

京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例
及び同条例施行規則の見直しについて（答申）

平成26年10月

京都市土地利用調整審査会

京都市土地利用調整審査会（以下「審査会」という。）は、平成25年6月7日付けで京都市長から諮問を受けた「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例及び同条例施行規則の見直し」について、4回の審査会を開催するとともに、平成26年6月から7月にかけて実施された条例改正骨子（案）に対する市民意見募集の結果を踏まえ、審議を行い、次のとおり答申を行うものである。

1 まちづくり条例の目的・意義

京都市は、山紫水明の都といわれ、市街地から眺望される低くならかな三方の山並みが京都盆地を取り囲み、1200年を超える悠久の歴史と文化を伝える世界遺産をはじめとする多くの社寺や史跡、名勝のほか、伝統的な建築物による風情ある街並みなどが織り成す歴史都市であり、豊かな自然とかがわりながら伝統として受け継がれてきた都の文化と町衆の生活文化とが色濃く映し出されるとともに、人々の暮らしや生業等の営みを通じて、都市の新たな活力が生み出されている。

こうした都市の特性を踏まえ、京都市では、山間部から市街地内部にかけての段階的な空間形成を目指す「保全・再生・創造」を都市における土地利用の基本的な概念としつつ、「都市の品格と魅力を高め世界中のひとびとを魅了し、愛されるまち」、「個性と活力あふれるまちづくり」などを掲げることにより、永い歴史に培われ、先人たちの総意工夫により形づくられてきた、多彩で個性ある「まち」の魅力を維持・発展させながら、京都らしい個性的なまちづくりが進められてきた。

「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」（以下「条例」という。）では、京都らしい個性的なまちづくりを、市民、事業者、行政のパートナーシップにより実現し、望ましい土地利用へ誘導を図るため、具体的な手続として、一定規模の開発について、開発計画の設計に着手する前の構想段階において、周辺住民に対する説明会の開催を開発事業者に義務付けるなど、良好なまちづくりを推進するため、市民の意見を反映させるための手続が定められている。

こうした手続により、開発事業の構想段階において、事業者に対して、京都市が策定したまちづくりの方針（以下「まちづくり方針」という。）への適合や、地域社会の一員として市民と共に課題を解決することを求めるとともに、市民に対して、まちづくりの課題に関心を持ち、その解決に向けて主体的に行動するよう求めるなど、まちづくりの形成過程への参画を促し、良好なまちづくりの推進を図ろうとするものである。

2 見直しの背景

平成12年に条例が制定されてから14年が経過するなか、条例により、まちづくり方針に適合した土地利用が促されるとともに、開発構想段階において説明会等により事業者と周辺住民との意見調整が行われるなど、良好なまちづくりの促進に対して一定の効果が果たされている。

その一方で、社会経済情勢等の変化に伴い、周辺住民から京都市に対して、事業者は条例に基づく説明会を行うだけでなく、それ以降もまちづくりに関する説明を行うべきであるという要請があったり、また、事業者からは、条例に基づく説明会を開催しても出席者がいない、又は極めて少ない状況について、手続を簡素化してほしいとの要請があるなど、条例に対する新たなニーズや運用上の課題も生じている。

条例制定以降、これまで条例の抜本的な見直しは行われていないまま経過し、周辺住民や事業者からの様々なニーズに応えられていないことや、条例の運用上の課題も散見されることから、周辺環境への影響や社会情勢の変化を考慮しつつ、まちづくりの形成過程の更なる深化に向け、条例の見直しについての検討が必要である。

3 条例の見直しの方向性について

条例制定から14年が経過するなか、全国的な趨勢と同様に京都市においても、少子高齢化の一層の進展や長期的には人口が減少することが見込まれており、都市の活力の維持・向上をいかに図り、発展し続けることができるかが、まちづくりにおける重要なテーマとなっている。

都市の活力の維持・向上においては、条例で規定する集客施設の立地等による商業活動の促進が重要であるが、事業活動の推進と生活者の視点が常に両立するとは限らず、例えば、住民にとっては、現在の周辺環境と調和した開発計画が行われることが地域にとっての「まちづくり」であるとの考え方がある一方、事業者からすれば、現在の周辺環境に変化を生む新たな開発事業を行うことにより、地域の「まちづくり」の活性化に寄与しようとする場合もある。

このように、開発計画の実施に伴い、周辺住民と事業者との間において、地域のまちづくりについての矛盾が生じる場合があるが、こうした矛盾については、開発構想段階において、事業者が周辺住民に対して、事業の趣旨、意義、地域に対する貢献や

配慮等をしっかりと説明することにより、事前に相互理解が深まり、問題を解決することが望ましい。

条例では、事業者に対して、まちづくり方針に適合した土地利用を促すとともに、事業者が地域に新たに進出する、あるいは、事業拡大等に伴い増築等を行う際に、周辺住民等と調整を行うための仕組みが設けられているわけであるが、さらに、事業者と周辺住民の間において、地域のまちづくりについての相互理解を深めるとともに、合意形成に繋がるための対話の促進を図るよう、今回、審査会において、新たに条例改正の見直しについての方向性を検討した。

検討に当たっては、これまでに条例が果たしてきた効果及び役割を踏まえ、現行の条例における運用やまちづくりの動向において顕在化してきた課題を整理したうえで、基本的には周辺住民が使えるまちづくりの後ろ盾となるツールを拡充していく方向を基軸としつつ、一方で、過度な手続の負担となることによって事業者の投資意欲の低下となることは、市の発展にとっては自縄自縛となることも念頭に置きながら進めた。

以上を踏まえ、見直し内容を検討した結果、次の3点に集約した。

方向性 1 対象建築物の拡充

現行の条例制定後にまちづくりにおいて課題となった事案等を踏まえ、集客施設の定義等を見直し、条例の手続対象となる対象建築物を拡充することにより、条例の適用領域を広げることが必要である。

方向性 2 審査機能の強化

現行の条例制定後に策定されたまちづくりに関する計画をまちづくり方針に追加することや、土地利用調整審査会において条例の運用状況の評価や点検を定期的に行う仕組みとすることにより、条例の審査機能の強化を図ることが必要である。

方向性 3 意見調整の仕組みの充実

市民と事業者の合意形成の促進に繋がる仕組みとなるよう、市民の意見書の提出機会及び事業者の見解書に対する説明要請制度の創設等の手続といった市民が使えるツールの充実を図るとともに、事業者の一層の誠意ある対応を促すための責務規定の強化や説明会の周知範囲の見直しの検討等の意見調整の仕組みを充実させることが必要である。

4 条例の見直し内容について

「3 条例の見直しの方向性について」の3つの方向性ごとに、条例の見直し内容について、検討を行った結果を次のように取りまとめる。

■方向性1 対象建築物の拡充

(1) 届出対象となる集客施設の用途の追加

- ・条例制定以降の法律改正や京都市内におけるまちづくりにおいて顕在化した様々な課題から、条例による対象の対象となる建築物用途の拡充を図ることが必要と認められる。
- ・条例制定以降に改正されたまちづくり三法等や、条例改正以降にまちづくり上の課題となった用途（パチンコ屋、葬祭場など）を踏まえ、以下のとおり、届出対象としている集客施設の対象用途を拡大することが妥当である。

現行の集客施設	集客施設の見直し (____が追加することが妥当な用途)
ア 物品販売業を営む店舗又は飲食店 イ ボーリング場、スケート場、水泳場、スキー場、ゴルフ練習場、バッティング練習場 ウ ホテル、旅館 エ カラオケボックス	ア 物品販売業を営む店舗又は飲食店 イ ボーリング場、スケート場、水泳場、スキー場、ゴルフ練習場、バッティング練習場 ウ ホテル、旅館 エ <u>遊技場（カラオケボックス、ゲームセンター、パチンコ屋等）</u>
オ 劇場、映画館、演芸場、観覧場 カ 公衆浴場	オ 劇場、映画館、演芸場、観覧場 カ 公衆浴場 キ <u>展示場</u> ク <u>集会場（結婚式場、葬祭場その他これらに類する用途に供するものを含む）</u> ケ <u>勝馬投票券発売所、場外車券売場、場外勝舟投票券発売所</u>

- ・なお、今回の条例改正により追加する対象用途については、市民意見募集の結果では概ね賛同を得ているところであるが、今後も、社会情勢等の変化に合わせて、適宜見直しを行うことが望ましい。

(2) 届出の対象地区の追加

- ・条例第20条では、都市計画において定められた高度利用地区、特定街区、市街地開発事業等の区域内においては、地区の特性に応じてきめ細やかな建築制限が定められているため、条例の届出対象から除外する規定が置かれているが、近年の都市計画の変更等に対応した見直しの必要がある。
- ・京都駅周辺地域では、都市再生緊急整備地域の拡大及び機能更新型の高度利用地区の拡大が行われているため、高度利用地区のうち、京都駅周辺地区内で市街地開発事業が定められていない区域における開発事業については、条例の届出対象に追加することが妥当である。

■方向性2 審査機能の強化

(1) まちづくり方針の追加

- ・条例では、開発構想の届出があった際には、京都市の基本的な政策方針や基本計画のうち、土地利用に関連するものとして定められているまちづくり方針に適合しているかを確認し、まちづくり方針に適合しない場合には、事業者に対して、指導及び助言等を行うことができる規定となっており、条例の根幹的事項である。
- ・条例制定以降に新たに策定された土地利用に関連する市の重点施策に関する計画をまちづくり方針として新たに位置付け、方針に沿った良好なまちづくりを誘導していくことが妥当であり、景観、歩くまち・京都、観光MICEなどの重要な政策分野に関する方針と連携付けることが望ましい。
- ・また、防災に関する計画や地域の景観に関する計画など、現在、京都市において取組が進められている計画についても、今後、まちづくり方針に追加していくことも、引き続き検討していくことが望ましい。

(2) 土地利用調整審査会における審査機能の強化

- ・条例第16条では土地利用調整審査会の設置が規定されており、まちづくり方針に適合しない開発構想に対して、指導、助言、勧告、公表等について、市長の諮問に応じて調査審議を行うこととされているが、土地利用調整審査会の開催は、まちづくり方針に適合していない場合に限定しているが、まちづくり方針の拡充によって審査機能の整備、強化が図られる必要がある。

- ・定期的に市から審査会に対して、開発構想の届出案件の報告等を行うことにより、条例の運用状況の評価、点検及び改善に繋げる仕組みとすることが望ましい。

■方向性3 意見調整の仕組みの充実

(1) 住民意見の提出機会の拡充

- ・現行の条例では、開発区域の土地面積が10,000平方メートル以上の開発事業に対して、周辺住民は開発事業に関する意見書の提出が可能であり、意見書の提出があった際には事業者は見解書の提出を行う規定が設けられているが、開発区域の土地面積が10,000平方メートル未満の場合には説明会の開催のみとしており、説明会に出席できない周辺住民が意見を述べる手続が確保されていない。
- ・周辺住民からの開発事業に対する意見提出の機会については、周辺住民の要望に応じて意見提出の機会を確保することや、事業者の見解や対応方針を明確にすることにより、事業者と周辺住民の間において地域のまちづくりについての相互理解を深める機会が拡充されることとなるため、意見書の提出及び事業者の見解書の提出等の手続の対象となる開発区域の規模を引き下げるなど、計画される開発事業の規模や内容等によって、説明方法を見直すことが有効である。
- ・一方、上記見直しに当たっては、手続の追加や手続期間の長期化など、事業者が行う手続の負担が増加することによる事業者の投資意欲の低下が起らないよう、十分留意する必要がある。

(2) 周辺住民のニーズに応じた説明会の開催

- ・新築、増築又は用途変更を行おうとする建築物の規模が小規模な場合には、建築物の用途及び敷地内における建築物の配置位置等によっては、周辺への影響が軽微な場合もあり、これまでの条例の運用において、説明会の開催を義務付けているものの、出席者がいない、又は、極めて少ない事案もあったことから、地域の要請に応じて説明会を開催する仕組みとすることが有効である。
- ・また、商業系用途地域における集客施設の一定規模以下の増築など、本来の土地利用上の誘導施設である場合には、手続を一部簡略化することで、市の土地利用特性に応じた手続とすることもできる。

- ・現行の条例では、計画建築物の規模が小さい場合、説明会の周知手続を簡素化したうえで、説明会の開催を義務付けているが、開発区域の土地面積若しくは計画建築物の規模が一定規模以下の場合又は用途地域の特性に応じた増築の場合については、周辺住民から要請があった場合に説明会を開催する規定とすることで、地域のニーズや土地利用特性に応じた合理的な説明会の運用を図ることとする。

(3) 見解書に対する説明要請手続の創設

- ・開発区域の土地面積が10,000平方メートル以上の開発事業では、市民は縦覧開始後4週間以内に開発構想に対して意見書を提出できる規定としているが、意見書に対して事業者から提出があった見解書は、市役所での閲覧は可能であるが、見解書の公表時期が周辺住民に伝わりにくく、また、これまでの条例運用の中で、見解書に対して再質疑を求める声があることなどから、これらに対応した手続の見直しや拡充を行うことが有効である。
- ・見解書に対する説明要請の手続として、市がホームページ等により見解書を公開のうえ、意見書を提出した市民が見解書に対する説明を要請できる規定を新たに設けることが有効である。
- ・なお、意見書を提出した市民が見解書に対する説明を要請する場合は、説明を受けたい具体的な内容を明確化することや、再説明の要求が不当な場合の対応について考慮するとともに、説明を戸別に行った場合に説明内容に矛盾が生じないようにするなど、事業者との対話の促進を円滑に進めるための運用について、あわせて検討する必要がある。
- ・また、上記の手続期間の付加に伴い、全体の手続期間が大きく増加することにより、事業者にとっては資金計画等の事業運営への影響が生じることで負担が増大しないよう迅速な対応を検討すべきである。
- ・そのため、現行の条例では開発構想の縦覧期間である3週間以内に説明会を開催することとしているが、現在の運用において、説明会の開催は縦覧期間の2週間以内に行われている事案が多いこと、再説明の要請手続期間の付加に伴う事業者負担を考慮し、縦覧期間を1週間短縮し2週間とすることが考えられる。
- ・ただし、期間を短縮することで、円滑な説明会の開催や住民との協議及び意見の調整に支障が生じる場合もあるので、事業者の申し出により、個々の事業に

応じた手続期間を延長できる追加規定を置くなどの措置を講じることが望ましい。

(4) 説明会等における事業者及び周辺住民の責務の明確化

- これまでの条例の運用において、説明会において事業者の説明内容や質疑応答が不十分又は不誠実な場合があり、市民と共にまちづくりの課題の解決に努めるという事業者の責務が十分に果たされていない場合があった。
- こういった課題から、京都市では平成26年1月1日から条例施行規則の改正により、駐車場や車両の出入り口等に関する事項、緑化に関する事項、地域への配慮事項等を、説明会における付加的説明事項とするよう適用した。
- 説明会は、事業者から住民に対して開発事業の概要が周知されるだけでなく、住民及び事業者の双方に、開発の構想段階におけるまちづくりの課題の解決に向けた協議や、意見の調整が行われる貴重な場であることを認識させる。
- 今回、条例の改正に当たっては、条例に基づく説明会においてまちづくりの課題についての協議や意見の調整を行うに当たり、事業者は、住民に対して文書や図面等により分かりやすい説明に努めるとともに、建築物が建築された後においても地域社会への貢献を積極的に行うことでまちづくりの課題の解決に努めるなど、事業者自身が地域社会の一員として、地域の状況を十分に把握した上で、時間軸に応じた説明を周辺住民に対して行うことを促すため、事業者の責務を条例に規定することが妥当である。
- また、周辺住民は積極的に説明会に参加するとともに、良好なまちづくりを実現するため、まちづくりの全体像の理解とともに、課題の解決に向けて主体的に行動することが求められる。

(5) 地域コミュニティの実情に応じた説明会の周知範囲の設定

- 現行の条例の運用では、説明会の開催に当たっては、開発事業者に対して開発区域の土地の境界から半径250mの範囲（物販店舗については半径300mの範囲）に周知を図ることを目安として行政指導が行われているが、条例において周知範囲は明文化されていない。
- しかしながら、大規模な敷地を有する既存工場において、建物の老朽化による同規模程度の建替えを行う際にも、敷地面積が2,000平方メートル以上の

場合には、開発区域の境界線から250mの範囲にチラシを配布の上、説明会を義務付けているが、周辺に対する影響が軽微であること等から、説明会への出席者がいなかった事例があった。

- さらに、鉄軌道により自治会組織が異なり、往来できる箇所も限定されている地勢状況においても、周知範囲としては開発区域の境界線から250mの範囲であるという理由から、一律に説明会の開催の周知のためのチラシを配布した事例があった。
- 以上のように、大規模敷地を有する大学や工場における周辺への影響の少ない位置において増築を行う場合や、河川や鉄道などでコミュニティが分かれているなどの場合において、一律的な距離による運用が実態に合わないといった弊害もあったため、一定の周知距離を条例に規定しつつ、かつ、周知範囲は地域の実情に応じた範囲となるよう設定することが妥当である。
- 京都市の特性として、地域コミュニティとなる自治組織がしっかりしていることや、現在、京都市が行政指導している周知距離が類似事例や他都市事例に比べ広範囲であること等を踏まえ、開発区域の土地の境界から100mを基本として説明会の周知範囲を規定するとともに、さらに、その範囲に属する自治連合会等の地域コミュニティの代表者へ開発構想の説明を行ったうえで、説明会の開催要請があった範囲においても周知する仕組みとすることが妥当である。
- 上記の条例改正に際し、周知範囲の設定に当たっては、事業者に一任するのではなく、現在、届出の書類に記載することとしている説明会の日時に加えて、説明会の周知を行う前に、事業者が行政に対して、周知範囲や、範囲設定に際して調整した地元の代表者等について届け出る仕組みを設け、その実効性を担保することが有効である。
- 一方、条例に基づく構想段階での説明会や、以降の他法令等に基づく説明会など、開発計画の熟度にあわせて行われる説明会の趣旨や説明内容の違いが、市民には分かりにくく、構想段階の説明会において十分な内容の計画説明がなされないという意見書が提出された事例があった。そのため、条例に基づく説明会の開催を周辺住民に周知するチラシに、説明会の趣旨や説明内容、意見の提出方法、その後の手続等を記載するよう事業者に対して指導することや、市がチラシの記載例を作成することにより事業者に対して配慮を求めるなど、運用面における対応についてもあわせて検討することが望ましい。

5 おわりに

審査会では、様々な意見交換が行われたが、条例において手続等を定めることは非常に繊細な作業であり、条例改正後の運用の際に、更なる対話を促す手続の要望や事業者に対する過度な手続の負担が生じることも想定されることから、そういった状況が生じた際には、これまでの条例運用上の経験や新たに生じる課題の検証結果を踏まえ、更に条例の見直しを行っていく重要性も確認された。

また、より一層の情報開示の視点からは、見解書をホームページ等に公開するだけでなく、開発構想届や説明会の状況報告書、再説明を行った状況報告書等を公開することにより、開発事業についての事業者及び周辺住民のまちづくりに関するやり取りの経緯が明らかになるとともに、事業者側のより一層の誠意ある対応を促すことにも繋がると考えられることから、引き続き検討することが求められる。

そのため、今回の条例改正に留まらず、今後も、届出された開発計画や周辺住民と事業者との対話の内容に注視し、条例の運用状況の評価、点検及び改善を行うことが望ましい。

また、構想段階における条例の手続の以降に他の法令等に基づく説明等が行われる場合においては、条例の手続の際に議論された内容が反映されるよう、京都市の関係部署による連携を深め、開発計画の熟度に合わせた時間軸上の手続の中で順次まちづくりの課題の解決が図られることが必要である。

さらに、事業者が地域において開発事業を行おうとする際には、条例に規定する、京都市都市計画マスタープランのような大きな方針や、地域単位による比較的小さな方針に適合することが求められる。

京都市が、個性豊かで魅力的なまちづくりを円滑に進めていくために、住民・事業者・行政のパートナーシップにより検討した地域の将来像とまちづくりの方針について定めている京都市都市計画マスタープランにおける地域まちづくり構想や、地区の課題や特徴を踏まえて目指すべき将来像を設定した地区計画など、地区毎に土地利用の方針を詳細に定めた上で、事業者が地域へ進出する場合において、その地域におけるまちづくりの取組を事業者に周知していくことも重要である。

そのため、条例による手続に留まらず、刻一刻と変化する周辺環境や社会経済情勢等を常に考慮し、まちづくりの形成過程の更なる深化に向けた検討を行うとともに、引き続き、行政が市民の主体的なまちづくりを支援することにより、市民、事業者、行政の協働による一層の良好なまちづくりが推進されることについても、あわせて期待するものである。