され、執行力を持った。

■2003 年 9 月　　公表は、都市計画法の意図に基づいて、市議会採択されたマスタープランとして、市の掲示板に掲示されることで公のものとなった。ローマの主要

な4社の新聞でマニフェスト（宣言）の掲示を介して、通知された。続く30日間､誰でも市で保管された計画案のビジョンを持ち取ることができた。公示から60日間は、誰でも公示された計画案の観察を行うことができた。

その観察意見は、シンプルな紙を用いて複式コピーにて、市の第6部局（Dipartimento VI、住所：Via del Turismo, 30/32, -Roma 00144）にて、公文書として集められ、要請により郵送によって、2003年11月3日の期限まで受け付けた。この郵送の場合は、消印を信用した。

関係部局は、到着したすべての観察意見を検討し、それぞれに回答をしなければならなかった。市議会は、それらを集めて評価し、場合によっては修正した結論の決議をもって再び説明することとなる。

市議会で修正された計画は、最終的な決着としての承認を得るために、州政府に送付される。

行政区	区議会等	開催日
第1区	区議会	2002年7月4日
第1区	都市計画シンポジウム	2002年7月26日
第2区	区議会	2002年7月10日
第2区	公開集会	2002年9月23日
第3区	区議会	2002年7月11日
第3区	公開集会	2002年7月24日
第4区	区議会	2002年7月10日
第4区	都市計画シンポジウム	2002年7月23日
第5区	区議会	2002年7月3日
第6区	区議会	2002年7月12日
第6区	公開区議会	2002年9月12日
第6区	公開区議会	2002年9月19日
第7区	公開区議会	2002年7月16日
第8区	区議会	2002年7月16日
第9区	区議会	2002年7月9日
第9区	都市計画シンポジウム	2002年7月30日
第10区	公開区議会	2002年7月11日
第11区	区議会	2002年7月8日
第12区	区議会	2002年7月19日
第12区	公開区議会	2002年8月3日
第13区	公開区議会	2002年7月11日
第15区	公開区議会	2002年7月25日
第16区	公開区議会	2002年9月12日
第17区	区議会	2002年9月23日
第17区	公開区議会	2002年9月25日
第18区	区議会	2002年7月5日
第19区	区議会	2002年7月9日
第18、19区	地区委員会	2002年7月24日
第20区	区議会	2002年7月18日
第20区	特別公開区議会	2002年9月5日

図10 ローマ市のマスタープランに関する区議会での審議日程

日程	市議会、評議会、各種団体との会議
2002年5月31日から6月1日	ローマ市議会
2002年6月11日	ローマ市評議会
2002年6月18日	ローマ市評議会
2002年6月19日	記者会見
2002年6月21日	調整審議会
2002年6月26日	団体Comitato Veltroni
2002年7月2日	協会Federazione Romana DS
2002年7月9日	協同組合Lega Cooperative
2002年7月16日	工業組合Unione Industriali
2002年7月19日	Festa dell' Unita'
2002年7月23日	手工業協会Asso Artigiani
2002年9月13日	CGIL CISL UIL
2002年9月25日	Lista Civica per Veltroni
2002年9月26日	協会Federazione Romana DS
2002年9月26日	ローマ大学La Sapienza校
2002年9月27日	EUR 2000
2002年10月3日	アジェンダ21
2002年12月9日	新しいマスタープランの採択ための公開討論会 Apertura dibatto adozione NPRG
2003年1月20日	ミラノ工科大学の学生へのプレゼンテーション
2003年2月14日	記者会見（新しいマスタープランとフラミニオFlaminio地区の計画について）
2003年2月17日	LUISSの教師へのプレゼンテーション
2003年3月11日	イギリスの都市計画家代表団へのプレゼンテーション
2003年3月20日	記者会見（新しいマスタープラン採択のため）
2003年4月7日	住宅審議会での新しいマスタープランのプレゼンテーション

図11 ローマ市のマスタープランに関する市議会、評議会、審議会、各種団体での審議日程

２－３　事例編３　トリノ市の住宅地再生における住民参加

マスタープランレベルの市民参加とはまた別のスケールでの市民参加のあり方が考えられている。それは 90 年代後半において別の流れから再び、「社会」が都市政策として取り上げられるようになり、EU の形成により、異なった社会や政策の総合化、都市格差や社会雇用の問題が中心テーマとなり、都市政策の中で「社会」そのものが重要視されるようになったからである。したがって、60 年代の運動論とはまた別の角度から、地域社会がテーマとして浮上したのである。こうした動きを積極的に取り入れている自治体として、トリノ市のアーバン・プログラムの事例がある。

これは、EU の都市政策であるアーバン・プログラムが採用された地区を含み、市独自に取り組んできた住宅地区の再生プロジェクトが郊外において展開された事例である。そこでは、建物の老朽化の問題、居住者の高齢化の問題、治安の悪化の問題、雇用問題、公共施設の不足といった社会問題を背景にしたもので、この場合の市民参加の主体は、住民である。地区の建物の修復工事を行うだけでなく、住民を主体としたコミュニティ再構築のためのプログラムでもあり、推進役になっているのは、社会学者たちである。

例えば、Corso Grosetto 地区では、建物の改修工事に合わせて、説明や地域づくりのためのパンフレットが配布され（図 13）、中にはアートイベントなどの様々な住民参加プログラムが開催

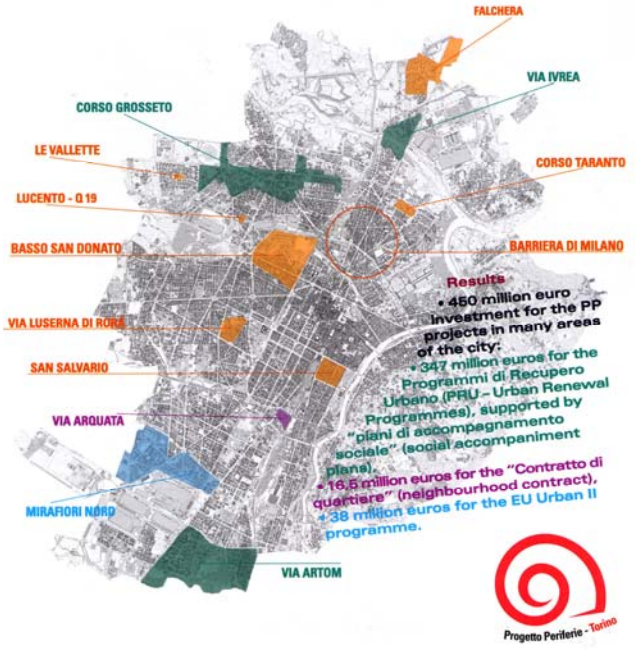


図 12　トリノ市の住民参加プログラムのある住宅地再生プログラムを行っている地域図（各地区は、それぞれ使用している事業が異なるので、色分けされているが、アーバン・プログラムを使用しているのは、水色の地区である）

図 13　地区で配られた事業の説明、記録パンフレットの例（Corso Grosetto 地区、住宅修復整備期間中に、様々な）住民参加プログラムが行われた）

図 14　地区集会所に集まる住民
（VIA ARQUATA 地区）

図 15　住宅地再生のための事務所
（Via Artom 地区）

されるたり、外観に影響するバルコニーの使用方法を記したガイドラインの作成とその周知など、コミュニティを強化させる活動が見られた。

また、VIA ARQUATA 地区は、1920 年代に都心周辺の南側の鉄道沿線の一角に計画された住宅地であるが、およそ 1,600 人が暮らしている。建物は外観に装飾が見られ、ある一定の価値を有している。住宅設備の老朽化の問題から、改修を行う計画であるが、居住者の高齢化が進んでいる。こうした高齢者たちの改修工事に対する不安を和らげ、住民の立場に立った社会学者のコーディネーターが地域で活躍している。頻繁に行われている住民会合（図 14）、個人訪問による相談などを行っている。特に外部空間のデザインについて、参加協議の成果が活かされ、工事が行われる予定である。また、日本での集合住宅の建て替え工事の際の住民反対と比較して、この事例では改修工事を居住者が移住することなく、住み続けながら行っていることは、注目に値する。

一方、トリノ市の市域南端に位置する Via Artom 地区は、イタリアを代表する国産車フィアットの工場の周りに形成された 4 万人が暮らす民間の大型の団地である。ここでは、地域のスラム化を防ぐために、社会住宅のための修復と近隣の公園施設整備を予定しており、市民参加活動のコーディネイトを行っている Mentelocale という組織事務所が設置されていて、若いスタッフたちが活動している。ここには、市民が憩うレストランも設置されており、地域の活動を支えている。図 15 は、その建物の会議室で、同地区の分析図、様々な提案パネル、出版物が置かれている様子である。特に、外観の補修、屋外の緑地スペースの利用方法の改造、子供たちの公園施設への安全なアプローチなどが重視された提案が見られた。

こうした郊外の住宅地整備を専門にする部局が市役所内にあり、図 12 でマークされたすべての事業を運営している。ハードの修復整備だけでなく、住民参加や社会事業というソフト面を重視したプログラムが数多く、同時進行で行われており、トリノ市では、こうした活動がイタリアでも顕著に見られる。中でも、EU レベルの都市政策から見た場合に重要視されている社会問題への対応の一つとして、アーバン・プログラムがある。EU の基金を用いて、モデル的に都市整備を行うプログラムで、これまでにアーバン１とアーバン２が実施されている。トリノ市では、Mirafiori

図 16　アーバン・プログラムが採用された Mirafiori Nord 地区の事務所

図 17　アーバン・プログラムが採用された Mirafiori Nord 地区の住民集会所（空き店舗を活用している）

図 18　Mirafiori Nord 地区の地区公園の工事

Nord 地区（図 12 の水色のエリア）がアーバン２として採用され、整備が進められているところである。同地区はやはりフィアット社の工場の周辺の住宅で 2.5 万人が居住しているが、集合住宅の老朽化や屋外空間の低質化、公共施設の不足が目立っていた。また、浮浪者のための共同住宅の設置も見られ、日本の大都市の公園などで見かける青テントの生活者を見かけることと比較して、イタリアの社会住宅の整備が都市計画の一環として対処していたことが印象的であった。郊外における都市計画と社会問題への取り組みを重ね合わせ、EU のアーバン・プログラムが使用されており、こうした社会問題こそ今日取り組まれているヨーロッパ共通の都市政策課題の一つとなっていることがうかがえる。一方で、若者の就業の機会を支援する目的で、コンピュータ等の利用サービスが受けられる施設センターが設置されているなど、社会対策にも平行して力を入れている。こうした多様な活動をコーディネイトしているのが、同地区のアーバン・プログラムの事務所（図 16）で働く社会学者である。イタリアの場合の社会学者は、まちづくりの中心的な担い手として現場で活躍していることが現地調査でわかった。物的な整備は同じ事務所に建築設計士が居るものの、具体的に市民の要望意見をまとめ、社会問題の解決へ取り組む姿勢を持っているのは社会学者たちであったことは、印象的であった。また、住宅地内の空き店舗を再利用し

て、住民の集会所として活用している（図 17)。地区内では、中心公共施設となる公園の改修工事も見られるので参照されたい（図 18)。

参考文献

１．ナポリ大学シンポジウム報告書、Universita’ degli Studi di Napoli -Federico II, Nuove Forme del Piano e Partecipazione, Processo delle decisioni e responsabilita’ della cittadinanza、2002 年

２．イタリア公共事業省古文書、都市計画百年、Cento anni di piani urbanistici、Edizioni della Triennale、2001 年

３．イタリア公共事業省、国土の計画状況の報告書、Rapporto sullo stato della pianificazione del Territorio 2000、2001 年

４．宮脇　勝「イタリア、ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」、pp.68-91、西村幸夫＋町並み研究会編『都市の風景計画、欧米の景観コントロール　手法と実際』、学芸出版社、2000 年

５．レッジョ・エミリア市の調査資料と予想文書：Istituto Nazionale di Urbanistica, Urbanistica Quaderni, no.1, Comune di Reggio Emilia: il Progetto preliminare del Prg, 1995 年

６．レッジョ・エミリア市のマスタープラン案：Comune di Reggio Emilia, Assessorato all’Urbanistica, Documenti d’intenti per il P.R.G. di Reggio Emilia, 1998 年

７．ジュゼッペ・カンポス・ヴェヌーティ、フェデリコ・オリーヴァ、『イタリアの都市計画 50 年 1942-1992（Cinquant’anni di urbanistica in Italia.1942-1992)』、Editori Laterza、1993 年