３　逐条解説

第１章　総則

（目的）
第１条　この条例は、市のまちづくりの基本理念を定め、市民、事業者及び市の責務を明らかにするとともに、市民参画によるまちづくりの推進に関する必要な事項並びに適正な土地利用に関する手続及び基準を定め、みんなのまちを守り育てることにより、市のまちづくり像の実現に寄与することを目的とする。

【趣旨】

本条は、この条例に規定する内容及びその目的を総括して示すことによって、条例全体の性格を明らかにするとともに、解釈・運用の指針を示すものである。

【解釈及び運用】

◎　まちづくり

市民生活の場である地域社会について、ハード面・ソフト面を問わずいろいろな工夫を重ねることによって、地域をよりよい社会にしていく、より広義のまちづくりをいう。

ただし、この条例では第３条に「まちづくり」を「開発事業において、地域の特性に応じた良好な居住環境の保全及び都市的機能の整備を目指して、市民、事業者及び市が行う行為をいう。」と定義するように、ハード面の整備に軸足をおいて規定している。

（基本理念）

第２条　市の里山の豊かな自然と市街地の緑、きれいな水とすがすがしい空気、豊かな人間関係、そして先人のたゆまざる努力により築かれた歴史や伝統と文化を活かし、市域の均衡がとれたまちづくりを進めるため、まちづくりに携わる者は、これらの優れた財産がもたらす恵みをすべての市民が受けることができるようにしなければならない。

２　土地は公共の福祉を優先して利用されなければならないとの土地基本法（平成元年法律第８４号）の理念を踏まえるとともに、市民、事業者及び市は、総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想である甲賀市総合計画のまちづくり像の実現に向けて、相互の協働により取り組まなければならない。

【趣旨】

地方分権時代を迎え、まちづくりは、市民、事業者、行政が目標、役割、責任を共有しながら、自分たちで考え、話し合い、進めていく必要があるとの共通認識に立ち、この条例の基本原理として土地基本法の理念を踏まえた「協働のまちづくり」を本条に位置付けた。この基本理念に基づき、「協働によるまちづくり」、「良好な開発事業のための手続等(開発指導要綱の条例化)」、「紛争調整制度」という条例の三本柱を有機的に連携させることにより、甲賀市総合計画のまちづくり像である　みんながつくる「住みよさと活気あふれるまち」　を実現しようとするものである。

【解釈及び運用】

◎　まちづくりに携わる者

まちづくりは、市民、事業者、行政が目標、役割、責任を共有しながら、自分たちで考え、話し合い、進めていく必要があるとの共通認識に立ち、この条例では第３条に「市民」を、「市内に居住する者、事業を営む者及び市内の土地又は建物を所有し、又は管理する者をいう。」と定義しており、必ずしも甲賀市民に限定されず、結果的に当該開発事業に関係する甲賀市に住み、働き、学び、憩い、よりよいまちづくりに取り組む人々が包含されることになる。

◎　協働のまちづくり

まちづくりには、市民のよりよい暮らしや経済活動の活性化に貢献することが当然に求められるが、その推進に当たっては「自分たちのまちは、自らの判断と行動と責任によって創造する」という視点から取り組む意識改革が市民や行政に求められる時代となっている。

このことから、地方分権時代におけるこれからのまちづくりは、市民と行政が、目標、役割、責任を共有しながら、パートナーとなって協働によるまちづくりを推進していく必要がある。特に日常生活とかかわりの深い地区レベルのまちづくりについては、市民の意見や積極的なまちづくりへの参画によって、よりよいまちづくりを実現していく必要がある。

（定義）
第３条　この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれの各号に定めるところによる。
（１）　まちづくり　開発事業において、地域の特性に応じた良好な居住環境の保全及び都市的機能の整備を目指して、市民、事業者及び市が行う行為をいう。
（２）　開発事業　都市計画法（昭和４３年法律第１００号。以下「法」という。）第４条第１２項に規定する開発行為その他規則で定める行為（以下「開発行為等」という。）、建築基準法（昭和２５年法律第２０１号）第２条第１３号に規定する建築その他規則で定める行為（以下「建築行為等」という。）並びに同法第８８条第１項及び第２項に規定する工作物の建設その他規則で定める行為（以下「その他の行為」という。）をいう。
（３）　市民　市内に居住する者、事業を営む者及び市内の土地又は建物を所有し、又は管理する者をいう。
（４）　事業者　開発事業に係る工事の請負契約の注文者又は請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。
（５）　工事施行者　開発事業に係る工事の請負契約の請負人若しくはその下請負人又は請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。
（６）　近隣住民　開発事業の区域の近隣の市民で、規則で定める範囲内の者をいう。
（７）　周辺住民　近隣住民の周辺の市民で、規則で定める範囲内の者をいう。
（８）　紛争　開発事業に伴って発生すると予想される日照、通風又は採光の阻害、騒音、振動その他の居住環境に及ぼす影響に関する近隣住民及び周辺住民と事業者との間の紛争をいう。

【趣旨】

本条は、この条例において用いる用語のうち、特に重要な意味をもつ用語の意義を明確にすることにより、解釈上の疑義をなくし、公平・公正な条例運用に努めるためのものである。

【解釈及び運用】

◎　まちづくり

まちづくりの過程では、多様な価値観に基づく様々な意見が出される。しかし、お互いの意見の違いを超えてパートナーシップ（協働）によるまちづくりを進めていきたいと考えている。条例では、従来の開発行為や建築行為などを総称して「開発事業」と定義しているが、この直接的な定義にとどまらず、まちづくりに携わるすべての者が緊密な連携のもとに、良質な環境の形成を目指して、協働のまちづくりに取り組むことを含めた行為をいう。

※　従来の開発行為や建築行為などに、協働によるまちづくりという概念を加え、「事業者と住民との対立」という概念から脱却し、相互に協力し合い、まちづくりを進めていくという姿勢を明確にしたいと考えている。

◎　開発事業

この条例においても、今日まで、都市計画法に基づく開発許可制度と合わせて甲賀市の土地利用調整制度の中心的な役割を担ってきた開発指導要綱で指導の対象としてきた行為を基本的に継続して開発事業と定義した。

また、従来の開発許可事前審査制度をこの条例に基づく事前協議制度に替え、手続きを明確化する役割もあることから、都市計画法に基づく開発許可を要する市街化調整区域の小規模な開発行為についても、この条例に基づく事前協議制度の対象とした。

さらに、市内の過去の開発事例から問題が生じやすいと思われる一部の中高層建築物や大規模建築物についても新たにこの条例に基づく事前協議制度の対象とした。
（条例規則の別表、条例第４章第１節　開発事業の手続（事前協議）第１６条他を参照）

◎　事業者と工事施行者を区別した理由
「事業者に請負者が含まれる場合、種々の手続をすべての者がしなければならなくなるため、事業者と工事施行者を区分して定義するとともに、各条文において事業者と工事施行者の義務を明確にした。

◎　請負契約
建築会社が家屋を建築し、注文者がそれに対して報酬を支払うことを約する場合のように、当事者の一方（請負人）がある仕事を完成させ、他方（注文者）がその仕事の結果に対して報酬を支払うことを約する契約をいう。請負契約の締結には何らの方式をも必要としないが、建設工事の請負の場合は、建設業法の規定により一定事項を書面に記載し、相互に交付しなければならない。

◎　近隣住民と周辺住民を区別する条例上の実益（取扱い上の違い）
開発事業が行われる土地とその付近に居住する住民までの距離によって、居住環境等に与える影響範囲が異なってくるので、直接的な影響が予想される範囲を近隣住民とし、その周辺範囲を周辺住民として、事業者の対応等に違いをつけた。

◎　面積の算出方法
用途変更を伴わない工作物の面積は、工作物そのものの面積部分（擁壁の場合は底版部分）とする。

◎　煙害等による近隣住民等の範囲
ごみ焼却場の煙突から出る煙や下水処理場の処理水などの影響は、場合によってはかなり広範囲になる。しかし、この条例では、身近な地域における紛争を想定しており、煙などの影響は、環境アセスメントにより対応すべき問題として想定していない。

【規則】

（定義）
第２条　この規則において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれの各号に定めるところによる。
（１）　開発事業区域　開発事業をしようとする区域で、開発行為にあっては開発区域、建築行為にあっては建築物の敷地、土地の利用目的を変更する行為にあってはその土地、建築物の利用目的を変更する行為にあってはその建築物の敷地（建築物の一部の利用目的を変更するときはその部分の床面積）、工作物の建設にあってはその部分の面積の範囲をいう。
（２）　住居系地域　都市計画法（昭和４３年法律第１００号。以下「法」という。）第８条第１項第１号に規定する第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域及び準住居地域をいう。
（３）　無指定地域　法第７条第１項の規定による市街化調整区域及び区域区分が定められていない都市計画区域のうち、法第８条第１項第１号の規定による用途地域が定められていない地域並びに法第４条第２項に規定する都市計画区域及び準都市計画区域外の区域をいう。
（４）　中高層建築物　建築物の高さ（建築基準法（昭和２５年法律第２０１号）第２条第１号に規定する建築物（以下「建築物」という。）が周囲の地面と接する最も低い位置からの高さ（建築基準法施行令（昭和２５年政令第３３８号）第２条第１項第６号ロに規定する部分を除く。）をいう。以下同じ。）が１０メートル（法第８条第１項第１号に規定する商業地域、工業地域、工業専用地域及び法第１２条の４に規定する地区計画等（以下「地区計画等」という。）において工業団地の形成を目的とする地域にあっては１８メートル）以上の建築物をいう。ただし、自己用住宅を除く。
（５）　大規模建築物　住居系地域または無指定地域内（地区計画等において工業団地の形成を目的とする地域を除く。）にある建築物（その一部が住居系地域または無指定地域内にあるものを含む。）で、その延べ面積（同一敷地内に２以上の建築物がある場合においては、その延べ面積の合計。以下同じ。）が１，５００平方メートル以上のものをいう。
（６）　共同住宅等　２戸以上で形成された住宅で、共同住宅、長屋、寮、寄宿舎等をいう。
（７）　併用住宅　住居部分と事務所、事業所、店舗等の非居住部分と住居部分とが一体となった建築物
（８）　自己用住宅　事業者が自己の居住のために使用する住宅をいう。ただし、共同住宅等であるものを除く。
（９）　商業用施設　百貨店、スーパーマーケット、店舗、遊技場、競技施設その他これらに類するものをいう。
（１０）　宿泊用施設　ホテル、旅館、宿泊型研修所その他これらに類するものをいう。
（１１）　業務用施設　工場（法第４条第１１項に規定する第１種特定工作物を含む。）、倉庫、事務所、研究所、学校、寺社、集会所、駐車場（建築物に付随するものを除く。）その他これらに類するものをいう。
（１２）　福祉医療用施設　医療施設、社会福祉施設その他これらに類するものをいう。
（１３）　事業所　商業用施設、宿泊用施設、業務用施設及び福祉医療用施設をいう。
２　前項各号に定めるもののほか、この規則において使用する用語の意義は、条例で定める用語の意義の例による。

（その他の開発事業）
第３条　条例第３条第１項第２号に規定する規則で定める行為は、次に掲げる行為とする。
（１）　その他規則で定める開発行為等は、別表第１に掲げる各項目の相互間において土地の利用目的を変更する行為

別表第１（第３条関係）
開発行為等

番号	土地利用目的	内容
1	森林及び原野	森林法第２条第１項に規定する森林又は雑草、かん木類等が生育する土地で、開発又は整備がされていないもの
2	農地等	農地法第２条第１項に規定する農地又は採草放牧地
3	建築物の敷地	建築物のために使用する土地及びその維持又は効用を果たすために必要な土地
4	墓地墓園用地	墓地、埋葬等に関する法律（昭和２３年法律第４８号）第２条第４項に規定

		する墳墓その他これに準じる施設（ペット霊園を含む。）の集合的な設置のために使用する土地
５	廃棄物処理施設用地	廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和４５年法律第１３７号）第２条第１項に規定する廃棄物（以下「廃棄物」という。）の分別、保管、積替え、再生、処分等を行う施設のために使用する土地
６	駐車場又は駐輪場用地	自動車、原動機付自転車又は自転車の駐車のために使用する土地
７	自動車等集積保管場所用地	自動車又は原動機付自転車（廃棄物であるものを含む。）を集積（直接又は架台を用いて積み重ねた状態をいう。）させて保管する場所のために使用する土地
８	建設資機材等保管場所用地	建設資機材、建設廃材、廃棄家庭電化製品、タイヤその他これらに類するものの保管のために使用する土地
９	レクリエーション施設用地	運動場、野球場、キャンプ場等のスポーツ施設又はレクリエーション施設のために使用する土地（８の項に掲げるものを除く。）
１０	土石採取用地	土石の採取のために使用する土地
１１	発生土処分場用地	工事その他土地の形状の変更行為に伴って生じる土石（廃棄物であるものを除く。）の処分のために使用する土地
１２	その他の用地	１の項から１１の項までのいずれにも該当しない土地

備考

１　次の土地の利用目的の変更は、その土地の利用目的の変更がないものとみなす。

（１）　１の項及び２の項の相互間において土地の利用目的を変更する開発事業

（２）　３の項から１２の項までに掲げる土地の利用目的から１の項又は２の項に掲げる土地の利用目的に変更する開発事業

（３）　３の項に掲げる土地の利用目的から６の項に掲げる土地の利用目的に変更する開発事業

（４）　条例第２５条第３項の規定に基づく検査済証の交付を受けた土地又はそれと同等と認められる土地において、６の項に掲げる土地の利用目的に変更する開発事業

２　この表において、「ペット霊園」とは、ペット動物の死体を火葬する施設（自動車等に搭載し、移動することができる移動式火葬施設を含む。）と納骨施設若しくは墓地とを併せ持つ施設又はそれぞれの施設をいう。

（２）　その他規則で定める建築行為等は、別表第２に掲げる建築物の利用目的を変更する行為（開発事業区域の面積が５００平方メートル未満の開発事業にあっては、建築物の利用目的の変更に伴い、他の法令等（条例を含む。以下同じ。）の規定により許可等を要することとされているものに限る。）

別表第２（第３条関係）

建築行為等

番号	建築物の利用目的	対象となる建築物
１	住宅	住宅、共同住宅等その他これらに類する建築物
２	商業用建築物	百貨店、スーパーマーケット、店舗、遊技場、競技施設その他これらに類する建築物
３	宿泊用建築物	ホテル、旅館、宿泊型研修所その他これらに類する建築物
４	業務用建築物	工場（法第４条第１１項に規定する第１種特定工作物を含む。）、倉庫、事務所、研究所、学校、寺社、集会所、駐車場（建築物に付随するものを除く。）その他これらに類する建築物
５	福祉医療用建築物	医療施設、社会福祉施設その他これらに類する建築物
６	処理施設用建築物	業務用建築物のうち、火葬場、と畜場、ごみ焼却場その他これらに類する建築物

（３）　その他の行為であって規則で定める行為は、市長が特に必要があると認める行為

（近隣住民の範囲）

第４条　条例第３条第６号の規則で定める近隣住民の範囲は、別表第３に定めるところによる。

別表第３（第４条関係）
近隣住民の範囲

開発事業の区分	近隣住民の範囲
条例第１６条第１項第１号、第２号及び第３号イに規定する行為	開発事業の区域の隣地境界線からの水平距離１５メートルの範囲において住所を有する者、事業を営む者又は土地若しくは建築物を所有する者
条例第１６条第１項第３号アに規定する行為	次のいずれかに該当する者をいう。 ①　当該建築物の外壁又はこれに代わる柱の面からの水平距離が当該建築物の高さの２倍の範囲において住所を有する者、事業を営む者又は土地若しくは建築物を所有する者 ②　建築物により冬至日の真太陽時による午前９時から午後３時までの間において、地表面に日影の生ずる範囲（法第８条第１項第１号に規定する近隣商業地域、準工業地域又は商業地域にあっては、当該開発事業の区域の境界線から水平距離５０メートル以内に限る。以下同じ。）において住所を有する者、事業を営む者又は土地若しくは建築物を所有する者
条例第１６条第１項第３号ウに規定する行為	次のいずれかに該当する者をいう。 ①　当該建築物の外壁又はこれに代わる柱の面からの水平距離が当該建築物の高さの２倍又は１５メートルのいずれか大きい方の範囲において住所を有する者、事業を営む者又は土地若しくは建築物を所有する者 ②　建築物により冬至日の真太陽時による午前９時から午後３時までの間において、地表面に日影の生ずる範囲において住所を有する者、事業を営む者又は土地若しくは建築物を所有する者

（周辺住民の範囲）
第５条　条例第３条第７号の規則で定める周辺住民の範囲は、別表第４に定めるところによる。

別表第４（第５条関係）
周辺住民の範囲

開発事業の区分	周辺住民の範囲
条例第１６条第１項第１号及び第２号に規定する行為	次のいずれかに該当する者をいう。 ①　開発事業の区域の隣地境界線からの水平距離１００メートルの範囲において住所を有する者、事業を営む者、土地又は建築物を所有する者 ②　工事車両の通行により著しい影響があると認められる範囲において住所を有する者、事業を営む者、土地又は建築物を所有する者
条例第１６条第１項第３号に規定する行為	次のいずれかに該当する者をいう。 ①　開発事業の区域の隣地境界線からの水平距離１００メートルの範囲において住所を有する者、事業を営む者、土地又は建築物を所有する者 ②　工事車両の通行により著しい影響があると認められる範囲において住所を有する者、事業を営む者、土地又は建築物を所有する者 ③　中高層建築物又は大規模建築物により、テレビジョン放送の電波の著しい受信障害（以下「電波障害」という。）が生じると予測される者又は現に生じている者

（市の責務）
第４条　市は、甲賀市都市計画マスタープラン（法第１８条の２第１項に規定する都市計画に関する基本的な方針をいう。）その他のまちづくり方針（以下「まちづくり基本方針」という。）に基づき、まちづくりのための施策を立案するとともに、その推進に努めるものとする。
２　市は、まちづくりの施策の立案及びその推進に当たっては、市民からの意見聴取及び市民への必要な情報提供に十分配慮するとともに、市民によるまちづくり活動の支援に努めるものとする。
３　市は、事業者に対して、まちづくりの推進のために必要な助言又は指導を行わなければならない。
４　市は、紛争を未然に防止するように努めるとともに、紛争が生じたときは、迅速かつ適正な調整に努めなければならない。

【趣旨】
本条は、「自分たちのまちは自分たちで創る」という市民の自覚に基づき策定されるまちづくり基本方針を大前提として、協働のまちづくりを推進する本市の責務を明確にするものである。まちづくりのパートナーとなる市民、事業者、市の三者が、まちづくりの目標、役割、責任を共有できるよう、相互理解を深める場の設置や適切な情報提供などに積極的に取り組んでいく必要がある。

【解釈及び運用】
◎　まちづくり基本方針

○　法令（法律又は条例）に根拠がある構想や計画、法令に根拠がない場合にあっては、市民参画により策定された社会計画などをいう。具体的には、総合計画（基本構想・基本計画）や都市マスタープランなどをいう。

○　上記の具体的なまちづくり基本方針は、市民に分かりやすいように明文化しておいた方が好ましいが、方針名を列挙した場合、まちづくり基本方針が制定されるつど条例を改正する必要が生じてしまうので、都市マスタープランを代表例として明記するにとどめた。

◎　必要な助言又は指導
市は事業者に対して「まちづくりの推進のために必要な助言又は指導を行わなければならない」が、助言指導の対象となる「まちづくり」は、主にまちづくり基本方針や地域まちづくり基本構想を指し、地域まちづくり協定（第１２条）や開発事業の基準（第３０条・第３１条）などが、助言指導の基準となる。

（市民の責務）
第５条　市民は、まちづくりの推進に主体的に取り組むとともに、市が行うまちづくりに関する施策に積極的に協力しなければならない。
２　市民は、紛争が生じたときは、自らその解決に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、協働のまちづくりを推進していくための市民の責務を規定している。この前提としては、まちづくり基本方針に関して、企画立案段階から事業実施後の評価・反省まで、一貫した市民の積極的な参画が求められ、また、その過程を通してまちづくりのパートナーとなる市民、事業者、市の三者が、まちづくりの目標、役割、責任を共有していくことが必要である。

（事業者等の責務）
第６条　事業者及び工事施行者は、開発事業が周辺環境に及ぼす影響に配慮し、自らの責任において、その環境への負荷の軽減等必要な措置を行うとともに、市が行うまちづくりに関する施策に積極的に協力しなければならない。
２　事業者及び工事施行者は、良好な近隣関係が形成できるように配慮するとともに、紛争が生じたときは、自ら積極的にその解決に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、協働のまちづくりを推進していくための事業者の責務を規定している。この前提としては、まちづくり基本方針に関して、企画立案段階から事業実施後の評価・反省まで、一貫した事業者の積極的な参画が求められ、また、その過程を通してまちづくりのパートナーとなる市民、事業者、市の三者が、まちづくりの目標、役割、責任を共有していくことが必要である。

【解釈及び運用】

◎　環境への負荷

人の活動により環境に加えられる影響であって、居住環境等の保全上の支障の原因となるおそれがあるものをいう。

環境の保全上の支障とは、国民の権利義務に直接かかわるような施策を講じる目安となる程度の劣化が生じる次のような場合をいう。

○　人の活動に伴って大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が劣化することによって公害その他の人の健康又は生活環境に係る被害が生じること。

○　開発行為等によって自然環境が劣化すること、又は一定の緑地が必要な場合等において必要な自然環境の整備がなされないことにより、広く公共のために確保されるべき自然の恵みが確保されないこと。