

② 横浜市の事例

都市計画局・交通局・民生局・市民局

■その1・都市計画分野

1-1 はじめに

市民生活が多様化している現代において、より快適により豊かに暮らすことが、市民の最大の関心事であると言える。こうした中、日々の生活の場を創出する「街づくり」に対する市民の興味・参加も高まりつつあり、それとともに行政に対するニーズも多種多岐にわたり、市民ニーズと行政の権限不足からくるアンバランスにより、市民の不満が噴出するケースが見受けられる。

横浜市の場合、政令指定都市の位置付けから、一般の市町村以上に権限移譲が行われており、より独自の「街づくり」を進める基盤となる一方で、それぞれの局が直結する省庁との関係で影響を受けやすく、また許認可等において県との二重行政になる事態も発生しており、市民が「街づくり」に参画する機会、さまざまな問題が発生する原因となっている。本稿では、都市計画の領域において、これらの問題を述べるうえで特に重要である二つの視点①法的視点と②現場の視点により考察する。

その1・都市計画分野
その2・運輸分野
その3・福祉分野
その4・大都市における市民参加と
区行政

1-1 はじめに
2-1 都市計画における権限移譲
3-1 市街地再開発事業における現状
4-1 まとめ

まず、法的アプローチでは、「街づくり」の基本となるべき都市計画法において、政令指定都市に対する権限移譲範囲の狭さと、県との二重行政による弊害を検討する。次に、「街づくり」が行われている現場からのアプローチとして、組合施行の再開発事業をテーマに、実務と権限の乖離から生じる問題を取り上げる。そして、それぞれのアプローチにおいて、双方解決案を提示することとする。

2-1 都市計画における権限移譲

① はじめに

市民の行政に対する関心が高まるなかで、街づくりはその生活環境に直接かかわっている内容であるだけに特に関心の高い分野となっている。このたび策定された「ゆめはま2010プラン」のなかでも、都市の健全な発展を図るための土地利用や市街地の整備、交通体系の整備など、街づくりに関する基本的方向が示されている。さらにこの計画実現のために、市民の主体的な参加の推進と、特色ある街づくりを行っていくことが今後の課題と

されている。

この「ゆめはま2010プラン」で示された方針を具体的に策定し、将来の都市のあるべき姿を描くものとして都市計画がある。

(本稿で言う都市計画とは、都市計画法に基づき決定されるものをいい、その意味では街づくりの手段としての都市計画)その種類は土地利用に関するものから都市施設、市街地開発事業、地区計画など多岐にわたっている。そして、こうした街づくりは、望ましい市民生活の場を形成するための市民に身近な行政であるため、市の権限と責任において、市民と一体になり進めていくべきである。

② 都市計画手続きの現状

都市計画法には、都道府県知事と市町村が定める都市計画の範囲が規定されている(都市計画法一五條)。すなわち、広域的・根幹的なものは、都道府県による広域的調整の観点から知事が定め、その他のものは、基礎的な自治体の立場を尊重して市町村が定めることとされている。

そして、知事決定の場合、都市計画はまず

市町村が原案を作成し、都道府県へ案が送付される。都道府県はその案に必要な修正を加えた後縦覧を行い、都道府県の都市計画地方審議会へ諮問して決定されることとなる。

また、市町村決定の場合は、当然のことであるが、市町村が原案を作成するが、その決定には都道府県の都市計画地方審議会の議を経た知事の承認が必要とされている。(図-1)

なお、市町村における都市計画審議会の設置については、都市計画法上は特別の規定はないが、本市においては、条例により地方自治法上の附属機関として設置されている。

④ 都市計画手続きの問題点

ところで、この都市計画法の解釈として、「都市計画は基本的に基礎的自治体の市町村が定めるものとされている」との見解が導きだされているが、現実には多くの問題点が存在する。いまここに、本市がその中心部において土地区画整理事業を計画しようとする。この場合、区域面積が二十ヘクタール以上であれば県知事が定めることとなる。そして、その区域内に幅員二十二メートル以上の道路を計画する場合も県知事であるが、幅員二十二メートル未満の道路計画では市決定となり、県知事の承認が必要とされる。(表-1)

しかし、こうして定められる都市計画には、その手続きの仕組みにおいて、次のような問題点が指摘できる。

① 土地区画整理事業のような市内の一定

の地域に限る典型的な街づくりでさえも、都市計画法上、最終的に市単独の意思で決

定することができない。

② 同一の街づくり(土地区画整理事業)においても、知事決定と市決定が混在し、手続きが煩雑となり、市民に対しても分かりにくいものとなっている。

③ 本市で作成された原案は、すべて市と県双方の都市計画審議会へ付議されるなど、二重行政の問題が生じており、迅速かつ効率的な都市計画行政が行われていない。

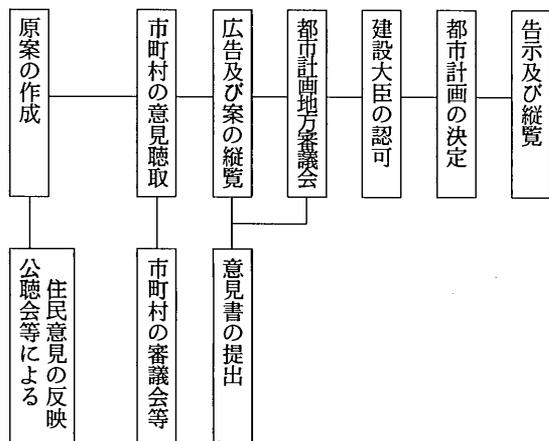
④ 個性的な街づくりへ向けて

表-1 都市計画の種類と決定権者(指定都市の場合-抄-)

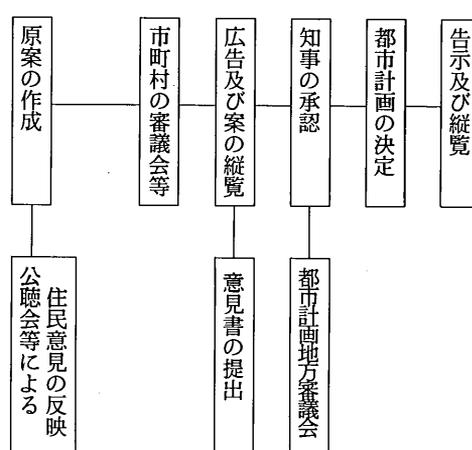
都市計画の種類	都道府県知事	指定都市
市街化区域及び市街化調整区域	全部	—
用途地域	全部	—
高度地区	—	全部
防火地域及び準防火地域	—	全部
道路	幅員22m以上	幅員22m未満
都市高速鉄道	全部	—
公園	面積10ha以上	面積10ha未満
土地区画整理事業地区計画	面積20ha超	面積20ha以下
	—	全部

図-1 都市計画決定手続きの流れ(建設省モデルフロー)

1 都道府県知事が定める都市計画決定の手続き



2 市町村が定める都市計画決定の手続き



本市ではこれまでに、都市計画に関する県知事の権限を政令市に移譲しよう再三にわたり国等へ要望してきたが、①広域的調整の必要性、②市町村の行政能力、③権利制限の公平性・統一性の確保、という理由によって実現されていない。

もちろん、権限移譲の実現には法改正が伴わなければならないが、これらの理念的主張は、地域の実情に即した街づくりの妨げともなっているため、あえて若干の反論を試みることにする。

⑦「広域的調整の必要性」への反論

知事の定める都市計画は、広域的調整の観点から、市町村への権限移譲は困難であるとされている。

確かに広域幹線道路のように複数の市町村にまたがるものについては、広域的調整が必要であろう。しかし、土地区画整理事業や公園のように、一行政区内内の都市計画（街づくり）にまで広域的調整は必要ない。その地域の実情に即した個性的なものとするためにも、都市計画は市町村の責任と権限において定められるべきである。

⑧「市町村の行政能力」への反論

市町村の行政能力が不十分であるため、都市計画の決定権限を市町村に移譲することが困難であるという見方がある。

しかし、実際には広域的調整も含めて市町村が都市計画の原案を作成しており、その原案はほとんどが修正されることなく県の案となる。さらに、知事の定めた都市計画施設（道路等）なども、その事業の施行・管理は原則として市によって行われている。こうし

た計画や事業実施の実績からすれば、政令市はすでに権限に対応できるだけの十分な行政能力を備えているといえる。

⑨「権利制限の公平性・統一性の確保」への反論

都市計画による権利制限の公平性・統一性を確保することが必要であるため、都市計画の決定権限を市町村に移譲できないという見方がある。

都市計画による権利制限は、その法的効果として重要な役割を果たしている。しかし、これは、財産権の制限という観点から全国一律に必要最少限の範囲で法で規制されれば足りることである。地域の個性や主体性を発揮すべき街づくりにおいて、「権利制限の公平性・統一性」は支障以外の何ものでもない。

⑩「政令市に権限の移譲を

地域の実情に応じて個性的で主体性のある街づくりを行うっていくためには、基礎的自治体である市町村ととりわけ政令市に対して都市計画の決定権限が移譲される必要がある。

① そのためには、まず知事と政令市の都市計画における役割分担が明確にされなければならない。市町村にまたがる広域的な都市計画は知事が調整するのはよしとしても、それ以外の都市計画はすべて政令市が決定できるものとして、変更されるべきである。② そして、政令市が都市計画を定める以上、その市単独の意思で決定できるようにされなければならない。そのためには、現在必要とされている市決定における知事の承認を廃止し、助言程度にとどめるべきで

ある。

③ これに併せて、市町村の都市計画審議会が法的に位置付けられる必要がある。そして、政令市決定の都市計画はその市の都市計画審議会における審議で足りるとする。このことにより二重行政を排し、迅速かつ効率的な都市計画行政を確保し、政令市の権限と責任の明確化を図っていかなければならない。

⑪「おわりに

現在の都市計画法制定から二十五年が経過しているが、先ごろの法改正では「都市計画に関する基本方針」（一八条の二）に見られるように、部分的ではあるが、より住民の意見を反映させながら地域の実情に即して策定されることが求められるようになってきた。

これまで述べてきた内容を実現するためには、さらに法の改正を必要とする側面が多いのも事実である。しかし、大切なことは、「地方分権」、「権限移譲」という言葉のみが先行するのではなく、今こそそれが何のために必要なのかを問い直さなければならない。それは「地方自治の本旨」すなわち「民主主義」の実現のためであり、街づくりで言えば、いかに市民参加のもとに進めて行くか、ということであろう。このことを真剣に受け止めなければ、いかに権限があったとしても、市民にとって個性的で魅力ある街は生まれてこないであろう。

3 市街地再開発事業における現状

① 再開発事業

⑦ 再開発事業の目的

市街地再開発事業の目的は、低層の建築物が密集する既存市街地において、細分化された敷地を共同化して土地の高度利用を図りながら広場、道路などの公共施設の整備を進め、都市環境の向上と街の活性化を図ることにあ

る。市内の主要鉄道駅を中心とする地区は、狭い駅前広場や道路、密集した商店街などの課題を大なり小なり抱えている。市街地再開発事業の手法によりこれらの拠点整備を進めるにあたり必要な視点について、組合施行の再開発事業を材料に考えてみたい。

⑧ 権利者の不安・回りの不満

再開発に対する権利者の否定的見解として表1-2のような意見が出るが多い。反対の理由はさまざまであるが、結局再開発によって自分の土地の権利が共有化され、ビルの床というある意味で不安定な権利に変わってしまうことへの不安と、この不安が解消されないまま行政や一部の推進派の意向で計画が進められていることへの反発が根底にあると言える。また、事業が軌道に乗っている地区で、周辺から再開発反対の声が上がるケースもある。ある地区では、周辺商店街から歩行者動線の変更や再開発ビルの駐車場の台数不足などを理由に再開発反対の動きが起きている。計画当初の説明では反対はなかったのであるが、説明を受けた役員クラスとその他の店主との連絡の悪さもあって、再開発ビルに大型の商業テナントが入ることが危機感をつのらせた結果の反応と思われる。

② 組合施行の再開発とは

① 組合施行の再開発は、五人以上の地主や借地人などが発起人となって設立する市街地再開発組合が主体となって事業を行うもので、市内では、昨年度J R杉田駅東口で事業が完了し、現在二俣川駅北口で事業が進められている。

公共団体(市)施行型の再開発が、大規模な駅前広場や都市計画道路の整備など行政需要の強い地区において、行政主体で事業が進められるのに対して、組合施行は、行政の指導、助言を受けながら、地域住民自らが街づくりを行う点に特色がある。

② 県・市のかかわり方

組合施行の再開発事業の手続きは、都市再開発法の規定に沿って、図1-2のとおり進められる。このうち、再開発事業の都市計画決定、再開発組合の設立認可、権利変換計画認可、再開発組合の解散認可など重要な事項は、いずれも県知事の権限である。さらに、県知事は必要に応じて組合の事業及び会計の状況を検査し、組合に対し必要な措置を命ずることができ、市町村については、事業促進のため必要な勧告、助言、援助ができる旨の法律の規定があるのみである。

一方、実務面においては、県の認可手続きは、原則として市を経由して行われ、県の担当者が地元の人間と接触する機会ほとんどないのに対して、事業の掘り起こし段階から組合設立、事業実施に至るまで、実際の権利者調整、組合指導などはすべて市の担当者が行っている。その過程での不平、不満は直接市の担当者につけられることになるから、

結局、市は、自ら決定権限がないにもかかわらず実務面で市民に対し責任を負うという矛盾する状態で事業を進めていることになる。

③ 事業推進のために

① ①④で述べたような住民の不安を少しでも取り除き、再開発を推進するためには、現実の指導を行っている市と法律上の権限をもつ県が併存している現在の二重行政状態を解消し、市が責任をもって計画策定や事業実施に取り組めるよう、積極的に権限移譲を進める必要がある。事業区域を含めた周辺の一体的な街づくりも今後の重要な課題である。そのためには国・県との権限移譲とあわせて市内部の分権化と連携強化が必要で、地域の総合行政機関としての区役所の役割が重要になってくるだろう。本庁の街づくり部局は、市域全体を所管していることから、地元の動きが少ない所などはフォローが薄れがちである。一方区役所では、住民と日常的に接する中で地域のニーズを吸い上げ、継続的な取り組みを進めることができる。今後、区の担当課が街づくりの前面に立つことで、従来とは違った展開が図られるのではないかと。

② 組合施行の再開発を題材に述べたが、同様の問題は、市施行の再開発についてもあてはまるものと思う。また、今後の権限移譲の受け皿として、施行者に対する指導の公平性・的確性を担保する市内部のチェック機能についても検討されるべきである。

4 まとめ

表1-2 再開発に対する権利者の否定的見解の例

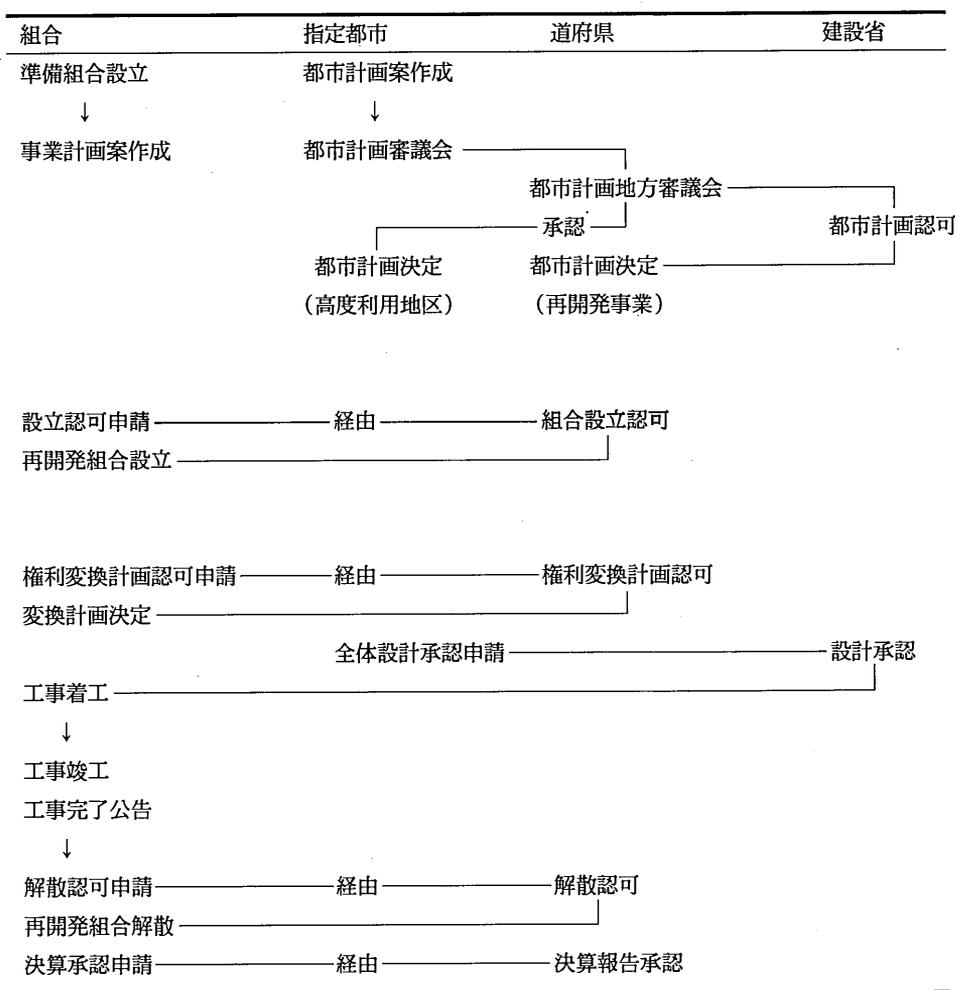
- ・役所や企業のペースで計画が進められている。
- ・やろうと言っているのは一部の人だけ、特に住んでもいない人が再開発を口にするのはおかしい。
- ・土地の高度利用により恩恵を受けるのは商売人だけで、住民には何のメリットもない。
- ・老齢なので、いまさらめんどうなことはしたくない。今の生活を続けたい。
- ・先祖伝来の土地なので、共同化せずこのまま守りたい。
- ・不景気なので再開発には時間と金がかかる。自分の負担が出るのではないかと心配。

本稿2、3の二項ともアプローチの違いこそあれ、内包する問題は共通するものであり、「街づくり」の推進自体が市民生活と密接な関係がある以上、現状での限界と、より適切な権限移譲の必要性を訴えるものであった。

本市でも、平成五年十一月二十一日に「街づくり」を考ふるさまざまな活動団体が集まり、「よこはま市民まちづくりフォーラム」(図-3)を開催した。計二十三グループそれぞれが直面する「街づくり」の多様な場面における疑問と解決策を交換し合い、今後の取り組みが話し合われた。近年このように自らの居住環境を真剣に考え「街づくり」に積極的に参画し、自らの手でより良く改善しようとする市民の活動が芽生えており、今後地域に根差した市民活動はさらに活発化していくと思われる。したがって、市民参加による「街づくり」の重要性はますます高まり、市も多様なニーズに対応していかなければならない。そうした中、関係法規を所管する省庁の違いから生じる縦割りの弊害や、許認可の二重行政による当事者能力の欠如や画一化による地域の平準化は、すなわち地元住民の不満を招くことであり、市民が「街づくり」に積極的になればなるほど、その不満は噴出し、現行制度の矛盾が露呈するであろう。市民本位の「街づくり」の最先端の立場として、地方分権をさらに進め、的確な権限移譲を伴った制度の創設を切望するものである。

△1及び4…林 琢己△都市計画局企画調査課担当係長/大陰直子△同課/2…鈴木 彰△同都市計画課課長補佐調査係長/3…武井和弘△同再開発課担当係長▽

図-2 市街地再開発事業(組合施行)の事務手続き



よこはま市民まちづくりフォーラム

平成5年11月21日(日)10時→18時



23の市民まちづくりグループが活動報告をします!!

- ▶ 「歴史をたもったまちづくり」分科会
- ▶ 保土ヶ谷西四〇〇俱樂部(保土ヶ谷区)
- ▶ 神奈川は郷を守る会(神奈川区)
- ▶ 弘明・坂本・浅草かし編纂委員会(保土ヶ谷区)
- ▶ 親子園土研倶楽部(鎌倉区)
- ▶ 「水と緑とまちづくり」分科会
- ▶ 鶴見川流域ネットワーク(〒戸ネッ)(鶴見川流域)
- ▶ まいおが水と緑の会(戸塚区)

- ▶ 横浜緑地センターネットワーク(緑区)
- ▶ 鶴見川流域ネットワーク(緑区)
- ▶ 西園実行委員会(西区)のぞみ(西区)
- ▶ 鶴見川とまちづくり研究会(鶴見区)
- ▶ 「わかさぎ・わかさぎ・わかさぎ」分科会
- ▶ 日本児童遊園地と文化のまちづくりフォーラム実行委員会(磯子区)
- ▶ 鶴見社会をよこはまにする会の仲間(緑区)
- ▶ シューマン・イツ「地域のついで」実行委員会(戸塚区)

- ▶ 「わかづくり」分科会
- ▶ 「まちづくりグループ」
- ▶ 女性の目でおきた横浜のまちづくり実行委員会(瀬谷区)
- ▶ 新金沢発掘隊(SKOP)(金沢区)
- ▶ 地区魅力探検隊(相模区)
- ▶ 横浜シティ・イメージ研究会(中区)
- ▶ 「DO YOU まちづくり」グループ
- ▶ 横浜生涯学習まちづくりボランティア協会(瀬谷区)

- ▶ 鶴見都市ユニシティ協会(戸川)(緑区)
- ▶ 鶴見まちづくりネットワークの会(南区)
- ▶ 栄区建設協定地区連合会(栄区)
- ▶ 「まちの文化」グループ
- ▶ 新横浜CITY IMAGE BUREAU(CIB)(港北区)
- ▶ 港北ニュータウンイベント倶楽部(緑区・港北区)
- ▶ SAKAEヤングネットワーク実行委員会(栄区)
- ▶ コウ・ケル・の会(東区) 東区まちづくり推進協議会

【会場】 横浜センター(新横浜)
〒220 横浜市西区みなとみらい1-1-1 TEL.045(22)1212

【主催】 横浜市民まちづくりフォーラム実行委員会
【協賛】 横浜教育センター/横浜建設専門学校/横浜商科大学
【問い合わせ】 よこはま市民まちづくりフォーラム事務局
(横浜市都市計画局建設部都市デザイン課内)
TEL.045-671-3470

当日プログラム
●分科会(まちづくり連絡会等)
●まちづくりフォーラム
●「まちづくり」展示