

掛川市土地条例について

河合代悟

はじめに

一 今、地方自治関係者の間では、先ごろ静岡県の掛川市が制定した「生涯学習土地条例」が大きな関心を呼んでいる。

近ごろ若干沈静のきざしを見せているとはいえ、日本における地価の高騰はすさまじいものがあり、それが社会にさまざまなひずみを生んでいる。とくに、地域行政の最先端にいる市町村にとっては、地価の高騰とその影響による虫食い状の開発とは、好ましい地域社会の形成を妨げる最大の敵となっていると云って過言ではない。全国の市町村が、これに対して、何か適切な打つ手はないかと模索している。

そこに、この条例が出現したのだから、大きな関心と呼ぶのは至極当然であろう。まだ制定されたばかりで、実施はまだこれからというのに、全国から視察や問い合わせが殺到しているのが、雄弁にそれを物語っている。

施行の実績のない現段階で、これを取り上げるのは、尚早との見方もあろうが、これだけ関心と呼んでいるものを、誰かがきちんとした形で紹介しなければと考え、敢えて筆を執った次第である。

二 条例の中身に入る前に、まず、掛川市というところと、この条例の発案者であり推進者である掛川市長榛村純一氏を御紹介することとしたい。

掛川市は、静岡県の西部、静岡と浜松の間に位置しており、面積一八六平方キロ、人口七万二千人余(平成元年)の都市である。

小藩ながら、山内一豊に始まる城下町として、また東海道の宿場町としての長い歴史を持つが、近年までは、日本一の生産額を誇る茶を中心とした田園都市といった色彩が強かった。

それが昨今、東海道ベルト地帯の一翼として、工場や住宅などの進出が見られるようになり、昭和六三年の東海道新幹線駅開業によってそれはさらに加速された。最近では、東名高速道路のインターチェンジも着工され、また県が開設を目指している静岡空港もすぐ近くに予定されている。

このような情勢の変化は、掛川市の土地取引を活発化させ、市がかかわって造成した工業団地に一度に十一社の工場が進出し、三・三平方メートル二十万円で、駅南側(新幹線側)の宅地が、(1) 駅着工の昭和六十年には六十万円になり、六十三年の開業時には百五十万円にはね上ったといわれる。

東京や関西の業者が押し寄せ、茶畑や山林の買いあさりも進んで、市の計画も実現がままならないような状態を迎えていた。

三 榛村純一市長は、昭和九年生まれの五十六才、前歴の県森林組合連合会専務理事時代から、山村地域の振興

などに独自の理論を展開し、中央でも知られた存在であったが、昭和五十二年、四十三才の若さで掛川市長に当選すると、矢次早やに新しいアイデアを打ち出し、全国に名を馳せた。

昭和五十四年に、「掛川市民は、……お互いに何をなすべきかと、いつも問いかけながら、一生涯学びつづけていこう」という「生涯学習都市宣言」を制定し、「掛川学事始め」を提唱したのを皮切りに、生涯学習センターの建設、駅前通りの木レンガによる舗装、エコシステム（生態系）と工業が共存した緑の中の工業団地を目指すエコポリスの建設など、ユニークなまちづくりを行ない、最近では、戦後初の木造による掛川城天守閣の再現に取り組んでいる。

中でも、地方自治関係者を驚かせたのは、東海道新幹線の新駅設置を全額地元負担で実現させ、しかもその建設費一三五億円のうち二五億円を、市民の募金によって賄うという発想であった。一戸当り十万円、一社当り百万円というこの募金目標は、一般の常識をはるかに越えたものであったが、見事に目標額を上回る二九億五千万円を達成し、新駅実現に漕ぎつけてしまった。

今回の全国に先がけての土地条例の制定も、このような掛川市が置かれた状況と、榛村市長のアイデアと実行力、そして、「あの市長のやることなら間違いはなからう。」という過去の実績に裏打ちされた市民の市政に対する信頼がその裏にあり、その意味で、「いかにも掛川的⁽²⁾」ということもできよう。

土地条例の内容

一 「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」は、四章二五か条から成り、その前に前文が付されている。まず題名であるが、一見「生涯学習」と「土地条例」とは関係がないかのようにみえる。しかし、前述の「生涯

学習都市宣言」以来、「生涯学習」を市政の中心的な理念としてまちづくりを進めて来た掛川市にとっては、前文にも、「この条例を制定し、土地が私有物であっても高い公共性を併せ持つことを学習し」とあるように、土地条例による土地の利用規制も、それによってもたらされる良好なまちづくりも、「生涯学習」の一環としてとらえられているのである。見方を変えていえば、好ましい土地利用は単に規制だけでもたらされるものではなく、人々の考え方を改造することから始めなければ達成されないという一種の精神運動をその基礎に置いているのだということもできよう。

この点について榛村市長は、「法律が全国画一的、縦割り行政的、後追いであり、どちらかと言えば性悪説に立っているのに対し、条例は、独自性、総合性、先見性を発揮し得る上、性善説に立ち、高邁な理想を条文化できる」(傍点筆者)と述べている。⁽³⁾

条例の前文は、「掛川市と市民は、まちづくり及び土地に関する所有、利用、調査、評価、取引等について、自然環境の保全を含む公共の福祉優先の立場から、相互に適正な協定計画を持つ必要」があり、「地下の上昇があった場合」には、「その利益を市民全体に還元し社会的公正の確保に資さなければならない」との認識に立ち、「土地の利用は、五共益五良質体制(地権者、地元集落、開発事業者、進出企業、転入者及び市の五者がともに益し、ともに良質である体制)により、市民参加のもとに総合的かつ計画的に行うものとする」としている。

二 第一章総則では、この条例が、「土地の……適正利用に関する生涯学習並びに市民主体の土地施策の策定及び実施における積極的な市民参加について定める」ものであることをうたい(一条)、市に所在する土地は、「この条例の定めるところに従って適正に利用されなければならない」「土地は、投機的取引、生活及び生産に直接必要のない

代替地要求並びに地価信仰の対象とされてはならない」「土地の開発によって特に利益を受ける者は、……適切かつ公平な負担を負わなければならない」等の基本原則（二条）が掲げられている。

さらに、市、土地の利用又は取引にあたる者、市民はそれぞれこの条例に定める施策に協力しなければならない責務を負うと定められている（三―五条）。

これらは、いわば理念的な規定で、罰則による強制はないが、一見して、狂乱地価に悩まされている全国自治体関係者の「こうであって欲しい」という願望が、そのまま文化されているような印象を受ける。掛川市は、これを罰則による強制の替わりに、生涯学習と市民賛加の計画策定という手法によって実現しようとしているのである。

三 第二章「土地に関する施策」では、まず、市長が、適正な土地利用を図る必要があると認めるときは、生涯学習土地審議会の議を経て、「特別計画協定促進区域」を指定することとしている。

区域指定の対象となるべき地域は

- ① 市街地周辺農地等で宅地、業務用地等に転換することにより、高度な利用を図るべき区域
- ② 耕作が放棄された農地及び適正な施業が行われていない森林等で、高度な利用を図るべき区域
- ③ 森林及び原野を農地、宅地、レクリエーション施設用地等に転換することにより、有効な利用を図るべき区域
- ④ 道路、河川等の重要な公共施設と一体的な土地利用を図るべき区域
- ⑤ 優良な農地及び森林で将来とも保全すべき区域
- ⑥ 動植物の保護、史跡の保存その他良質な環境として保全すべき区域
- ⑦ その他市長が必要と認める区域

となっていて、この条例が対象としようとしている区域が、これから開発が行なわれようとしている地域と、將來とも保存しようという地域との的をしぼっていることがうかがわれる。

促進区域となるべき地域の広さについては、条例は触れていないが、実際の運用に当っては、五ヘクタール以上程度を考えているとのことである。土地区画整理事業の国庫補助基準(二〇ヘクタール以上)などに比べて、かなりきめの細かいものまで拾い上げようとしている姿勢がうかがえる。

市長は促進区域を指定するに当たっては、審議会にかける前に、当該区域の自治会の意見を聴くとともに、その案を公告して意見書の提出を受け、それを審議会に報告しなければならぬ(同条二、三、四項)。この場合、当該区域の土地や家屋の所有者は勿論、一般市民も意見書を提出することができる。

四 生涯学習土地審議会は、市長の諮問機関で、委員二〇人以内で、①市議会職員、②自治会の代表者、③公共的団体等の代表者、④学識経験者から構成される(二〇条、二一条)。審議会は促進区域の指定のときのほか、次に述べる「まちづくり計画協定」の締結の際にも、市長の諮問に応じて意見を述べることになっている(八条)。

市長は、審議会の議を経て促進区域を指定したならば、それを告示するとともに、区域内の市民及び土地等の所有者に対して、その内容を説明しなければならない(六条五項)。

五 促進区域に指定されると、地区住民が当該地域の「まちづくり計画案」を策定することになる。まちづくり計画に盛り込まれるべき内容は、①名称、②まちづくりの目標及び方針、③区域、④土地の利用の方法、⑤その他快適で良質なまちづくりを推進するための必要な事項である(七条)。条例は、計画案の策定に当たる者を「自治会の代表者及び土地等の所有者又はその代表者」としている。住民組織又は地権者等の組織のいずれが計画策定に当たっ

てもよいが、要するに行政ではなく住民が計画案を策定するというところが、この条例の眼目であり、ここが期待どおり機能するかどうか、この条例の成否を握っているといえよう。

住民側の「まちづくり計画案」が策定され、それが、まちづくりに関する市の総合的な計画（国土利用計画法に基づく市町村土地利用計画、市が独自に策定する総合計画、都市計画法に基づく用途地域等の計画、農業振興地域の整備に関する法律に基づく農用地計画などが考えられる）に適合していると認めるときは、市長は、必要な事項について、計画策定に当たった住民代表との間に、「まちづくり計画協定」を締結することになる（八条一項）。

この協定の締結には、住民側では、土地等の所有者の八〇パーセント以上の同意が必要とされる（同条二項）。この地権者の大多数が同意しているところに、以下に出て来る土地利用についての規制の法的な根拠を求めようというのが本条例の基本的なしくみである。

市長の側でも、協定締結に当たっては、審議会の意見を聴かなければならず（同条三項）、協定を締結したならば、その旨及び区域を告示する（四項）。

六 まちづくり計画協定が締結されると、市長は、その区域を「特別計画協定区域」に指定して、それを告示する（九条一、二項）。

この区域指定が行われると、市はその区域における土地の利用又は取引について、必要な調査研究を行なうとの規定もある（九条四項）が、その主たる効果は次条以下の土地利用の規制にある。

すなわち、協定区域内で、土地の取引、建築物等の新増築、土地の用途や形質の変更、土石、鉱物の採取や竹木の伐採などの行為をしようとする者は、その内容を市長に届け出なければならぬ（一〇条一項）。

そしてこの届出は、その行為が法令に基づく許可、認可、届出等を要するものであるときは、それらの申請や届出をする日の二週間前迄に、法令に基づく許認可等を必要としないものであるときは、その行為に着手する二週間前までに行わなければならない（同条二項）。

七 市長は、届出られた行為が、まちづくり計画協定に適合しないと認めるときは、届出者に対し、届出られた土地売買契約の中止など、必要な措置を講ずべきことを助言又は勧告し、その結果講じた措置について報告を求めることができる（一一一条）。

市長は、この勧告に従わなかった者、あるいは届出をしないで行為をした者の氏名を公表することができる（一二条）。そして、この氏名を公表された者は、その行為によって、市が公共施設を整備しなければならない等、予定外の出費を予儀なくされたときは、市長が定める額のまちづくり資金を納付するものとする（一二三条）。

また、協定区域内の土地が、協定を実施するために適正な利用がされていなくて、かつその適切な利用を促進する必要があると認めるときは、市長は、その土地の所有者等に必要な措置をとるべきことを助言又は勧告することができる（一四条）。この場合は、勧告に従わなかった場合の氏名公表はない。

いずれにしても、違反者に対する罰則の適用等はなく、条例による土地利用規制の効果を最終的に担保するのは、住民の協力以外にはない。

八 土地利用規制に対する代償として、地権者には、買取請求権が与えられている。

すなわち、区域内の土地の地権者は、土地の利用等に関して市長から勧告を受けたときは、市に対して土地の権利を買取することを請求することができる（一五条）。この買取請求があると、市長は二週間以内に取り機関を定め

て、買取りの協議に入らせる（一六条）。

九 この条例は、公布の日（三月二七日）から三月を越えない範囲内で規則で定める日から施行する（附則一項）とされており、今のところ六月の施行が予定されているようである。

条例制定の経緯

一 榛村市長の頭の中には、既に以前からこの条例の構想はあったようであるが、制定の具体的な引き金になったのは、県外のある不動産業者の進出であった。この業者は市の知らない間に、丘陵地の農地を買いまくり、平成元年一〇月、宅地造成のために、農業振興地域の農用地除外の申請を県知事あてに申請した。業者の提示価格は、実勢の四―五倍ともいわれ、これが実現すると地価に大きな影響を与えるだけでなく、予定外の場所に住宅団地ができることによつて、市は相当の公共投資を余儀なくされることになる。現在、この申請は、「除外要件を満たしていない」として市の手もとで止められているが、このケースが市に「このままでは、まちが滅びる」⁽⁵⁾との危機感を抱かせた。

二 市では、丁度国土利用計画法による市町村土地利用計画の策定の時期に当たっていたので、平成二年六月、それについて市民にアンケートを求める際、併わせて条例による土地規制の考え方を市民に示めして、意見を求めた。

「掛川市土地利用条例制定の目的と基本計画」(NO3)と題されたその文書は、最終的に制定された条例と比べて見れば、相当に大胆な内容を含んだ画期的なものであった。

同案によれば、「土地神話、土地投機、地価信仰は全国一律の法律では崩せない、抑制できない面があり、「地方自治の本旨とは我が町の土地利用計画を自治体自らが責任をもって行うことである」として、「土地問題については、条例が法律を超える部分、場面があってもよいという基本的考え方」を示めしている。

また、「土地は」本来「総有物、共有物と、考えるべきである」から、「物価上昇以上の地価上昇分の八〇％は公に帰属すべきものとなる」とも述べていた。

この理念を実現するために、条例によって、住民主体の公共利用権を設定して、強制力を確立する。これを第三の権力と呼び、これが確立すれば、第一の権力である国家権力に優先し、第二の権力である個人所有権を規制、誘導、強制できるものとするとしている。

つまり、国土利用市町村計画において利用計画のできたところは、それが都市計画法や農振法の個別法に優先して、土地利用規制や事業実施ができるという根拠を条例によってつくると言うことを意図したと言つてよいであらう。

そのほか、土地について市の先買権の創設、自治体が農地保有できる、農地の賃貸借についての新たな掛川方式の開発、地価監視区域の届出面積の二〇〇平方メートルまでの引き下げ（現行法は最低でも三百平方メートル以上）などを提唱し、税制面でも、介在農地や値上がり期待代替農地の宅地なみ課税、不在地主等のもつ仮登記農地や農地転用申請事項を実施しない未利用地への保有税的なもの設定をうたつていた。

この案に対する市民の反応は、八〇パーセント以上が、何らかの形で土地利用規制が必要と考えているとの結果を得た。

しかし、反面、「土地上昇分の八〇パーセントは公に帰属すべきである」というような表現は、値上り益が市に徴収されてしまうのではないかというような誤解を一部の市民に生じさせたことも判った。

と同時に、榛村市長は、国、県との接触を始める。国土庁を始め、農水、建設、自治などの各省は、概して好意的であったようである。一昔前ならば、地方のこういう独自の行動に中央官庁が好意を示めすなど考えられないことであった。榛村市長は、「下手につぶしたら、世論にたたかれる。国はそれを恐れている」と「風の変化」を感じ取ったと話している。⁽⁶⁾

しかし反面、「条例が法を越えてもよい」、「第三の権力（住民主体の公共利用権）が第一の権力（国家権力）に優先する」というような発想をそのまま条文化することには国県の同意は得られないということも判って来た。

三 その結果、一〇月八日の（NO4）、一〇月一七日の（NO5）と案が進むにつれて、基本理念は、「土地政策は、自治体が条例によって確立することが本質的、効果的であるとする」とトーンダウンし、「第三の権力」という国や県を刺激する表現も姿を消した。

また住民の気持に配慮して、「土地の値上り益の八〇パーセントは公のもの」をうたうことも止めにし、介在農地等の宅地並み課税、未利用地の保有税的なものも、「農地転用時における宅地並み課税的協力費」と一歩後退した。この段階ではまだ残っていた「市の先買権、自治体の農地保有」も次の（NO6）では、その「道を探る」に改められた。

こうして、次第に条例は、土地の利用規制よりも、計画づくりに重点を置くものになって行つた。住民の参加を得て作られた土地利用計画が都市計画法、区画整理法、農振法などによる個別規制や事業に対して、先導的、調整

的役割を果たし、実際の事業実施は個々の法律でという形をとることになったのである。

このことを、(NO5)では、「市は、既存の土地利用計画(都市計画、農振計画)と私有財産権とをリード調整(ordinate)する権能(計画高権)を持つ」と表現している。

四 市では、この段階から、法律面の専門家の応援を求め、検討会を開くこととした。この作業に参画されたのは、名古屋大学法学部 室井力教授、同 市橋克哉助教授、愛知教育大学教育学部 本田滝夫助手、静岡大学人文学部 三橋良士明教授の各先生であった。

これらの先生方に検討を依頼するとき、市では、基本的な考え方として、現行法の枠の中で、できるだけきつものにしたいとお願ひしたことである。⁽¹⁾

先生方からは、条例の権威を高めるために、地域指定、計画策定に、より住民参加、民主的手続きを徹底させた方がよいとの助言があった。

その結果、それまでの条例案では、いきなり「特別協定区域」を指定するとなっていたのを、あらかじめ地域の自治会の意見を聞き、審議会の議を経て、「特別協定区域となるべき区域」として、予備指定し(これが最終条例案では「特別協定促進区域」と表現が改められた。)まちづくり計画案が出来、協定が締結されたところで、更めて「特別協定区域」の指定をするという二段階方式になった。

また、特別協定区域の指定について意見書を提出できる者は、「当該区域に係る市民及び利害関係者」(傍点筆者)としていたのを、最終条例案では、単に「市民及び当該促進区域に係る土地又は家屋の所有者」と改められ、掛川市民であれば、誰でも意見書を提出することができることにされた。

さらに、まちづくり計画協定についても、当初の条例案では、単に、市長と地域住民、地権者との間でまちづくりに関する協定を締結するものとするだけされていたのを、まず地域住民、地権者がまちづくり計画の案をつくり、それに基づいて市長との間にまちづくり協定を締結するというように、まちづくり計画の主体が住民にあることが明確にされた。

五 一方、国、県との接衝はその後も続けられた。条例案に対して、最終的に国、県の側から示めされた懸念は、①協定区域における土地取引等の市長に対する届出の期限を法令による許可申請等の二週間前までとしたこと（一〇条三項）。②違反者からまちづくり資金を徴収することとしたこと。の二点であったという。

国、県の側からすれば、この二点に懸念をいだいたことには、十分理由がある。

まず①についていえば、大都市周辺の急速な宅地化にネを上げた自治体が、宅地開発指導要綱（最初にこれを制定した市の名前をとって、「川西方式」と呼ばれている）を制定して業者を指導し、指導に従わなかった者については、農地転用や建築確認の申請の上級官庁への取継ぎをサポートし、各地でトラブルが発生したという経験があるからである。

その後、これは、日照権侵害など環境問題についても、同様の事態が起っており、いわゆる「要綱の法的効力」として、大きな論争を呼んだものである。

それが、今回は「要綱」より一段格が上の「条例」である。この条例に定める届出をしないで、あるいは届出と同時に法令による許可等の申請が出された場合、掛川市が条例をタテに、その許可等の申請の受理を拒否し、あるいは上級官庁への取継ぎを遅らせて、トラブルが起ることにならないか、という懸念を抱いたとしても、それ

は当然有り得ることであろう。

②についても、各地の宅地開発指導要綱で、宅地開発業者に、公共施設の整備のための用地提供や資金納付を定め、それが過大であるとする不動産業界との間にもめごとの種になっていたという過去の経緯がある。

今回の条例は、市の財政的都合だけで定められた宅地開発指導要綱とは異なり、地域住民が参加して策定したまちづくり計画協定に違反し、なお市長の勧告にも従わなかった者に対してだけ課されるものであって性格が異なるのはあるが、全国的に仕事を広げている業者からすれば、「何で掛川だけにそんな負担を支払わなければならないのか」という声が出るおそれはないとはいえないのであろう。

自民党のスポンサーでもある不動産業界とトラブルを起したくない国、県としては、この点に気を使うのも、また考えられることではある。

しかし、この二点は、掛川市としても、どうしても譲れないところであった。罰則による強制が無い以上、この二つを外したら、条例は、それこそ「骨抜き」になってしまう。

①については、条例による届出と法令による許認可等の申請は別系統のことで、相互に影響させない。2については、資金の徴収は要請はするが、最終的には強制ではないと説明することによって、国、県の了解を得た。その替わりに、平成二年一二月の案まで、まちづくり協定の内容を「当該区域の土地利用に対する協力、投機を目的とした取引の禁止、その他まちづくり計画案を推進するため必要な事項」と具体的に定めていたのに、最終案では、単に「当該促進区域のまちづくり計画案を推進するため、必要な要項について」とボカされてしまった。これは筆者の推測に過ぎないが、そこに、国、県の意向に対する配慮が働いたのではないかと思われる。

六 こうして、条例案は、平成三年三月の市議会に提案された。この件については、既に、平成二年の五月に議会内に土地問題特別委員会を設置し、その都度の案を示めして審議を重ねて来たので、その内容を大巾に変えようというような論議はなかった。

議会で問題にされたのは、「市長が利用を勧告する対象となる遊休土地とは、どの程度放置されたものを指すのか」(この点、立案過程で条例案は、初め三年と明示し、次に二年と改めるなど変遷を経た上で、最終的には、「相当の期間にわたり」とされた)、「かつてエコポリスのときには、工場用地造成後地価が値上りしたため、結局利益を得たのは用地を買った企業になってしまった。この条例で本当に五共益五良質が確立できるのか」というような点であった。この後段の懸念から、野党(革新系)は、「この条例は、最終的には進出大企業を利用するためのものである。」として、反対にまわってしまった。

議会での審議と併行して、市は三月一日、条例の担い手となる区長連合会に対する説明会を行った。議会の審議がまだだということもあって、本格的な論議は行われず、全体としては市側の説明を了としたが、一部には、「区長にそこまで責任を負わされても困る。」という声もあったようである。

この点については後にも述べるが、条例の成否を握る眼目であるだけに、その協力をどう確保して行くかが、今後の課題となるであろう。

ともあれ、条例は、三月一八日、賛成二一反対四で可決され、三月二七日公布された。

条例の今後

一 六月の条例施行をひかえて、掛川市は、すでに数か所の候補地を想定して、促進地域の指定準備に入っている。

市では、今春の国土利用計画法に基づく市町村土地利用計画の策定にひきつづいて、その具体化として、都市計画の用途地域、農振法の農用地の見直し作業に入っている。この作業において、指定の見直しが行なわれる地域は、当然、条例の目指す協定区域となることが望ましいということ、市では、この両方の作業を併行し、連携をつけながら行なうて行く方針である。言い換えれば、協定区域にならなければ見直しは行なわないということもできるわけで、市はそこまで明らさまには言っていないが、これは、条例の効果を発揮させるための一つの有力な武器となり得るであろう。

二 しかし、既に説明したところでもお判りいただけただけのことと思うが、この条例は、「開発」、「保全」といった単一目的だけを指したのではなく、目的の異なるいろいろのケースに対応しようとしたものである。したがって、促進区域としよう(市の立場から)、あるいは促進区域になろう(住民や地権者の立場から)とする地区には、性格の異なつたいろいろのものがあることになる。

ただし、条例の性格上、すでに市街化されているところ、あるいは区画整理施行中のところのように、すでに市街地化のための事業が進行中のところは、協定区域とする意味が薄いので、対象となることは少ないと考えられる。

(1) 既に住民からも、区域指定の声があり、市も「是非第一号に」と考えているところに、市北部の水源地帯

の山村と森林の地域がある。自然保護のためにも、水源確保のためにも、そして森と木の文化を呼称している掛川市のイメージのためにも、是非守りたいところである。幸い住民、土地所有者の協力も得られそうである。土地が外部の者の手に渡らないうちに、八〇パーセントの協定参加者のメドがつけば、すぐにも区域指定、協定へ進みたいと市は考えているようである。

この地区のように、現状の「保全」を目的とするところでは、住民の八〇パーセントが保全に賛成してくれば、一部の人が現状を変えようとしても、道路その他開発に必要な施設を作ることができず、開発阻止の目的は達せられると考えられるので、八〇パーセントの賛成が得られれば、即、区域指定に踏み切りたいというのが市の考えのようである。

(2) 既に述べたように、掛川市は、本来は茶の生産を中心とする田園都市である。したがって、生産性の高い農業を営み、農地を守ろうという目的で、協定区域に、という区域もある。この場合、最近の農家の農業離れ、農村地区の農住混在から、農地保全ということでも八〇パーセントの賛成が得られるか、ということが鍵となりそうである。

(3) しかし、何ととっても、この条例が意味を持つのは、市街地周辺、あるいは市街地から離れていても新しい大規模開発が行われようとしている区域であろう。この条例は、虫食いな開発を抑え、秩序ある開発を、ということである。開発促進にも使える面を持つ。その意味で、やって欲しいという声の出ているところも、既にいくつか出ていることである。協定区域になって、秩序ある開発計画ができれば、農振法の農用地から除外、市街化調整区域から市街化区域への編入といった期待も持てるということも、魅力になっていよう。

しかし、開発を組みこむ区域では、逆に反対者はごく少数でなければ、実効性のある計画はできないという事情

もある。市でも、このような「開発」区域では、「保全」区域とは異なり、協定に賛成する地権者の比率は、条例に定める八〇パーセントでは足りず、九〇パーセントを越する必要があると、より慎重な構えを見せている。

条例第八条にいう地権者の八〇パーセントとは、人数で八〇パーセントのことであつて、所有地の面積の広さは要件ではない。ということは、小さい地主が多勢で賛成すれば、面積が大きな地権者が反対しても協定はできてしまふ可能性がある。「保全」区域の場合はそれでもよいが、「開発」区域の場合は、實際上それでは開発はできない。協定ができた後の開発事業は区画整理事業など、既存の法律制度に乗せて行なうことになっているので、それらの法律では、事業開始のためには頭割りだけでなく、面積比でも三分の二以上の賛成が条件とされている（土地区画整理法一八条など）。したがつて、先きの事業のことを考えれば、「開発」区域では、賛成者の比率を頭割りだけではなく、面積割りでも考慮しなければならなくなるであらう。

逆に開発に反対する側が、土地を細分化して、いわゆる「一坪地主」のような者を多くつくれば、反対者の頭数が多くなつて、開発を主体とした計画は出来なくなる。市長も、そのような場合には、無理に開発をするようなことはしない。と説明しているとのことである。

三 条例を実施する上での最大の課題は、果して住民の手によつて、まちづくり計画案をつくることができるか、という点にある。その点では、やはり、頼りにするのは、自治会、区しかない。

町内会、自治会という存在は、戦後の日本でも、地域社会の運用に実際は大きな役割りを果して来ながら、長い間法的根拠を与えられず、「事実上の存在」として機能して来た。先般制定された地方自治法の一部改正によつて、漸く「法律上の存在」として顔を出したものの、それは限定的な財産所有の機能などが一部認められただけであつ

て、行政機能の一環として位置づけられたわけではなく、まして区長、自治会長には、行政上の権限などは何も無い。

地域が同質的な住民で成り立っており、かつ、住民の多くが同時に地権者でもある場合は、共通の利害もあり、従来から共同行動をとって来た伝統もあるので話をまとめることも比較的容易であると考えられる。しかし、新旧住民が、混在し、区長と住民のなじみも薄いところでは、これをまとめて行くのは容易ではない。法的な権限もなく、ボランティア的な区長、自治会長にそこまでの仕事を要求されたのではたまらないという声が出たのも無理からぬところであろう。

条例制定後、四月一二日に開催された市民総代中央集会でも、集まった地区の代表者から、このような意見が相次いだ。

これに対して、市も条例の弾力的な運用を約束し、「地権者と、地権者以外の住民との意見が一致せず、一本化した成案が得られないようなときは、そのまま上げてくれれば、その後の判断は市がする。」「地域住民だけで計画案を作るのは難しいので、市役所の各課がデータの提供、助言などで全面的に応援する。またコンサルタントの導入が必要であれば、それも市が面倒を見る。」などの方針を示めして、ともかくも「地域住民の意見集約の場づくりは、是非皆さん方の手で」と、その協力を要請した。

四 先の議会で論議のあった「五共益五良質体制をうたっても、後で地価が上がれば、結局儲けるのは土地を買った者だけではないか」という点について、市では、全部土地を手離してしまわないで、旧来の地権者の手もとにも一部土地を残しておいて、開発による地価の値上りの恩恵を受けるような方式も検討しているとのことである。

これは、かつて臨海工業地域の造成が盛んであったところ、鹿島臨海工業地帯でとられた手法で、地主は全部土地を売らないで、全地区の七割を工場地帯とし、周辺の三割の地区に地主が提供面積の三割を代替地として取得するというものであった。これだと、開発によって地価が上ったとき、既に土地を手離した地主は、その利益に預れないということも若干でも緩和できる。

しかし、鹿島のときは、県の企業局という巨大な資金を持った事業主体があったから出来たことであつたのであり、これを導入するには、なお相当の検討が必要であらう。

むすび——若干の法律的検討

一 今まで見て来たように、この条例は、相当の紆余曲折を経て制定された。当初市が意図したものとは、相当に内容も変わり、榛村市長が苦笑まじりに筆者に語つたように、「キバを抜かれてしまった」面があるのも否めない。しかし、にもかかわらず、この条例が制定されたことの意味は非常に大きい。この条例が制定されるとマスコミが大きく取り上げ、学者先生方からも賛辞が寄せられ、何よりも全国の自治体から視察や問い合わせが殺到していることが、それを雄弁に物語っている。

勿論、一つには、現今の虫食い開発と地価の高騰があまりにもすさまじいため、「何とかできないか」という欲求不満が世の中に充満しているところへこの条例が出たものだから、みんなワツと飛びついたという点もある。いわば、土地対策を国まかせにばかりしないで、自治体が主体的にこれに取り組むという姿勢を「条例」という形で示めたということである。人によっては、これを「アナウンス効果」と表現する向きもあり、榛村市長本人も、

条例制定の第一の意義は、「土地に関する自治体の権限と責任を明示したこと」であると述べている。⁽⁸⁾

しかし、この条例の意義は決してそれのみにとどまらず、法律的にもいくつかの重要な点を含んでいる。

二 第一に、この条例は、緩い形ながら、地方自治体の条例で、財産権の利用について規制をすることができるというところに一歩踏み込んだという点で大変意義が大きい。

「地方公共団体の条例で、財産権の規制ができるか。」という点については、憲法二九条二項の解釈をめぐって争いがある。

憲法二九条は、その第一項で、財産権の不可侵をうたったあと、その第二項で、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」(傍点筆者)としている。この「法律で」というのを、厳密な意味での法律(国会が制定する)に限ると解すれば、条例で財産権を規制することはできないことになる。これに対して、憲法九四(国会が制定する)に限ると解すれば、条例で財産権を規制することはできないことになる。これに対して、憲法九四(国会が制定する)に限ると解すれば、法律の範囲内で条例を制定することができる。」としているのは、国会が国の唯一の立法機関であるという原則(憲法四一条)に対して憲法自身が定めた例外であるから、ここにいう「法律で」とは、地方公共団体の条例をも含むのだと解すれば、条例で財産権を制限することも可能だということになる。

なお、この問題については、右の憲法論議の他に、地方自治法二条一八号及び一九号が、建築物の規制、用途地域等の制限を設けること、及び地方公共の目的のために動産や不動産を収用することに限って、とくに「法律の定めるところにより、」と規定していることから、地方公共団体はこれらの事務を行なうに当たっては、「法律の定めるところ」によってしかなし得ないのだとする議論がある。⁽⁹⁾ たしかに、二条三項各号の事務のうち、特にこのような限定が付されているのはこの二つの事務しかないと見ると、立法者の頭の中には、憲法二九条二項との関係

で、これらの事務は法律によってしか行ない得ないのだという認識があつたであろうことは推測できる。しかし、法律的に検討して見れば、地方自治法二条三項は、「前項の事務を例示すると、概ね次の通りである。」(傍点筆者)となつていて、これらの事務は、通常法令の定めるところによつて行なわれるのを通例とするという以上の意味はなく、この各号と離れて地方公共団体が条例で土地利用の規制を行なうことはかまわないと解される¹⁰⁾。

憲法二九条二項の解釈問題に戻ると、この点については、①財産権の規制は法律によつてのみ可能で、条例で規制するには法律の具体的委任を必要とするという説、②財産権の内容と財産権の行使とを区別し、前者は法律による必要があるが後者は条例によつても規制可能であるという説、③財産権は条例によつても規制可能であるという説¹¹⁾などがある。

かつては、①の法律でなければ、という考え方が支配的であつた。しかし、時代の進展と共に、条例による財産権の利用規制をすべて認めないとすることは現実的でないことが次第にはつきりして来た。とくに、昭和三八年六月の「奈良県ため池保全条例」について最高裁大法廷がこれを合憲であるとした判例が出て以来、条例によるいかなる財産権規制も認められないとする考え方は、もはや通説ではなくなつた。

財産権の規制には、その利用が社会公共の安全を害するような場合にそれを制限するものと、好ましい社会環境を造り上げて行くために各個人の利用を制限するものとの二つがあり、そのうち少なくとも前者は条例で制限することができるとするのが現在の通説的立場であるといつてよいであろう。この点について、前述の最高裁判決は、「ため池の破損、決かひの原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも、民法でも適法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであつて、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるというべく、従つて、

これらの行為を条例をもって禁止処罰しても憲法および法律に抵触またはこれを逸脱するものとはいえない」と述べている。条例による財産権の規制を許さなければならぬ場合があることを認めながらも、全面的に、憲法二九条二項の「法律」には条例を含むと割り切ったものではない。

勿論、これに対しては、単に消極的に社会の安全を害するような利用を規制することができるとどまらず、積極的に社会公共の福祉、望ましい地域環境づくりのためにも、条例による財産権規制が認められてよいとする見解は、次第に有力になりつつある⁽¹²⁾。

その理論的根拠としては、先に述べた憲法九四条の読み方のほかに、「基本的人権としてより守られなければならぬ自由権について条例による制限が合憲とされている(公安条例)など」のに、それよりも保護の必然性の薄い財産権について条例で制限できないとするのは法律上のバランスを欠く、「条例は、住民の代表である議会が制定するものであるから、その地域においては、法律と同じものと考えてよい」等の議論が行なわれている。

しかし、現段階においては、このような考え方は、まだ支配的な地位を得たとはいえない。とくに、各種の規制法を所管する国の各省庁では、自らの権限を守る意味もあって、このような考え方を是認していない。

最近では、北海道自然保護条例など、この分野についての地方公共団体の条例も見られるようになって来ているが、それは、現状保全を主としたものであり、見方によれば、「ため池条例」の延長的なものが多い。したがって、開発、利用をも含めて対象としたものでは、「条例」という形を避け、先きに述べた「宅地開発要綱」のようなものを制定し、その法的性格のあいまいさが、かえってトラブルの種になっているのが現状であった。

そこへこの条例の出現である。従来の危険防止、現状保全から一歩進んで、土地利用というものと真向から取り

組んだ条例ができたということは、憲法論議にも大きな影響、それも、地方自治の発展にとって前向きな影響を与えるものとして、大いにこれを歓迎したい。もとよりこの条例には、罰則による強制、土地の先買権といった法律と肩を並べる実効性の担保がないという点で、十全のものとはいえない。しかし、従来このような観点からの条例はできないとされていたところへ突破口を開いた意義は非常に大きい。

そしてこれを、いろいろ文句をつけながらも、中央官庁が認めたということの意義も又決して小さくない。数年前だったら、おそらく考えられないことであつたらう。まさに、「風向きは変わ」りかけて来たのである。是非、全国の地方自治体が後に続き、更に掛川市のそれを乗り越えた条例を制定して欲しいと思う。

三 この条例の法律的意義の第二は、土地利用規制の根拠を、住民参加による協定に求めたことであらう。土地の利用というような優れて個人の利害に関係するものについては、個人の意思を無視して、上から押し付けるものには限度がある。土地は社会全体のものである。公共のために私権は制限されるべきである。と総論ではいうことができても、個々の土地所有者にとっては、それはかけがえのない財産であり、あるいは先祖代々守つて来たものであつたり、あるいは血のにじむ苦勞をして手に入れたものであるかも知れない。それを、十把ひとからげに、土地を持つていることがいかにも悪であるかのようにいわれても納得できない向きも少くないものと思われる。

そこで、土地利用規制は、土地を持つている人たち（勿論、投機的な目的で取得したような人を除いて）の多くが協力できる（あるいは少なくとも納得できる）ようなものでなければならぬということになる。法律による土地利用規制がこんななありながら、なお有効な土地対策となり得ていないのは、それが権利者の参画しない手続で作られているために、かえつて強い内容を持ち得ないものになっているところにもその大きな理由があると考えられる。

その点、掛川市のこの条例が、地権者の大多数が同意する協定に、利用規制の根拠を求めようとしているのは、「自分達の決めたことだから守る」という社会契約の原点に立ち帰ったものとして、大いに注目すべきだと思う。榛村市長が、本条例制定の第二の意義は、「土地利用に関し、住民参加を徹底し、土地審議会と八〇%の同意を、土地に関する私権と利権に優先する計画権の源泉としたこと。」⁽¹⁴⁾であると述べている所以である。

四 筆者は、掛川市土地条例を賞め過ぎたかも知れない。まだ条例は実施されていないのだし、又、先に述べたように、実施前からすでに、その円滑な運用を懸念するような声が出ているのも事実である。

何よりも、この掛川方式が、「村落共同体制が残り、しかも生涯学習まちづくりシステムが徹底している本市」⁽¹⁵⁾だからこそ、制定し得たのであり、それが、即、他の自治体、とくに大都市周辺の地価高騰地区にあてはめることができるかという点、そうはいかないであろうと思われる。

しかし、有効な土地対策という点でも、地方自治の新しい局面という点でも、この条例は一つの新しい前向きの実験であり、我々は大きな関心を持って、その将来を見守っていかなければならないと思う。

- (1) 平成三年四月二六日朝日新聞「鄙の実験4」による。
- (2) 平成三年三月二四日静岡新聞「緊急リポート 土地条例可決④」における静岡県立大学志田直正教授談
- (3) 平成三年四月二九日静岡新聞「ふるさと時評 基幹自治体と土地条例」
- (4) 筆者が面談した担当者話による。
- (5) 榛村市長談。注1朝日新聞記事による。
- (6) 同前
- (7) 担当者談。

- (8) 注3 静岡新聞記事による。
- (9) 長野士郎「逐条地方自治法」四〇ページ。
- (10) 成田頼明「条例による財産権の制限」ジュリスト増刊「憲法の判例 第二版」一〇二ページ。
- (11) 佐藤幸治「憲法」二〇四ページ
- (12) 注11 参照
- (13) これは、全く掛川市の新しい発想というわけではなく、国の制度でも、すでに建築基準法に基づく「建築協定」(同法第四章)などがある。
- (14) 注3 静岡新聞記事による。
- (15) 同前。

(本学教授)