

## 1 条例制定の背景及び経過

この条例は、平成20年4月からの開発許可等の権限移譲に伴い、甲賀市らしさを取り入れ、地域の特色にあわせた規制誘導を図るため、本市における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を定める。

また、これまでの甲賀市開発事業等指導要綱による指導内容を含め、適正な土地利用に関する手続及び基準を定めるものである。

具体的には、都市計画法に基づく地区計画や建築基準法に基づく建築協定制度を活用する等、市民の皆様の方の提案による地域の事情や特性に合ったまちづくりを守り育てる構想を生かし、地域の振興に寄与することとする。

一方で、新名神高速道路のインターチェンジ開設に伴う無秩序な中小規模開発事業に対し、必要な公共公益施設の整備を含む一定の宅地水準を確保することを要請する必要がある。

このため、条例による罰則の規定を含む実効性ある開発事業の事前協議制度を通じて、市域の均衡と適正な土地利用が図れるよう、開発事業の整備基準等を規定するものである。

### 甲賀市みんなのまちを守り育てる条例の骨子

#### (目的)

本市における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、本市の都市像である「みんながつくる「住みよさと活気あふれるまち」の実現に寄与することを目的とする。

(条例第1条)

#### (基本理念)

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、甲賀市総合計画および都市計画法第18条の2の規定による甲賀市都市計画マスタープランに基づく協働のまちづくりに取り組む。

(条例第2条)

#### (開発促進地区基本計画の策定)

市によるまちづくり基本方針(甲賀市都市計画マスタープラン等)に定める内容を実現するために必要であると認めるときは、市は「推進地区基本計画」を策定することができる。

→ 地域住民の提案である「地域まちづくり構想」を反映した計画を含め、すべての市のまちづくり事業計画をこの条例により、市のまちづくり推進事業として位置づける。

このことにより、まちづくり事業の構想段階から、市民に広く情報提供をして、

市民からの意見を反映させることとする。

- 土地区画整理事業、地区計画、工業団地開発計画等の事業化に向け、その構想を市のまちづくり事業計画として位置づけるとともに、広く市民への情報提供と市民からの意見を反映するため、事前調整の手続きとする。

特に、市街化調整区域において、工業団地の造成である大規模開発に係る開発行為の許可をする場合には、この条例に基づく開発促進地区基本計画に位置づける。

(条例第7条、「大規模開発型地区計画の取扱い」)

### **(市民によるまちづくりの推進)**

市民によるまちづくりに関する自主的で貴重な計画の提案先として受け入れ、市による「地域まちづくり推進協議会」(地域住民によるまちづくり団体)の認定とそれに対する必要な支援を行う。

また、その提案を市のまちづくり計画に反映するとともに、市による地区計画や土地等の権利者による建築協定の活用に向けた事前調整や事前協議を通じて、事業者がその手続きに移行するよう努める。

(条例第10条、第15条)

### **(開発事業の手続き)**

現行の甲賀市開発事業等指導要綱及び開発許可制度に基づく事前審査手続きを、特に、新名神高速道路開通後のIC周辺である都市計画区域外等において、無秩序な中小規模の開発事業に備え、土地利用の調整、指導ができるよう条例化を行う。

また、住居系の用途地域における中高層建築物および大規模建築物の建築について、事前協議手続きを要する対象に加える。

(条例第16条)

### **(開発事業の基準等)**

現行の甲賀市開発事業等指導要綱の内容を、開発事業事前協議制度に合わせて、特に、新名神高速道路開通後のIC周辺である都市計画区域外における無秩序な中小規模の開発事業に備え、土地利用の調整、指導ができるよう条例化を行う。

また、公共公益施設についても、現行の甲賀市開発事業等指導要綱の内容等を継承して、その整備について条例化する。

(条例第30条、第31条)

### **(紛争調整)**

各種法令手続き前の地域住民等との調整として、開発事前協議書提出後の事業者による事業計画表示板の現地掲示および事業計画書の公告縦覧を行う。

また、1,000㎡以上のまとまった開発事業については、事業者や周辺住民等の過半の要求がある場合および市が必要であると認める場合において、公聴会が開催できるように規定するとともに、事業者と地域住民等との開発事業をめぐる紛争について、市によるあっせんとその後の調停制度を設ける。

(条例第41条、第42条)

### **(みんなのまちを守り育てる審議会、紛争委員会の設置)**

みんなのまちを守り育てる審議会を設けて、市のまちづくり計画である「推進地区基本計画」策定、開発事業の手続きと基準に関すること等、この条例の運用に関して、

諮問をして答申が得られるように規定する。

また、紛争委員を選任して、この条例に基づくあっせんができるように規定する。

(条例第 41 条、第 45 条)

#### **(違反者の公表と罰則の適用)**

虚偽その他不正な手段により、事前協議確認通知書等の交付を受けて開発事業をした事業者又は検査済み証の交付を受けた事業者、事前協議確認通知書等の交付を受ける前に開発事業に着手した事業者又は工事施工者および検査済み証の交付を受ける前に建築物等の収益を開始した事業者又は工事施工者を公表するとともに、是正命令をし、その是正命令に違反した者については、罰則を科することができる規定等を設ける。

(条例第 49 条～第 55 条)

## 2 条例制定の基本的な考え方

### (1) 条例制定の必要性

ア 豊かな自然環境とそれに育まれた豊かな人間関係を守り育てるまちづくり  
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享受し、守り育てることができるようにしなければならない。

イ パートナーシップ（協働）によるまちづくり  
地方分権時代を迎え、自らの責任によるまちづくりを進めるためには、まちづくりの主体である市民、事業者、市の三者が目標、役割、責任を共有しながらまちづくりを進める仕組みを確立していく必要がある。

ウ 実効性のある土地利用調整制度の確立  
今日まで、都市計画法に基づく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の法的有効性を含めた合理性・必要性を明確にすることが求められており、法的な根拠付けを持たない開発指導要綱による行政指導の限界が明確になってきていることから、実効性のある新たな土地利用調整制度の確立が求められている。

エ 公正・透明な行政手続きの確保  
行政指導は、住民からの新しい行政ニーズに対して簡易で迅速な対応が可能であると評価する意見がある一方で、事実上の強制を伴い、根拠が不明確であるとの批判的な意見もある。こうした意見などを背景に制定された行政手続法関係規定に基づき、従前にも増して公正で透明な行政手続きの確保に努めていくことが求められている。

### (2) 条例の基本的な性格

ア 土地利用の規制条例の典型としては、都市計画法に基づく「開発行為等の許可制度」に関する条例が考えられる。

みんなのまちを守り育てる条例は、これとは異なる目的で制定しようとするものであるが、開発指導要綱の法規範化という側面を有することから、その内容が都市計画法や建築基準法などの法令と密接に関連することになり、「同様の制定趣旨により法律を上回る規制をすることは、地方公共団体の条例制定権を逸脱する。」という学説もある。

また、条例で許可制を導入した場合、関係法令と正面から対じする恐れがあり、条例の適法性に疑問が生じる。

イ このことから、申請に対する許可ではなく、地域住民の総意で定めたまちづくりに関する構想及び協定に基づき、当該開発事業の関係住民の意見を反映し、開発事業者と市が対等の立場で事前協議を行い、その結果を相互に確認するため、市長が通知し、その後に工事着手するという一連の手続きを定めることにより、手続条例的性格をベースにしつつ、規制条例と行政指導条例の中間的な位置づけとした。

(3) 上乘せ・横出し条例による土地利用や建築の規制

都市計画法や建築基準法による本市域の土地利用等の規制には、市民、事業者及び市の三者がそれぞれの分担のもとに、より地域の特性を活かしたまちづくりをしようとする基準が十分ではなく、また、開発行為や建築行為に至る過程での市民参加の機会も不足していることから、結果的に開発行為等をめぐり諸問題が深刻化しているケースがある。これらを解決するためには、両法の規定での空白（不足）部分を埋め合わせる一定の手続きや基準が必要である。

特に、これまでの開発指導要綱による開発許可制度に漏れた開発事業（駐車場、資材置き場等の造成、砂利採取等）に対する指導及び誘導並びに住宅団地開発に伴う公益的施設（ごみ置き場、防犯灯及びはしご車着定場所の確保等）の整備に関する手続きや基準が必要である。

(4) 条例制定権との関係

ア 条例が制定できる事務の範囲

新たな行政ニーズが次々に現れる基礎的自治体（市町村）では、明示的に国及び都道府県の事務（地方自治法第2条第5項・第9項）とされ、基礎的自治体が排除されている分野以外は、基礎的自治体の事務領域として明示的・黙示的に留保されている。

イ 憲法で定める財産権の条例による制約

自然的土地利用がベースとなっている本市においては、市街化区域と市街化調整区域の区分及び地域住民によるまちづくりに関する構想・協定に基づき市域の均衡がとれたまちづくりが求められており、地域の特性に応じた良好な居住環境の保全と整備という「地域的公共の福祉」の観点から、土地利用を誘導していくことは、結果的に土地利用を条例で規制することになっても、憲法上の問題は生じないと思われる。

(関係法令抜粋)

日本国憲法

第29条 財産権は、これを侵してはならない。

2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。

3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。

地方自治法

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町

村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

4 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。

5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと思われるものを処理するものとする。

6～8 省略

9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

(1) 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

(2) 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

10～17 省略

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

#### 土地基本法

(目的)

第1条 この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の土地についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに、土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより、適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

(土地についての公共の福祉優先)

第2条 土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。

(適正な利用及び計画に従った利用)

第3条 土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるものとする。

2 土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする。

(投機的取引の抑制)

第4条 土地は、投機的取引の対象とされてはならない。

(価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担)

第5条 土地の価値がその所在する地域における第2条に規定する社会経済的条件の変化により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。

#### 都市計画法

(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。

2～4項 省略

## (5) 条例の概要

条例は、① 協働によるまちづくりの仕組みの創設、② 開発指導要綱(手続・基準)の条例化による充実、③ 紛争の未然防止・調整制度の創設の3本柱で構成しており、長期的な視点からのまちづくりへの取組を①に、日々の経済活動としての土地利用(まちづくり)への取組を②に、まちづくりをめぐる紛争調整ルールを③にそれぞれ定めている。この三本柱を「協働のまちづくり」という基本理念をキーワードとして有機的に機能させ、具体的なまちづくりを展開していくための条例である。

## (6) 条例の名称

まちづくり条例は、その基本的な内容から、環境系・景観系・土地利用調整系の3つに分類でき、これに最近の新しい動きとして市民が主体になったまちづくりを推進するための地区まちづくり系を加え、4つに分類することができる。

この分類に従えば、この条例は、土地利用調整系に軸足を置きつつ、地区まちづくり系の複合的条例であり、この行政課題に対応するため、市民が主体となって総合的なまちづくりを進める仕組みや特に新名神高速道路のインターチェンジ開設に伴う無秩序な中小規模開発事業に対し、必要な公共公益施設の整備を含む一定の宅地水準を確保することを要請する緊急性の高い開発指導要綱の条例化などを優先することにして、『みんなのまちを守り育てる条例』とした。

なお、地方自治法の規定に基づく甲賀市総合計画では、コミュニティ活動の推進、市政参画への環境づくり(自治基本条例の制定)、及び協働の仕組みづくり等まちづくりのためのソフト事業に関する施策については、別に推進することとしている。

