

DA02454
2000
116

まちづくり法の立法論的考察

—土地利用計画策定過程における適正手続—

筑波大学審査学位論文（博士）

2000

鷹 咲 子

筑波大学大学院

経営・政策科学研究科 企業科学専攻

寄	贈
鷹	平成
咲	年
子	月
氏	日

01003378

論文概要

博士（法学）

まちづくり法の立法論的考察

－土地利用計画策定過程における適正手続－

経営・政策科学研究科

企業科学専攻

馬 咲 子

（１）まちづくりと土地所有権の考え方

この研究は、暮らしやすいまちづくりを行うための法について、英米法を比較参照しながら、立法論的考察を行うことを目的としている。その中で特に、まちづくりの過程において行われる土地利用計画の策定手続の在り方が重要であると考えている。現在、我が国のまちづくりに関する主要な決定は、都道府県知事によって行われている。しかし、地域住民にとって暮らしやすいまちづくりを行うためには、地域住民に最も近い地方自治体である市町村において、民主的な参加手続によって、まちづくりの計画が作られる必要がある。本研究で提案しているまちづくり法では、市町村が、まちづくりの理念を条例により作成することを法律によって義務づける。さらに、その理念を実際の土地利用計画として実現する権限を市町村に与え、まちづくりにかかわる紛争処理の手続を定めることを内容としている。

この研究は、土地所有権の理解の仕方とも関係することを否定できないが、まちづくりの観点から考察を行う本稿では、土地利用の在り方を論じている。したがって、土地所有権の理論的研究も必要であることを十分認識しつつも、本稿では、この点については、川島武宜その他の先行研究を踏まえ、「まちづくり」のための土地利用計画の策定手続の在り方を論究する。

（２）我が国のまちづくり法の形成

我が国のまちづくりにかかわる各種の法律は、明治維新以後の国策としての首都の整備、国土の開発を原点としており、中央政府の個々の政策目的を実現するための法であった。

これらの法は、それぞれの政策目的を実現するために、多くが個別の土地利用計画を策定し、その計画により私人を直接規制し、あるいは私人の活動の指針として、その活動に影響を与えることを目的としている。この結果、我が国のまちづくりに関する法律においては、まちづくりに地域住民の意見を反映することよりも、関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれている。また、手続も審議会手続が中心であるとともに、手続の規定に統一性がないという問題がある。

しかもまちづくりに関して紛争が生じた場合に、計画に基づいて行われているまちづくりを司法の場で争うことは大変難しい。判例は、土地利用計画のほとんどを直接私人の行為を規制する外部効果をもつものとは認めず、指針的なもの、あるいは行政機関の意思決定を拘束する内部的効果をもつものにすぎないとみなしている。したがって、土地利用計画を策定することの効果は、法律の制定と同様に、不特定多数の者に対する一般的、抽象的なものであるとの理由で、計画の策定を抗告訴訟の対象として認めていない。

そして、事後的な司法による救済が難しいのにもかかわらず、計画策定に対する事前の住民参加の手続は不十分である。土地利用計画の策定及びその前段階にある地域指定の手続には、広範囲な裁量が認められている。つまり、法律は、地域指定及び計画策定の要件や目的を規定しているが、具体的な地域指定及び計画の内容は、決定権者に委ねられている。現状は、参加という形式を整えるための手続であり、住民の意向を反映するための手続としては不十分である。このことが住民にとって、暮らしやすいまちをつくるための障害となっている。我が国のまちづくりにかかわる法律を検討したが、住民参加を積極的に図り、住民にとって暮らしやすいまちづくりを行うという視点からの手続は規定されていない。

(3) まちづくりと土地利用計画

土地利用と地価は、相互に密接な関係を持っている。戦後の我が国の地価は、3回にわたって大幅な高騰を経験している。このため、主に地価対策の観点から、都市計画のように都市として利用されている土地についての計画と、農業、林業その他のために利用されている土地についての計画を調整する総合的な土地利用計画の必要性が高まり、昭和49年に国土利用計画法が制定された。

国土利用計画法が制定されたにもかかわらず、諸法が異なる政策目的で個別に制定されているため、地域の実情に従ってまちづくりを進めようとする地方自治体にとって、不都

合なことがまだ残されている。例えば、第一に、規制権限が都道府県知事には与えられていても市町村には与えられていないこと、第二に、国の法令は所管省庁の縦割りの所管となっており法の目的も限定されているために、地域レベルでの総合性に欠けること、第三に、住民参加の手続が不十分であること、第四に、開発と負担の関係が考慮されていないことである。

(4) 英米のまちづくり法

アメリカ法の場合、まちづくりの問題は、本来の意味での地方自治の問題(日本国憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」)であり、連邦又は州政府の立場から見て不都合であると思われる部分をポリス・パワーの法理を使って排除するという手法がとられている。このポリス・パワーは、公衆の健康、安全、道徳及び一般的福祉を増進するものとして、地方政府に課された黙示的な義務であり、土地利用の公共性を実現するために認められてきた論理的な道具である。

アメリカの諸判例は、住民の暮らしやすさ、アメニティ、環境保全、伝統的文化遺産としての歴史的建造物の保全にかかわる利益を適正な法の目的に照らして保護してきた。そして、まちづくりの権限は、基本的に地方自治体にあり、そのポリス・パワーの行使が連邦憲法上のデュー・プロセス条項に違反し、恣意的に権限が行使される場合には、連邦裁判所による是正が行われてきた。

また、アメリカにはホーム・ルール tradition がある。まちづくりは、固有の地方自治であると理解されており、まちづくりが地方自治体の法的義務とされるのは、ホーム・ルールの考え方によるものである。つまり、ホーム・ルールを採用する地方自治体では、人又は物の移動に関する規制、言論、表現の規制について、州法の先占が認められるが、安全、健康、福祉を守るというポリス・パワーの行使については、地方自治体の規制が州法に優先して認められる。

日本と同じ島国イギリスの都市・農村計画法においては、地方実施計画の策定権限が地区会に、基本計画の策定権限が県会にあり、住民の参加をこれら議会の決定を補完するものと考えてまちづくりの決定手続を規定している。その運用においては、地方政府と中央政府の緊張関係を活かし、中央政府の下にある独立した専門家が準司法的な手続により、都市計画の内容を裁定し、国家的な政策の見地から問題があれば中央政府が介入している。このように、地方自治を基本としながらも中央政府の介入を許す制度を持っているが、そ

の手續は自然的正義の原則によっている。我が国の土地利用法制は、英米法の影響を受け法文上様々な手續に関する規定を既に持っているが、その法の運用に当たり法の文言の背後にある適正手續の考え方が十分に活かされているとは言えない。

(5) 結論—まちづくり法の在り方—

英米法のまちづくりにおける主要な法理でありながら、我が国のまちづくりの法制に欠けているのは、次の諸点である。第1に、法律によって、まちづくり計画の原案を策定する義務と権能を市町村に負わせること。これは、憲法 92 条の地方自治の本旨の淵源であるアメリカ法における固有の自治の範囲である。第2に、適正な討議を経て、民主的なまちづくり計画を決定する過程を規定すること。この過程で聴聞が開かれるが、これには住民からの書面による意見書の提出が含まれる。第3に、原案に基づいて住民が検討するために必要な情報を公開すること。第4に、その計画を実施するまちづくりの専門家による最終的な検討を行うこと。第5に、上述のプロセスについて、司法的監視を行うこと。この点に関して、法の適正な運用を担保するため第4章で扱ったデュー・プロセス訴訟の役割が重要となる。

この5つの視点から我が国の土地利用法制を見直し、まちづくり法を立法する必要がある。提案したまちづくり法によって、地域住民に最も近い地方自治体である市町村において、法的義務として、まちづくりのための検討が絶えず行われるべきであることが認識される。そして、例えば、一 災害の防止、二 環境の保全、三 伝統的文化遺産の保全、四 地域住民が従事する産業の振興、五 地域住民の雇用の確保、六 地域住民の暮らしやすさを確保するための社会資本の整備に関する事項を含むまちづくりの理念が条例で定められる。この条例に基づき、民主的な参加手續により、土地利用計画が作られる。これらは、市町村の固有の自治の範囲である。

市町村がこの土地利用計画を策定する際に、適正な手續を怠っていたり、条例で定められたまちづくりの理念を適正に反映せず、恣意的な決定を行った場合には、裁判所による是正が認められる。すなわち、地域住民の守ろうとする利益は、まちづくりの理念として市町村の条例で定めておくことにより、公益的な利益として特定され、司法的な救済の対象となる。このことにより、市町村において、現在よりも地域住民にとって暮らしやすいまちづくりが行われることが担保できる。

目 次

第 1 章 まちづくりと土地所有権の考え方	5
第 1 節 本論文の主題と土地所有権の公共性	6
第 2 節 我が国の法律における土地所有権の考え方	9
第 1 章注	13
第 2 章 我が国のまちづくり法の形成	17
第 1 節 戦前の都市計画法	20
(1) 首都東京の市区改正条例	20
(2) 旧都市計画法	21
第 2 節 特定地域の産業の振興及び雇用の確保のための法	24
(1) 戦前の国土計画	25
(2) 国土総合開発法	26
(3) 北海道開発法	29
(4) 地域振興法	31
第 3 節 社会資本整備のための法	36
(1) 首都建設法	37
(2) 首都圏整備法	38
(3) 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律	41
(4) 首都圏の既成市街地における工業の制限に関する法律	44
(5) 首都圏近郊緑地保全法	45
(6) 近畿圏整備法及び中部圏開発整備法	46

(7) 社会資本整備のための法	49
第2章注	53
第3章 まちづくりと土地利用計画	61
第1節 まちづくりの課題	62
(1) まちづくりの費用と土地利用計画	64
(2) 土地利用計画の策定手続	67
(3) 土地利用計画と司法審査	72
第2節 農林業振興のための法	85
(1) 森林法	85
(2) 農地法	88
(3) 農業振興地域の整備に関する法律	89
(4) 生産緑地法	91
第3節 自然環境保全のための法	94
(1) 自然公園法	94
(2) 自然環境保全法	96
(3) 環境影響評価法	99
第4節 新都市計画法	104
(1) 新都市計画法	104
(2) 都市計画の内容	105
(3) 都市計画制限	108
(4) 都市計画の決定主体	112
(5) 都市計画の決定手続	113

第5節 国土利用計画法と土地利用計画	117
(1) 国土利用計画法	117
(2) 土地取引規制	119
(3) 土地利用計画の総合性	124
第6節 地方自治体とまちづくり	128
(1) まちづくりの問題点を示す事例	128
(2) まちづくり条例の制定と適正手続	135
(3) まちづくり条例における住民参加手続	137
(4) まちづくり条例の総合性と市町村の権限	142
(5) まちづくり条例と固有の地方自治	144
第3章注	148
第4章 英米のまちづくり法	192
第1節 英米法におけるまちづくり	193
第2節 アメリカにおけるポリス・パワーによるまちづくり	196
(1) 災害の防止とまちづくり	196
(2) 環境の保全とまちづくり	200
(3) 伝統的文化遺産の保全とまちづくり	207
(4) 地域住民の暮らしやすさを確保するための社会資本整備の促進と まちづくり	211
(5) まちづくりに関するアメリカの憲法判例の考え方	213
(6) アメリカにおける固有の地方自治と住民参加	215

第3節 イギリスの土地利用計画法	219
(1) 都市・農村計画法の沿革	219
(2) 都市・農村計画法の概要	224
(3) 開発計画	225
(4) 開発の概念と計画許可	227
(5) 計画の効果	228
(6) まちづくりのための手続と住民	228
(7) 中央政府とまちづくり	235
第4章注	238
第5章 結論—まちづくり法の在り方—	250
第1節 まちづくりの過程における適正手続	251
(1) 自然的正義とデュー・プロセス	253
(2) アメリカにおける行政手続の発展	254
(3) 我が国の状況	259
第2節 まちづくり法の在り方	263
(1) 市町村の権限	263
(2) 適正手続	265
(3) 情報公開	269
(4) 専門家の役割	270
(5) 司法的監視	271
(6) まちづくり法要綱(試案)	274
第5章注	287
参考文献	294