

論 説

真鶴町のリゾート開発規制条例と 自治体の都市計画権限

桜 井 良 治

1. 真鶴町のリゾート開発と開発規制

(1) 真鶴町の概要とリゾート開発

真鶴町は、気候の温暖などかな半島のまちである。神奈川県西南部に位置し、都心まで約 100 km の位置にある。北は小田原市、西は湯河原町に面し、相模湾に突き出た半島にある山がちの落ち着いたたたずまいの美しいまちである。面積約 7.02 km² の神奈川県で二番目に小さいまちである。平均勾配 10 m と急峻な地形のため、可住地も県内で一番小さい¹⁾。

真鶴町の人口は約 9,800 人であり、20 年来横ばい傾向にある。世帯数は約 3,200 で、観光、漁業、農業、石材業などを主な産業としている。半島の先端が県立真鶴半島自然公園に指定されていることもあり、近年、観光のまちとして見直されている²⁾。

小田原まで 14 分、そこから東京駅まで新幹線で 35 分という便利な位置にある。就業者人口 4 千人余りのうち、小田原市をはじめとする町外へ通勤する人が 56% を占めている。

真鶴町は、昭和 60 年代に入ってからのリゾート開発ブームの波で、リゾートマンションの建設ラッシュにより、自然環境が破壊され始めた。

さらに、大規模開発によって、上水道の需要が増加し、町民への水の供給が、危機にさらされた。無秩序な開発からこれまでの豊かな暮らしを守るため、新しいルールが必要になってきた。そこで、真鶴町まちづくり条例が、平成 5 年 6 月 15 日の真鶴町議会で可決され、半年間の経過措置を置いて、平成 6 年 1 月 1 日から施行されることになった³⁾。

首都圏に近い真鶴町での住宅開発の進展に対処するため、昭和 49 年 4 月に真鶴町宅地開発指導要綱が施行され、真鶴町の開発規制の第一歩となった。

昭和 62 年には、リゾート法が施行されたことによって、首都圏で過剰になった不動産資本がこの小さな半島の町に押し寄せることになった。水源不足の真鶴町では、昭和 62 年 4 月に、日量 3,000 m³の水を供給する湯河原町からの受水施設が、3 か年計画でようやく完成した。この結果、一日計画給水量 8,000 m³が確保されることになった。

(2) 開発規制の概要

同年 6 月には、真鶴町土地利用方針が、策定された。東海興行ビラ真鶴（地上 7 階地下 1 階、93 戸）の開発計画が起こり、県の土地利用上、方針策定が求められたものである。これ以前は、伊東、熱海方面に開発が集中し、真鶴町は水不足がネックになり、具体的なプロジェクトはなかった⁴⁾。

昭和 63 年 3 月には、真鶴駅前に青い外観の 7 階建てのマンションであるサニークレスト（共同住宅 72 戸）が完成し、即日完売した。翌日には 1,000 万円のプレミアがついて転売されるという投機的売買が横行した。これを機に、リゾート・マンション開発圧力が一気に高まり、町役場の窓口には連日 5～10 件の相談が持ち込まれる異常な事態となった〔『日経新聞』94.10.23〕。

同年 12 月には、真鶴町議会に宅地開発等適正化対策特別委員会が設置された。平成元年 6 月には、真鶴町宅地開発指導要綱が改正された。同年 6 月 30 日には、町議会でリゾートマンション建設凍結宣言を決議するに至った。

当時、開発に対する許認可権は、神奈川県等の特定行政庁が握っていた。住民と議会が建設に反対しているのに、真鶴町では行政指導によって、規模の縮小や計画の見直しを求めるくらいしか対策がないという状態に置かれた。許認可権のない町の開発規制権限に限界を感じて、平成 2 年 2 月には助役が辞任し、同年 6 月には町長も辞任するに至った。

同年 7 月にその後を継いだのが、町議であったリゾートマンション建設反対派の現在の三木町長である。三木町長は、選挙公約として、「水を止める条例をつくりたい」としていた。そこで、平成 2 年 9 月には、「真鶴町上水道事業給水規制条例」と「地下水採取の規制に関する条例」の水に関する二条例が、議会で全会一致で制定された〔『日経新聞』94.10.23〕。

新町長が当選した平成 2 年 8 月 8 日に、「土地利用指導基準」という要綱が施行されている。これは、後の「土地利用規制基準」の前身である。開発地内に「空地比」を何割設けなさいとか、「緑化基準的な数値」を規制したりするものである。ほとんどの開発がかなり大きな土地を用意していたので、これらの基準はクリアされていた。

もう一つの公約は、従来から技術的規制を中心として実施されてきた宅地開発指導要綱を法的

規制の色彩の強い「まちづくりの総合条例」に格上げするということがあった。条例制定の約一年前の平成3年4月から、検討が開始された。素案作成後、県との調整や住民に対する説明会が11回行われた。

2. マンション拒否宣言としての給水規制条例

(1) 給水規制条例

水源が乏しい真鶴町の主要河川である岩沢川は、「水なし川」と呼ばれている。真鶴町の水需要は1日8,000トンである。そのうち3,000トンは、湯河原町からの給水に頼っている。2,800トンを小田原から給水している。残りの2,200トンのみを真鶴町でまかなっているという実情である。昭和62年のリゾート法の制定以来、真鶴町は慢性的な断水に悩む状態が続いた。休日に観光客が増えると断水し、町役場の職員が給水にかけずり回るといった状態が続いていた。

大きな河川がなく、旧来から水不足問題に苦しんできた真鶴町では、リゾートマンションの建設ラッシュによる水不足問題に直面した。バブルの絶頂期である平成2年9月に、上水道給水規制条例を制定して、新規のリゾートマンションに対して、水道の供給を行わないことを宣言するに至った。現在すでにあるマンションの多くは、この条例の制定以前に、すでに承認されていたものである⁹⁾。

「給水規制条例」の内容は、一日最大20トン以上の水を使う新規の大型のプロジェクトに対しては水を供給しないというものである。給水規制条例の第1条では、この条例の目的として、「真鶴町上水道事業が上水供給の限界に達している現状に鑑み、新規の給水需要を規制する措置を講ずることにより、懸念される断減水の事態を回避すること」を挙げている。

第2条では、この条例の対象建築物として、(1)中高層建物で20戸(20世帯)以上建築する場合、(2)1日最大使用量が20立法メートル以上のもの、(3)収容能力が100人以上の旅館、ホテル、寮、寄宿舎等が挙げられている。

この条例は、交付の日から施行されるが、経過措置として、「現に給水を実施している者及び給水の承認を得ている者はおお従前の例による」として、既存の建築物を保護している。

水道法15条1項に、「正当な理由が有る場合、上水道の需要者の要求を拒んではならない」という規定がある。これは、あくまでも原則である。水不足に対処したこの条例は、それに矛盾したものではない。

この条例は、無秩序な大規模開発に対して、決定的な打撃を与えるものとなった。この条例の

制定がバブルの崩壊と重なったこともあり、これ以後、大規模な新たな開発の申請は激減している。

(2) 地下水採取の規制に関する条例

それと同時に、「地下水採取の規制に関する条例」が制定された、大手ゼネコンの大型開発から町の乏しい水源を守ることを目的として、制定されたものである。開発敷地内に自己水源を確保する動向に対して、規制をかけた条例である。町を4つの地域に別けている。一つの地域は、町の水源が近いので、全く井戸を掘れないと定めている。残りの3つの地域については、井戸の設置については、町長の許可制としている。しかも、その中の用水量を制限する内容となっている。この条例の施行前3か年間に、地下水の調査を行っている。その結果、渇水期には、現在利用している地下水量をそのまま採取してしまうと、地下水脈が下がって、海水が入ってしまうという調査結果が指摘されている。この結果をふまえて、用水量を制限するための条例を制定することになったものである。

3. 現行開発規制手法の限界と新たな手法

(1) 宅地開発指導要綱の限界

バブル期のリゾート開発が押し寄せた当時、都市計画法上の規制がかかる開発行為は、3,000平米以上とされていた。それに対して、開発指導要綱では、1,000平米以上を開発行為ととらえていた。当時、一件だけ、町を経ないで県に対して確認申請が出され、裁判になったケースがあった。現行法でも、3,000㎡以上の開発は、前もって、都市計画法32条に基いて、町道の管理者であり排水の接続や上水道の給水をする町長の同意が必要とされている。この都市計画法32条の同意を得るための前段階としての話し合いの機能を持っていたのが、昭和49年4月に施行された宅地開発指導要綱である。当時、宅地開発指導要綱には、具体的な規制はほとんどなく、「駐車場は総戸数の3分の1以上確保する」等の技術基準があるだけであった。

平成元年6月に改正された「真鶴町宅地開発等指導要綱」では、リゾートマンション対策を定めている⁹⁾。

その第1条では、「この指導要綱は、真鶴町の歴史的風土と自然環境を守り、「明るく、住みよい町」の実現を期し、無秩序な宅地等の開発を防止し、中高層建築物による地域住民への被害を排除するため、開発行為者等の指導を行うことを目的とする」と定めている。

第3条では、この要綱で適用を受ける開発行為について、定めている。開発区域の面積が1,000㎡以上のもの及び中高層建築事業で高さが10m以上のものと規定している。

第4条では、これらの適用を受ける事業主は、法律で定められた申請を行う前に、あらかじめ「開発行為等事前協議書」を町長に提出し、公共公益施設等の基本計画及び費用負担等について協議し、承認を受けなければならないとしている。

第23条では、中高層建築事業の事業主に、日照や遮蔽（建築物の窓の日隠し）のみならず、管理人の常駐又は管理組合の設置を義務づけている。

第24条では、開発区域の給水計画について、町長と事前協議するほか、給水に必要な水源費相当額を負担することを定めている。リゾートマンション等の中高層建築物を対象とした内容になっている。

宅地開発指導要綱の場合、負担金的なものも取っていた。条例にシフトした段階で、負担金的なものは一切なくしている。「みどり基金」への寄付協力という文言もあるが、運用上、あくまでも任意の協力を求めるかたちになっている。大本の条例を傷つけないために、危険なものを排除している。最近では、建設省などに規制緩和の傾向がみられ、徴収しにくくなっている面もある。

負担金については、6,000㎡の開発で、教育負担金が1,600万円にもものぼっている。学校の施設改良などにとっては、有効な財源であった。

（2）給水規制条例の宣言的性格

給水規制条例は平成2年9月18日に施行している。今あるマンションは、それ以前に承認されたものである。従って、今ある8棟のマンションは、基本的に給水されている。ただし、井戸を掘っている「自己水」利用のマンションもある。

真鶴町の水不足は、深刻である。昭和50年代始めごろに、水不足で、夏場になると職員が自宅待機して、給水活動をしたことがある。その後、「水がないから井戸を掘る」という傾向が増えた。しかし、地下水が不足ぎみになったので、それも規制することになってしまった。

水道法15条第1項では、「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内（真鶴町は全域給水区域内）で、需要者から給水契約の申出を受けた時は、正当な理由がなければ、これを拒んではならない」という給水申込みの受諾義務が規定されている。真鶴町の給水規制条例はこれに抵触するのではないかと、マスコミに取り上げられ、厚生省の批判もあった。しかし、他の自治体でも、まちづくりという大きな観点の中での開発規制制度完備の手段として給水規制を用いることの是非について裁判になり、勝訴した判例がある。真鶴町の条例にも同じような性格がある。ただし、

「真鶴町にはもう水はない」という点で、もっと深刻な状況に置かれている。

水道条例は、現在も有効である。水道については、現在ほとんどのマンションが無人化しているので実害は少ない。しかし、「乱開発お断り」の宣言的な意味合いがある。デベロッパーの姿勢を正すための効果を発揮している。マンションの購入者にちゅうちょを促す点でも、効果的である。まちづくり条例を作った法体系上、その前段の手段として、水道条例の役割は大きい。

給水規制条例については、いつまで存続するかは微妙な面もある。とりあえずは、「水量がないから給水できない」という正当な解釈で運用しているが、給水事業者である真鶴町としては、給水の努力をする義務もある。ゆくゆくは給水量をふやす方向で、検討することになるであろう。

4. まちづくり条例制定の経緯と特徴

(1) まちづくり条例制定の経緯

90年2月には、現在も係争中のマンション建設問題が、町の協議を経ないで県へ確認申請され、大きな問題となった。同年4月には、新真鶴町総合計画が策定された。5月には、開発等の問題処理について、助役が辞任した。6月には、同じく、町長が辞任するという異常な事態にまで発展した。同年7月1日には、現職町議2名による町長選が施行された。開発抑制を強く公約に掲げた現町長が当選した。8月8日には、真鶴町土地利用指導基準が施行された。9月17日には、真鶴町上水道事業給水規制条例及び地下水採取の規制に関する条例が、施行された。これ以降に開発されるマンションには、水道の供給規制がかかり、開発敷地内に井戸を掘ることが義務づけられることになった。バブルの崩壊の時期とも重なって、これ以後、半島内でのマンションの建設ラッシュは収束に向かった。

バブル崩壊後の91年4月には、真鶴町まちづくり条例策定作業が開始された。同時に、緑のマスタープランの改定作業、風致地区指定調査、第3次地下水総合調査が完了した。同年5月19日には、都市計画法・建築基準法の一部改正について、衆議院建設委員会参考人として真鶴町長が出席するに至った。

93年3月1日には、用途地域拡大予定地域住民、真鶴半島地域住民に対して、合意形成が得られ、同年6月15日の町議会において、条例が可決され、6月16日に、「真鶴町まちづくり条例」として交付された。

94年1月には、リゾートマンション建設ラッシュに対応して、「真鶴町まちづくり条例」が施行された。「全国一律の都市計画法などでは地域の実情に合わない。がけ地の多い真鶴では、やりよ

うによってはどんな大きな建物も立ってしまう」という理由で、条例が制定されたものである（『日経新聞』94.10.23）。

（2）まちづくり条例の特徴

この条例では、「土地利用規制基準」として、建築基準法には定められていない建築物の高さ制限を設けている。例えば、自然環境や景観を保全する地区は、10 m以上の建物は建てられないという内容になっている。また、開発に異議のある住民は、一定数の署名で公聴会を開き、議会による是非の議決を求められる住民参加も保証された。「美の基準」を設けて、望ましい建物を誘導する試みも盛り込まれている（『日経新聞』94.10.23）。

真鶴町まちづくり条例の特徴は、大きく別けて三つある。第一に、土地利用規制基準をもって、町中で独自の形態規制を行うことである。第二に、美の基準を定めることによって、真鶴らしい建築の質を保つことである。第三に、開発行為の手続き規定を明確化し、住民参加の手続きを設けたことである。住民が納得できない開発行為に対しては、公聴会の開催を請求することができることになっている。きちんと議論ができる公聴会を開催した後で、町長の判断を付して報告することになる。その判断に不服がある場合は、議会に対して議決の請求をすることができる。一件ごとの開発行為に対して、議会も含めた判断をすることになっている。

まちづくり条例に違反する場合の制裁措置として、「町の必要な協力を行わない」と規定している。最終的には、議会の議決に対しても不服な場合は、裁判になることもありうる。ただし、法律で認められていない行政の指導要綱の中のトラブルで裁判になるということではなく、「住民全体の合意を背景として判断を付したものに対して裁判に望む」という手続き規定を定めたことが、重要である。最終的に裁判で負けた場合、町全体が負けたということになる。このシステムを作ったことが、まちの最も大きな財産である。

5. まちづくり条例の内容

（1）条例の目的（第1章、1～7条）

真鶴町まちづくり条例（平成5年6月16日、条例第6号）は、町民の暮らしを豊かにすることを目的として、まちづくりの計画や方法、開発や建築の際のルール、まちづくりを進めるに当たっての議会の役割や町民の参加について、定めている⁷⁾。

第1条では、「この条例は、真鶴町総合計画に基づき、真鶴町の豊かで自然に恵まれた美しいま

ちづくりを行うため、建設行為の規制と誘導に関し基本的な事項を定めることにより、町民の健康で文化的な生活の維持及び向上を図ることを目的とする」と定めている。この条例制定の目的が、建築行為の制限によって住民の生活を守ることにあることが、明確にされている。

第 2 条では、「環境に係わるあらゆる行為は、この環境の保全及び創造に貢献し、町民の福祉の向上に寄与しなければならない」と規定している。環境の保全は、町民全体の利益ためになされるべきことが、確認されている。

(2) まちづくり計画 (第 2 章、8～11 条)

① 土地利用規制基準 (町独自の用途地域指定、9 条)

第 8 条では、町独自のまちづくり計画について、定めている。まちづくり計画について、「土地利用の方針及び地区別整備方針、建築物の整備・誘導の方針及び意匠、自然環境・緑地の保全及び公共空地等の整備方針等を定めなければならない」と規定している。詳細な土地利用と建築物の意匠等を定め、環境に配慮している点で、国の都市計画法の詳細規定を定め、不備を補う内容となっている⁹⁾。

第 9 条 3 項では、「町は、特に必要があると認めるときは、——建設行為を抑制する『保全区域』と建築行為を誘導する『誘導区域』を定めるところができる」と規定している。町全体の開発と開発の抑制について、計画的に行う内容となっている。保全と開発の両面について、明確に区域を区分していることは、町の計画的な発展を目指した現実的な対応になっている⁹⁾。

真鶴町では、自然との共生を図りながら新しいまちづくりを進めるために、土地利用規制基準を規則で定めている。この基準は、現在真鶴町で指定している「用途地域」に即して、それを真鶴町の特性や地域の実情に合わせて定めたものである。

今後、建物を建築する際には、この基準の範囲内で、「美の原則」に基づいて建築することになっている。なお、土地利用規制基準は、93 年 6 月に施行された新しい都市計画法を踏まえて、定められている¹⁰⁾。

② 美の原則 (風景と眺望の保全、10 条)

第 10 条では、「町は、まちづくり計画に基づいて、自然環境、生活環境、及び歴史的文化的環境を守り、かつ発展させるために、美の原則に配慮するものとし、その基準については規則で定める」としている¹¹⁾。

ここでは、建築物の美観やまちの景観に及ぼす影響が、一個の建物の単体としての問題を越えて、まち全体の景観との調和の問題として、取り扱われている。眺望は、表面的な美しさの基準

を超えて、風景と一体化した建築の集合体の一部としての役割を認識するための手段となっている。

美観の問題が、まちの歴史や文化と一体的にとらえられていることが、特徴である。国の土地利用に関する法体系の「建築自由の原則」から地域の実情に則した私権の制限へ向けて、実質的に、大きな一歩を踏み出した規定となっている。

土地利用規制基準により、高さや規模等について規制しても美しいまちづくりを行うことはできない。そこで条例では、①場所、②格づけ、③尺度、④調和、⑤材料、⑥装飾と芸術、⑦コミュニティ、⑧眺めの8つの美の原則を定め、その具体的な内容については、デザインコードとして定められている。

この8つの基準は、ひとつひとつが重要であると同時に、全体としてのまとまりが、大切にされている。「美の基準」は、強制されるものではなく、みんなで創っていくものとされている。

デザインコードは、8つの美の原則に基づき、それぞれ「手がかり」、「キーワード」を示しながら、その「解決法」を豊富なイラスト等でわかりやすく表示している。建築をする際には、できる限り計画に取り入れるように指導されている¹²⁾。

(3) 建築行為の手続きと町民参加（第4章、15条～25条）

第12条では、「建築行為者は、建設行為を行おうとするときは、まちづくり計画を実施するために必要な公共公益施設の整備について、町と協議しなければならない」と規定している。その項目として、公園及び緑地、駐車施設、消防施設、道路、上水道施設、排水施設、環境衛生施設、その他の公共公益施設が、定められている¹³⁾。

町が長年にわたって培ってきた風景や文化を根こそぎ破壊するような建築行為は認めないとした点で、画期的な条例である。国の土地法体系上の所有権絶対主義に基づく都市計画法の「建築自由の原則」の下では実現できない土地の共同利用と建築の統一美の実現を目指す内容となっている。

建物を建築したり、土地の造成を行うときには、条例に定められている手続きに従って、町や町民と協議し、合意を形成することが、必要とされている。自己の居住用の住宅や小規模な建築行為等を町民が自分の生活のために行う場合には、この手続きは除外される。しかし、「まちづくり計画」、「土地利用規制基準」、及び「美の基準」については、すべての建築行為に適用されることになっている。

手続き的には、建築行為を行おうとする者が、まずその旨を町に届出なければならない。それ

以降、次の3段階の手続きが必要とされている。第1段階は、近隣関係者との協議である。第2段階は、町との事前協議である。この段階で協議が整った場合には、近隣関係者や町長との間で協定を締結し、建築確認の申請や開発許可の申請が行なわれる。しかし、合意が形成されない場合、建築行為を行う者及び町民のそれぞれが、町長に公聴会の開催を請求できることになっている。

町長が公聴会を開く必要があると判断した時は、まちづくり審議会の議を経て、公聴会を開催することになる。その後、町長は、報告書を作成し、この報告書に対してさらに町民や建築行為を行おうとする者が不服なときには、それぞれ議会で議決することを求めることができる。

建設業者がこのような手続きを経ないとき、または指導・勧告に従わない場合などには、当該建設事業者の氏名を公表したり、町の必要な協力を行わないことがあると定められている¹⁴⁾。

真鶴町のまちづくり条例の特徴は、これらの手続きの中で、町民の参加がしっかりと位置づけられていることである。また、建築を行おうとする者にも、公平に意見を発表する機会が設けられていることである¹⁵⁾。

6. 独自の土地利用規制（土地利用規制基準の詳細）

（1）用途地域内の詳細な用途制限 —— 条例施行規則 ——

真鶴町まちづくり条例施行規則（平成5年10月6日）第3条では、土地利用規制基準を定めている。その第1項では、「別表第2」として、以下の表が定められている。

第4条では、条例第9条3項に規定する「保全区域」について、国の法規制と関連させて、具体的に定めている。(1)自然環境保全条例（昭和47年神奈川県条例）、(2)神奈川県立自然公園条例に基づいて、第1種特別地域に指定された区域とすることが、示されている。

また第5条では、条例第9条第3項に規定する良好な開発を誘導するための「誘導区域」について、次の区域とすることが規定されている。(1)自然公園法に基づいて第三種特別地域に指定された区域、(2)都市計画法（昭和43年）第12条の4に規定する地区計画の策定等が予定されている区域である。

また第6条では、「美の基準」について、別に定めるデザインコードによることが、定められている¹⁶⁾。

用途地域（131.8 ha）自体は、昭和49年の都市計画法制定時から存在したものである。第1表に示された詳細な地区区分は、それを独自のネーミングで行ったものである。都市計画法との整

第1表 真鶴町独自の用途制限一覧表 I (用途地区内)

地区区分	土地利用の方針	建ぺい率 容積率	建築物の用途の制限	高さの 最高限度	敷地面積の 最小限度
臨海地区	真鶴町の観光と産業を発展させるための核として、臨海地区としての特徴を生かした土地利用と再開発を誘導する。 (準工業地域に相当)	60% 200%	準工業地区内で禁止されている建築物及び150㎡を超える工場は建築できない。	15m	100㎡
商業地区	真鶴半島及び真鶴港の玄関として又導入路として、魅力とにぎわいのある商業地区として整備・誘導する。 (近隣商業地域に相当)	80% 200%	近隣商業地域内で禁止されている建築物は建築できない。	12m	100㎡
普通住宅地区	既存の住宅地として用途の混在を認めながら環境の保全と修復を進める。 (二種住専と住居地域に相当)	60% 200%	第1種住居地域内で禁止されている建築物、500㎡を超える店舗、事務所、宿泊施設は建築できない。	甲地区 12m 乙地区 10m	120㎡ 集合住宅は一戸あたり30㎡を加算した面積 150㎡ 集合住宅は一戸あたり30㎡を加算した面積
専用住宅地区	新しい良好な住宅地として居住環境の保全を図る。 二種住専の用途拡大後、地区計画を行った地区 二種住専 (一部住居地域に相当)	60% 200%	立ヶ窪・風越地区地区計画(平成6年)の地区整備計画による		
住工協調地区	住宅と工業が混在した地区で、今後混在できるよう住宅と工業が協調して整備・誘導を図る。 (準工業地域に相当)	60% 200%	準工業地域内及び第二種住居地域内で禁止されている建築物で工事を除いた建築物は建築できない。	12m ただし、工作物はこの限りでない	120㎡ 集合住宅については、一戸あたり30㎡を加算した面積
工業地区	採石場及び石材産業振興に寄与する工業地区として育成。 (準工業地域に相当)	50% 200%			

注. まちづくり条例施行規則「別表第2」による

合性をとっている。半島の町として、臨海地区の観光と産業の発展が図られているのが、特徴的である。

住居地区の良好な開発を誘導するために、普通住宅地区や専用住宅地区に地区計画を導入している。また工業地区では、地域の特色ある地場産業の育成方針が、明確にされている。

(2) 白地地区内の用途制限

①用途制限成立までの経緯

リゾート法の下での乱開発の結果、都市計画法上の用途規制がない白地地区に、リゾートマンション建設の波が押し寄せた。用途制限上の様々な規制が乏しかったことが、開発を誘発した。これを阻止する意味で、白地地区に町独自の用途制限をかけたことは、意義が大きい。

真鶴町は、全域が都市計画区域であるが、市街化区域と調整区域の区別のない未線引きの状態である。またほとんどの地域は、用途制限のない白地地域である。国の現行法では、白地地域は、建ぺい率 70%、容積率 400%の一般的規制しかない。そのため、用途地域周辺の未線引き地域がリゾートマンション開発の対象になってしまった苦い経験がある。

これに対して、何らかの規制を加えたいと考えた町では、当初、都市計画法の開発規制の手法の一つである「風致地区」の指定を検討していた。風致地区の許可権限は県にある。しかも風致地区には、普通風致地区（建ぺい率 40%、高さ制限 15 m）と特別風致地区（建ぺい率 20%、高さ制限 8 m）の二つのニューしかなく、規制が厳しすぎるという反対が強く出された。

後継者のいないみかん農家を中心として、将来の都市的土地利用をはかりたいという動きがあったことが、風致地区指定の妨げになった。また、観光業者から、将来の事業拡大がはかりにくいとして、反対があった。白地地区にある農地については、すでにほとんどが農業振興地域の「農用地」に指定されていた。

白地地区内では、県が許認可権を持ち、農地としてしか利用できない状態にあった。そこへさらに風致地区をかけることには、二重の足かせになった。しかも許認可権が県にあり、町の判断を離れてしまうという問題もあった。町としては、「住民の合意を担保とする」という考え方から、これらの反対意見を尊重する結果となった。

②改正都市計画法との連動 ——市町村マスタープラン——

1990年の都市計画法の改正では、18条の2に、市町村の主導性をできるだけ認め、地域に密着した都市計画を実現するため、市町村マスタープランの策定について定めている。このマスタープランは、市町村の都市計画基本方針と都道府県知事の「整備・開発・保全の方針」に基づいて実施されることになっている。

真鶴町まちづくり条例第8条は、その動きを見すえた中で、「まちづくり計画」について、先に条例で指定したものである。これは、都市計画法でいうところの市町村マスタープランと同じものである。ただし、市町村マスタープランは大まかな都市計画の方針・枠組みを定めるだけであり、細かい規制は計画の中に入っていない。

第2表 真鶴町独自の用途制限一覧表 II (白地地区内)

地区区分	土地利用の方針	建ぺい率 容積率	建築物の用途の制限	高さの 最高限度	敷地面積の 最小限度
緑住地区	自然環境及び景観と調和した良好で低層の住宅地として漸次整備・誘導を図る。	50% 100%	第一種中高層住居専用地域内で禁止されている建築物は建築できない。ただし、ホテル・旅館等はこの限りではない。	12m 屋根は傾斜屋根とする。	150㎡ 集合住宅については一戸あたり40㎡を加算した面積
景観普通地区	優れた自然環境と景観を保全するため開発は抑制する。ただし、町の観光、工業及び農業の発展に寄与し、自然環境と景観、特に海の眺望と斜面緑地の保全を図るものについては、許容する。	50% 100%	第一種低層住居専用地域内で建築できるもののほか、以下の建築物は建築できる。 ①店舗、飲食店 ②ホテル、旅館 ③石材採取・加工に要する施設	10m 屋根は傾斜屋根とする。	150㎡ 集合住宅については一戸あたり40㎡を加算した面積
半島景観特別地区	真鶴半島の優れた自然環境と景観の保全を図るため開発は抑制する。ただし、半島の自然環境と景観を生かし、眺望と緑地と調和したものについては許容する。	50% 100%	第一種低層住居専用地域内で建築できるもののほか、以下の建築物は建築できる。 ①店舗、飲食店 ②ホテル、旅館	10m 屋根は傾斜屋根とする。	150㎡ 集合住宅は一戸あたり40㎡を加算
自然環境地区	真鶴町の貴重な自然環境を将来に継承できるよう保全を図る。		一切の建築行為の禁止。ただし、自然環境の保全又は町の振興を図るため特に町長が許可したものについてはこの限りではない。		

注. 真鶴町まちづくり条例「土地利用規制基準」による。

国の都市計画法・建築基準法の一部改正の中で、従来、指定地域内の建ぺい率70%、容積率400%しかなかった白地地域について、建ぺい率・容積率が、メニューの中から選べることになった。都市計画審議会の議を経て、特定行政庁(県)が指定すれば、メニュー化された中から建ぺい率、容積率を採用することもできるという法改正がなされた。建ぺい率が、50%、60%、70%、容積率が、100%、200%、300%、400%の中から選べるという内容である。

真鶴町としては、風致地区の指定を断念したことをふまえて、このメニューの中から、建ぺい率50%、容積率100%という一番厳しい基準を採用することについて住民に問い、合意を得ることができたのである。

③真鶴町の用途制限の内容と特徴

「緑住地区」は、基本的に、都市計画法上の低層住宅系の用途地域に相当している。「景観普通地区」は、海の眺望を中心とした景観を保全するため、開発を抑制する区域となっている。地場産業に必要な建築物も建築できることになっている。「半島景観特別地区」は、観光業などに必要な施設の建築のみを認め、とりわけ半島の特色と景観を生かした開発以外は抑制する地区となっている。「自然環境地区」では、基本的に一切の開発行為が禁止されている。全体として、半島と

しての町の産業や景観等の特色を生かした建築以外は認めないとしている点が、特徴である。半島の町としての個性が明確に打ち出されている点で、将来の町の発展を見通した意義深い規制内容となっている。自然環境や景観を尊重した建物の建築のみを認めている点は、町の将来の発展にとって、最も意義深い点である。

平成7年の4月1日から県条例が改正されて、以上の真鶴町が定めた白地地区の建ぺい率と容積率については、特定行政庁(県)による指定がなされた。従って、現在では、建ぺい率と容積率については、法的な担保があるということになる。ただし、真鶴町の全域に設けた高さ制限については、真鶴町には一種住専がないので、完全な「横だし規制」とみなされる。また、敷地面積の最小限度と道路からの壁面後退についても、すべて「横だし規制」である。

そもそも、国の法律では用途制限のない白地地区に用途制限を設けたこと自体が、完全に町独自の横だし規制である。ただし、「第一種中高層住居専用地域」や「第一種低層住居専用地域」といった表現に見られるように、平成4年の都市計画法の改正で細かくなった新用途制限を参考にして区分したという面もある。

これらの国の法律にはない規制を設けたことについては、様々な議論の余地はあるが、条例制定当時の町の乱開発の進行状況を考慮すれば、うなずけるところである。例えば、仮に一種住専の10mという高さ制限があったとしても、真鶴町のような平坦地がほとんどない地域では、効果を発揮しにくい。大規模開発の波を食い止めることは、容易ではない。斜面の勾配に沿って、建物が階段上にどんどん伸びていくことになる。高さ制限と容積率の両方を同時におさえないと、大規模な中高層建築物を実質的に縮小方向に導くような規制は困難である。

また、斜面に沿って伸び上がった建物は半島のどこからでも見えてしまうので、景観上の問題も大きい。したがって、以上のような地域の実情に対応した規制が出来上がったものである。

(3) 無指定地域における都市計画法の規制との比較

無指定地域における建築の形態規制をみると、国の都市計画法では、当初、道路斜線、隣地斜線の二項目について、ゆるやかな規制があった。建ぺい率・容積率についてのみ、厳しい規制がみられただけである。平成6年の改正によって、建ぺい率・容積率がメニュー化され、条件に応じて変わることになったものである。

それに対して町条例は、用途制限があることが、最も大きな違いである。建ぺい率・容積率についても、国の法規制より倍以上の厳しさが、示されている。高さ制限も、10m又は20mと厳しく設定されている。壁面後退についても、道路から1mと決められている。敷地の最小限度につ

第3表 現行都市計画法と町条例との形態規制の比較

	都 市 計 画 法		町 条 例
	当 初	改正 (平成6年)	
用途制限	なし	なし	あり
建ぺい率・容積率	70/400	メニュー化	50/100・60/200
高さ制限	なし	なし	10又は12m
日影規制	なし	あり	なし
壁面後退	なし	なし	道路から1m
道路斜線	適用30m/勾配1.5	←	なし
隣地斜線	立上がり31m/勾配2.5	←	なし
北側斜線	なし	なし	なし
敷地最小限度	なし	なし	150㎡

注．真鶴町作成資料による。

いても、150㎡と厳密に定められている。無指定地域についても、無秩序に建物が乱立しないような法規制がなされている。国の都市計画法の不備を補う規定として、注目される。

全国の無指定地域の土地利用の多様性を考慮すると、自治体毎に規制する方が地域に対応し易い。しかし、自治体の権限の及ぶ範囲に限界があり、法規制の罰則がゆるやかなことを考慮すると、罰則の厳しい国の法律で厳しい形態規制を設定する方が望ましい面もある。国の厳しい法規制の下で、自治体が地域の実情に応じて規制を緩和する方が望ましいという自治体側の意見も根強くみられる。

7. 用途地域別開発計画の現状

(1) 都市計画法上の用途区分と開発計画の現状

下記の表では、開発計画と開発済の計画のみについて示されている。この他に、「開発承認済計画」がある。これは、開発済の計画とほぼ同数の12件、面積34,408㎡にのぼっている。バブル崩壊の影響もあって、現状ではとどこおっている計画も多いので、省略している¹⁷⁾。

①用途地域

真鶴町の面積は702haであるが、町域全体が都市計画区域となっている。この全体を100%とした場合、平成5年12月13日の時点では、そのうち、用途地域は113ha(16%)となっている(昭和49年決定)。用途地域のうち、第2種住居専用地域が21ha(3%)、住居地域が54ha(8%)、近隣商業地域が16ha(2%)、準工業地域が22ha(3%)となっている。特に良好な

第 4 表 真鶴町都市計画区域面積に対する開発面積一覧

平成 5 年 12 月 13 日付

都市計画区域面積			開 発 計 画 内 訳			開 発 済 計 画		
			構成比	件数	開発面積	構成比	件数	開発面積
用 途 地 域	113ha	16%	7件	16,278m ²	8.2%	2件	2,943m ²	7.6%
第 2 種住居専用地域	21ha	3%	1件	3,593m ²	1.8%	—	—	—
住 居 地 域	54ha	8%	4件	9,837m ²	5.0%	1件	2,292m ²	5.9%
近 隣 商 業 地 域	16ha	2%	—	—	—	—	—	—
準 工 業 地 域	22ha	3%	2件	2,848m ²	1.4%	1件	651m ²	1.7%
用途無指定地域	589ha	84%	40件	182,488m ²	91.8%	11件	35,901m ²	92.4%
半島自然公園地域	138ha	20%	13件	80,281m ²	40.4%	4件	13,447m ²	34.6%
特 別 地 域	48ha	7%	—	—	—	—	—	—
普 通 地 域	90ha	13%	13件	80,281m ²	40.4%	4件	13,447m ²	34.6%
自然環境保全地域	96.7ha	14%	—	—	—	—	—	—
その他用途無指定地域	354.3ha	50%	27件	102,207m ²	51.4%	7件	22,454m ²	57.8%
計	702ha	100%	47件	198,766m ²	100.0%	13件	38,844m ²	100.0%

注. 真鶴町作成資料による。

地区の形成を目的として定められた地区計画区域は 18.8 ha を占めている。

②用途無指定地域

これに対して、用途無指定地域は 589 ha (84%) もある。そのうち神奈川県自然環境保全条例に基づく「真鶴半島自然公園地域」(昭和 29 年指定) は 138 ha (20%) ある。これは、ほとんどが町有地である。そのうち、開発が届出制になっている第 1 種、第 3 種の「特別地域」48 ha (7%) は、ほとんどが原生林(保安林)である。開発が許可制になっている「普通地域」90 ha (13%) は、おおむね私有地になっている。この普通地域は、幹線道路沿いの用途地域周辺の丘陵地帯に多い。マンションを中心とした大規模開発が多発して問題を引き起こしているのは、この地域に多い。

マンションは、ほとんどが、半島の道路沿いの「普通地域」に点在しているか、あるいは何も指定のない北部の白地地域に建設されている。特に、用途地域周辺の白地地域に多い。

「自然環境保全地域」96.7 ha (14%) は、町有地が大半を占めている。「その他の用途無指定地域」が 354.3 ha (50%) となっている。この地域は、開発から守られている。

「その他の用途無指定地域」での開発計画は、27 件、102,207 m² (51.4%) と最も多くなっている。

要するに、用途無指定地域のうち、半島自然公園地域の「普通地域」とその他無指定地域のうち、特別の法律による規制のない区域での開発計画が多くなっていることが分かる。

都市計画法の無指定地域の大半については、都市計画法以外の法律による開発規制がなされている。農業振興地域は 256 ha (昭和 49 年指定)、農地法の規制がかかる農用地区域は 48 ha、また、保安林区域が 22.1 ha ある。

農業振興法のかかっている地域は多い。この区域は、法的には、農業利用のための利便を図る区域である。しかし、計画があれば、農地転用の許可はほとんど得られる。「農用地」でなければ、あとは手続き上の問題だけである。農地法は古い法律で、現状に適合しなくなっている。

(2) 用途無指定地域での開発の集中

首都圏からの距離を考慮すると、従来の宅地開発計画ではあまり採算に合わなかった市街地周辺の私有地が、バブルの形成によって、一挙に、採算ラインを超える収益の高い事業になってしまった。まちが大規模開発の対象になったことが、問題を引き起こしている。都市計画法の区域内でありながら、乱開発の対象となったことは、用途無指定地域の問題を中心として、都市計画法そのものの不備を示すものである。

昭和 62 年から町に届出された熟度の高い全開発計画 47 件、198,766 m²のうち、用途地域周辺の利用無指定地域に 40 件、182,488 m² (面積で 91.8%) が集中している。その中でも、せまい普通地域に 13 件、80,281 ha (面積で 40.4%) が集中している。計画人口は 4,133 人となり、真鶴町の自然環境、水の供給等を考慮すると、許容できない規模になっていた¹⁸⁾。

平成 5 年 12 月 13 日時点での真鶴町の開発計画の全体像を概観すると、共同住宅については 20 件、67,449 戸、計画人口 3,409 人となっている。宅地造成・建売は 13 件、44,999 m²、181 戸、計画人口 724 人となっている。ホテル・保養所は 9 件、38,383 m²、535 室となっている。またその他が、5 件、47,935 m²となっている。

町の住民意識として、宅地開発にはあまり抵抗感がない。町としても、定住人口がふえることは、望ましいと考えている。問題はリゾートマンションである。実際に、マンション(共同住宅)として完成したのは、全 13 件のうち、宅造・建売 3 件等を除く 8 件である。マンションの総戸数では、現在 429 戸となっている。

8. 都市計画区域外の開発規制

(1) 真鶴半島自然公園

真鶴半島の先端部分 138 ha は、全体が、自然公園法の範囲内にある。特に、神奈川県自然公園条例の中で位置づけられた県立の真鶴半島自然公園（半島景観特別地域）に指定されている。国の自然公園法の内容と似ているが、規制的な内容はほとんどない。

そのうち、原生林のある 48 ha は、その中でも規制が厳しく、自然環境を保全する「特別地域」に指定されている。法的には、保安林になっている。実際は、この部分はほとんどが町有地なので、開発から守られている。ただし、市街地と特別地域の間にある「普通地域」は、通常の私有地になっている。自然公園の中で環境が良いので、開発の波が押し寄せる可能性がある。

自然公園地域における開発については、公園条例における「届出」が必要とされる。それが、特別地域では、「許可制」になっている。許可制の中でも、公園事業計画に位置づけられてないと開発できない厳しい規制になっている。平成 7 年 4 月からは、都市計画区域外でも、市町村で条例を策定すれば、独自の用途地域や高さ制限を独自に定め、形態制限ができることになった。

(2) 広大な町有地

真鶴町は、全域都市計画区域内に入っている。都市計画法以外の「その他の法適用区域」は、すべて白地地区（用途無指定地域）570.2 ha に入っていると考えて良い。細かく言えば、用途無指定地域 570.2 ha の中でも、(1)農用地 48 ha については、農地法の規制があるので、開発はできない。(2)自然公園の「特別地域」48 ha についても、自然公園法に基づいたものしか開発できない。従って、純粋な白地地域は、用途無指定地域から(1)と(2)を引いた 474.2 ha のみである。自然環境保全地域 96.7 ha も開発は出来ない。ただし、ここもやはり町有地である。残りは、377.5 ha のみである。

真鶴町が他の市町村と違う点は、町域の中に 31%ほど町有地を持っていることである。他の自治体にはあまり見られない特徴である。町有地は、昔の入会地である。採石場は、ほとんどが、町有地を石屋に貸し付けて、成り立っているものである。真鶴半島全域にかけて、320 年前に、小田原城主所有時に、藩の命により 3 年間で 15 万本の松を植えた。それが、明治時代に、皇室の御料林となった。太平洋戦争後、国有林となり、昭和 27 年 7 月に町有地となった。現在では、町域の約三分の一が町有地というめぐまれた環境にある。

9. 美の原則と海浜の建築ルール（冊子『美の基準』）

真鶴町では、土地利用規制の中で、町全体に形態規制をかけている。しかし、高さ制限や建ぺい率・容積率の規制をかけるだけでは、真鶴町にふさわしい質の高い建物はできない。それを保証するために、イギリスのチャールズ皇太子の書いた『イギリスの未来像』という書物が、参考にされた。この書籍の中に、建築に関する10原則が、記載されている。真鶴町の実情に合わせて、この原則を美の8原則にしぼっている。

さらに、クリストファー・アレクサンダーの書物の中から、69項目を選んでいる。庶民の建築意識という不文律として慣習化したものを目に見えるようにしたものである。現在では、その努力が実って、真鶴のイメージが向上し、「真鶴」という名前を冠するマンションが増えるまでになっている。

（1）「場所」の尊重

美の基準は8つあるが、そのうち重要なものを詳述したい。第1の項目として、「場所」があげられている。その基本的精神として、「建築は場所を尊重し、風景を支配しないようにしなければならない」と規定している。自然は皆のものであり、建築は自然の一部であるという考え方で貫かれている¹⁹⁾。

公有地・私有地を問わず、風景を見渡す場所そのものが町の財産であるとして、「眺める場所」が尊重されている。「眺める場所を独占しないように計画すること」が、求められている²⁰⁾。

「海と触れる場所」の環境・風景を保全することも、うたわれている。「真鶴町に限らず、海と触れる場所は、そこで生活する者と、そこに礼節を持って訪れる者の公共の場であった」として、「海と触れる場所は親水空間にし、公共に開放すること」を求めている。

具体的には、海浜ぎりぎりに建設されたリゾートマンションの写真を例示して、「海浜を独占しないようにすること」を求めている。また、「たくさんの子供達が海の慈愛を受けている」として、地元住民の海浜利用の便宜を損なわないように求めている²¹⁾。

海に囲まれた真鶴町において、万人にとって、最も重要な空間が海と接した海浜であることは、明白である。今日では、全国的なリゾートの乱開発によって、旧来の自然環境と親水権が奪われてしまった海浜が多く見られる。これらの海浜の公共利用についての全国的に通用する基本的なガイドラインを示した内容となっている。「海と触れる場所」を親水空間にして公共に開放することのみならず、「建物が風景を支配しないこと」と規定したことは、海浜の公共利用の理念を示し

た点で、注目に値する。

(2) 尺度

美の基準の 3 番目の項目として、「尺度」があげられている。その基本的精神として、「すべての物の基準は人間である。建築はまず、人間の大きさと調和した比率をもち、次に周囲の建物を尊重しなければならない」と表現されている。そのキーワードとして、「斜面に沿う形」を求めている。

真鶴町全域の大地は斜面であり、それらの大地は、半島の形、山の形が認識できるほどの大きさでもあるとして、「これらの大地の形の印象は高い建物を許さない」としている²²⁾。

山がちの半島の斜面の凹凸の印象をこわさないような、低層でひかえめな高さの建物を求めている。地域の地形上の特質に対応した建物を許容した点で、地域の景観に配慮したユニークな内容となっている。

(3) 調和

美の基準の 4 番目の項目として、「尺度」があげられている。その基本的精神として、「建築は青い海と輝く緑の自然に調和し、かつ町全体と調和しなければならない」と表現している。建物の屋根の勾配などが、周囲の海の眺めや植生などと調和した建築が、求められている²³⁾。

(4) コミュニティ

美の基準の 7 番目の項目として、「コミュニティ」があげられている。その基本的精神として、「建築はコミュニティを守り育てるためにある」としている。

「リゾートマンションは昼間、夜間又は季節などによって人がいなくなる。このような無人の状態の建築は、しばしば町を活気のないものにする」として、人の気配がするような開放型の建築構造を求めている。また、「管理棟の建設は、親しみやすい別棟の小住宅とし、街道に向かって窓をもつ構造にすることが望ましい」としている。無機質なリゾートマンションの増大が地域のコミュニティの破壊につながることを指摘している²⁴⁾。

これらの建築の原則は、古来から法規制による指導がなされる前に、人間の美意識によって、調和が図られてきたものである。この美意識によって建築物の統一美が守られなくなったのは、個人主義と営利主義の時代に入った最近のことである。これらの基準を設けて建築の質を高めることは、建築のコストが上昇することによって、採算ラインを高め、安手の建築の乱立からまちを守ることに通じるものである。

10. 真鶴町財政の現状とリゾート収入

(1) 真鶴町の町税収入

第5表 真鶴町の町税

区 分	平成3年度		平成4年度		平成5年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
町 民 税	千円 706,090	% 55.7	千円 734,565	% 54.0	千円 699,167	% 52.0
固 定 資 産 税	485,568	38.3	574,636	42.2	593,602	44.1
軽自動車税	6,189	0.5	6,390	0.5	6,696	0.5
町たばこ税	43,336	3.4	42,552	3.1	43,242	3.2
特別土地保有税	27,082	2.1	2,168	0.2	2,168	0.2
	1,268,265	100.0	1,360,311	100.0	1,344,875	100.0

注. 『まなづるの統計平成6年度』による。

真鶴町の過去3年間の町税の課税状況をみると、固定資産税が平成3年度の構成比38.3%から平成5年度の44.1%に伸びている。町民税は、平成3年度の55.7%から平成5年度の52.0%へと、逆に減少している。共同住宅の固定資産税を中心とした課税が増大しているが、住民登録をした居住者は少ないことが分かる。

(2) 共同住宅の税収

以下の表で明らかなように、税収全体として、リゾートマンションの影響による増収はしだいに大きくなっている²⁵⁾。

①町民税の課税状況

町民税についても、マンション住民の増加によって、税が伸びていることは、明らかである。町全体の町民税に占める共同住宅の割合は、平成元年には、1.7%にすぎなかったものが、平成5年には、3.9%にも達している。人数の多い共同住宅についての住民税の均等割りの影響のみならず、住民登録をした住民の所得割りの影響によるところも、かなり大きいものと思われる。リゾートマンションの住民には、高額所得者が多いこともあり、今後マンションの住民が高齢化していくにつれて、真鶴町に住民登録する居住者も増大すると考えられるので、今後の税の伸長性は高いものと思われる。

住民税の均等割りについては、総額 2,200 円のうち、700 円が県税で、町は 1,500 円のみを徴収している。企業の保養所では、5 万円になっている。徴収のための郵送料や手間がかかり、実質上の徴収額はきわめて小さい。

第 6 表 共同住宅の課税状況（8 棟分）

(千円)

年度 平成	固定資産税			町民税			総建設棟数
	調定額		Bの滞納額 (滞納額/B)	調定額		bの滞納税額 (滞納額/b)	
	町全体A	共同住宅B		町全体a	共同住宅b		
1	403,129	4,695(1.2%)	63(1.3%)	572,840	10,152(1.7%)	0 (0 %)	1 棟
2	430,395	13,463(3.1%)	82(0.6%)	622,905	12,287(2.0%)	0 (0 %)	2 棟
3	490,792	42,426(8.6%)	566(1.3%)	640,759	14,001(2.2%)	0 (0 %)	5 棟
4	587,785	76,513(13.0%)	3,032(4.0%)	677,719	15,755(2.3%)	794(5.0%)	7 棟
5	603,507	80,116(13.3%)	5,589(7.0%)	654,267	25,719(3.9%)	279(1.1%)	8 棟

注. 真鶴町作成資料による。

②固定資産税の課税状況

共同住宅に対する固定資産税の課税状況を調定額でみると、マンションの建設が増大するにつれて、税収も伸びていることが分かる。平成元年には町全体の税収の 1.3%にすぎなかったものが、平成 5 年には 7.5%にものぼっている。新規に建設されたリゾートマンションの税収に及ぼす影響が大きいことが分かる。

町全体の固定資産税の調定額は、平成 5 年度で、6 億 350 万 7 千円である。そのうち、マンション（8 棟）のみに限定すると、徴収された固定資産税は、8,011 万 6 千円（全体の 13.3%）にのぼっている。固定資産税については、かなりの額が町に入っていることが分かる。1 棟あたり、年間 1 千万円の固定資産税が徴収されていることになる。居住用資産でないリゾートマンションの場合は、課税の減免措置がないので、大きく算定されているという面もある。

小規模住宅の特例措置を実施しているのは、半分以上の人が居住している駅前のマンション(サニークレスト 1 号) だけである。家屋の方は、個別に判断して、3～5 年間住民登録した人のみに減免している現状である。しかし、区分所有の土地については、半分以上が居住者の場合、全体を減免している。

マンションの立地している土地は、元々宅地としての評価がなされていた土地が多い。元々の評価が高いため、上昇率は小さくなっている。

(3) 非居住者の増大と町税コスト

昭和63年にサニークレスト1（大洋建設）、平成2年2月にはサニークレスト2（大洋建設）が完成している。それ以来、平成2年10月にはパークセレノ真鶴ベルデ（三井不動産）、マリンバース（中央農林）が、同年11月には、サンライズポイント（小川建設）が、完成している。また、平成3年12月には、パークセレノ真鶴アスール（三井不動産）が完成している。平成4年12月には、「ケイアイ・クラブ」が新築工事を行っている。

以下の表で明らかな通り、共同住宅における町民税課税世帯は、全体の15.6%にすぎない。共同住宅全戸数429戸のうちの67戸ときわめて少ない。

このことは、投資目的のマンション購入者が多いことを表わしている。マンションの総戸数429戸のうち、住民登録をした住民税の課税世帯は、平成5年度の数字では、67世帯（総戸数の15.6%）しかない。

東海道線の駅の近くに立地しているサニークレスト1、2などは、通勤世帯が多く、住民登録をしている課税世帯が多いものと考えられる。それに対して、風光明媚な半島の奥地に行くほど、リゾートマンション的な色彩が強くなっている。

真鶴駅前の住居地区に立つ71戸の定住型のマンションでは、課税世帯が39戸あり、課税世帯が最も多い。このマンションは、真鶴町第1号のプレミアが付いたマンションである。他の例で

第7表 共同住宅における町民税課税世帯（平成5年度）

共同住宅名	戸数 a	課税世帯 b	b/a	所在地域
サニークレスト 1	71	39	54.9%	住所地域
マリンバース	54	4	7.4%	白地地域
ピラ真鶴	93	5	5.4%	〃
サンライズポイント	96	0	0	〃
サニークレスト 2	38	13	34.2%	二種住所専用地域
レジデンス真鶴	26	3	11.5%	〃
真鶴アスール	41	3	7.3%	〃
ケイ・アイ・クラブ	10	0	0	準工業地
合計	429	67	15.6%	

注. 真鶴町作成資料

は、54 戸あるマンションで課税世帯が 4 件にすぎないものや、96 戸のマンションで課税世帯ゼロという事例もある。

バブル期に投資目的で購入したものの、バブルの崩壊で、売却できずに困っているマンションが多い。ほうっておくと、無人化が強まる可能性がある。また、管理費の滞納や利用度の低さによって、管理が行き詰まる可能性すら秘めている。今後、リゾート的に建てられたマンションについても、居住目的の住民をふやす方向で検討することが、大切である。

一棟のマンションをリゾートと居住用に区別することは、容易ではない。しかし、実態面からみると、居住者が訪れることは極めてまれであり、居住用と言える状態でないことは、明白である。バブル崩壊の影響で、居住者にとって利用するゆとりがないという面もある。資産価値としての意義の崩壊と維持管理費の高さ、利用上のメリットの乏しさを総合すると、リゾートマンションの存在意義自体が疑わしくなっているのが現状である。

最近の真鶴町のマンションの値段は、4,000 万円くらいである。この値段だと、地元の住民にとっては、人気のある一戸建の建売住宅が買えてしまう。真鶴町の住民課の調べでは、年間 500 人くらいの人が町に入出している。都会からリタイアした人も多い。実需に基づく購入者にとっては、マンション価格は高すぎて、折り合いがつかないのが、現状である。

リゾートマンションの課税者には滞納者が多く、満額が課税されているわけではない。徴収コストについても、東京等の遠隔地への出張徴収にかなりの経費がかかっている。徴収率の低下については、町の責任ではないので、滞納が多いことによって地方交付税が低下することがないような便宜をはかる必要が生じている。

11. まちづくり条例の効果

マンションを財政負担の面で見ると、実際には、リゾートとして使用する人がほとんどいないので、ゴミ収集等の経費は、目に見える形ではかかっていない。

水需要については、マンション住民がすべて定住化してフルに利用した場合、4,000 人以上の人が増えるという前提で計算されている。それをすべて受け入れると、一日 8,000 トンをオーバーしてくると計算されている。実際には、マンションの利用者はほとんどいないので、水需要はほとんど増えていないのが現状である。

マンションは、周辺の自然環境を売り物にして、それを付加価値として、外部経済を享受して販売される。それにもかかわらず、自然環境を破壊して、外部不経済を与えていることが、最大

の問題である。

地元の人から見れば、夏場の土日にすら明かりがつかないマンションが、墓標のように立っていて、気味が悪いという感情すら生まれている。

バブル崩壊に苦しむ所有者にとって、リゾートマンションは、利用価値ばかりでなく、資産価値もない。経済的な資産運用という面からみても、重いローンや税負担を考慮すると、割に合わない資産になっている。経済合理性や資源の適正配分を無視した「資産の墓場」と化している。この資産の墓場が、これを管理する町に与える重圧は大きい。地元市町村にとって、わずかな税収の増加をはるかに上回る負担になっている。

賃貸マンションの良質な流通市場が確立していないことも問題である。将来、ローンの負担と資産運用に困り果てたオーナーが、不特定多数を対象とした賃貸マンションとして運用した場合には、無秩序な利用を生み出し、町の負担は計り知れないものになるであろう。

まちづくり条例における建築協定には、強制力がないことが、しばしば指摘される。この条例に基づく手続きには、一見強制力がないように思われる。しかし、リゾートマンションや宅地の開発の場合には、業者は、販売物件の置かれている状況について、購入者に納得してもらう必要がある。そうでなければ、販売活動が行き詰まることになる。条例に基づく事前協議での町や住民の理解を得られなければ、開発物件が市民権を得ることはできない。近隣の住民の合意を得られていないマンションをあえて購入する人は少ない。従って、この条例の効果はきわめて高いと言える。

実態面からみても、この条例は、バブル崩壊後の遅い施行ではあったが、バブル期に先行して施行された給水規制条例とあいまって、絶大な効果を発揮している。現在では、町の姿勢が反映して、美観の高いマンションの建設が多くなっているのが、特徴である。

今日では、バブルの崩壊も手伝って、真鶴町のマンション開発は、静けさを取り戻した感がある。まちの重点的な指導方針である景観への配慮もあって、建築の質も向上し、比較的落ち着いたたたずまいとなっている。

真鶴半島の先端は、350年近く経過している松・楠などの原生林である。江戸時代に、江戸幕府の命を受けて住民が植林したものである。この原生林を営々として守ってきたのは地元住民である。住民は、今でもこの原生林を「御林」（おはやし）と呼んで、大切に守っている。住民に自然保護の感情が根づいていたことが、マンション反対運動のうねりとなった。このことは、住民意識の大切さを物語っている。

バブル期の地上げや乱開発とバブル崩壊後の経済の停滞による空き地の放置で、京都などの大

都市で、国の都市計画法の区域内にありながら、まちとして崩壊した地域が多い。このことに比べれば、真鶴町の被害は小さかったといえる。

それにしても、真鶴町のような小さな町の努力をみると、バブル期の地上げと乱開発で伝統的な景観が崩壊した大都市について改めて考えさせられる。アメリカのウォーナー博士の尽力によって、第二次大戦の戦災からもかろうじて守られた京都のような日本を象徴する大都市の伝統的な景観がなぜもろくも崩壊するままにまかせられたのかという重苦しい問題について、改めて考えさせられる。なぜ、伝統ある建築物に即した美の基準を定めて実行にうつすことができなかったのであろうか。また緊急の開発規制措置としては、マンションの給水規制条例をはじめとして、様々な対策が講じられたはずである。小さな半島の町の経験は、この課題に対して、大きな示唆を与えている。

今後、国の法体系としても、住民意識に適合するより現状にあった様々な開発規制の方策が必要とされている。同じ風光明媚な地域でも、真鶴町のような首都圏の開発の波にさらされている都市型の地域では、将来の良好な宅地開発を視野に入れた都市的土地利用をも保証するような独自の開発規制手法が確立される必要がある。

都市計画法の白地地域を中心として、現在の都市計画法を機軸とする国の法体系における土地利用規制の限界について、改めて問う段階に来ている。バブル期の乱開発をまねいた責任は、都市計画法を中心とした国の法体系にある。法の適用範囲が狭いだけでなく、総合的な開発規制の法体系に不備があることは、明白である。小さな半島のまちの実戦例は、このことについて、改めて問いかけているように思われる。

真鶴町の情報の公開については、適切に実施していただけたので、順調に資料収集できた。先進的な自治体には、若手を中心として、政策の計画実施能力の高い思慮深い優秀な人材が多いという印象を受けたことを記しておきたい。

<注>

1. 『真鶴町町勢要覧 '91』平成3年9月、2ページ
2. 真鶴町都市計画課『まちづくり条例』93年8月5日、1ページ
3. 真鶴町都市計画課『まちづくり条例』93年8月5日、1～2ページ
4. 真鶴町作成資料 1「条例制定の経過一覧」
5. 「真鶴町上水道事業給水規制条例」平成2年9月
6. 「真鶴町宅地開発等指導要綱」平成元年6月改正、1～6ページ

7. 真鶴町都市計画課『まちづくり条例』93年8月5日、1～8ページ
8. 真鶴町都市計画課『まちづくり条例集』平成7年4月、1～5ページ
9. 前掲『まちづくり条例集』5～6ページ
10. 前掲『まちづくり条例』3ページ
11. 前掲『まちづくり条例集』6ページ
12. 前掲『まちづくり条例』3～4ページ
13. 前掲『まちづくり条例』7ページ
14. 前掲『まちづくり条例』4ページ
15. 前掲町都市計画課『まちづくり条例集』平成7年4月、4ページ
16. 「真鶴町まちづくり条例施行規則」平成5年10月6日
(前掲『まちづくり条例集』13～20ページ)
17. 真鶴町作成資料2「真鶴町都市計画面積に対する開発面積一覧」
平成5年12月13日
18. 真鶴町作成資料3「真鶴町における開発計画の状況」平成5年12月13日
19. 『真鶴町まちづくり条例 美の基準』1992年8月、12～16ページ
20. 前掲『美の基準』16～17ページ
21. 前掲『美の基準』20～21ページ
22. 前掲『美の基準』50～67ページ
23. 前掲『美の基準』66～99ページ
24. 前掲『美の基準』123～147ページ
25. 『まなづるの統計 平成6年度』(平成7年3月)78ページ