

# 住環境における住民の手続法的地位

## — 多極的行政法関係の視角から —

岩 橋 浩 文

### 序 論

#### 1. 問題関心

私たちは、郊外の戸建住宅を主体とする閑静な低層住宅地<sup>1)</sup>においてさえ、生活環境のうち、住宅周辺の物的な屋外環境（以下「住環境」という。）を自分たちで良くしていくという、単純なことができていない<sup>2)</sup>。そのため、住環境におけるご近所との「お互い様の関係」<sup>3)</sup>への期待が、しばしば裏切られることになる。こうして、住環境における住民（第三者）の問題は、主として建築隣人の日照・通風の悪化、あるいは街並景観の悪化の問題として表れ、事後的な救済の時点で論議されてきた。

振り返ると、これらの背景には、高度経済成長に伴って社会が複雑になり、急激に都市化することによって決めなければならないことが膨大に、かつ専門的になってきた経緯がある<sup>4)</sup>。こうして日本の都市計画は、国（行政）によってつくられてきた<sup>5)</sup>。

しかし、近年、個人の自己決定や自己責任が目されるようになり、市民意識の向上とともに行政のあり方も大きく変わってきた。住環境に関わる行政法についても、最近10年余りの間に様々な法律が制定または改正されている。まず、1993年の行政手続法の制定を皮切りに、環境アセスメント法が制定され、1998年にはNPO法の制定および建築基準法改正による指定確認検査機関の創設<sup>6)</sup>により、行政の担い手が官公庁に独占されるものではなくなった。つづいて1999年には情報公開法および地方分権一括法が制定され、さらに、2002年には都市再生特別措置法、2004年には景観法が制定され、行政制度の大変革が進んでいる。

この中で、国と自治体の関係は、地方分権一括法によって明確にされた。そして今、行財政改革として「公務の市場化・民営化」が進みつつある。そこで、次に、「住民」<sup>7)</sup>と「行政体」<sup>8)</sup>の関心に焦点をあてたとき、今日では、許認可申請における行政体と名宛人との二面関係に止まらず、多様な行為形式において、第三者の利益と名宛人の権利の調整を図る法関係（以下「多極的行政法関係」<sup>9)</sup>という。）へと拡大している。とくに住環境では、これが顕著に表れる。例えば、小さな里山を開発（山を削って宅地を造成）する場合、工事中の土砂運搬や相隣関係的な問題のほか、擁壁ができて日照や通風の阻害が生じたり、傾斜地では崖崩れの危険が生じたりする。まちの雰囲気や景観、自然環境の悪化も問題となる<sup>10)</sup>。このように、開発・建築行為に対する第三者は多数の周辺住民として表われ、複数の行政体が多面的に関係している<sup>11)</sup>。したがって、二面関係における断片的・瞬間的な対応（とくに隣人訴訟）よりも、多数の主体間の行政法的意義・効果を有する各法関係として、全体的な視点から利害を調整し、紛争を予防し、合意形成を図っていくことが重要になる<sup>12)</sup>。

すると、住環境に関わる都市計画・建築・景観・まちづくり等の事務は、自治事務として整理されており、自治体に権限と責任のある問題になっている。今後、住環境が良くなるか否かは、自らのまちをどのようにしたいのか（例えば、木造密集地区の改善や景観地区の指定など）ということに対して、法令や条例をいかに戦略的に活用していくか、という政策法務的な視点に関わってくる<sup>13</sup>。さらに、自治体には、その執行過程を透明にして住民の概観可能性を高め、様々な行為形式において何が決定されているのか、また、住民はどの時点で何ができるのか、という手続と参加の内実を明確にしておくことが要請されている<sup>14</sup>。しかも、近年の相次ぐ規制緩和により、閑静な住環境が思わぬ事態に陥りやすい状況が法的に継続している。

以上から、本稿では、多極的行政法関係の視角から「住環境における住民の手続法的地位」の内実を解明することとする。この視角を用いる最大の意義・効果は、「行政法的意義を有する」当事者間を瞬間的・孤立的な行為形式もしくは権利・義務関係に分解するのではなく、「行政法関係」の規定を抽出し、総体的に把握することにより、正当な制度設計および妥当な紛争解決を図れることにある。

## 2. 先行研究の状況と欠落点

第三者（住民）の手続法的地位は、行政事件訴訟法上の取消訴訟等における第三者の原告適格および取消訴訟の対象拡大を試みる議論を中心に展開されてきた<sup>15</sup>。そのため、先行研究では、行政救済の時点で論じているものが多く見られる。

また、補充的に実体法の行政行為論のレベルでは、ドイツ法から継受した「二重効果的行政行為」<sup>16</sup>という概念との関連で、行政行為の副次的効果から、第三者の原告適格の承認とともに第三者に対する事前手続の必要性、あるいは行政行為の撤回・取消しの可否の問題として論じられてきた<sup>17</sup>。この他にも、空港騒音・原子炉設置・バス運賃等の許認可に関する日本の裁判例において、地域住民の共通的生活利益が認められれば、そこには二重効果的行政行為が存するものと解し得るとの見解がある<sup>18</sup>。その後、第三者利益が行政処分の際に考慮される利益である場合に、法的担保性を認めようとするものが論じられている<sup>19</sup>。

加えて、行政指導に焦点をあてた先行研究として、マンションの周辺住民を例に挙げて行政指導の効能を積極的に位置づける見解<sup>20</sup>、あるいは建築確認の留保により、事業者と周辺住民の調整を図ってきたことが論じられている<sup>21</sup>。

こうした日本での議論の背景には、第三者の権利保護の問題が住環境面に典型的に表れるため、ドイツにおいて、ドイツ公建設法の領域で活発に研究されてきた経緯がある。そのため、日本では、ドイツの文献を素材とした研究業績が数多く蓄積されている。ドイツ公建設法における隣人の公権は、裁判実務上、伝統的保護規範説とそれを補填する隣人配慮要請の適用によって導き出されている<sup>22</sup>。この法理を参照することは、いかなる解決が与えられているか、という観点からは大いに参考になる。ところが、ドイツ公建設法に関する研究は、ドイツ法と日本法の対応関係の問題もあり、日本への移入を目的としていないものが少なくない<sup>23</sup>。

以上の先行研究は、行政訴訟、二重効果的行政行為、行政指導の各視点から論じられている。しかし、ある事例について、様々な行為形式を、時系列的に一連のものとして論じたものは少ない<sup>24</sup>。さらに、行政法の各分野（都市法・環境法・福祉法など）に踏込むと、個別法における第三者の手続法的地位は依然として未解明なままである。

このうち、本稿では、住環境の問題を扱うため、都市法の分野について研究する。すると、都市法

に焦点を絞った先行研究は、行政手続法の規定と都市計画法の住民参加モデルに着目し、これらの意味内容をドイツにおける多極的行政法関係論の視点から捉えようと試みるまで進んでいる<sup>29)</sup>。この研究は、多極的行政法関係を、わが国の実定法のレベルで論じたものとして貢献があったことは確かである。

しかしながら、住環境の視点からみた場合、地方分権による効果の浸透とともに、行政手続条例やまちづくり条例についても検討を加えていくことの必要性に迫られている。これを補わないと、住環境における多極的行政法関係の内実をつかむことはできない。また、都市計画法に基づく住民参加制度についても検討が行われている。しかしながら、住環境を考える上で欠かせない地区計画制度および新たに制定された景観法の検討が必要になっている。さらに、様々な行為形式において何が決定され、住民はどの時点で何ができるのか、という視点からの研究も残されている。

### 3. 課題の分析視角と素材

上記2.で述べた先行研究とその欠落点を踏まえて、本稿における1点目の課題は、住民が行政に対してどのような「請求権・手続法的権利」<sup>30)</sup>を有するのかを、手続規定と行政計画の策定過程について把握することとする（ミクロの手続規定の把握）。そのため、行政手続法、行政手続条例、都市計画法、建築基準法、景観法、まちづくり条例、これらに関連する判例・学説およびアメリカの都市計画制度<sup>31)</sup>を素材として、住民（第三者）の参加手続規定や行政庁の努力義務規定を抽出し、それらを複数の分析視角（法的義務か単なる努力規定か・法令と条例の役割分担や連続性・参加の対象者など）から検討を加えることにしたい。

2点目の課題は、それらの規定や手続を通じて表れる個々の多極的行政法関係を把握することとする（ミクロの多極的行政法関係の把握）。そのため、抽出した規定および手続を素材として、それらを複数の分析視角（対象者の広がり、法関係の深さ、対象になる行政過程の範囲など）から検討を加えることにしたい。

3点目の課題は、複数の実定法によって連鎖的・並行的あるいはバラバラに生じるミクロの手続規定を、問題の実態から「連結していくシステム」<sup>32)</sup>として総体的に把握することとする。そのため、ミクロの手続規定を素材として、これらを2つの分析視角（時系列による組合せ・住環境の対象範囲の広がり）から捉えることにしたい。

### 4. 本稿の目的と研究領域の限定

本稿の目的は、住環境における紛争を予防し、利害を調整し、合意形成を図るために、手続規定と行政計画に焦点をあてて、「住環境における住民の手続法的地位」を位置づけることである。そのため、住民と自治体による地区レベルのまちづくり行政を念頭において、地区まちづくりにおける住民自治の実践を起点とする理論的な研究を行う<sup>29)</sup>。

したがって、事後救済の時点における権利濫用論・受忍限度論、憲法上の人格権や環境権に基づく論議、日照権および条例に基づく財産権規制の可否などの点については、検討の対象としない<sup>30)</sup>。

なお、都市再生特別措置法については、都市再生本部によって地域指定が行われ、事業者からの提案に基づく都市計画の決定・変更および許認可への迅速な対応（6～3か月）が義務づけられたため住環境の極端な悪化を招いていることが指摘されている<sup>31)</sup>。この制度は、規制緩和と併せて事業の迅速な実施を保障する施策である反面、住民参加によるまちづくりを阻害するものでしかない<sup>32)</sup>。よって、住民自治の実践を起点とする本稿では、検討の対象としない。

## 1. 手続規定における第三者の法的地位

### 1.1. 行政手続法における第三者効

#### 1.1.1. 行政手続法10条の法的意義

行政手続法には、申請時の瞬間的な二面関係に止まらず、様々な行為形式において、名宛人と第三者の権利利益の調整を図る多極的行政法関係に一般法レベルにおいて関連し、これを支持・促進するとみられる規定が盛り込まれている。すなわち、行政手続法は「行政庁は、申請に対する処分であって、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない」(10条)と規定する。

この規定の立法趣旨は、行政庁が適切な情報の収集を行い、それを考慮して許認可をすることにより、反対利害関係者の権利利益の保護にも資することにある。つまり、申請の審査において、利害調整という側面が表れてくることが想定されている。総務省の解説によると、個別法には、申請者以外の者の個別的利益を保護することを目的としていても、その利害を考慮するための具体的手続を定めていないケースがある。ところが、今日では、行政と申請者との関係のみならず、行政と第三者との関係の重要性も高まってきており、第三者の利害にも十分配慮した的確な行政運営が必要となってきたため、補充的に意見聴取に努めることを規定したという<sup>39)</sup>。

学説では、この規定は、同法が基本的に行政庁と申請者との二面関係を規律する中で、三面関係が考慮される数少ない規定であり、しかも紛争の把握・対応・解決および法的基準や第三者の法的地位の位置づけという現代行政の課題に、初歩的ではあれ、初めて一般法として対処している、と評価している<sup>40)</sup>。

ここで10条が、「申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合」と規定していることから、解釈上、①申請者以外の者のうち、意見を聴く者の範囲と、②当該法令の範囲が問題となる。①について、同法の要綱案では、訴訟において原告適格を認められる者よりも範囲が広いと説明されている<sup>41)</sup>。しかも既に、第三者の原告適格の有無の判断は、当該許認可処分の根拠法令上の根拠規定のみならず、「それと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系のなかにおいて」行われることになっている<sup>42)</sup>。それ故、②については、目的を共通する関連法規の関係規定までを含むと解すべきである。

学説でも、上記①については、明文で許認可等の要件とされている場合に限らず、そのように解釈しうる場合も含むとしている<sup>43)</sup>。そして、行政庁の裁量ではなく、当該法令の解釈によって決められるとする<sup>44)</sup>。但し、判例上、取消訴訟における原告適格を有する第三者が含まれる場合には、公聴会等により意見を聴く機会を設けないと手続法上違法になる、という見解が有力である<sup>45)</sup>。したがって、処分が適正に行われるためには、少なくとも原告適格者の利益が考慮されていなければならない<sup>46)</sup>。

以上から、住環境について考えたとき、最高裁判所は、がけ崩れの恐れがある土地等を開発区域内に含む開発許可について、近隣住民の原告適格を生命・身体の安全性をもとに認めている<sup>47)</sup>。また、建築隣人が「延焼のおそれのある部分」(建築基準法2条6号)に居住している場合、同法6条1項が建築隣人に火災からの安全を「法律上の利益」(行政事件訴訟法9条1項)として保護していると認めて、原告適格を肯定している<sup>48)</sup>。したがって、後者の事例において建築主事は、隣接住民の利益を考慮すべき義務があることになり、必要に応じて公聴会等の方法により、被害を受けるおそれがあ

る隣接住民の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならないことになる<sup>43)</sup>。

同様のことが、建築確認による総合設計制度（建築基準法52条7項）の適用にも言える。この制度では、従来からの総合設計許可（59条の2）における審査基準を定型化することにより、許可を経ずに建築確認の手続のみで容積率が緩和される。この制度が2002年に創設された背景には、総合設計許可取消訴訟の最高裁判決において、建築物の倒壊・炎上および日照阻害の観点から原告適格が認められた経緯がある<sup>44)</sup>。要は、最高裁判決は「許可」に対するものであるが、同法はこの敗訴にあわせるかのごとく、建築「確認」の手続で済むように改正されている。これにより、建築基準法に基づく公聴会および建築審査会等の手続が省かれてしまう。しかも事業者には、最大5割増しの床面積の建物をつくる道が開かれている。

ところが、確認制度に移行しても、同法が「法律上の利益」として、周辺住民に建築物の倒壊・炎上から安全である利益を保護していることに変わりはない。したがって、建築確認申請上は建築基準関係規定（同法6条1項）が審査の対象法令となるが、建築主事には行政手続法10条の規定によって周辺住民の利益を考慮すべき義務があるので、公聴会等を開催するように努めなければならない<sup>45)</sup>。このことは、建築確認の法的性質を裁量がゼロに近い行政行為として運用しがちな実務者には、新たな課題となる。

ここで、「必要に応じ」で「努めなければならない」（行政手続法10条）の解釈が問題となる。例えば、いわゆる中高層建築物等条例では、事業主に対して、確認申請の前に関係住民へのお知らせ板を設置し、説明会を行い、その結果を文書で報告することを義務づけている。その後、あっせん、調停が行われる。しかし、調停が打切られ、第三者が公聴会の開催等を申し出た場合には、その公的事実により、建築主事は適切な方法で意見聴取に応ずべき地位にあると解すべきである<sup>46)</sup>。

### 1.1.2. 行政手続法の改正

2005年6月に改正された行政手続法（以下「新法」という。）は、1年以内に施行されることになっている。新法では、公聴会の開催等および不利益処分における関係人の参加については、改正されていない。また、これまでパブリック・コメントで対応してきたことは、「意見公募手続等」（6章）として新設されている。意見公募の対象は、「命令等」を定める場合とされている。命令等とは、法令に基づく命令、規則、審査基準、処分基準、行政指導指針をいう（2条1項8号）。

以上のことを住環境について考えたとき、開発指導要綱および違反建築物指導要綱などが問題となる。これらの要綱は、地方分権改革時に、住民の権利義務に関わる規定があった場合、条例化されているはずである<sup>47)</sup>。しかし、自治体には指導要綱と呼ばれる行政指導指針が少なからず残っているので、行政指導指針の制定についても、意見公募手続に相当する手続を条例化すべきである<sup>48)</sup>。つまり、自治体には新法6章の規定は適用されないが、従来どおり必要な措置を講ずるよう努めなければならないことに変わりない（17条）。よって、今後は、住環境に関わる要綱等についても、その条例化を急ぐべきである。

なお、先進的な取組みをしている条例については、改正の必要はない<sup>49)</sup>。

### 1.2. 行政手続条例による自治体の工夫（福岡県の協議会制度）

行政手続法には、行政基準・行政計画・行政契約についての手続規制が欠けている。しかも、自治体の活動のうち、行政指導および処分・届出の根拠が条例・規則に基づくものについては、適用されない。そこで自治体では、適用除外の行為形式を規制し、補充するため、行政手続条例を定めている。

福岡県の行政手続条例（1996年制定）は、「行政庁は、申請に対する処分であって、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令で許認可等の要件とされているものを行う場合において、必要と認めるときは、公聴会の開催、意見書の受取、協議会における協議（以下「公聴会の開催等」という。）その他適当な方法により当該申請に関する意見を聴く機会を設けることができるものとする」（10条）と規定する。

この規定は、法律の趣旨をさらに発展させ、公聴会の開催、協議会における協議を条例でシステム化したところに特色がある<sup>50</sup>。つまり、行政手続法10条が「その他適当な方法により」と規定しているのを受けて、参加者が互いの立場を尊重しながらフラックに情報・知識などを交換し、互いを認識し合えるようになるためのものである<sup>51</sup>。

協議会での手続には、3つの特色がある<sup>52</sup>。第1に、協議会の参加資格者の範囲は、被規制者・権利者および法的利益を有する者であり、原告適格を有する者よりも広く設定されている。しかし、一般の市民にまでは広がっていない。具体的には、許認可がなされたと仮定したときに、当該許認可が新たに形成する社会関係（工事や竣工後の操業）に対して具体性を有する三面関係に立つと思われる者が参加できる。また、行政庁の職員も構成員の一人として加わり、他のメンバーの意見に対して心証を開示する。さらに、第三者に対して行政庁が応答したり、第三者から申請者に対して意見が述べられたりする。第2に、行政庁側は、協議会参加者から出された意見や情報を考慮することになっている。第3に、協議会を実施した結果、協議がまとまった場合には協議書が作成される。逆に、まとまらなかった場合には、その理由書が作成される。

この条例では、行政が調整者として協議の場を設け、合意形成に努めるという行政手続システムを採用している。このシステムは、アメリカで奨励されている<sup>53</sup>「交渉による規則制定法（Negotiated Rulemaking Act）」<sup>54</sup>を参照し、二重効果的行政処分に対して導入したものである<sup>55</sup>。

交渉による規則制定法では、略式規則制定手続において、規則案の内容について合意形成を目指していく。その過程は、規則案を公表する前に行政機関や利害関係集団の代表からなる協議会を設け、そこで協議・交渉・取引を行い、彼らのコンセンサスによって最も望ましい規則の素案を作成し、これを行政庁に答申し、行政庁はこれを尊重して規則案を作成する。しかも、規則制定により相当な影響を受ける者は、自分を協議会のメンバーに追加するよう申請し、もしくは他者を加えるように推薦することができる<sup>56</sup>。

## 2. 行政計画の策定過程への住民参加

### 2.1. 都市計画法による住民参加

都市計画における住民参加のシステムは、1968年の都市計画法改正によって法定され<sup>57</sup>、今日にも引き継がれている<sup>58</sup>。さらに、都市計画法では、1990年代以降、住民の意向を反映させる仕組みが他の法令に先駆けて導入されている。ここでは、地方分権を契機として変革している住民参加のシステムと都市計画の決定手続に焦点をあてて考察する。

#### 2.1.1. 都市計画の決定手続と住民

##### 2.1.1.1. 住民参加システムの変遷

都市計画法は、1980年代の土地バブルを経て、新たな土地利用計画の必要性が認識され、1992年に大幅な改正が行われた。その結果、市町村には、住民参加による「基本方針」（いわゆる市町村都市

計画マスタープラン)の作成が義務づけられた(18条の2)。しかも、「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」(同2項)と規定され、住民参加の手続が義務づけられた。これにより、マスタープランの策定過程を通じて、住民の理解と参加を得ながら合意形成に資することとなる。

さらに、地方分権の際、「市町村都市計画審議会」が法定化された(19条、77条の2)。この審議会は、「当該市町村の住民」にも委員になる資格が拡大されたため、住民自治の実践の場として重要な役割を担うことになった。既に、多くの自治体では、一般市民から募集する委員の人数枠を定めている。

つづいて2000年の改正により、住民参加手続の条例化が図られている。すなわち、都市計画の決定手続のうち、住民または利害関係人に係るものは、条例では簡素化できない反面、条例において必要な規定を付加、詳細化できることが法律上明確にされた(17条の2)。併せて、住民への情報公開の促進も強化されている。同法は、国および自治体に対し、住民への都市計画に関する知識の普及、情報の提供に努めることを法律上の責務として定めている(3条3項)。この規定は、住民参加の後楯となる。

#### 2.1.1.2. 都市計画の決定手続への参加

都市計画の決定手続には、住民参加を担保するために3つの段階が法定されている。まず、都市計画の案の作成段階では、自治体が必要と認める場合、公聴会等<sup>59)</sup>によって住民の意見を反映することとされている(16条1項)。この規定は、公聴会などの措置を講ずるか否かについて、一見、自治体の自由な裁量を認めているように思われるが、現代行政における裁量統制の必要性からして、裁量権の濫用の場合(行政事件訴訟法30条)はもとより、公聴会の成立自体の瑕疵など、手続法的違法の統制が期待される<sup>60)</sup>。

次に、公聴会を経た都市計画の案は、公告の日から2週間、計画理由書とともに公衆に縦覧される(17条1項)。この計画理由書は、自治体のアカウントビリティの向上や透明性の確保の観点から導入された。この制度の効果をあげるためには、公聴会等の開催時に住民の理解を図るための説明や、資料の提供が必要となる<sup>61)</sup>。そして縦覧の期間中、関係市町村の住民および利害関係人は、意見書を提出することができる(17条2項)。ここで利害関係人が含まれているのは、公聴会の場合と異なり、主として住民でない財産権者への配慮がなされていると考えられる<sup>62)</sup>。

最後に、この意見書の要旨とともに都市計画の案が都市計画審議会に提出され(18条2項)、委員の審議により都市計画が決定する(19条1項)。このとき、住民からの意見等に対して一切応答義務が無くてもよい点で、手続として簡略なものにとどまっている。

しかしながら、同法は、自治体が独自に条例で手続を付加、詳細化することを認めている(17条の2)。これにより、例えば、自治体の実情に応じて公聴会の開催等を義務化したり、縦覧期間を延長したりすることが可能になる。この規定の活用は、自治体の裁量に委ねられているため、工夫次第では住民参加の可能性を大きく広げることになる。なお、住民参加手続の条例化の観点から、地区計画の案の申し出制度も制定されている(16条3項)。

#### 2.1.2. 地区計画の策定手続と住民

##### 2.1.2.1. 住環境の保全・形成と地区計画

都市計画の中で、住環境および住民参加の観点から最も重要な制度は、「地区計画」(12条の5)で

ある。その理由は、国が市街地環境の最低水準を維持するために「法律」によってマクロ的に都市計画を決めてきたのに対し、住民主体のもとで「地区住民の合意」に基づいて「良好な環境の各街区」（12条の5第1項）を整備し、保全するためのルールを定めることができる点にある<sup>63)</sup>。地区計画は、都市計画法による都市レベルの規制と建築基準法による敷地単位の規制との間にあたる「街区の範囲」を対象とする都市計画である。両者を法制度の趣旨・目的から比べた場合、都市計画は、都市全体からみた土地利用計画や道路・公園・下水道など、都市の骨格づくりを中心としている。一方、地区計画は、住民に身近な生活環境を保全し、整備するため、建築物の用途・形態などに関する制限や、道路・公園等の配置等について、将来像を1000分の1程度のスケールで詳細に計画決定しようとするものである。つまり、詳細計画を作成し、市町村が都市計画に定めることによって地区ごとのまちづくりが展開されていく。その結果、各地区の特性にふさわしい態様を備えた良好な住環境が保全・形成されることになる。このように地区計画は、住環境と密接不可分な制度であり、誰に対しても効力を有する点で建築協定とは異なる<sup>64)</sup>。

また、手続法的側面を見ると、それまで市町村が要綱で行ってきた行政指導の実績を受け止め、これを積極的に活用するために「法律に基づく勧告」として法的根拠を与えた点が評価されている<sup>65)</sup>。但し、この制度は、市町村にその策定を義務づけるものではない。この制度を活用するか否かは、市町村の任意に委ねられている。

#### 2.1.2.2. 地区計画の策定手続

地区計画は、都市計画の内容の1つである。したがって、策定にあたっては、公聴会、案の公告・縦覧、審議会というように、都市計画の決定手続を経ることになる。さらに、地区計画の場合、関係者の意向を一層反映させるため、地区計画の案を作成する段階で、対象となる地区の土地所有者や利害関係人の意見を求めて作成することとされている。

また、地区計画の案の内容となる事項の提出方法および意見の提出方法について、条例で規定することとされている（16条2項、政令10条の2）。この規定には、市町村の条例によって住民参加手続をさらに補強する狙いがある。

#### 2.1.3. 都市（地区）計画における住民参加の課題

都市計画法は、住民の参加について、最低限のルールを整えているにすぎない。地方分権化に伴い、条例（自治体）に多くのメニューが委ねられたが、法定制度の利用は自治体の任意であることが多い。加えて、都市再生特別措置法では、「自治体主導から民間主導へ」シフトしている。住民主導は後退し、民間事業者がまちづくりの主体として登場している。しかし、まちづくりの結果について実質的利益・不利益を受けるのは、住民である<sup>66)</sup>。よって、都市計画法17条の2を受けて、条例で様々な手続を定め、住民参加を促し、住民自治を育むことが課題となる。

住民参加の観点からは、2000年に制定された、地区計画の案を住民自らが申し出ることができる規定（16条3項）の活用が期待される。これにより、住民側からの発議を行う仕組みをつくることが可能になった<sup>67)</sup>。この制度の活用状況としては、2003年7月末日現在、同項の委任に基づく条例を制定した件数が24件あり、この条例に基づく申し出が10件提出されている。このうち2件は、申し出どおりに制定されている<sup>68)</sup>。

しかし、法律による住民のまちづくり「主体」性は、この段階で足踏みしている。この背景には、明治以来、都市計画は国が決めるものとされてきたため、住民は「自分で決める」という観念に乏し



い、という事情がある。しかも、地区計画の制度は、自由を増加するというよりも、制限するものであるため、ニュータウンの開発時に業者があらかじめ一括して指定を受けるような場合に多く使われている<sup>69)</sup>。

したがって、今後は、あらかじめ住民提案の手続を基準化しておき、普及しやすい制度として整えておくことが課題となる。

## 2.2. 地区まちづくり条例による住民参加の実践

地区レベルのまちづくりは、1970年代以降、公害問題の激化や日照権問題によって住環境への意識が高まり、1980年に地区計画制度が創設されると、これを契機として条例によって展開されてきた。以下に、代表的な条例による住民参加の展開と課題について考察する<sup>70)</sup>。

### 2.2.1. 地区まちづくり計画の策定手続と住民

#### 2.2.1.1. 認定協議会が主体の条例（神戸市）

神戸市の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1982年制定）は、各地区のコミュニティ活動をまちづくりに結実させるためのシステムとして、市長から認定された協議会（住民団体）が主体となる地区まちづくりの仕組みを位置づけている<sup>71)</sup>。その過程は、「協議会結成のための資金・技術の援助→協議会によるまちづくり提案→市長と協議会の協定→住民等の協定配慮義務→地区計画の策定」へと動的に段階づけられている。

地区まちづくりの観点から条例の特徴を見ると、「まちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、住民等の総意を反映して地区のまちづくりの構想に係る提案をまちづくり提案として策定することができる」（7条）と規定する。この規定は、地区まちづくり計画の策定について、地区住民の総意を求めており、一人一人の住民には提案権を認めていない。さらに、計画内容を担保するために、協議会は、まちづくり協定を市長との間に締結することができる、と規定する（9条）<sup>72)</sup>。そして協定が結ばれると、住民等は、「建築物その他の工作物の新築、増築又は改築、土地の区画形質の変更等を行おうとするときは、まちづくり協定の内容に配慮しなければならない」（10条）と規定されていることから、第三者への配慮が義務づけられる。このような手続を経て、最終的には、規制内容を担保するために、地区計画等の指定に至ることになる<sup>73)</sup>。

また、まちづくり協議会および住民等に対して、自主的な活動への情報提供・技術的支援・活動費の助成が定められている（17～18条）。

なお、本条例における「住民等」とは、地区内の居住者、事業者および土地または家屋の所有者を指し、事業者も入っている。また、市長がまちづくり協議会を認定する際の要件には、地区の住みよいまちづくりを推進することを目的とし、「地区の住民等の大多数により設置され」、「その活動が地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの」（4条）と定められている。これは、明らかに全員合意を意図している。

#### 2.2.1.2. 協議会と住民が主体の条例（世田谷区）

世田谷区の「街づくり条例」（1995年改正）は、地区計画の手続規定に止まらず、基本構想が示す区の将来像の実現を目指すため、地区住民および協議会（認定なし）が主体となる地区まちづくりの仕組みを位置づけている。

地区まちづくりの観点から条例の特徴を見ると、「地区住民等及び地区街づくり協議会は、地区街づくり計画の案となるべき事項（以下「地区街づくり計画の原案」という。）を区長に対し、提案す

ることができる」(11条の2)と規定する。この規定は、地区まちづくり計画の策定について、1995年の改正時に、それまでの認定協議会による制度を改め、一人一人の住民にも計画原案の提案権を保障したものである<sup>79)</sup>。この原案をもとに区長が案を作成し、公告・縦覧に供される。その後、地区住民等および地区街づくり協議会は、区長が策定した案について意見書を提出することができる(13条2項)。意見に対する応答義務は定められていないが、必要に応じて説明会などを開くことが定められている。このような手続を経て、区長が定めた「地区街づくり計画」となる<sup>79)</sup>。

さらに、区長は、地区街づくり計画として指定された地区を、誘導地区(20条)として指定し、建築行為または開発行為について届出制度による誘導を行う。さらに、誘導地区のうち、地区まちづくり事業を重点的に推進すべき地区を推進地区(22条)として指定する2段階構造になっている。

この条例には、以上の地区街づくりと並行して、地区計画に関する規定も設けられている<sup>79)</sup>。また、認定協議会制が廃止されたため、団体結成時の支援はない。しかしながら、自主的な活動への助成、情報提供および技術的な支援は、団体に対してのみ行われることになっている(25~27条)。一方、地区住民等が直接支援を受けられるのは、地区街づくり計画を実現するための事業を行おうとする場合に、専門家の派遣を受けることに限られている(28条)。

なお、本条例における「住民等」とは、計画区域内に住所を有する者および当該区域内の土地・建物の所有者、その他規則で定める利害関係を有する者をいう。一方、「地区まちづくり協議会」とは、地区住民等を主たる構成員として組織された団体のことをいう(3条)。

### 2.2.1.3. 住民が主体の条例(金沢市)

金沢市の「金沢市市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」(2000年制定)は、市街化区域内を対象として、市民によるまちづくりを、「市民による計画→市民による協定→地区計画の策定」へと段階づけている。

地区まちづくりの観点から条例の特徴を見ると、「住民等は、自ら住み良いまちづくりを推進するため、当該地区における建築物の規模、土地利用等に係るまちづくりに関する計画(以下「まちづくり計画」という。)を策定することができる」(10条)と規定する。この規定は、まちづくり計画の策定について、一人一人の住民にのみ計画提案権を保障したものであり、協議会制がとられていない点で画期的である。但し、計画策定の際、市長による認定手続や公告・縦覧等の手続は行われない。

つづいて11条は、住民等と市長によるまちづくり協定について、「住民等は、前条の規定によりまちづくり計画を策定したときは、市長とまちづくりに関する協定(以下「まちづくり協定」という。)を締結することができる」と規定する<sup>79)</sup>。この協定では、市のまちづくりに関する基準を緩和してはならず、公告手続を要する。次に、この協定の遵守について、「事業者は、前条の規定により締結されたまちづくり協定に係る区域(以下「協定区域」という。)内において、開発事業を行おうとするときは、当該まちづくり協定の内容を十分に理解し、これを遵守しなければならない」(12条1項)と規定する。この規定は、協定区域内において第三者にも遵守義務を課したものである。さらに、開発事業を行う際には、届出が必要になる(同2項)。実効性の担保措置については、中高層建築物など一定規模以上の場合には、勧告・公表等の規定が設けられている(14~17条)。

最後に、協定から地区計画への移行について、「協定区域内の住民等は、まちづくり協定の締結に係るまちづくり計画を地区計画等として都市計画に定めるよう市長に要請することができる」(13条)と規定する<sup>79)</sup>。こうして、当該まちづくり計画が地区計画に適合すると認めるときは、都市計画決定

の手続が進められる。

また、住民等の自主的な活動を支援するため、技術的・財政的援助についても定められている（19条）。

なお、本条例における「住民等」とは、市街化区域内に住所を有する者又は土地・建物の所有者（使用权を有する者を含む）をいう（2条）。

## 2.2.2. 地区まちづくり計画における住民参加の課題

### 2.2.2.1. 地区での代表性

住居系の地域では、従来からの自治会組織が強い場合、自治会と協議会のどちらが地区における合意形成主体にふさわしいか、という問題が生じやすい<sup>79)</sup>。協議会は、条例に基づいて設立し、構成されたとしても任意の団体であり、議会のように住民の代表機関ではない。よって、協議会の決定により、地区内の地権者の土地利用を拘束することはできない。たとえ、住民や地権者の大半が出席した会合で決定されたとしても、土地利用規制について法的な拘束力が与えられるわけではない<sup>80)</sup>。

ここで、協議会と個人（地権者）の法的地位を土地利用規制の視点から比べた場合、協議会は任意の団体になるので、世田谷区の条例では個人（地権者）と同じ扱いをしている。つまり、まちづくり計画の提案権を、個人と協議会の双方に認め、同等に位置づけることにより、代表性の問題を回避していると考えられる。一方、神戸市の条例では、協議会の代表性を地区住民の総意によって裏づけようとしている（3条）。しかし、地区まちづくりの主体性を認定協議会にのみ認め、さらに助成を行うため、協議会の結成および運営において、住民の意思が損なわれていることが指摘されている<sup>81)</sup>。

### 2.2.2.2. 住民計画提案の法的担保性

地区まちづくり計画では、事業者への効力が問題となる。自治体では、住民提案を首長が認定することにより、地区レベルの計画を行政計画として認め、計画に基づいて民間の建築に対する指導や、行政によるまちづくり事業を行っている。しかし、①住民が策定し、首長が認めた「計画」（ルール）は、すべての地権者および住民の合意を得ておらず、②計画のうち、都市部の土地利用規制に関する部分は、都市計画法や建築基準法に抵触する恐れがあり、さらに、③実効性の担保が困難である。

たとえ、協議会が地区まちづくり計画を提案し、自治体が条例に基づいて認定したとしても、これは、「地区住民の願い」を根拠として行政が行う事業者への単なるお願いにすぎない<sup>82)</sup>。したがって、地区まちづくり計画は、非拘束型の「行政計画」として位置づけられる。

このような問題を乗り越えるため、静岡県掛川市では、全国で初めて「生涯学習まちづくり土地条例」（1991年）を制定し、住民参加によるまちづくりを推進している。その仕組みは、市長が一定の手続を経て「促進区域」（6条）に指定すると、その区域内において、自治会の代表者および土地等の所有者またはその代表者は、当該促進区域に係る「まちづくり計画案」を策定しなければならない（7条）。そして市長は、この計画案について住民との間で合意すれば、自治会の代表者および土地等の所有者またはその代表者との間に「まちづくり計画協定」を締結することができる（8条）。その際、土地等の所有者の10分の8以上の同意がなければならないとする（8条2項）。この要件を満たすことによって計画協定は、地区で合意されたものとみなされる。

つづいて、市長は、まちづくり計画協定が締結された区域を「協定区域」として指定し（9条）、認知することにより、民間の建築等の指導基準とする。その結果、協定区域では、計画以外の土地利用は認められないことになる。計画に反する場合、罰則はないものの、勧告や公表の措置により実効

性を担保することとしている（11～12条）。

以上の仕組みにより、地権者でない地域住民も地区の計画づくりに参加することができる。しかも、市長と協定を締結すると、市が計画を担保することになっているのである。

### 2.2.3. 法律に基づく制度と条例に基づく制度

#### 2.2.3.1. 地区計画と地区まちづくり条例の役割分担

法定制度の利用は、新規の開発分譲地において、当初から建設計画を決めて即効的に規制をかけるときに適している。ふつう、事業者の申請により、地区計画または建築協定を利用するケースが多くみられる。

一方、条例の役割は、住民からの申し出制度が拡充しても、今後も変わらないと考えられる。条例に基づく地区まちづくりは、住民参加の第一歩であり、合意形成を図るための仕組みとして利用しやすい。また、自治体では、地域的課題（木造密集地区や狭隘道路など）に対応するための仕組みとしても活用できる。条例に基づく仕組みは、既成市街地において、地区住民の合意形成や行政との協働など、規制以外の部分を担うのに適している。

#### 2.2.3.2. 今後の地区まちづくり

今後、成熟社会における地区レベルのまちづくりでは、地区住民の主体的な計画を行政や専門家が支援する「住民提案型のまちづくり」をベースにするのが効果的である。すると、自治体の役割は、地区住民の利害調整、紛争予防、計画立案の支援・誘導などによる、まちづくりの推進となる。

ここで、地区まちづくりを“餅つき”に例えると、餅をつく2人＝行政と住民。もち米＝地区。できた餅＝地区計画や建築協定などの法定制度による指定。餅を買いに来る人＝事業者。蒸して・こねて・つく作業＝条例の役割（コミュニティの醸成とまちづくり意識の高揚）となる。こねている最中のものは、餅になりつつあるが商品としては売れない。よって、事業者への効力はない。しかし、餅となり、法定制度に包まれると売れるので、事業者にも効果が及ぶことになる。

まちづくりの意味は、この蒸して・こねて・ついて、地域特産の餅をつくることにある。住民と行政によるもちつきは、住民参加・住民主体である。地域独特の味や風味を出すことは、地区の独自性を意味する。継続的な餅つきは、まちづくりの継続的な活動を示す。餅の販売は、まちづくりのルール（法令）に抵触しないことを意味する。加えて、このような条例の役割は、都市計画法においても認められている（法17条の2）。

さらに、公共事業による地区の整備、地区まちづくりに基づく行政指導、人的・資金的支援など、条例に基づいて推進する地区まちづくりには、様々な効果が期待できる。

## 2.3. 景観法における新たな住民参加

### 2.3.1. 住環境の保全・形成と景観法

景観法（2004年制定）<sup>83)</sup>では、政令指定都市、中核市、都道府県および都道府県の同意を得た市町村が景観行政団体となり、良好な景観を保全・形成する必要がある区域（「景観計画区域」）について、景観計画を定めることができる（8条1項）。この区域内では、建築行為の際に事前の届出が必要になり、違反した場合には勧告によって住環境が保全される。さらに、都市計画区域内では、すべての市町村が「景観地区」<sup>84)</sup>を都市計画に定めることができる（61条1項）。この地区内では、同項に定める「市街地の良好な景観」<sup>85)</sup>の形成を図る観点から、建築物の形態意匠の制限を必ず定め、建築確認および市町村長の認定によって住環境が保全・形成される<sup>86)</sup>。

次に、地区計画の区域では、複数の観点から景観地区並みの厳しい担保手段をとることにより、その区域の特性にふさわしい良好な住環境を保全・形成する道が開かれた。具体的には、第1に、市町村が建築物等の形態意匠について条例（「地区計画等形態意匠条例」）を定めることにより（景観法76条1項）、市町村長による計画の認定および違反是正の措置を行えることになった（同3項）<sup>89)</sup>。第2に、屋敷林や社寺林等、住宅地に散在して残る緑地で「良好な居住環境の確保の観点から必要なもの」には、条例（「地区計画等緑地保全条例」）で現状凍結的な行為規制を行えることになった（都市緑地法20条）。第3に、建築物の敷地内における緑化の推進を図るため、都市計画に緑化地域を定め、緑化率を規定することにより、建築確認によって担保することが可能になった<sup>90)</sup>。

以上から、景観法の中には、住環境の快適性（アメニティー）の確保に関連する視点を随所に見出すことができる<sup>91)</sup>。

### 2.3.2. 景観計画の策定手続と住民参加

景観法では、景観計画に住民等の意見を反映させるため、住民等に景観計画の素案の提案権を認めている。すなわち、景観法は、「『土地所有者等』は、一人で、又は数人が共同して、景観行政団体に対し、景観計画の策定又は変更を提案することができる」（11条1項）と規定する。また、まちづくりNPO法人、民法34条の公益法人、条例で定める団体にも、同様の資格が認められている（11条2項）。しかも、提案に係る規模は、原則として0.5ヘクタール以上とされており（令7条）、戸建住宅20戸程度からなる街区の範囲に相当する。これは、街区単位の住環境に、住民やまちづくりNPO法人が主体的に関わるための手続的地位を定めたものとして捉えることができる。景観計画策定の仕組みは、今後の行政計画と住民参加のあり方を大きく変える可能性を内包している。なお、この提案の際には、土地所有者等の3分の2以上の同意が要件とされている。

次に、提案を受けた景観行政団体は、景観計画の策定又は変更の必要があると認める場合、素案を踏まえて案を作成しなければならない（12条）。さらに、素案の一部を実現することとなる場合は、都市計画審議会に素案を提出しなければならない（13条）。一方、その必要がないと決定したときは、素案を都市計画審議会に提出し、意見を聴いた上で理由を付記してその旨を提案者に通知しなければならない（14条）<sup>92)</sup>。

つづいて、案の決定過程では、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こととされている（9条）。

### 2.3.3. 新たな住民参加制度のモデル

住民等による景観計画の提案制度は、2002年に制定された都市計画の提案制度（都市計画法21条の2～5）および都市再生特別措置法の都市再生緊急整備地域において都市再生事業を行おうとする者による都市計画の提案制度（同法37～41条）と同じ趣旨である。これらの参加システムを地区計画の申し出制度と比べた場合、景観法の手続には、①住民等からの提案に対する応答義務があり、②理由を付記した上で通知を行い、③都市計画審議会へ素案を提出し、意見を聴取することが加えられている。これらの点は、住民等の意見をより一層反映させるための仕組みとして、今後の活用が期待される。

次に、景観行政団体等は、景観協議会を組織し、必要と認めるときは、関係行政機関および商工・観光・農林漁業団体、公益事業者、住民その他良好な景観形成の促進のための活動を行う者を加えることができる（15条）。この協議会では、景観保全目的のNPO法人や公益法人にも、関係行政機

関・公益事業者・住民等と対等の構成員として参加する資格が認められている。これにより、土地所有者でない者にも景観形成に参加する道が開かれた。その反面、NPO等の認定を受けていない団体（地縁的な地区まちづくり協議会など）および他の地区の住民は、参加できないこととなった<sup>99)</sup>。

以上から、景観法を多極的行政法関係の視角から見た場合、住環境の形成における新たな主体として、市町村長および景観協議会が加わっている。景観協議会では、従来の地縁団体としての協議会とは異なり、住民や行政のみならず、地域的な共同利益の担い手として幅広い主体による協議の場が想定されている。景観法では、従来からの景観条例に基づく行政指導および地縁による協議会に対して、一定の方向性を示したと考えられる。

## 2.4. アメリカの都市計画における住民参加

### 2.4.1. アメリカ法の基本構造

アメリカでは、行政と住民が互いに監視し合いながら、連邦憲法によって各々に与えられている権限を行使し、その行使の仕方が正しいか否かを法廷がさらに監視するシステムができています。つまり、住民には土地利用について私有財産権が連邦憲法（修正5条）により保障されているが、行政はポリス・パワー（police power）と呼ばれる公的規制権を行使して都市計画制度を適用することで、その行き過ぎをチェックしている<sup>99)</sup>。ポリス・パワーは、連邦憲法（修正10条）によって州に留保された権限として一般に承認されている。そして、州が自治体への授権法を定め、自治体がかこれを受けて自らの条例を柔軟に定めて実施している<sup>99)</sup>。このとき、自治体による規制がポリス・パワーの行使といえるか、また、連邦憲法のデュープロセス（due process）条項に違反していないか、という観点から妥当性が問われる。この点は、「国の都市計画」という性格が強い日本とは対照的であり、問題把握の枠組みが大きく異なっている。

そこで、以下では、自治体ごとにつくられる都市計画制度について、その平均的傾向に着目して「自治体の都市計画」としての特徴を考察する<sup>99)</sup>。

自治体の都市計画を構成する主な制度手法は、ゾーニング（zoning）、宅地分割規制（subdivision control）、マスタープラン（master plan）である。まず、1920年代からまちづくりの中核を占めるゾーニング（土地利用規制）は、自治体が州の授権法を受けて、自治体の議会によって自治体ごとに条例として制定される。ゾーニングは、日本の地域地区制（都市計画法8条）と類似している。異なるのは、あくまでも自治体が大きな規制力をもった上で、柔軟な方式を採用できる点である。次に、宅地分割規制は、一つの敷地を二つ以上に分割する行為を規制する。この制度は、日本の開発許可と類似しているが、規模を問わずに規制対象としている点で徹底している。しかし、これらのゾーニングや敷地分割規制のような土地利用規制は、総合計画に関連づけのないまま策定され、公布されていた。

つづいて1970年代には、郊外のスプロール化に対して、公共サービスの供給能力に準じて年間の住宅開発件数に一定の枠を設ける「成長管理政策」が登場した。これは、長期の時間軸の中で持続的な発展を維持しようとするものであるが、一層、裁量的な土地利用規制が広がることになった<sup>99)</sup>。そのため、ゾーニングや成長管理政策は訴訟で争われ、その結果、マスタープランに整合しない場合には法的効力を失うこととされた。

都市マスタープランは、住宅・交通・経済開発・省エネルギーなど、広範囲のテーマから構成されており、ゾーニング条例、敷地分割禁止法、成長管理政策を包含している。この制度を導入した結果、

それまで自治体が行ってきたゾーニングは、法律による広域的なマスタープランの一部分としての位置づけに矮小化された<sup>94)</sup>。

#### 2.4.2. 住民参加に関する手続規定

ゾーニング（土地利用規制）は、州法によって自治体に授権されている。その際、ほとんどの州では、連邦政府が定めているゾーニング授権法（1926年制定）を雛形にして授権法を定めている。そこで、連邦政府のゾーニング授権法を見ると、ゾーニング条例策定の際には、必ず利害関係人のために公聴会を開くことが要求されている。また、ゾーニング策定のために議会を補助する専門的委員会として、ゾーニング委員会（Zoning Commission）が行政委員会として設けられる。さらに、ゾーニングに関する不服申し立てを審査する不服審査委員会（Board of Adjustment, Board of Appeals）を準司法的な委員会として設置することができる。

さらに、都市計画においては、マスタープランで検討すべき問題・課題は何なのか、という点を明確にすることに大きな努力が払われている<sup>95)</sup>。しかも、マスタープランは単なる計画ではなく、法的な拘束力をもっている。そのため、住民・事業者・ロビイストから裁判所へ訴えられることが多い。そこで、裁判に耐えるために12のテストが付されている<sup>96)</sup>。このうち、1つでも失格するとマスタープランは無効になる。このテストのなかで最も重要なのは、「何人も適正な法の手続によらなければ、生命、自由、または財産を奪われない」（修正5条・14条）という手続（due process）である。ここでは、情報の公開と公平性が保障されなければならない。

例えば、サンフランシスコの場合、策定や改定手続は「市憲章」（charter）に定められており、手続には住民と議会の参加が不可欠とされている。そして、最低でも「案」の段階と「議会」の段階で2回公聴会が開かれる。ここでは、あらゆる利害関係者（市民と事業者だけでなく、ロビイストを含む）を参加させる徹底した「参加と討議」が保障されている。しかも、マスタープランや成長管理政策ですら不満な市民には、住民提案制度や住民投票などの方法が残されている<sup>97)</sup>。

#### 2.4.3. アメリカ法からの示唆

アメリカでは、都市計画の法制度を制定し、実施する権限が自治体に授権されているため、自治体による計画策定の自由度が極めて高い。そのため、計画策定に関わる専門家や市民団体が多数存在する。他方、日本では、地方分権改革以降、条例への委任事項が増えている反面、自主条例が認知されたわけではなく、法令の規律密度が高まっている。しかも、国からの補助金によって都市整備が行われており、自治体の裁量は極めて低い。

さらに、アメリカでは、郊外の自治体が財政的な側面から、都市のインフラに合わせてスプロール化をコントロールするために成長管理政策をとることができる。しかも、マスタープランは、このような都市経営の観点も入れて、他の法律に優先する「都市づくりの憲法」として位置づけられている。これらの点について日本では、市街化調整区域の制度はあるものの、単に市街化を抑制するだけで、時間の観念に乏しい。さらに、日本のマスタープランは後追いで制度化されたため、他の法令に対する拘束力をほとんど持たない。

また、アメリカでは、既存の都市計画についても市民が直接請求や議会を通してルールの変更を目指し、個々の開発に対しても公聴会や訴訟を用いて参加し、あらゆる意見を述べてきた。一方、日本では、マンションが建つ時点から住民運動が急きょ始まっている。この違いは、例えば、同じ「公聴会」という言葉が使われていても、アメリカでは住民の「討議」の場を意味し、日本では住民の「意

見陳述」の場を意味していることにも表れている。

最後に、住民参加の仕組みとして、アメリカでは準司法的な委員会や司法による裁定があるのに対して、日本では審議会制度がとられている。加えて、地区まちづくり条例では、審議会が制度化されているのは稀であり、計画案を認定するか否かの最終判断は自治体の裁量に委ねられている。

以上から、住民がまちづくりを主体的に行うためには、①情報が容易に入手でき、②実質的に参加でき、③ルールが明確で誰でも理解でき（透明な行政過程）、④監視が行えること、が不可欠である。とくに②のために、アメリカでは非営利団体が資金を集め、住民団体等を援助する仕組みがとられている。この点は、景観法において、NPO法人等による景観協議会を立ち上げるうえで参考になる。さらに、現在の日本では、③と④が不十分な状況にある。

## 結 論

### 1. 住民の手続法的地位

わが国において、住環境における住民（第三者）の問題は、これまで主として建築隣人や周辺住民の日照・通風等の事後的な救済の問題として、二面関係において論議されてきた。そこで、本稿では、住環境における紛争を予防し、利害を調整し、合意形成を図るため、「多極的行政法関係」の概念を用いて、法律や条例に基づく対応策を図る観点から、検討を加えてきた。

その結果、行政手続法10条は、「行政の便宜」もしくは「努力義務」に止まらない法的意義を有していること、少なくとも第三者が原告適格を有する者である場合には、公聴会等の開催が法的に義務づけられる場合があること、手続法を重視する立場から、条例に基づくあっせん・調停が打切られた場合には、可能な限り第三者の意見聴取を求めるべきことが、確認された。換言すれば、行政手続法10条が射程する行政法関係は、多数の当事者間の「行政法的意義・効果を有する」多極的行政法関係として捉えることができる。

さらに、福岡県の行政手続条例は、公聴会に代わる協議会制度により、二重効果の行政処分 of 利害関係者と申請者と福岡県との間で、複数回の双方向または多方向のコミュニケーションが行われるシステムであることが、確認された。これにより、第三者が公の場で事業者と協議できるため、直接的に多極的行政法関係が表れる。

次に、個別法のレベルでは、第1に、都市（地区）計画の決定手続において、①案の作成段階で公聴会等による住民意見の反映措置があり、②案の決定段階で意見書の要旨が都市計画審議会に報告される。さらに、③市町村都市計画審議会の委員には、一般の住民も就任できるとされている。これらにおける多極的行政法関係は、①と②では、主として住民と行政庁間における形式的なものとして表れ、③では直接的なものとして表れる。

第2に、まちづくり条例では、地区まちづくりにおける計画の提案権または各種の支援を、住民または協議会の双方、あるいは片方にのみ認めているケースがある。そこで、本稿では、まちづくりへの参加主体を協議会に限っている神戸市の条例、個人に限っている金沢市の条例、両者に認めている世田谷区の条例について検討した。その結果、条例では、法的な「規制」という最終結果を導き出すまでのプロセス（合意形成の過程）に重点が置かれていることが、確認された。まちづくりへの参加主体の規定は、自治体によって異なっているが、その地域での住環境の当事者として、多極的行政法関係の主体になれる者を表している。



第3に、景観法では、住民参加のシステムが、都市（地区）計画や地区まちづくり条例の場合と比べて（住民提案への応答義務・理由付記・都市計画審議会への素案提出・景観協議会の法人化など）、より一層明確に法定化されていることが、確認された。さらに、景観法では、地区計画の区域において、複数の観点から住環境の保全・形成を市町村の条例で行えるように規定されていることが、確認された。換言すれば、景観法が射程する行政法関係は、多数の当事者を法定化した上で、透明なプロセスの中で説明責任を果たしていくという「行政法的意義・効果を有する」多極的行政法関係として捉えることができる。

また、都市計画制度をアメリカと比べた結果、住環境に関わる事務は共に市町村の権限とされ、同じような決定手続が定められている。しかし、日本では、国の定めた法律による規制メニューと形式的な住民参加に止まっているのに対して、アメリカでは、自治体に都市計画制度を創設する権限が授権されており、住民による参加と討論によって実施されていることが、確認された。

以下では、これまでの検討結果を問題の実態に即して連結し、総体的な把握を試みる。まず、住民等は、地区まちづくり条例に基づいて地区の合意形成を図り、「地区まちづくり計画」を市町村長に提案し、条例に基づく行政計画としての位置づけを得るのが適切である。その後、住民意識の高揚とともに、都市計画法の委任条例に基づいて「地区計画の申し出」を市町村長に行い、都市計画決定を受けて地区計画に移行する手法がある。地区まちづくり計画と地区計画における住環境の範囲は、街区あるいは地区の単位となる。また、景観法に基づいて「景観計画」の素案を提案し、景観計画区域の指定を受けて建築行為等に対する届出・勧告制を導入することも考えられる。

## 2. 残された課題

本稿では、住環境に関わる主な行為形式のうち、手続規定と行政計画について検討した。本来ならば、それ以外の行為形式についても検討し、行政訴訟に至るまでの一連の行政過程として捉える視点が必要である<sup>100</sup>。また、歴史的街並みの中には、住環境が伝統的建造物群保存地区（文化財保護法142条）として、都市計画に定められている地区がある。本稿では、一般的な低層住宅地を想定したため、この地区には言及していないが、検討を加える必要がある。

また、住環境に関して、各自治体における取り組みを抽出した。しかし、これらは、依然として個々の事例であり、自治体の裁量によって定められたものである。したがって、一般的な参加のミニマムが規定されているわけではない。さらに今後は、景観法に基づく景観地区の指定、およびまちづくり条例に基づく地区まちづくりの手続を定める条例が増えていくと思われる。これらの点については、今後の課題としたい。

## 注

- 1) 都市計画法の市街化区域のうち、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域（9条）およびこれらの地域と同様の立地状況にある地域をいう。
- 2) 「住環境」の保全・形成は、主として都市計画法、建築基準法、まちづくり条例による土地利用・建築形態規制によって行われている。なお、住環境の科学的把握手法については、浅見泰司編『住環境 — 評価方法と理論』（東京大学出版会・2001年）3頁以下が詳しい。
- 3) 低層住宅地で建築する際には、良好な住環境の保全・形成のために、その建築物の配置・高さ・形態意匠等について、自分も隣人もお互いに自己犠牲を払って既存の周辺住宅に配慮し合うことをいう。

- 4) 1968年に都市計画法が全面的に改正されて住民参加制度が導入され、その翌年には都市再開発法が制定された。1970年には建築基準法において用途地域の細分化、容積率の全面適用が行われ、つづいて1976年には日影規制、総合設計制度が制定され、1980年には地区計画制度が導入された。その後、1992年には市町村マスタープランが創設された。そして土地バブルを経て、1994年以降は、一連の規制緩和が進められている。
- 5) 参照、中沢孝夫『<地域人>とまちづくり』（講談社・2003年）125頁以下は、都市計画は「都市計画公権」によって国（行政）がつくるものであって、住民がつくるものではないとする。
- 6) 同法77条の18以下。
- 7) 本稿では、市街化区域内において、里山の開発（山を削って宅地を造成）やマンション等の建築によって被害を受けるおそれがある者および地区まちづくりを進める者のうち、当該地区で法的に利害関係者になり得る者をいう。
- 8) 参照、芝池義一『行政法総論講義〔第4版〕』（有斐閣・2001年）5頁注(1)は、「行政主体の観念は、行政客体の観念と対になっているが、国民を行政客体と呼ぶことは、国民主権のもとでは適切ではない」として「行政体」の語を用いている。
- 9) 参照、中川義朗「ドイツにおける多極的行政法関係論と第三者の法的地位論」熊本法学92号（1998年）4頁における多極的行政法関係は、行政権の拡大を背景として、行政行為に限定しない多様な行為形式（行政計画・行政契約など）においても、私人間の複雑多様な利害関係の対立を前提として行政の調整的機能を重視する。同「多極的行政法関係における『第三者!』の手続法的地位論序説」手島孝先生古稀祝賀論集『新世紀の公法学』（法律文化社・2003年）247頁では、「多数の主体間の、行政法的意義・効果を有する関係」であり、その射程は、法令・条例などの成文法源のみならず、指導要綱などの行政指導によって事業者と住民との紛争の予防・調整を自治体の任務として規定している法関係までを含む必要があるとする。また、山本隆司『行政上の主観法と法関係』（有斐閣・2000年）452頁は、行政「法関係とは、諸主体間、就中諸行為（可能性）間の、法的に性質決定された関係」とし、4層に分類している（445頁以下を参照）。
- 10) 参照、見上崇洋「まちづくりと法」ジュリスト増刊『行政法の争点〔第3版〕』（有斐閣・2004年）222～223頁は、個々の二面関係的な許認可のみでは発生する様々な問題に対応しきれないことを指摘する。
- 11) 都市計画の決定権限は、国・県・市町村に分有されている。建築確認・検査は、建築主事と民間の指定確認検査機関が併存して行っている。その際、消防長等の同意も必要になる。違法建築物が生じた場合には、是正指導は特定行政庁が行う。また、開発許可の不服申立ては、開発審査会に対して行い、建築許可の不服申立ては建築審査会に対して行う。加えて、県・市町村レベルで、建築・景観・地区まちづくり・紛争予防等の条例がある。
- 12) 従来、「多極的行政法関係」の語は、建築確認における隣人、迷惑施設の設置許可における付近住民、公共交通機関の運賃等の認可における利用者などを含む、多数の当事者（住民）が関与する三面的行政法関係において、紛争を未然に調整する法関係の意味で用いられてきた。ところが、住環境の場合、複数の実定法が絡んでいるため、このような法関係が連鎖的あるいは多元的に存在する。よって、全体的な把握が不可欠となる。
- 13) 参照、内海麻利「都市計画からまちづくりへ——『主体』『領域』『公共性』からのアプローチ」月刊自治研44巻514号（2002年）31～41頁〔41頁〕は、法令の補完や法令の動きに反応した制度展開ではなく、自治体の自主性と総合性を重んじた制度展開を図るべきことを指摘する。
- 14) 本稿の「住民参加」は、参加のみが優先的かつ絶対的に重要なのではなく、全体の行政過程の中で利

害調整の一環として位置づけられる。同旨、見上崇洋『行政計画の法的統制』（信山社・1996年）332～333頁。

- 15) まず、日本の事例を論じたものとして、阿部泰隆『行政訴訟改革論』（有斐閣・1993年）87頁以下〔初出「相対的行政処分概念の提唱(1)(2)(3・完)」判時1046-164、1049-172、1052-172（1982年）〕は、相対的行政処分概念によって第三者の処分性を拡大しようとし、同『行政救済の実効性』（弘文堂・1985年）194頁以下は、複効的行政行為における被害者（第三者）の執行停止制度による仮救済を論じている。また、藤田宙靖「行政活動の公権力性と第三者の立場」雄川一郎献呈『行政法の諸問題 上』（有斐閣・1990年）170頁以下は、第三者は行政行為の権限規定によって“法的に保護された利益”を獲得するのではなく、自己に対する侵害を明確に根拠づける規定なくしてはこれを受忍する法的義務を負わない、として原告適格の拡大を主張する。近時のものとして、亘理格「景観法が切り開く新しい法の世界 — 「共同利益としての景観保護」という視点から」都市計画253号（2005年）7頁以下は、景観法によりアメニティーを地域住民の共同利益として捉え、法的保護利益として承認する視点から論じている。

次に、ドイツの文献を研究したものとして、遠藤博也「複数当事者の行政行為 — 行政過程論の試み(1)~(3)」北大法学論集20巻1号（1969年）1頁以下、2号（同年）125頁以下、3号（同年）246頁以下は、公建設法上の隣人訴訟を素材として、行政過程全体に焦点をあて、その中で第三者の権利救済を論じることを試みている。また、東條武治「行政上の保全訴訟の研究序説（続）— 西ドイツにおけるいわゆる Doppelwirkung および Drittwirkung を伴う行政行為に対する仮の権利保護」大阪経済法科大学論集1号（1973年）1頁以下は、公建設法上の隣人訴訟を素材として、西ドイツ行政裁判所法における2つの「仮の権利保護制度」（執行停止制度と仮命令）と侵害を受ける第三者との関わりについて論じている。なお、山本・前掲注9）466頁以下は、法関係論の適用による日本の行政訴訟法理論の改革について言及している。

- 16) 二重効果的行政行為論は、行政行為が、その副次的効果として「利益的もしくは不利益的に」第三者に及ぶという、行政行為中心主義を反映している。
- 17) 参照、石崎誠也「西ドイツにおける『二重効果的行政行為』論」兼子仁編著『西ドイツの行政行為論』（成文堂・1987年）221頁以下所収〔初出「西ドイツにおける『二重効果的行政行為』論（上）（中）（下）」自治研究57巻11号（1981年）86頁以下、57巻12号（1981年）117頁以下、58巻1号（1982年）102頁以下〕は、第三者の聴聞参加、第三者への行政行為の通知の必要性および通知と効力発生との関係をめぐる問題点について論じている。参照、高木光『事実行為と行政訴訟』（有斐閣・1988年）355頁以下。
- 18) 参照、兼子仁「現代行政法における行政行為の三分区」田中二郎先生古稀記念『公法の理論（上）』（有斐閣・1976年）311～313頁は、ドイツの二重効果的行政行為論を、地域住民が関わっている日本の裁判例にあてはめて考察し、それらが二重効果的行政行為に当たるか否かを論じている。
- 19) 参照、芝池義一「行政決定と第三者利益の考慮」法学論叢132巻1・2・3号（1992年）93頁。
- 20) 参照、原田尚彦「行政手続法の制定と『参加』の視点」橋論叢110巻1号（1993年）58～60頁は、高層マンションの申請が法定の要件を充たしていれば行政庁が無条件に許可するのが法治主義と言っていたのでは社会の安全と快適な共同生活を守ることはできず、緑化や駐車場の付置要求は生成中の現代型の人権の保護に資するものが少なくないため、行政指導はすべてが病理現象ではなく、法治主義の成長・発展を支える健全な生理現象でもあるとする。
- 21) 参照、山下淳「現代行政の変容と紛争」棚瀬孝雄編著『紛争処理と合意 — 法と正義の新たなパラダイムを求めて』所収（ミネルヴァ書房・1997年）77頁以下は、建築紛争において、申請者に対して第

三者と協議をするように行政指導をし、うまく話し合いが整ってから行政処分を行う日本の手法は、実務上、行政手続として捉えられていないことを指摘する。

- 22) 参照、塩入みほ「ドイツ建設法における隣人の公権（上）（下）」自治研究75巻4号（1999年）85頁以下、75巻7号（1999年）92頁以下〔105頁〕。
- 23) 参照、高橋信隆「隣人保護に関する予備的考察」熊本大学教育学部紀要・人文科学第36号（1987年）1頁以下は、西ドイツにおける隣人保護の議論が、行政行為中心の審査方法のままでは隣人の過剰な負担を緩和する方向を見出せないとする。参照、大西有二「公法上の建築隣人訴訟(1)～(4)——西ドイツの行政判例における『権利』『権利毀損』および『違法事由』」北大法学論集41巻1号1頁以下、2号581頁以下、3号1113頁以下、4号1521頁以下（1990～91年）は、建築許可を隣人が争う公法上の建築隣人訴訟を素材に、ドイツの取消訴訟における第三者（隣人）の権利・権利侵害を判例から捉えようとする。つづいて、参照、中川義朗「ドイツ公権理論の展開と課題——個人の公法的地位論とその権利保障を中心として」（法律文化社・1993年）、塩入・前掲注22）などがある。
- 24) 参照、塩野宏「行政過程総説」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系2・行政過程』（有斐閣・1984年）8～9頁は、建築確認および違法建築のフロー・チャートを示すに止まっている。
- 25) 参照、中川・前掲注9（手島孝先生古稀）256頁以下。
- 26) 参照、川上宏二郎「行政過程における私人の権利」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系2・行政過程』（有斐閣・1984年）389頁以下は、私人の手続的権利の内容を、①申請権等（主として利益処分を求める場合）、②手続参加権（主として不利益処分の行われる場合）、③内部的推認過程に対する抑制権、④不服申立権、⑤訴訟提起権に分けている。本稿では、これらに加えて是正措置請求、情報公開請求、閲覧請求、審査請求、参加請求などを行う権利を請求権として捉えている。
- 27) アメリカ法を参照する理由は、戦後、日本国憲法をはじめ、都市計画・建築・地方自治など、まちづくりに関わる多くの法律がアメリカから移入され、現在もその傾向が継続しているからである。例えば、1950年に公布された建築基準法は、GHQによって内務省（警察官庁）から切り離され、知事の許可制から自治体の吏員たる建築主事による確認行為へと民主化された。つづいて、一連の民主化措置において「都市計画の事務を全面的に市町村に委譲する」とした1949年のシャウプ勧告を受け止めて、1968年に都市計画法の全面改正を迎えた。その後も行政手続法、情報公開法などがアメリカを参考にして制定されている。
- 28) 参照、大橋洋一「まちづくりにおける法定計画と協定・協議」ジュリスト増刊『行政法の争点〔第3版〕』（有斐閣・2004年）228～229頁は、条例に基づく協定が地区計画の策定へと移行することに、協定と計画の連携が認められることを指摘している。
- 29) 岩橋浩文「建築隣人の住環境面における法的利益の位置づけ——まちづくり法と原告適格論の視角から」熊本大学社会文化研究3（2005年）107～132頁は、住環境の問題を「地区の範囲」の問題として捉え、地区住民の合意形成による住環境規制の法定化と、これによって形成される地域的共通利益に基づく行政訴訟の可能性について論じている。したがって本稿では、これらの点については言及しない。
- 30) 日照権については、建築基準法に適合していても精神的な苦痛から私人間での訴訟に発展し、受忍限度を超える日照妨害がある場合に差止・損害賠償が認められることになる。これは、二面関係におけるトラブルでしかないので、本稿では取り上げない。参照、宮田桂子「日照・眺望の侵害と救済」塩崎勤・安藤一郎編『新・裁判実務大系 建築関係訴訟法』（青林書院・1999年）380頁以下。また、土地法の視点からは、渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究（上）（下）』（岩波書店・1982年・1983年）があり、相隣関係の視点からは、秋山靖浩「相隣関係における調整の論理と都市計画との関

- 係」早稲田法学74巻4号（1999年）259頁以下がある。
- 31) 参照、五十嵐敬喜・小川明雄『「都市再生」を問う — 建築無制限時代の到来』（岩波書店・2003年）。
  - 32) 参照、大田直史「土地利用規制まちづくり行政と住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革 — 自治と民主主義のリニューアル』（日本評論社・2003年）125～132頁。
  - 33) 参照、総務省行政管理局編『逐条解説 行政手続法〔増補新訂版〕』（ぎょうせい・2002年）118頁以下。
  - 34) ジュリスト1075号（1995年）114頁〔塩野宏発言部分〕。
  - 35) 参照、臨時行政改革推進審議会「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申（H3・12・12）」小早川光郎編『行政手続法逐条研究』ジュリスト増刊（1996年）391頁。
  - 36) たとえば、新潟空港騒音訴訟の最高裁判決（最判平元・2・17民集43巻2号56頁）。
  - 37) 参照、宇賀克也『行政手続法の解説〔第四次改訂版〕』（学陽書房・2003年）95頁。通説は、当該処分の根拠法規が第三者の利益を抽象的に保護していれば足りるとする。
  - 38) 参照、小早川光郎編『行政手続法逐条研究』ジュリスト増刊（1996年）307頁〔塩野宏発言部分〕。
  - 39) 参照、塩野宏・高木光『条解 行政手続法』（弘文堂・2000年）173頁および176頁〔12〕。
  - 40) 参照、平田百合「福岡県行政手続条例」時の法令1522号（1996年）70頁。
  - 41) 最判平成9・1・28判例時報1592号34頁。
  - 42) 主なものに、広島高判昭和50・9・17行政事仲裁判例集26巻9号994頁、静岡地判昭和53・10・31、東京高決平成11・8・2判例タイムズ1057号153頁、岡山地判平成11・8・3訟務月報46巻8号3489頁がある。一方、法令中に具体的明記を求めるものには、神戸地判昭和55・4・15判例時報984号55頁がある。参照、島田信次『注釈建築基準法判例』（ぎょうせい・1978年）1～2巻。
  - 43) 参照、宇賀・前掲注37）95頁以下がこの点を指摘している。
  - 44) 最判平成14・1・22最高裁判所民事判例集56巻1号46頁は、大規模建築物の倒壊・炎上からの安全を理由として認め、最判平成14・3・28判例時報1781号90頁は、大規模マンションの周辺住民に日照障害を理由に原告適格を認めている。
  - 45) ここでは指定確認検査機関での対応が問題となるが、本稿では立ち入らない。
  - 46) 参照、佐藤英善編著『自治体行政実務 行政手続法』（三省堂・1994年）62頁。
  - 47) 例えば、世田谷区住環境整備条例は、マンション建築に関する2つの要綱に、特定商業施設の立地要綱を加えて条例化されている。詳しくは、早川淳「指導要綱の条例化」北村喜宣編著『分権条例をつくろう！』（ぎょうせい・2004年）163頁以下を参照のこと。
  - 48) 参照、宇賀克也「行政手続法改正の経緯・概要と地方公共団体の課題」自治研究81巻11号（2005年）26頁以下。
  - 49) 参照、白岩俊「行政手続法の一部を改正する法律」ジュリスト1298号（2005年）66頁注15。
  - 50) 詳しくは、宮崎宏「福岡県行政手続条例第10条について」自治研究72巻9号（1996年）103頁以下、平田・前掲注40）66頁以下を参照のこと。
  - 51) 参照、宮崎・前掲注50）110～111頁。
  - 52) 参照、宮崎・前掲注50）112頁、常岡孝好「パブリック・コメント制度と公益決定」公法研究64号（2002年）190～191頁。
  - 53) 参照、宇賀克也『アメリカ行政法〔第2版〕』（弘文堂・2000年）12頁以下。
  - 54) 5 U.S.C. 561～570条。参照、中川丈久『行政手続と行政指導』（有斐閣・2000年）325～326頁。
  - 55) 参照、平田・前掲注40）74頁、常岡孝好「交渉による規則制定法（Negotiated Rulemaking Act）と今後」明治学院論叢法学研究60号（1996年）261頁以下。

- 56) 参照、常岡・前掲注55) 261頁以下。
- 57) 具体的には、決定権限が都道府県知事および市町村長に委譲され、公聴会等の開催、案の縦覧および意見書の提出制度が導入された。
- 58) しかし、実態としては、住民が積極的に計画に参加することは極めて困難であり、自治体が情報を公開し、住民が考え、行動できる仕組みには至っていない。その理由として、都道府県・市町村の都市計画は、都市計画法上、全国総合開発計画以下のすべての計画に適合していなければならないため(13条)、実質的に「国」によってコントロールされている。一見、市町村が独自に行えるように見えるものの、がんじがらめに拘束されていて自由度が小さい。詳しくは、五十嵐敬喜「国家高権論にピリオドを」法律時報64巻5号(1992年)2頁以下を参照。
- 59) 参照、都市計画運用指針(2005年)246頁によると、公聴会は、案について住民が公開の下で意見陳述を行う場とされ、説明会は、案について住民に説明する場とされている。
- 60) 参照、荒秀・小高剛「都市計画法概説」(信山社・1998年)42頁以下。
- 61) 参照、坂和章平編著「Q & A改正都市計画法のポイント」(新日本法規・2001年)355頁。
- 62) 参照、荒・小高・前掲注60) 43頁。
- 63) 参照、都市計画運用指針(2005年)140～141頁では、地区計画制度の活用例として、①相当規模の宅地開発事業、土地区画整理事業による宅地、②居住環境が不良または良好な住宅市街地、③建築協定等による良好な市街地環境、④歴史・風土に根ざした特色のある街並み、等の区域が想定されている。
- 64) 建築協定は、建築基準法69条以下に規定された法定の協定で、地域内の関係権利者全員の合意に基づいて同法の内容以上の規制ができる制度である。協定成立後に権利者になった者に対しても効力を有するが、建築確認および行政代執行の対象にはならないので、実効性の担保は民事法上のものとなる。
- 65) 参照、五十嵐敬喜『都市法』(ぎょうせい・1987年)236頁、兼子仁「自治体法学」(学陽書房・1988年)226頁以下。
- 66) 参照、磯野弥生「まちづくりにおける主体」ジュリスト増刊「行政法の争点[第3版]」(有斐閣・2004年)224～225頁。
- 67) なお、坂和・前掲注61) 350頁は、この制度が条例に委ねられたことを不十分とする。
- 68) 参照、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第6回次世代参加型まちづくり方策小委員会議事録(国土交通省・2003年)7頁および資料3。
- 69) 参照、五十嵐敬喜「美しい都市をつくる権利」(学芸出版社・2002年)204頁以下。
- 70) 参照、小林重敬編著「地方分権時代のまちづくり条例」(学芸出版社・1999年)166～189頁[高見沢実・村木美貴・田中見代執筆]、野口和雄「まちづくり条例のつくり方—まちをつくるシステム」(自治体研究社・2002年)33～43頁。
- 71) 参照、大田・前掲注32) 121～125頁。とくに、久保光弘「まちづくり協議会とまちづくり提案」(学芸出版社・2005年)は、阪神大震災後の復興期の神戸市における協議会活動の実態を詳細にまとめている。
- 72) 協定は、2005.6.21現在、10地区、427haで締結されている。なお、都市計画区域は、55.337haある。
- 73) 地区計画は、2005.6.21現在、59地区、2.815haで策定されており、都市計画区域の約5%にあたる。
- 74) 参照、小林・前掲注70) 178頁[村木美貴執筆]。
- 75) 計画は、2005.7.12現在、81地区、1.522haで策定されている。なお、都市計画区域は、5.808haある。
- 76) 地区計画は、2003.4.1現在、47地区、976haで策定されており、都市計画区域の約6%にあたる。
- 77) 協定は、2005.3.17現在、15地区、113haで策定されている。この協定は、住民の8割の合意があれば締結できる。その内容は、建築規制のみならず、暮らしのマナーや土産の工芸品販売についても定

- めることができる。詳しくは、西山健介「事例研究金沢の景観づくりを考える — 行政主導から住民主導の景観づくりへ」R Pレビュー 15号（2004年）52頁。なお、都市計画区域は、24,962haある。
- 78) 地区計画は、2005.6.21現在、40地区、820haで策定されており、都市計画区域の約3%にあたる。
- 79) 同旨、小林・前掲注70) 173~175頁〔高見沢実執筆〕。
- 80) 同旨、野口・前掲注70) 39~40頁。
- 81) 参照、広原盛明「阪神・淡路大震災における震災復興都市計画の検証」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ — 諸相と動態』（東京大学出版会・2001年）228~229頁。
- 82) 参照、野口・前掲注70) 39頁以下。
- 83) いわゆる景観法は、「景観法」、「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」および「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の三法から構成されている。参照、岸田里佳子「国土交通 景観法」法令解説資料総覧280号（2005年）13頁以下。
- 84) 改正前の都市計画法9条20項には、市街地の美観を維持するために定める地区として「美観地区」が存在していた。
- 85) 参照、景観法運用指針（2005年）41~42頁では、建築物の連なりのみを景観の対象とするのではなく、地区の様々な構成要素（建築物・工作物・青空駐車場・水面等）が関連し合って醸し出される景観を対象としている。具体的には、①既に良好な景観を形成している住宅地や歴史的町並み、②良好な景観の形成を進めることが生活環境の向上に資すると想定される住宅地、③市街地縁辺部等で、住宅と青空駐車場や資材置場等の空閑地が混在している区域等、が例示されている。
- 86) 建築物の形態意匠（デザインや色彩）という裁量性のある要素については市町村長の認定によって周囲の建築物や背景等との適合性を判断し、一方、高さ・壁面線・最低敷地面積という数値化できるものについては建築確認で担保する。しかも、形態意匠の制限に違反する場合には、市町村長による措置命令、代執行等が規定されている（建築基準法63条以下）。
- 87) 認定制度の創設によって地域に応じた住環境を保全・形成できることは、法律と条例の関係から見た場合、「委任条例と自主条例の総合的・一体的運用」の過渡期の法現象（参照、北村喜宣『分権改革と条例』（弘文堂・2004年）187~189頁）と捉えられる中で、益々総合的・一体的運用を強めている。
- 88) 参照、御手洗潤「法令解説 景観緑3法（3）都市緑地法及び都市公園法の改正」時の法令1738号（2005年）54~57頁。
- 89) 参照、亘理・前掲注15) 8頁は、アメニティーに対する法的保護を確立するためには、自己犠牲を払っている住民個人々の景観利益を法的保護の対象として承認すべきとする。
- 90) 参照、澤井俊「法令解説 景観緑3法（1）景観に関する総合的法体系の整備」時の法令1738号（2005年）10~11頁。
- 91) 参照、安達和志「地域住民の行政手続参加とその保障法理」兼子仁・磯部力『手続法的行政法学の理論』（勁草書房・1995年）249頁以下は、公益一般に解消されない地域住民の「集団的生活利益」を保護するために、各団体（地域住民団体・自然保護団体等）の代表的参加権を確立していくことを課題として指摘する。
- 92) 参照、大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考える — アメリカと日本』（岩波新書・1992年）188頁以下。
- 93) 参照、原田純孝ほか編『現代の都市法 — ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』（東京大学出版会・1993年）427~428頁。
- 94) 参照、原田ほか・前掲注93) 442頁以下。
- 95) 参照、大野輝之『現代アメリカ都市計画 — 土地利用規制の静かな革命』（学芸出版社・1997年）172

頁以下。なお、州による成長管理への移行については、小泉秀樹・西浦定継編著『スマートグロース — アメリカのサステイナブルな都市圏政策』(学芸出版社・2003年) 23~31頁が詳しい。

96) 参照、大野・前掲注95) 172頁以下。

97) 参照、大野・前掲注95) 179頁。

98) 参照、五十嵐敬喜「アメリカのマスタープラン」大内秀明ほか『まちづくりのシナリオ』(日本経済評論社・1994年) 224頁以下。

99) 参照、五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画 — 利権の構図を超えて』(岩波書店・1993年) 66~67頁。

100) 参照、塩野・前掲注24) 1頁以下は、行政過程論の視点から、現実には様々な行為形式が用いられており、従来はそのうち直接の法的効果を持たないもの(行政準則や行政指導など)は検討されなかったが、これらの検討なしに行政法現象は語れないことを指摘している。

## Procedures for the Legal Standing of Inhabitants in Residential Environments — From the Viewpoint of Multiparty Administrative Law —

IWAHASHI Hirofumi

In this paper, the legal standing of the third party (residents living in areas near construction areas, etc.) in relation to administrative law is discussed in an effort to prevent disputes and regulate the rights and interests of all parties involved. For purposes of this paper, the third party is defined as inhabitants living in low-rise residential buildings in urban planning areas. Inhabitants in these areas carry out activities to make their residential environments better, but there can be times when they receive harmful effects from construction activities taking place around them.

The objective of this paper is to shed light on the procedures for the legal standing of inhabitants in residential environments. Subject matter used for this research was: laws and regulations related to administrative procedures/urban planning/ landscape/ construction, precedents, law theories, and examples of U.S. urban planning. As a result of this research, the procedures for the legal rights of inhabitants were clarified and an administrative law-related relationship diagram was able to be clearly drawn out.