

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 第2回都市計画制度小委員会

平成21年8月21日

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。本日はお忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。ただいまから社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第2回都市計画制度小委員会を開催させていただきます。

初めに、前回ご都合によりご出席いただけなかった委員の方につきまして、改めてご紹介させていただきます。岸井隆幸委員でございます。

【岸井委員】 岸井でございます。よろしくお願いいたします。

【事務局】 なお、本日は大橋臨時委員、中井臨時委員、中川臨時委員におかれましては、ご都合によりご欠席でございます。

本日ご出席いただきました委員は11名中8名でございまして、議事運営に定めます定足数を満たしておりますことをご報告申し上げます。

次に配付資料でございますが、資料をおめくりください。配付資料の一覧がございます。資料につきましては1と2がございます。なお、委員の皆様方には資料2の後ろにA3が3枚添付されております。また、参考資料につきましては1から3に分かれております。それぞれご確認くださいまして、過不足等がございましたらお申し出ください。

委員の皆様におかれましては、ご発言いただく際には目の前にございますマイクのスイッチをオンにいただき、ご発言の終了後はスイッチをオフにいただくようお願い申し上げます。

それでは、これからの議事進行につきましては委員長にお願いしたいと思います。委員長、よろしくお願いいたします。

【委員長】 それでは、審議に入ります。委員の皆様、どうぞよろしくお願いいたします。

事前にお知らせいたしましたように、本日の議題は都市計画における分権化の徹底と全体の調和でございます。まずは事務局から資料についてご説明いただいて、その後、委員の皆様方からご意見、ご質問をお願いしたいと思います。それでは事務局からご説明をお願いいたします。

【事務局】 おはようございます。それでは説明をさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

まず、ご説明に入る前に、最初に前回の議事についてちょっとコメントをさせていただきたいと存じます。資料で一番最後についておりますけれども、参考資料の2に議事概要があつて、その次でございますけれども、参考資料3ということで、補足的に整理をさせていただいております。これは、前回、エコ・コンパクトシティということで、この内容とか本小委員会の議論における位置づけについてご議論がありましたので、整理させていただいたものであります。

前回の小委員会におけるご指摘を3つ、イ、ロ、ハと記述させていただいた上で、それぞれに対する考え方をまとめてございます。前回お答え申し上げたことと繰り返しの部分もでございますけれども、まず、イということで、エコ・コンパクトシティが不明確ないしは狭く偏っているのではないかという点については、ご意見イについてということで、1つの具体的な姿があるというものではないのではないかと、一種の方向性ととらえたいと存じます。したがって、議論に当たり、それが何かということを解明・定義することを先決問題とはいたしませんけれども、今後、土地利用計画等を論ずる中で、計画論とセットで、特に空地系の位置づけのご指摘ですとか、あと中心と郊外が截然と区切られたようなヨーロッパ型の城壁都市のようなモデルは合わないんじゃないかと、アジア型のモザイクじゃないかと、こういったような現実を見ながら必要な議論をお願いしたいと思えます。この抽象的な概念という意味でのエコ・コンパクトシティについて、これを目指していくということについて撤回はいたしませんけれども、ただ、言葉の定義で議論の混乱を呼ばないように、共通認識が醸成されるまではしばらく資料からエコ・コンパクトシティという文字を安直に使わないようにしていきたいと思っております。

次にロですけれども、都市は幅広い多様な価値観の場で、狭い価値観を押しつけることは避けるべきではないかという点については、以上のとおり、特定の形態を押しつけようというものではございませんが、全体としてエコでコンパクトを目指していくべきという、転換するという価値観は共有したいと、しなければならぬと考えております。

最後にハとして、実現手段としては都市計画に限る必要はないことはご指摘のとおりでございます。局全体として総合的手段でその実現を目指していきたいと思えます。本小委員会は都市計画の制度論を議論する場として進めてまいりますけれども、関連施策との連携も視野に入れてまいりたいと思えます。

以上でございます。

それでは、本日の議題でございます都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保につきまして、前回予告編的に説明をさせていただきましたけれども、これについて資料2に基づいて説明をさせていただきたいと思います。資料2が本体のA4判横長の資料と、それから委員の皆様へ配付しているものはA3判の参考ということで、3つのつづりがございますけれども、これを用いてご説明をさせていただきます。

まず資料2の参考A3判の資料でございますけれども、上にフジ色のタイトルラインが入っているものが3枚ある中の1枚目、資料2参考①とあるものをまずごらんいただきたいと思います。これは、都市計画はとかく分権の話をするときに何かやり玉に上がってしまうわけなんですけれども、実はかなり分権化は進展しておりますし、この現状をまず確認したいと思います。

左側に掲げられておりますとおり、平成11年には、これは都市計画だけではなくて、およそあらゆる国と地方の関係に関する規定が統一的視点から見直されまして、抜本的に整理をされました。都市計画決定につきましては、それまで機関委任事務である都道府県知事決定と団体委任事務である市町村決定とされ、国の事務という性格を与えられていた知事決定というものもあつたわけですけれども、すべて自治事務というふうに整理をされまして、市町村を中心的主体として決定権限の移譲、関与の縮減、関与の視点の限定といったものが図られました。これによって現在の枠組みが確立したと考えております。

それから右側でございますけれども、その後のトピックとして、まずまちづくり交付金、これは平成16年の都市再生特別措置法改正により創設されたものでございますけれども、使途が柔軟な交付金、これを創設するときに加えて、意欲的な市町村には都道府県の事務が移譲できるような道を開きまして、プロジェクトに関連して権限を集めていくという考え方が打ち出されました。

一方、広域調整につきましては、その下でございますけれども、分権の一方で、調整がなかなかうまく行われない問題がある場合、都道府県にむしろ引き上げるという措置も講じてまいりました。産業廃棄物あるいは大規模集客施設の例を挙げているところでございます。

とじておりますけれども、その次のページをごらんいただきたいと思います。その結果の現状ということでございます。19年度単年度のデータでございますけれども、まず左側の青い枠の中でございますけれども、決定変更の件数の中で、8割は市町村決定という

ことです。右側に表をつけております。都市計画はいろいろ実は種類がございまして、少し特殊な場合に適用されるようなものもあるわけですが、ここでは、下に注書きがありますように、少なくとも200以上の都市で定められる、普通の都市で普通に定められている一般的・普遍的な都市計画というものを抽出したものでございますけれども、既に市町村が定められるものが多いことは一目瞭然であろうと思います。ただ、線引き、あるいは国道みたいなものを別にして、例えば3大都市圏の用途地域、あるいは4車線以上の市町村道のようにエリアや規模で振り分けているものがあります。それで、この8割の外、2割の都道府県決定のうち国の関与の対象は、軽微の変更みたいなものを含めますけれども、約4割、半分が大都市圏のもの、半分が国の利害に重大な関係があるものという整理になっているところでございます。

それから、下半分はちょっと趣旨を変えまして、国が法律により共通制度を提供しているということについて、条例によって地域の判断でもっと自由に対応できるようにすべきだといったような指摘もあるわけですが、必ずしも制度全体を評価して論じられていないんじゃないかなということを掲げております。例えば建築物の規制については、用途地域という基本制度がございまして、これで法定の規制内容、特に用途、規模、高さ、こういった規制はすべてこれをモディファイすることができるような制度が備わっております。地域の状況に応じてカスタマイズすることが可能と、カスタマイズという言葉がいいかどうかちょっとわからないんですが、ベースがあって、それを強化、あるいは一定の場合、緩和するということが可能であると。

それから手続的な面につきましても、条例で手続の付加が可能であるということは明確にされております。法律のベースを修正することによって、地域の特性に応じたルール設定が既に可能だということでございます。

さらに中ほど、米印、小さな字ですが、参考でございますが、風致地区の例、やる気になれば、かなり厳しい建築行為について実質的に厳しい許可制とできる、そういったような湯河原の例も掲げているところでございます。

こういった状況を踏まえまして、本体のA4判の資料2をごらんいただきたいと思えます。まず、めくっていただきまして1ページ、制度課題と総点検の視点と題しまして、本日の議論の骨組みでございます。これは前回予告編としてお示しいたしましたものについて、何人かの委員からいただいたご意見を踏まえまして提示させていただいております。

最初の丸は、これは繰り返しのようになっておりますけれども、集約型都市構造化等を図る上

で、地域の創意工夫を生かした取り組みを強化するための分権化、ここは「強化するための」と、あえて「の」を入れて趣旨を強めさせていただきましたけれども、こうした意欲的な取り組みが展開されるよう権限を集めていこう、その一方で、ばらばらにならないよう、部分最適に陥らないための全体の調和が図られるような調整のあり方はどのようになるべきかということが命題でございます。

次の米印、委員からご指摘のあった内容、都市計画の主体は影響、あるいは外部経済が周囲に及ぶことを考えれば、アприオリに市町村であるべきとは言えないんじゃないかと、あるいは利害が及ぶ範囲を包含して意思決定を内部化した場合、最も適切な意思決定ができるのではないかとといったようなご指摘を受けたわけでございますけれども、確かに項目ごとに何がこうした意思決定主体として適しているのかということは考えることはできると思うんですけれども、ここではそれを起点、出発点としてそれぞれについて議論を進めるということではなくて、まちづくりの中心的役割を果たす市町村に関連する権限をなるべく一体化する、こういったような現状を踏まえた議論をさせていただきまして、それをある種、検証、あるいは説明する概念として特に問題がないかということで参照させていく、そういったような説明をしております。

ちょっとわかりにくい説明になってしまいましたけれども、補足として、先ほど見ていただいたA3判の最後の3枚目、1枚のものでございますけれども、資料2参考②とあるもの、「計画調整の範囲と主体」という、この資料をごらんいただきたいと思います。これは、都市計画が影響を与える範囲と計画主体の関係について、頭の整理を試みたものでございます。左側に①、②、③とタイプといいますが、パターンを掲げておりますけれども、まず①の市町村レベルで横の調整を行うパターン、これは現行制度では採用しておりませんで、最も問題と思われるのは利害調整、特に利害が対立した場合には調整が成立いたしませんので、必要なものが決定できないおそれがあると、あるいは調整を嫌ってこれを省いてしまいますと不整合が生じるおそれがあるということだと考えられます。

これに対しまして真ん中②、市町村が都道府県と調整して決定するのが現行の基本パターンでございます。ここでは関係市町村との調整チャンネルであるだけでなく、都道府県の都市計画との適合性の担保というものも調整の内容となっております。ここで都道府県の都市計画との適合性ということが掲げられておりますけれども、これは特に複数の主体が一体の都市計画を定めるという特性があらわれていると考えております。右側に箱がございますけれども、その中にございますように、地方公共団体、自治体の二層性のも

とでどのように計画の一体性を保つか、これは昭和43年の現行法制定時から重要課題でございます。これで法制的にも、これを強く意識した一体性・整合性確保のための規定が見られるところでございます。

それから、最後の③の都道府県みずからが市町村と調整して決定するというパターンでございますが、これは現行の都道府県決定ということで、広域的・根幹的なものに限定されておりますけれども、一の市町村で的確に決定できないものについて、ご指摘のあったような調整の内部化が図られていると見ることはできるのではないかと考えております。一言で広域的調整と申しましても、こうした調整構造のパターンを念頭に置いて、各主体の役割分担を洗い直していこうということでございます。

ちょっと前置きが長くなりましたけれども、本体資料の1ページに戻っていただきまして、下半分、丸の2つ目でございますけれども、権限の配分の議論で終わるのではなくて、こういったものがよりよく行使されなければならないと、そうした動機づけが必要ではないかというご指摘もいただきました。運用の重視ということは全く同感でございまして、そもそも都市計画制度が積極的に活用していただいている状態にあるのかなという、率直に言ってちょっと懸念を感じる場所もあるわけですが、制度的によりよき運用を促していくということが、なかなか直ちに手が着かないところもございまして、人材育成、あるいは技術支援、あるいはプロジェクトを進めるための分権、こういったような措置で環境面で対応していく必要があると考えております。この点については新たな具体措置といったものまでは提言し切れていないところがございまして、またお知恵がございましたらご教示いただきたいと存じます。

それで、2ページでございますけれども、分権の一方を確保しようとする全体の調和の観点が顕在化するような広域調整が必要となる典型的な場合を参考で掲げました。こうした調整は、少なくとも同意という意思の合致まで求める協議によって支えられなければ成り立つものではないということではないかと考えております。

それで、本題でございますけれども、3ページに参りまして、具体的な論点と基本的な考え方ということに移らせていただきたいと思っております。まず、都市計画決定権限について、都道府県決定とするメルクマールとして、これまで広域性・根幹性というものを掲げてまいりました。この点につきましてはさらに厳格化を行い、言うなれば単に広域というプラスアルファのないような広域的都市計画については、都道府県との調整が行われるということ的前提をいたしまして、市町村決定にゆだねるという考え方を示しております。不正

確さを恐れずに、あくまでイメージということをございますけれども、これまで広域・根幹ということがアンド・オアという関係であったのに対しまして、今後は「かつ」というところまで絞り込んでいこうということをございます。

具体的に枠の下にございますのは、その場合に都道府県決定として維持することが考えられるものを掲げておりますけれども、何が市町村にoirるのかということについては、少し大きな字で矢印の後ろに書いてあるもの、4車線以上の市町村道ですとか、規模の大きな公園、土地区画整理事業等、あるいは3大都市圏と大都市部の用途地域、こういうものは、先ほど見ていた資料にもございましたけれども、種別としては、実は市町村決定とされているものが既にあり、都道府県と振り分けているようなものをございますけれども、全体として市町村決定とすることとしてはどうかと考えております。

なお、補足をさせていただきますと、これまでは実は特に施設の都市計画につきましては、都市計画を決定する段階で、特に施設の管理、あるいは公物管理法の整理と、それから計画論は全く別だと伝統的に考えられてきたわけをございます。そういったような一元的にしたいと、そういう一体の計画という考え方は否定しないわけをございますが、結局、だれが整備するかよくわからないというのが決定されているという状況が、整備の責任と切り離されているという意味において、どこか後で論じたいと思っております。長期未着手の計画の原因となっているように考えられるところもございますし、今後は少し積極的に歩み寄らなければならないのではないかと考えております。公物管理法が国県市の区分を明確にしているものは道路が典型的なもので、これは既に決定権限の議論で管理権限とのリンクがある、これは実は例外的なものをございますけれども、今回、市町村道をすべて市町村決定とすることによりまして、施設の管理権限との一体化が図られて強化されるということではないかと考えております。

それから都市公園につきましては、一方で道路のような公物管理法上の県と市の区分がございませので、これまで規模で切り分けてきたわけをございますけれども、既に供用されている明らかに国とか県管理の公園まで市町村決定ということはいかがかと思っておりますけれども、そうした事情がなければ、原則、市町村決定ということで整理をしたいと考えます。

こうしてみますと、今回の措置の重みがちょっと見えにくいわけをございますけれども、先ほどA3の参考1ということをごらんいただいた資料、2枚つづりですとってきているものの2枚目の右側の表をございますけれども、要は一般的な都市計画で見た場合には、線

引き、あるいは国県管理施設以外は、既に市町村に定めているものに加えまして、今回の考え方によれば、市町村にすべてゆだねられるということになると見ていただけるのではないかと思います。用途地域につきましては、大都市部、これは面積的には全国の大体4分の1ぐらいで50万ヘクタールぐらいになるとなっておりますけれども、これが都道府県決定だったものが市町村決定に移されるということでございます。

それから、ついでにもう1枚の参考の②をもう一度ごらんいただいて、先ほどご説明した調整構造との関係で見れば、これまでも広域調整の必要ということだけで見れば、この中で言う②あるいは③、それぞれ県の視点が入っておりますから、要は②でいいのではないかと指摘されることもございましたけれども、現実には②と③が同等、等価、同じであるとは言いがたいと考えておまして、そういった意味で、先ほどご紹介した廃棄物処理施設、大規模集客施設の例など、調整の内部化を図ることは特に必要な場合があるということとは明らかではないかと思います。

一方で利害の対立が起こりにくい、程度の問題はあるかもしれませんが、その中で必要な計画が決定できないのではないかとのおそれのないもの、この図で申しますと真ん中の計画が存在する市町村が後ろ向きになってしまって計画を決めないと、そういったような懸念のないものにつきましては、あえて③によらず、②の手法にゆだねてみようではないかと、そういったことで、例えば、今ご説明したような都道府県から市町村にゆだねるものについては説明ができるのではないかと考えております。

なお、後でご説明いたします国の関与との関係で申しますと、この3大都市圏の用途地域については、国の関与と切り離すこととセットになるということでございます。

それから、あちこちで恐縮でございますけれども、本体の資料に戻っていただきまして、4ページでございます。権限の一体化の推進ということで、まだちょっと抽象的な書き方になっておりますけれども、先ほどご紹介申し上げましたまちづくり交付金の例を参考に、市町村の集約型都市構造化を目指すプロジェクトに関連して同様の措置が講じられないか検討していきたいと考えております。

それから下半分では、市町村の発意が活かされる広域調整の円滑化ということで、広域調整について市町村の視点から都道府県との調整を、例えば不要にしたり、あるいは限定できないかという議論について、ここでは、先ほどご説明した都市計画の一体性に関する強い要請という特性と、調整は関与、干渉ということではなくて、まちづくりに関する本来的な要素ではないかという観点から、調整の間口を狭めるということではなくて、

より市町村の発意が活かされるような円滑化の仕組みを追求すべきではないかと考えております。このための手法としては、例えば同意基準をなるべく事前に明確にしておくというような運用上のことから、市町村が決定する都市計画が、例えば都道府県決定都市計画の変更を必要とする場合、これを伴わなければいけない場合には、市町村の立場は必ずしも法制上位置づけられておりませんので、もう一押し強めるような方向で考えられないかと考えているところでございます。

それから次のページに参りまして、これはどちらかという、基本的に現在の枠組みが妥当しているのではないかとということで、再掲ということでございますけれども、調整をそもそもきっちり行わないでよいという考え方は、やはり妥当ではないのではないかと考えております。例えば同意を要しないということであれば、同意も要らないんだから、調整も要らないんだらうということにすぐなりそうなんですけれども、これは権利制限を伴って、実態は3,000分の1の図面ということになると思いますけれども、こういった都市計画の世界で少々ずれてもいいじゃないかということにはならないのではないかと考えております。

なお、市町村の計画が都道府県計画への適合を求めるような法律の規定がございますが、これはあくまで計画の一体性を求めるもので、何か既定の都市計画に必ずしもとらわれないような市町村と都道府県の活発な提案とか調整を封殺しようというものではございませんので、そういったような解釈・運用が、場合によっては法制的に明確にしなければいけないのではないかと考えているところでございます。

それから建築許可のような許認可のように、今でも状況に応じて移譲が可能であるもの、それから土地収用の特例になっていて、身近な自治体にどんどん移譲すればいいとは考えにくいような事業認可については現行の考え方が妥当ではないかと、現時点の考え方を示させていただきます。

これらの点につきましては議論があるだろうと思います。分権はある意味で別次元の論理で進められているもので、かみ合わないところもあるんですけども、計画論ですとか、都市計画の視点から見てどうなのか、率直にご意見を伺いたいと存じます。

それから次に参りまして6ページ、具体的論点と基本的考え方の2つ目の固まりで、国の関与のあり方の見直しについてでございます。資料2の6ページで、ここでは大都市、あるいは国の利害に重大な関係というこれまでの国の関与のメルクマールのうち、これまで委員のご指摘にも大都市圏域の広域調整がなお必要性が高いのではないかと問題提

起がございましたけれども、それはもっともございまして、この関与を何か全部なくしていくということではなくて、むしろ関与の形態を見直していきたいと考えております。これまでは個別計画段階で逐一詳細な協議を行ってきたわけでございますけれども、こういう関与形態からは大都市部については撤退していく方向で考えたいと考えております。

下に注釈をつけておりますけれども、国としての大都市圏の広域調整の観点、なるべく記述化をして方針として明示すべきだと考えておりますけれども、その担保手段は同意付き協議がなくなった場合にはないということになります。法制上の措置というよりも運用上の問題かもしれませんが、例えば指示・代行というものは事後関与がこういった場合に振りかざせるとも思えませんので、一方でその利害に国の立場で何も物が言えないのかと、むしろ不同意とか拒否権といった強制によらない前提でやりましたが、国の意見を表明することは考えていいのではないかと、あるいは国の政策の直接的な実現手段という性格がある場合には、国の提案といったようなことがあってもいいのではないかと、問題提起をさせていただいております。

次にその裏側でございますけれども、7ページ、国が示す基準と方針の考え方を掲げさせていただいております。これは、これまで都市計画基準などのような形で都市計画の内容を規律する、これは一種の国の関与の形態だったと思えるんですけれども、こういったものの中に以下のようなものを追加する必要があるのではないかと考えております。

1つは、今回の検討の大命題でございますけれども、持続可能な集約型の都市構造化を目指していくという基本的な方針、それから先ほどの大都市圏の話がございましたけれども、個別の関与から撤退することに変えました調整の方針、最後に今後の都市計画はどんどん新規にべたべた決定していくというよりも、的確に見直し、変更を進めていくことが必要だというような管理段階に入ってきているという認識から、都市計画の例えば見直しの基準、これまでは決定の基準というものがございましたけれども、むしろ見直しの基準、あるいは結節点など複合的な施設概念を今後検討する上で、公物管理法がないような施設の維持管理をどう考えるかという管理段階の基準、こういったようなものを考えていくことになるのではないかと。この点につきましては、実はこういう抽象的な書き方で終わるわけではございませんで、今回で終わりというよりも、次回以降の議論に大いにかかわりますので、ここではこういうふうに掲げさせていただきまして、具体案としてはその段階でお示しをしていきたいと考えております。

それから最後に7ページの下半分、法律と条例の関係について簡単に触れさせていただ

いております。法定の規制内容という形で制度が国によって提供されていることにつきまして、法律と条例の関係について、先ほどご説明したとおりでございますけれども、公平性・平等性等の観点から、ベースは法律で全国共通のものと定められていて、これを地域でモディファイすることができるという体系は合理性があるのではないかとこの考え方を示させていただきます。

それで、以上が本日お話ししたい内容でございますけれども、前回ご説明いたしましたように、次回の内容の予告編を最後にご説明いたします。これが8ページでございます。今回は本日の議論の延長線上、続きになる部分もございますけれども、都市計画の今後のあり方を考える上で、先ほど申しましたように新規決定をどんどんしていくというイメージよりは、見直す、あるいは変更するという要素が大きくなるのではないかと、都市計画のメンテナンスを考えていかなければならないのではないかとこの議論の固まりを考えております。

左側のマスタープランでございますが、これは今回の議論との接点となると思っておりますけれども、これまでは決定の方針という位置づけで、大枠から細部、詳細化へといった関係が法律上も規定されておったわけです。こういった関係は、今回分権における都道府県と市町村の関係とパラレルになる部分もございます。言うならば、部分、あるいは要素等全体の関係をどのように組み立てて調整、コントロールしていくかという意味で共通する部分があると考えております。

マスタープランを論ずる上で都市計画の空間的単位である都市計画区域という考え方や設定について議論があると考えております。広域合併の結果、市町村の区域と都市計画区域のそごを来しているようなケースが多くあらわれておりますけれども、徐々には進んでいるような都市計画区域の再編、広域合併とは無関係かもしれませんが、ある地方などで再編されたと聞いておりますけれども、こういった例もありますが、一方で線引きと非線引きの合併の例などは、現行制度上は、これは全部線引きにするか、あるいは線引きをやめるということをしないう限り、同一の都市計画区域はできないと、こういった場合、直ちに都市計画区域を統合・再編できなくても、マスタープランレベルではもっと広域一体的な策定を考えられてよいのではないかと、これは運用で可能になるものではないかと考えております。

それから部分と全体ということでございますが、マスタープランをせっかく策定した以上、これが個別の都市計画を規律しなければ意味がないということでございますので、そ

ういった力をどう充実させていくのか、あるいは既定の方針にとどまらず、見直しの方針としても機能としてはどういうふうに扱われればいいのかという問題、これはマスタープラン、上のほうから、大枠からの部分を規律するという問題、逆にボトムアップで部分を起点としてマスタープランに反映させていくと、そのための調整の円滑化の問題と、これは検討していてなかなか突破口がない部分なんですけれども、法制的には実は図面ではなくて定性的・非即地的な記述でどこまで具体の都市計画、あるいは開発行為、こういったものを規律し得るのかという問題がありまして、すぐにできるかどうかわからないところもありますけれども、そういう規律が担保されるのであれば、例えばマスタープランレベルで広域調整しておけば、個別都市計画における調整をもっと軽くすることができると、こういった工夫ができる可能性もあるかなと考えております。

それから右側の都市計画の見直し変更でございますが、現状、データの収集、整備、分析を行う基礎調査、これをおおむね5年ごとに実施して、これに基づいて必要性が明らかになった場合には変更を行うということは、ある意味で法律上は義務的に書いてあるわけでございます。およそ一般原則、情勢適応の原則で変更義務があると考えられるとは言えますけれども、現実には計画の変更、こういった検討の結果や理由の開示はあまり行われていない状況にありますし、全体として決定権者の判断にゆだねられているのが実情でございます。今後、都市計画を的確にメンテナンスしていくということが重要であるという視点から、こうした調査等によるデータの効率的な収集・分析、長期にわたり実現していない施設事業に関する都市計画の定期的な見直しルールの確立が必要ではないかと考えまして、一定の法律的な位置づけも検討していきたいと考えております。

最後に、ちょっと口幅ったい「開かれた都市計画」という記述を一番下にしておりますけれども、これは運用面の充実に期待するものが大きいと思いますけれども、住民参加とその現実化、そのための情報の開示の充実、インターネットなどを活用したやりとりなど、新たな取り組み、提案の活性化といった問題と、それから別の切り口といたしまして、他の政策との相互乗り入れや連携の推進というような、こういう問題を都市計画の実効性を確保するための議論として提示させていただきたいと思います。

今回と次回とで、そういった意味では体制、あるいは手続的な議論が一わたりできるのではないかと思いますので、これで足らざるところ、あるいは継続して検討しなければいけない事項、こういうものも含めまして、一くくりにして議論を整理いたしまして、その上で地方公共団体等とも意見交換を行っていききたいと考えております。その先につきまし

ては、この小委員会でも都市計画基準のあり方みたいなものから土地利用計画の現状と問題点といった実態的な問題に踏み込んでいきたいと考えているところでございます。

なお、前回もお願いをいたしましたところでございますが、この予告編は本日ご議論いただくというよりは、次回の準備をしていきたいという趣旨でございますので、時間の関係から余裕がある場合にはこの場でコメントをいただくこととしたいと思っておりますけれども、基本的には次回に向けて別途意見をお寄せいただければと思います。

説明は以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明に対してご意見、ご質問がありましたら、どなたからでも結構ですので、ご発言をお願いいたします。

【A委員】 いろいろ盛りだくさんなので、全部にわたってというわけにはいきませんが、大まかな感想を申し上げたいと思います。

都市計画関連と申しますか、まちづくり関連と言ったほうがもうちょっと広がるかもしれませんが、その役割を市町村にできる範囲でできるだけ集中していくという方向は、今回に限ったことではなくて長年のトレンドでもありますので、そのこと自体は結構なことだと思います。

それで、従来から懸案であった計画決定権限で、まだ未措置であった部分を今回市町村にさらに移譲しようというところが特に評価できると思いますが、計画決定ではなくて個別の許認可、ここについては基本的に現状を変えないということのようです。5ページあたりですね。ただこれもやってできないことはないのではないか、現在、例えば特例市までとか何かそういうことになっている部分について、地方側からは市までという案が出ておりますが、例えばそういう方向でやってみる、どの部分かということは、これはまた細かく精査しなければならないかもしれませんが、基本的にできるところはやってみてもいいのではないかと。もちろんその場合に、町村はともかく、市でも現在の体制、能力の問題ということはあるかもしれませんが、そこはほかのいろいろなことと共通でありまして、市が今後力をつけていくことが必要だということはもちろんありますし、当面、自治体間の連携なり、あるいは県によるバックアップなりというような仕組みを考えれば、かなりの部分はカバーできるのではないかと、また、地方側でもそういう希望を表明している部分もあります。

それから、計画間調整、順序がちょっと逆になりましたが、これについては基本的に市

町村の都市計画決定について、原則、都道府県の同意が要するという、そのシステムがどんなものかなというところはあると思います。これも事柄によるわけですが、特に象徴的なのは、県の計画との適合性を確保するために同意が必要であるという言い方ですが、この言い方は、県権限の都市計画と市町村権限の都市計画との間に法的なヒエラルキーを当然の前提としてしまう、県の計画がまず優先するんだという発想があるわけですが、その原則そのものがどうなんだろうかと思います。ほかのところでもいろいろもう少しやわらかい柔軟な調整方法というものは提案されているわけで、ですから必要に応じて相互に提案をし合うとか、そんなような仕組みをうまく使っていくことで、今の原則そのものがやっぱりよくないのでそこは考え直すべきではないかという気がいたします。

最後は、関与のところで大都市部の関与の縮減ということを言っておられまして、この辺はガイドライン的な事前の基準なり考え方の提示でもって個別の同意に置きかえていくということは、今申しましたような私の考え方からしても大変いい方向ではないかと思っております。

差し当たり以上です。

【委員長】 どうもありがとうございました。何かございますか。

【事務局】 すいません、2点、不十分ではないかということでご指摘いただいたうち、これは考え方の問題ではないかと思えますけれども、許認可のところは確かに原則と例外ということであると、県がやるということにしておいて下に下げられるというのが今の仕組みで、やろうと思えば今もできると、させないようになっているわけではなくて、できるということで、ただ、そのばらつきがあるので、実は県によってかなり状況は違うようでもありますけれども、そういったもので個別的に移譲しているというのが今のスタイルでございまして、おそらく一律にやるということは地域の状況とか事務量みたいなものになったときに、なかなか大きいんじゃないかと、市と町村とで区分するというところで、それがいいのかどうかというところはよくわからないところもございまして、ただ、原則を例えば市町村にして、何か県もできるみたいなことならば、実は同じことなので、そこら辺はちょっとどういうことになるのかなとは思っています。ただ、今のところ市町村にした上で県に吸い上げるという仕組みはございませんので、そういうところはどうかかなと。これはむしろ全体の話なのかもしれませんが、ただ、結論は何かあまり変わらないのかなというところはちょっと思っておりまして、その意味で、今もできるのではないかと提示した考え方でございます。

それから、都道府県の計画と市町村の計画の適合みたいなことについては、確かに見ようによっては法律の規定がかなり厳しく書いてあって、場合によってはほんとうは県が絡んでいるんだから、そういうことはあり得ないのではないかと思いますけれども、そごがあれば都道府県の計画が優先するとまで書いてあるということなんです、逆に言うと、それは一体でやらなければいけないという法律の意思なのではと解釈して、必ずしもヒエラルキーというか、どっちが偉いとかということでもなくて、決めざるを得ないのでそういうふうになっているという整理の問題なのではないかなと思っています。

ただ、そういったところが、例えば先ほど申しましたけれども、市町村が何かやりたいということが無条件に封殺してしまうような話だとすれば、それはよろしくないと思いますし、そういったことにならないような、その規定がその根拠になっているかどうかはわからないところもありますけれども、ボトムアップみたいなことをより進めていくといったことを考えたときに、そういう規定のあり方みたいなものが議論になるということはあるかもしれないなと思っています。

【委員長】 よろしいですか。

【A委員】 一言ですが、先ほどの最初のご説明の中でもありましたが、現状で市町村が都市計画の権限、仕組みを十分活用しているだろうかという問題はあって、その感想は当局もお持ちなわけです。活用したくてもなかなか支障があってやりにくいというところもあるでしょう。しかし市町村がそもそもやる気がないといえますか、やろうという気さえないというところがあるとしたら、やっぱりそこは少し尻をたたいてでもやらせてみる、そういう全体の仕組みを一度つくってみるということが必要なのではないかと思えます。これは感想です。

【委員長】 ありがとうございます。

では、ほかにどなたかありますでしょうか。どうぞ。

【B委員】 2点述べたいと思うんですけれども、1つは広域的または都道府県決定とする都市計画、都道府県と市町村の関係につきまして、従来の広域的・根幹的という考え方を都道府県については今回はより厳格化していくということで、要するに、ただ単に広域的というだけで都道府県の計画決定権限を認めるという考え方は改めたいというご提案でありまして、私もそれは確かにそのとおりでなと思うわけです。一言で言いますと、従来は空間的な範囲とか広がり、それから行政庁の権限の広がり、これを一致してとらえてきたものを改めるという、単に空間的に広いからといって都道府県の権限にアプリオリ

に結びつけるという考え方を改めるということでして、非常に積極的な方向性を示していると思うんですが、その際に、であればなおのこと、おそらく調整の問題ということは常により大きな比重を占めてくることになるわけですし、その際の市町村間のいわば調整を都道府県が担わなければならないと、それから調整の仕組みを、やっぱりこれは従来にはないような仕組みというものを構想しなければならないのではないかと考えています。

その点との関連で言いますと、今日配付されたA3の資料の2の参考②の①、②、③、これは従来型の決定は②、③で、①は現行制度には存在しないということなんですけれども、基本的にこの枠組みが妥当するとしましても、今のようなケースを想定しますと、関係市町村の調整をむしろ主たる舞台として位置づけた上で、そこに都道府県が調整役として関与をしていくといった従来とはかなり性格の異なる仕組みというものを考えていかなければならないのではないかと考えています。この点が第1点です。

それから第2点は、これはまず質問からなんですけれども、今日の資料の2の5ページと6ページの、先ほど小早川先生がご指摘された5ページの大きな丸の一番目の丸の②、都道府県と同意を要する協議、これを基本的に維持するという、これはこの部分と、それから大都市についてそれを基本的には廃止するという部分の関係なんですけど、多少私はわかりにくかったものですから、後でまずご説明いただきたいんですが、つまり大都市は別だというご理解なのかどうか、そういう趣旨なのかどうかを教えてくださいたいと思います。

その上で、仮に大都市部のように、こういった事前協議をすべて基本的に廃止して、事後の関与、つまり指示・代行に、さらにはそれにプラスして国の側が意見を表明するという制度に組みかえるとした場合、それ自体は事前関与から事後関与へという形で分権化の方向に合致していると思っております、私も基本的には賛成なのですが、その場合、しかし、いわゆる指示・代行という従来型の監督制度だけでイメージしてよろしいのかどうかという問題があるかと思っております。おそらくこれは、いわゆる国地方係争処理委員会の管轄にも入ってくるんだろうと思っておりますが、そうしますと、それはそういった意味での争訟制度にかかわってまいりますし、さらに通常の都市計画以外の分野における国地方係争処理と同じように考えていいのかどうか、都市計画に固有の係争処理のあり方をあわせて考えなければならないのではないかと、場合によってはその中に住民なども関与させるような争訟処理のあり方というものも構想する必要はないだろうかという点が第1点です。

それからもう1つは、こういう形で事前協議などを、事前関与を廃止した場合、大都市

については市がかなり自由度を持って決定できるわけですが、現行の例えば容積率に関する法律規定、建築基準法など、そういったものを前提にした場合、私の理解だと、例えば容積率の第1種低層住居専用地域なんかは非常に選択幅が広い、あるいは広過ぎると思うんです。例えば10分の20ぐらいまで認めちゃうというような規定になっているわけですし、そうすると、要するに用途地域の指定と実際にそこで形成される町並みが必ずしも理想どおりにいかないという現状にもなっているのではないかと思うわけですし、そういうことを考えると、法律で事前明示するような選択肢はむしろ従来よりは狭く限定して、そうしたケースについては都道府県の関与なしに自由に決められると。逆にそれを破るような例外をする場合は、何か特別の手段を設ける、国が関与するのであれば、それについては事前の関与を認めるとか、あるいはそれがやっぱり分権の理念に反するのであれば、むしろ地方自治体の条例事項を従来よりは広くしていくとか、あるいは都市計画審議会における議決を特別多数にしていくとか、そういった手段の段階づけみたいなことを考える必要があるのではないかと思います。

それから最後にもう1つだけ伺いたいのは、この大都市部という場合は、どういう大都市を想定しているのかです。例えば私が住んでいる札幌市というのは、この場合の大都市に入るのかどうか、その点を簡単に伺いたいです。

以上です。

【委員長】 幾つかご質問もありましたけれども。

【事務局】 まず、関与で国の関与と県の関与と比較してまいりますと、実はいずれも同意付き協議ということではあるんですけれども、県は都市計画決定主体なので、市との関係では同じ都市計画を決め合う主体なので、ここは原則とにかく同意付き協議ということで一体性を確保しているのに対して、国は都市計画を、まれに決められるという規定はありますけれども、基本的には決定主体ではありませんので、それは外部の主体との調整ということで、ちょっとパラレルにはなっていませんで、もともと国の関与は特別なものしか認めないという今の状態になっているわけでございます。したがって、大都市部のところについては、要はそういう意味での国の関与、今でも限定されているものをさらに絞るという話であるのと、それから6ページの②に書いてある「原則として都道府県と同意を要する協議により」というところは、市町村とその都道府県との同意付き協議の話を言っておりまして、ちょっと別のことでございますので、よろしくお願ひしたいと思います。

それから、例えば係争処理みたいなことを考えていくべきではないかというところは1

つの議論だと思うんですが、要はどちらかという今はそういったルートを避けてというか、むしろ県が決めるというような形で、とにかく決められるようにするという立場に今、立っているのに対して、どちらかという水平調整にゆだねれば、決められないということはないようにそういうものを措置するかどうかと、そういったことだろうと思うので、多分そこは今ご指摘のあった①のほうにするのかどうかと、そこのセットの議論だと思っておりますので、我々としては、それはなかなか調整の時間、コスト、あるいはそういったものが問題になるケースも多くて、結局、現行制度のほうがすぐれているんじゃないかなと今のところ考えているということでございます。

それから、用途地域のメニューの話についてご意見がありまして、それは最初の部分でもちょっと申し上げたつもりではあったんですが、用途地域という世界で見れば確かにそういう面も指摘としてもあるのかもしれないし、あるいは用途地域も、実はいろいろ、自由度を高めるということだけではないかもしれませんが、メニューを増やしてきているという形で今に至っているわけなんですけれども、結局何を当てはめるのかというところは、地方の判断ということで選択していただいた上で、さらにそれをカスタマイズするというところまで見たならば、現状のシステム自体が何か窮屈なというか、そういったものとは必ずしも言えないのではないかなと思っております。

それから大都市部については、現在の3大都市圏に加えて政令指定都市、そういうところは入っております。政令指定都市は、ただ用途地域についていえば、今でも政令市は市が決定するというふうになっておりますので、そこは現在でも札幌市が決定しているということでございます。

【委員長】 よろしいですか。

【B委員】 はい、結構です。

【委員長】 今、用途地域の関係の話はちょっと解釈が違ったような気がしなくもなかったんですけども、むしろ今の選択肢の幅が広過ぎるという意味でおっしゃったんですよね。

【B委員】 はい。

【委員長】 どっちかという、きつくないという言い方をされた、ちょっと何か違うふうな感じが。

【事務局】 だから、選択肢が広いということは自由度が高いわけですから、ある意味で分権的な方向なわけですね。それを狭くしちゃうということと、ただ、やっぱり千差万

別のいろいろな状況があつて、モディファイするという制度が加えられているということとはちょっと判断の方向が違うのかなということで申し上げたということなんですけれども。

【B委員】　　ですから、私の先ほどの用途地域の発言は、分権を手放しで広げていくという議論では確かにないということは、そういう一面ではそうなんですけど、ただ、分権の問題を考える際は、例えば議会の役割をどう高めるとか、あるいは住民参加の問題とか、そういう問題がございますので、要するに国との関係では多少選択の幅が広がっても、しかし実際にそれを広げ、原則に対する例外を設けて広げようとする際には一定の手続を経ることによって分権がむしろ拡充するといいますか、そういう理解でして、必ずしも分権の趣旨には反しないのではないかと実は思っていますので、それで、同時に都市計画としてすぐれた町並みをつくっていくような最善の方法は何かということを見ると、ある程度そういう仕組みも工夫していくべきではないかと思っているということです。

【委員長】　　ありがとうございます。ほかに。どうぞ。

【C委員】　　違う観点から。今日の3ページ目のところに具体的論点ということで、広域性の概念の見直しということが非常に大きな項目であろうと思います。広域性ということとを語るときに、今回この検討会の基調に流れるのが持続可能な集約型都市構造、これは共通のベースとしてあるという前提に立ちますと、集約したときに、周りにいわゆる自然環境、農地とか、さまざまないわゆる緑地系の土地利用、それは必ずしも今まで都市計画的に的確に十分な、行き届いてもないという、都市計画区域の線引きも含めて、空地系の都市計画に関して、今回の見直しがどういう形で貢献し得るかという目線を持たなければいけないと思うんです。

そういう意味で、ここに書いてある緑地系の考えが非常に旧来の都市計画に足を引っ張られていまして、先を見ていないと思うんです。見直しですから、やはり先を見なければいけない。縮退の時代、どんなふうな都市計画で緑地というものをきちっと担保していくかという目線が1つ必要だと思うんです。

そこで一番問題になるのは、私はこういう検討会は初めてでございますので、分権ということが非常に大きな課題になっているわけですが、おそらく分権というものの前提には、そこに市民がいて、責任能力のある市民がいて、その市民がみずからの意思で判断をして、自分のまちをきちんとやっていくということが前提だと思うんです。だから分権しましょうと。ところが緑地の場合は、そこを担う市民がいないわけです。これが大問題、そのの

認識をしっかりと一度確認させていただきたい。つまり日本の都市は、ちょっと地方に行きますと、1つの県庁所在地のようなところは栄えていますけれども、車で10分、20分行けば、担い手がない、特に里山とか、高齢化が進んで、だれがここを守っていくという、農業人口の高齢化率を見てもわかりますように、市民がいない場所、そういうところで一体分権というものをどういうふうに、市民がいるという前提かどうか、私は勝手に、申しわけございません、浅はかな理解かもしれませんが、市民がいないところのいわゆる責任というものをどんなふうに分権の中で全うするかという大きな課題が横たわっていると思います。

ここからが本論なのですが、私は緑地系でございますので、ここに見直しということで今、面積で切ってある緑地系のいろいろな公園とか、いろいろございますね。これを市町村ということなのですが、今、公園の考え、これは今までの古い考え方の公園でございます、今、大きく違ってきているわけです。例えば里山なんかをどうするかと、全国で大変なことです。トップバッターは鎌倉で広町、これは50ヘクタールですね。都市林という概念が出てきました。里山ということで見ますと、もう100ヘクタールなんていうのは小さいもので、200、300、1,000、幾らでもあります。そういうものをどんなふうにするか。これは流域系の問題とも関係しまして、水資源をどうするかとか、あるいは水循環をどうするかとか、国土の防災をどうするかとか、ひいてはそういう極めて根幹的な土地利用にもかかわってまいります。

ですから、ここで10ヘクタール以上ということだと、10ヘクタールというところの小さな公園だなど思うんですけれども、以上ということなので、青天井でどこまで行くかよくわからないんですけれども、そのあたりが、じゃあ、10以上、100、200、300、あるいは1,000ぐらい普通ですから、そういうものをここで、おそらく市町村は責任として不可能ではないかと思えます。それはやはり地域を越えて連擔している環境でございますから、ここはもう少し、縮退の時代ということを考えて、冷静な、もう少し日本の現状、これからを見て、担い手のいないそういったものを都市計画的にどんなふうに担保していくか、それは都市の方が来て手伝ってもらわなくちゃいけないわけです。市民がいないわけですから。ですから都市と農村の循環ということを考えたときに、どんなふうに広域性の概念を立て直すかということ、制度とも絡めて、安易な近視眼的な見方で判断をするということは、もう少し議論を尽くしていただきたいというのが私の申し上げたいことでございます。

【委員長】 ありがとうございます。何かございますか。

【事務局】 緑地・空地系の議論はまたじっくりとしたいと思っているんですけども、今のご指摘のあったのは、そういうことを見る視点としては、身近なという視点だけじゃなくて、もうちょっと広域的な視点があったり、あるいは存在がむしろサイズがかなり実は思っている以上に大きくて、そういったものをすべて市町村というサイズが合わないんじゃないかと、そういうご意見と伺って。

【C委員】 サイズの問題と、要するに分権で権限を移譲されたとしても、その担い手がない、あるいは財政的に力がない、そういうときに、同じ分権の対象になるものでも違うんじゃないかという単純な疑問でございます。両方です。

【事務局】 物として見た場合に、緑の問題というのは、分権したことによってより守られなくなるということであれば、これは大問題だと思います。それで、ただ、ここで言っている都市計画決定権限ということであれば、要は全部一固まりの緑地と見るのか、これは、だからむしろ空地系のネットワーク論ですとか、それから系統論というのはまた別途マスタープランみたいなところでも議論ができればと思うんですけども、結局は即地的にその部分についてどのような施設決定をしたり、あるいは地域性の緑地を決めましょうかということなものですから、それが全体の固まりが大きい小さいかということとリンクする必要は必ずしもないのではないかとということでここでは申し上げていると。

ただ、実はそれはそれでちょっと自信がない部分もあって、先ほどご説明しませんでしたけれども、一番下の米印のように区域が一の市町村の内外にわたってしまって、しかも1つの市町村内で完結しないようなもの、これは例えば緑地のようなもの、地域性緑地とか、そういったものがあるのかなという気もしますし、具体的にもうちょっと考えなければいけないと思うんですけども、そういった一体的に決定すべき都市計画の扱いとか、そういったものについて少し配慮しなくてよいのかどうかというところは少し留保というか、論点として挙げさせていただいていると、そういう状態でございます。

【C委員】 すいません、最後に一言だけ。ちょっと今のお話はかなり認識に大きなずれがあると思います。それで、3ページのところに、例えばハで、環境保全を図るための特殊で厳しい規制、これはもちろん歴風、近緑、そうですね、私がお話しているのは、特殊で厳しくなくても、国土の基盤を守るための広域的なものというもの、都市計画で担わなければいけない部分がたくさんあるわけです。ですから、特殊で厳しいという、これはその1つであって、そうじゃなくて、普遍的な広域的に、今申し上げたような

縮退の時代の根幹となる都市計画の非常に大きな要因がここに含まれていると。ですから、私が申し上げたものはイ、ロ、ハの中に含まれていません。別に厳しくなくてもいいわけです。人が住んでいただいて、それで緩やかな規制でも構わないわけで、それがそういったものこそ、むしろコンパクトないわゆる集約型の都市計画のいわば切り札になると、肝心の切り札がこの中に例示されていないということを私は申し上げておきたいと思いません。

【事務局】 なかなか正面からの答えにならないかもしれませんが、要は参考の2の部分で②と③との比較を申し上げたときに、結局、市町村決定か都道府県決定かということは、調整の範囲で見れば、実はいずれも県の視点が入るので、結局その意味でのサイズの違いは実はないという面もあって、ただ、じゃあ、全部2でいいんだろうと言われると、やっぱりそれではうまくいかない場合があるので、③というものは残ると、そういったようなところで少し考えて、今回、公園、緑地、広場、こういったようなものについては②のような決定調整スタイルでもいけるのではないかと、広域的な観点というものは県との同意付き協議ということで行えるのではないかと、こういったようなことで、何か広域性を無にするとか、無視するということが提案させていただいているというわけではないと思っております。

【委員長】 よろしいですか。

【C委員】 何かすれ違っているばかりなので。

【D委員】 今の話というのは、実はまちづくりを自己決定して地域住民が行っていくという地域住民がいない地域だけの問題ではなくて、いても問題がありまして、例えば公園の10ヘクタールとか区画整理の50ヘクタールで区別していくということが、その面積の広さ感覚が、大都市とそうでない地域とはまた広さ感覚が違うんだと思うんです。だから、これは全国一律には考えられないということが1点あります。例えば公園と風致地区の組み合わせとか、いろいろな組み合わせがあって、大都市地域においても水と緑のネットワークを区市町村の地域を越えて形成していくというのが現在の都市計画の流れなわけですけども、そういう観点からいうと、むしろ大都市で住民がそこに何百万人住んでいる地域であっても言えることでして、これは広域的に水と緑のネットワークを形成していくということを国家とか、あるいは大都市が責任を持って考えていかなければならないということなんだと思います。ですから、あくまでも私たちは都市計画というものを地域住民が自己決定して行っていくべきことと、国家とか大都市が責任を持って、もちろん大

都市でなくても住民とも調整しながら、代議制の民主主義の制度のもとで政策を実行していくべきことと、2通りあるということは前提にして都市計画を考えなければいけないということで、住民がいるところといないところと両方について言えることではないかと私は思います。

すいません、続けてもっと意見がありますけれども、いいですか。

【委員長】 どうぞ。

【D委員】 関連しているんですけども、そもそも分権というのは私は地域の実情に合って政策を実行できるようにすることであって、全国一律に行う分権化ということは、やってもいい場合もあるんですけども、そもそも分権化を行うのは全国一律で行うということはかなり問題がありまして、そもそも論でいうと、都市の形態とか地域自治の形態自体が多様であると、あるいは都市の実態が多様であるというところから出発しないと、全国一律で、ただ権限を分けていけばいいという、それが分権化だという発想でいくとうまくいかないということを言いたいんですけども、今日の具体的な資料にある都道府県との関係を区分する広域性概念の見直しという点でいうと、今言ったように広域性というのはかなりその地域によって何が広域であるかということは違うという前提に立つべきだと思います。

具体的に私のフィールドの東京について言いますと、東京では東京都の中で23区が基礎自治体として既に制度が変わっております。言ってみれば、神奈川県から横浜市に分権するという議論と全く同列に論じられないわけです。なぜか。東京都の場合、横浜市の鶴見区とか栄区が既に自治体として議会を持って、自治権を持って都市計画をやっているというふうに考えないといけないので、だから、この3ページの議論を、横浜市とか大阪市をどうするというところでいうと何の問題がなくても、東京都でこれを区に移しますと言っちゃうと、ここには区と書いていないからいいんですけども、そうすると、かなりの混乱が生じるということが今の緑の問題と同じような問題が生じます。例えば東京都では、都市づくりビジョンではセンターコアの再生ゾーンというものを中央部、東部、北部、西部なんて分けているんですけども、これはもう十数の自治体にまたがっているものなんです。その中でさらに個別で見ると、例えば新宿副都心なんていうのは新宿区と渋谷区と両方に、副都心といたって両区にまたがっています。錦糸町、亀戸の副都心というのは墨田区と江東区にまたがって、駅一つとっても新宿駅というのは新宿区と渋谷区にまたがっています。東京駅といっても千代田区と中央区にまたがっています。ですからちょっと

具体的に考えても、この議論は、要するに既に細分化された、人口はそれぞれ大きいんですけれども、面積的には細分化された自治体がある場所とそうではない政令市とは、同列にはこのページの議論というのはいかならないと思います。

さらに具体的に言うと、公園もそうですけれども、例えば分権委員会で同意権廃止の項目がありましたけれども、これに参考資料の1だと東京都以外の道府県でも問題ありと回答しているところが多いようですけれども、例えばこれは道路でいうと甲州街道に沿って各区、市が、渋谷区からずっと調布とか府中まで、世田谷区を通過して、世田谷区でいうと補助54号線だったと思いますけれども、あと調布もそれぞれ、府中も都市計画名称がついています。甲州街道に沿ってそれぞれ区道、市道を計画していると、あるいは実現しているというところがあって、今、部分的にまだ開通していないというところがありますけれども、こういったものを同意権を廃止してしまうということはやはりできないだろうと思いますけれども、そういう問題があるということ、それから景観的にいっても、景観もやはり公園と、緑と同じでネットワークですから、皇居から見た景観というのは千代田区から中央区ということで考えなければならぬので、これまた市町村におろせばうまくいくという話には一概にはならないので、やはり都市の多様性を認めるということから、あるいはそれに配慮しながら考えていかなければならないんじゃないか、これが1点です。

それからもう1つ、その多様性であえて東京のことを言わせてもらおうと、例えば都心区の場合は、千代田区は夜間人口は4万人ですけれども、昼間人口は85万人いるわけです。そういう場合に、すべての代議制度による政治的な決定権限というのは夜間住民だけが参画しているという状態があります。そういう場合にすべてを夜間住民だけにゆだねていいのかというと、これはやっぱり国家的見地とか大都市的な首都機能の見地とかによる政策決定に配慮した制度にしておかなければならないと思います。

これが1点、それからもう1つ、さらに一歩進んで言うと、私は現在の制度でも都道府県と区市町村との決定権限について見直すべき状況の変化があったということが東京の場合にあります。1つは都市再生法です。私は都市再生法は特別法なんだから、都市計画法に優先されるんだろうと思っていたら、そうではなくて、例えば都市再生特別法の緊急整備地域、あるいは特区を決めたところに対して、後から地区計画を決めたとします。これは決定権者が違うわけです。そうしますと混乱が生じまして、私が現にまちづくり協議会で現地でやっている事例で言いますと、既に165メートルのビル計画がすべてのバリアをクリアして進行中の同じ地区において、特区とは違って非常に広い地区計画が決まって

いるので、特区は小さくて、それをカバーする形で地区計画が決まっています、地区計画で高さを100メートルに制限しているという地域が具体的に、こういう例が実はほかにもたくさんあるんですけれども、そうしますと、都市再生法の法律の趣旨というのは全くそこでは完結されないということに、それから景観上も非常に問題が出てくるというような具体的事例がいろいろとあります。

これが1点、それからもう1つ、都市再生法と離れて、特定街区とか再開発促進区について、全国一律で一定の面積以下については基礎自治体に権限を移譲するという改革をやったことがあります。これは私は一貫して、これをやると、東京なんかはうまくいかないということで、つまり細分化されて23区が自治権を持っている場合にはこれはうまくいかないということと、これは当然、だれでも予想がつくことですが、私が高齢福祉部長をやっている間になぜか突然改正されちゃったんですけれども、案の定、うまくいっていません。特定街区は東京の場合、敷地が1.0ヘクタール以下、敷地で決まっているわけです。敷地が1.0ヘクタール以下だと小規模だと見なして、区に決定権が行っています。再開発促進区は敷地が3.0ヘクタール以下だと、区に決定権限が移っています。この結果どうなったかということ、特定街区について言うと、一応、仮に100メートル以上が超高層ビルだとすると、28棟中16棟が1.0ヘクタール以下の特定街区でなされているという結果になっていて、つまり非常に狭いから周辺ほかの自治体に影響がないだろうと思ってそうしたものが、実際には半分以上がほかの自治体にも影響があるようなものが建っているという結果になっています。再開発促進区でも3.0ヘクタール以下に18棟建っているんですけれども、そのうち14棟が100メートル以上でして、東京みたいな面積的に小さな自治体でいうと、周辺区との調整を要するという建築物が建つという結果になっているので、これは私は再検討したほうがいいんじゃないかと思います。

以上を総じて、要するに分権化ということは全国一律に進めちゃいけないので、都市の多様性を認めた上で議論をするべきだと私は思います。

【委員長】 ありがとうございます。よろしいですか。何かあれば。

【事務局】 今、ご指摘がいろいろございまして、特に東京都の特別区と東京都の扱いというのは、我々も特別区は特別区で市じゃないということは厳然としてあって、ただ、一方、基礎自治体ということで市町村の並びというところもあると、そこは特別区という制度自体が特殊性をあらわしているんだろーと思いますから、そういうところはちゃんと判断の前提としなきゃいけないと、ただ、そこをどうしたらいいのかというところまでま

だわからないところがありますので、もうちょっとよく考えていきたいと思います。

あと都市再生法と都市計画法の関係ですとか、そこら辺、確かにそういう話も、条文上、地区計画の規定が都市再生法の特区内で排除されていないということでそういったことが出てくるんだろうと思いますけれども、一応、都と区の関係でいえば、都が全く関与しないで区が勝手に決められるものであれば、そうなるんですけれども、いずれも都が関与して決められるというところで、調整されるということになっているのではないかなというのと、とりあえず制度的なお答えになるのではないかなと思っております。

【委員長】 それではどうぞ。

【E委員】 今の議論とも関連しつつ申し上げたいと思うんですけれども、まず、分権化に関しましては、D委員がおっしゃったとおりなんですけれども、特に東京都は都区制度という問題があって、あそこが従来の分権化の議論の中でずっとタブー視されているというか、東京都に手が出さないということが基本的にあって、それは何かからめ手でちゃんとやらないといけないんですね。23区も、だから結局のところ自治体としては何かでき損ないみたいな自治体になってしまっていて、結局、大都市事務があって、それで財政調整もやっているというようなところで、広域的にやるんだったらちゃんとそういう形でやらなければいかんし、だから、おそらく3大都市圏の中でも東京都都区制度というのはもう1つ別格としてあって、何ていうか、従来型のやり方を少し変えていくということが多分求められているので、そういう点では非常に積み残されたままで、多分今度も積み残していくんだろうなというんだけれども、だけど、ほんとうにそれで済むかなということがあって、このあたりは都市局的なアプローチで、できる部分については変化球を投げていくということは問題意識として絶対持つておく必要があるだろうと思います。

それから分権化の議論の第2の問題点は、何か純粹制度論でいっているものですからよくないんです。私ももっと経済の勉強をしておけばよかったなと思うんですけれども、やっぱり経済の観点が入っていないと、産業政策とか、それでもってやっているものだから、何か基礎的自治体だったらいろいろな自治権があつてとか何とかという話になっちゃうので、でもって、それで何をやるかということが大事なので、自己目的化して議論がされてきたというところが大変大きな問題だろうと思っているので、多分、よくわからないけれども、地域主権とかと言っているときに、どんなふう議論になるか知りませんが、多分、担当の所管の官庁をかえてちゃんとやったほうがいいですよ。だなんておるわけでありまして。それは分権化の議論です。

都市計画の話に戻しますと、都市計画の議論というのは、私はずっと見ておきまして、制度論なのかそうじゃないのかというところが何だかよくわからない領域だなと思ってずっと議論を拝聴しておるんですけども、そういう意味では、悪い意味での制度論は気にせずやめて、前向きに将来的な形で考えていくということが大事だろうと思います。

それで、まず質問から入りたいんですけども、6ページで大都市部における国の関与の議論でございますけれども、これは、だからこういう議論をもっと勉強会レベルでいいと思うので、大胆なアイデアをもっと詰めた形で議論を進めていかれるといいんじゃないかなと思っておりますが、同意付き協議をもっと事前のところに戻して、前倒しにしていくなという話なんだろうと思いますけれども、その方向性は1つあり得る方向であるとは思っています。そのときに、まず国の利害に重大な関係があるものに限定というところでは、これは典型例として何を考えていくのかということが白地でお聞きしたいなということが1つあります。

それから、国の意見を表明・提案するとか、イニシアチブを発揮するとかということも書いてあるんですけども、これはどういうふうに住組みに落としていくのか、運用というのは逃げてるようにしか聞こえないので、運用でもいいんですけども、じゃあ、どううふうに運用するのかという全体像、実現するかどうかは別として、運用レベルに落とした上で国の意向を反映するような、ひいては国民の利益になるような、そういう仕組みというものを出せるときに出来るように、何か弾を仕込んでおかないとあれじゃないかなと思うので、そのあたりはぜひ伺いたいと思っております。

それから、あと分権との関係でいうと、実際には自治事務化して、いろいろなものを一括法で自治事務化はしたんですけども、自治事務化は、一応あれをやった時点では、平成12年でしたかの時点では説明の変化ということだったわけです。ところが都市計画領域だけはちゃんと権限移譲もなさってということで、人身御供というか何というか、先行事例というか、そういう形で分権化が進んできたところだったんですけども、どうも何でそんなに分権、分権と言うのと私が都市局の方に伺うと、にやにや笑って、いや、空気だからとかという話があって、抵抗し切れなくてみたいな話なんだけれども、だからほんとうは何でそんなふうになっているのかよくわかりませんが、仮にそういうトレンドでずっと分権化を徹底していくということだとしますと、もう1つの切り口は、都市計画法の適用範囲を縮減するという事はあるかなと思ったりして、つまり別法で別次元の法制度をセットしていくということも一方であるのかなと思って、それは変化球みたいところ

でちょっと考えているということでもあります。それが1つです。これは一番大事なので、もっともっと深めていただきたいと思います。

私が少し幾つか気になっているのは、例えば3ページなんですけれども、3ページで広域性概念を見直すという、広域性のところを都道府県決定について広域的かつ根幹的にするということがいいんですが、例えば②のイのところ、国設置の施設など国家的政策の直接的実施手段云々ということで、国道、1級河川と挙がっているんですが、よくわからないのは、そうはいつても、何で国道は、国道みたいなものは別に国際的な話と何の関係もありませんから、変な話、国家的なのかなということちょっとあって、一度、道路局の人と話しているときに、国家的利益のあるところに国道をつくるという話があったけれども、しょせんは国土の中でつなげているだけの話ですから、別にそれこそ自治体レベルでできるような話なんじゃないかとも思っていて、そこは、例として、モデルとしてはちょっと厳しいかなと思っていて、他方、河川も、これも1級河川についてかなり国の権限が強い法制度になっていて、河川の場合には、これもだから流域ということ、広域性ということ、やっぱりブロック化はできるんだけど、ほんとうにそれでいいかという、一方ではほかの法制度なんかも見えますと、国というか、中央の、中央省庁が持っている知見という問題があって、つまり技術力とか、それから専門性ということなんですけれども、それがほんとうに地方ベースであるかという、人材と言ってもいいかもしれませんが、そうするとそれはかなり地方じゃなかなか難しく、やっぱり国じゃないとできないということがいろいろあって、河川なんかは技術者がだんだん減ってくるということになると、国でそこから派遣するしかない、あるいは地方支部部局ベースで行くしかないみたいな議論が一方であり、砂防なんかはそんなところがどうもあるようなんですけれども、そういうこととか技術力みたいなことを考えると、なかなか広域的にできるから地方でいいかという、そうでもないだろうということで、踏みとどまれる要素はなおあるのかなと思います。

じゃあ、都市計画はどうなのかということはいくつもわからなくて、中央省庁のそういう技術的な知見みたいなものはやっぱり中央に集中しているんですかというあたりはよくわからないなと思っていて、他方、港湾なんていうものはほんとうに国際的な拠点なのに、こんなものは全部自治体でいいですよと、下手すれば市町村がやっていますということで、とんでもない話で、それは1級河川とか国道が国の施設なら、港湾自体はほんとうに国家に直轄にしなきゃいかんと思いますけれども、そのあたりが何か妙にちぐはぐだなと思っ

ております。

それからもう1点だけ申し上げたいのは、7ページに行きまして、まちづくり条例の話が出ておるんですけれども、だから自治体が、実は国もそうだと思うんですが、与えられている法律上の権限をきちんと使いこなせていないということは甚だ深刻な状況が個別にはあるということは、共通認識としてむしろあるんだと思うんです。参考資料でたしか湯河原のケースがあって、これは自治体も頑張っただけでその気になればできますよというご紹介だったんですけれども、全然だめだった事例というものを挙げたほうがよくて、それは某市の事例なんですよね。これは自分の本でもちょっと書いたんですけれども、別に何かちゃんと都市計画法等にのっとして、ちゃんと特別用途地区を設定して、条例をつかって、権限規制をすればいいのに、それらに別に独自条例をつかって行政指導みたいなことを延々と繰り返して、しかも命令だといって命令を出したけれども、罰則がついていなくて、相手が言うことを聞かなかったものですから、しょうがないから何か裁判所に訴えたら最高裁まで争っちゃって、最高裁まで争ったら法律上の争訟じゃないと言われてしまって、これは司法権の範囲を不当に狭める最高裁判決でございまして、憲法76条1項に違反する最高裁判決だと私は思っているんですけれども、そんなしょうもない判決がくっついてきて、そのあげくに、じゃあ、その判決が出た後にちゃんと条例をつくったかというのと、それも延々何か審議会で審議してつくらなくて、それでもういよいよだめだという話になって、ようやく条例をつくるんですけれども、それは急転直下すぐできたのはいいんですけども、そのころには、パチンコ店のケースだったんですけれども、進出しようと思っていたパチンコ業者が全員もうちゃんと間に合っちゃいましたので、全部終わっちゃいましたというので何の意味もなかった法改正だったんですけれども。それでまた規制緩和するとかといって、ほんとうに自治体のいろいろな意味で、それから権限を発動するとか、審議会みたいなものがいかにだめかとか、それから首長さんが決断がいかにできないかとか、調整がいかにできないかということの典型例で、最高裁判決で変なものまでくっついてきましたから、大変な国民にとって大損害でありまして、訴訟もやればいいというものじゃないという例の1つだと思いますけれども、というようなケースもあるので、そこは真摯に受けとめて、そういう前提でどういうふうな仕組みをつくるのかということ、やっぱりトレンドが変わるとおっしゃって、そういう認識が皆さんあるんでしょうから、そういう議論をやるということで、都市計画についても何となく議論が沈滞しているように聞こえるので、もうちょっとテンションを上げてというか、体温を上げていただいて議論を続

けたほうがいいんじゃないかなと思っております。

以上でございます。

【委員長】 ありがとうございます。かなり多くの点があったので、もしあれば。

【事務局】 ちょっと幅が広くて全部お答えできないんですけども、国の利害に重大な関係のあるというところは、今、いろいろとコメントがございましたけれども、例えばそういう国道みたいなものも国家的政策の直接的な実施手段なんだろうという意味で、ここではそれに当たると考えています。国道自体がどうなのかという議論はまたちょっと別の議論もあると思いますので、ここではいたしませんけれども、じゃあ、市町村かと言われると、そうでもないのかなと思います。

それから、何か都市計画法の適用場面を縮減するというところは、ちょっと違う意味でそういう問題意識がありまして、都市計画って無色透明なニュートラルな存在なので、いつも話をするとなんとなく総論的な抽象的な話になんとなく総論に流されていくという話がある中で、例えば都市再生法なんていうものは逆に特別法だったので、シャープに例えば制度が描けたというところもあると思うんです。そこの使い分けはあるので、ある意味では、おっしゃっているような意味で、都市計画法はちょっと鈍くて、個別法のむしろ目的が結構明確になっているようなものでシャープにしていくということは、これまでもあったし、これからもやっていくということなんじゃないかなと思います。

それから、まちづくり条例のことについてはなかなかコメントしにくいんですけども、そういうことがいいとか悪いということではなくて、いずれにしても法律の制度でできることが使っていただけるようになっていくということがまず一番かなということを取りあえず感想として申し上げます。すいません。

【委員長】 よろしいですか。どうぞ。

【F委員】 今日は分権の話ということで、全体的に分権ということはあちこちで進んでいますので、それ自体は当然とは思いますが、資料を拝見して、何か分権というわりには意外と分権のほうにあまり好意的でないとか、かなり慎重なスタンスのような印象も受けまして、何か今、いろいろお話を伺っていて、何となくそのあたりのスタンスとか、わかってきたような感じもします。いずれにしても、都市計画の領域で分権と云って、全部分権でできるわけではないことははっきりしているわけで、要するに都道府県なり国との権限の振り分け、要するにどこまでおろすのかという線引きが問題となったのは最初からわかっている話だと思うんです。そういうことを前提にして、もう

少し具体的に考えていく必要があるということだと思いますけれども、ただ、全体として、もうちょっと分権というものを出したほうが何かいろいろ受けはいいんじゃないかという感じがしますので、その点は申し上げておきます。

その上で、どこまでおろせて、どこがおろせないかというような話ですけれども、1つ思いましたのは、今回の改正のいわば目玉というか、エコ・コンパクトシティ、あるいは今日の表現ですと集約型、あの問題はやっぱりあると思うんです。ですから、今日の一番最初のご説明の中で、前回の議論を踏まえた上で、エコ・コンパクトシティの概念について、要するに特定のフィジカルな姿を押しつけるものではなくて、地域地域でさまざまな個別的な取り組みの積み重ねによって少しでも近づいていくと、こういう実践的な概念であると、ただ、こういう取り組みは任意ということではなくて、価値観は共有していく必要がある、これはやっぱりそうだと思うんです。こういう改正を出す以上は、基本的な枠組みなり価値観というものは共有していく必要があると思うんですけれども、さて、これをどのような形でするといえるときに、定着というか、するのかということはお聞きしておきたいことです。今日の資料の中で、7ページですか、例えば国が示す基準・方針としては云々という、新たに以下のようなものを考えるべきではないか、持続可能な集約型都市構造化という基本的な方針ということですから、これは改正して都市計画法の目的の中に入れるとか、そういうことをお考えなのかどうかということは確認しておきたいと思います。何らかの形で入れたほうがいいと思うし、そういう観点で、別なあれでいいますと、区域マスタープランですね、あれに関して基本的には現在の考え方を維持するというようなことも多分いいのだろうと思っています。

もう1つ、下におろせばいいという話ではないというのは、多分、今、出てきた中で緑の話とかということがありました。それからこの資料の中では3ページ目の②のハ、歴史的風土特別保存地区とか、これは確かにこれだけでは少し要件がきつ過ぎるという感じがありますけれども、要するにこれが示している発想というのは、地域のインセンティブなりではあまり期待できないような公益的な事柄については国なりがしっかりと考えていかなければいけませんよという話だと思いますので、要件的なところは検討の余地はあるにしても、考え方自体はそのとおりだろうと思っています。

以上のような点は多分、分権ということ語りながらも、なおおろし切れないところだろうと思うんですけれども、他方、最後に出てくる法律と条例の関係、これは、要するに基本的に今のままでよろしいという発想だと思うんですけれども、確かに全国でまちづく

り条例というものはたくさんあるわけで、やっぱり現在のいわゆる法律の先生の中ではなかなか従来対応できないということがあるとは聞いています。ここのところはもう一步踏み込んでもいいのではないかという感じはしています。

おそらく踏み込みにくいというのは、これもちらっと出ていますけれども、主権というか、所有権規制との関係だとは思うんですけれども、このあたりはいろいろ議論があり得るところですけれども、私は所有権規制に関してはもう少しというか、市町村なり基礎自治体の権限というような比較をしてみても、もう少しあっていいのではないかと思っております。

最後まで1点だけなんですけれども、分権ということを考えていく場合に、これもちょっと今日の話で多少出ましたが、住民参加なり、そういう問題というのはやっぱり避けて通れないとは思っています。今日は住民参加の話が議題ではありませんので、そこが出ないということはいいいんですけれども、住民参加を考える場合に、何というんだらう、ただ、これも住民参加すればいいのかという話はあると思うんです。これもヨーロッパレベルでも幾らでもというか、最近、ヨーロッパでも分権だし、あちこちで参加だとかが語られているわけなんですけれども、その際に特定の利害集団というか、だから向こうでいくと圧力団体の問題、ロビーイングの問題ですね。こういう話が参加の問題と裏腹の問題として必ず出てくるわけで、それを手続的にどのようにそういう弊害が出ないように考えていくかということは大きな問題だとは思っています。私個人的には手続の透明化ということが1つのキーワードになるのだらうとは思っていますけれども、今日の話ではないかもしれませんが、そういう点についても一言申し上げておきたいと思えます。

以上です。

【委員長】 どうもありがとうございます。何かございますでしょうか。

【事務局】 最初のご指摘のところ、もうちょっと分権的要素を出したほうがいいんじゃないかということについては、ちょっと宣伝下手というか、もともと一番最初に申し上げましたように、結構分権的でかなりやることをやっているという認識は持っておりまして、そういう意味で何か全然やっていないところで今後やらないと言っているわけではなくて、結構もうやっちゃっているんで、そこで何というか、それ以上にといいふうになると、今日のようないろいろなまたご議論が出てくると、そういう構造なんじゃないかと思えます。ただ、いつも、法律に書いてあって、それに基づいてというふうな組み立てをしていると、何となくいつもそれで中央集権的とか、そういう話になってしまうので、

そういう何か物の語り方とか、見方とか、見せ方ということをもっときちんとやらなければいけないのかなど。既にかなりそういう意味では分権的になっているというところのアピールをちゃんとしなければいけないのではないかと考える次第でございます。

それから、目的に集約的都市構造みたいなものを入れるかどうかということについては、ちょっとまだ例えば法制的にどう考えるのかということについて頭がつまって、今の法制局の方針だと、要はそれが訓示規定的に入るだけであればあまり意味がなくて、何か実態的な効果があるとか、あるいは我々の立場から見て、例えば法律に書くのは簡単なんですけれども、じゃあ、書いただけで、実はそれに応じた都市計画は何も変わりませんでしたという状態だったら、それは一体何なんだろうかと。だから、ここではどちらかという、何か決めて、それに応じて何か動くというような仕掛けができるかどうかということまで考えたときに、おっしゃったとおり、何か言うだけでは多分動かないだろうと、それから多分、法律に書いただけでも動かないだろうと、そのところをどういうふうにか動かしていくのかということが課題ではないかなと思っております。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。どうぞ。

【G委員】 政治哲学として分権か集権かというような議論をやることはこの場の役割ではないと思うんです。都市計画というフィールドにおいてどういう現状があって、何のために、どういう仕組みをとれば一番いいのかというような議論でなければいけない。例えば、既に人口縮退をしてきて、安全・安心だ、あるいはエコ・コンパクトだというようなまちづくりを目指そうとしているときに、それぞれの地域が自分のことを考えるのはもちろんいいことでありますけれども、その結果、競争的原理が生じて世の中がぐっとよくなるかという、縮退をしていく中で、その地域を越えて意思決定をする主体がいて、どこかの地域がその意思決定主体をうまくつかまえると、他の地域には大きな影響が及ぶという現実がある。そうすると、これまでの各地域でやってきたことの前提が大きく崩れる状態が生まれてしまって、それはひいては無駄な投資をした話につながる。そういうことをするぐらいだったら、最初に少し計画全体のエリアを広げて考えていったほうがいいはずのものがあるだろう。それは何なのかということだと思うんです。エコ・コンパクトとか安心・安全のために今の市町村のエリアを越えたような範囲で影響を及ぼすものは何なのかと、それについての都市計画のあり方というのはこういうべきなんじゃないかという議論なのではないかとまず思うんです。

それを従前の仕組みでいうと、事前の協議という形でやってきたのを、例えば国に関して言うと、今回は事後的なものにしたいと、こういう話なんです、これも実態に即して考えなくてはいけなくて、事前協議ということは当然のこととして事前に書類が回ってくるわけです。ですから、その内容はチェックする機会が必ずあるわけです。事後評価というのは、だれがどうやっておやりになるのか、書類を全部集めるのかと、内容を全部チェックするのか、できそうもないことだったらやめたほうがいいんじゃないか。やるんだったら、その仕組みをちゃんと用意しないと、絵にかいたもちで、結局そういう調整は何も起きないということになる。我々が目指そうとしているものと大きく違うことをそれぞれがやろうとしていることに対して、問題あるというのならば、言えるような仕組みこそ同時に提案しなければいけないのではないかと思います。

それは何をやればいいんだという話なんです、1つは大都市圏レベルではそういうことが多分あるだろう、それは今、日本の中でも東京と大阪というふうな競争も確かにありますけれども、さらに言うならば上海だとか北京だとかといったいろいろな日本を越えた中での競争もある。そうすると、東京圏というエリアが例えばどういうことを集中してやるべきなのか、それによって皆の利益を得ることがあるとすれば何なのか、それは多分、首都圏整備計画レベルの話だとも思うんです。都市計画でそういう広域調整の議論、広域計画の議論がないとすれば、首都圏整備計画と連動してそれを実現する方法を考えるんじゃないかという気がいたします。それが1点です。

それから2点目は、これも実態的な問題としてどうやってやるんだろうかということでお話をするんですが、3ページの、都道府県、国の場合、施行者がある程度想定されるものがある、それ以外のは市町村決定だと書いてあるんですが、最初にそれが決まっていれば、おっしゃるとおりできるんですけども、現状は大半が決まっていないわけです。ですから、ちょっとつまらない話ですけども、これは最初に見直しをするとき、しっかりとしたそういう協議とか何かをやらないと、何もこういう状態がないまま市町村が全部変えるという話が実態的に起きますので、そういう意味では第1回目だけはしっかりとした手続、別の手続が必要なのかもわからないという気がいたします。

加えて言うならば、市町村道であっても、実は大半の場合は都市計画の中では広域的に考えられているケースが多くて、つながっている市町村同士の結びつきをやっているというケースはよくあります。そうすると、単に一市町村の中の都市計画決定とはいうものの、周辺部との水平的な調整という手続についてもやはり何か考えておかないと、矛盾が増幅

する可能性があるという気がします。

3点目は既にE委員もご指摘だったんですが、市町村の今、市町村は700ちょっとありますけれども、そこにいるスタッフに分野間の調整とか連携を理解できる人が要るんだろうと思うんです。そういう意味では今の市町村のスタッフの能力だけで、すべてのことを分権の後、頑張っただけと言うのではちょっとかわいそうかなと思います。しっかりとした人材育成をやるということ、あるいは専門家を活用するということと同時に分権としてやるということを前提にしなければ、やっぱり実態的には動かないというか、いいものにならない。3年でまた違う部署に行くので、とりあえず市長の顔を見て、言うことを聞いていけばいいという、それは専門家とは言えないですよ。そういう意味では人材の育成もぜひ同時に書くべきだと思います。

以上です。

【委員長】 はい。何かございますでしょうか。

【事務局】 最初の広域調整のくだりについて、個別の計画の同意付き協議から事後調整に変えようとしているかという、むしろ、どちらかという力点は、事前に基準を示して、それでという、少し前倒しにするということがむしろ本題でありまして、おっしゃったとおり、事後的な権限の発動ということは伝家の宝刀的であり振りかざせるようなものではないと思っています。

それで問題は、だから何か基準を示したところで、それをだれがチェックするのか、担保するのかという、それはありませんので、その部分について何もしないということではなくて、やっぱり意見を表明するとか、そういったことはあるのではないかということを書かせていただいたと。それを全体像としてどうなのかということについては、いろいろまだ考え方があると思いますので、ただ、いずれにしても国の関与という意味での都市計画に対する語り方が、先ほど申し上げた意味での市と県との関係とは違って、何か図面のものすごい1センチ単位みたいなところで発動するというよりは、もうちょっと方針とか大枠レベルの話になるのではないかと考えているということで、計画レベルの調整から少し関与の形態を変えようといったようなことを考えたということでございます。

それから今、いろいろご指摘があった中で、特に調整ということについて、確かにおっしゃっているとおりと同じ認識というか、結局、分権的に見ると、調整と言っているけれども、結局は関与、干渉だと思うのか、それともそれは必要なものなのかということについて、いつも違和感というか、距離があるように思うんですけれども、先ほども説明の

中で調整というのはやっぱりまちづくりの本質的な要素なんだということで、何か省くとか、避けるとか、あるいは関与、干渉として退けるということでも必ずしもないのではないかと思っておりますので、そのあたりの考え方をもうちょっと明確にした上で、いずれにしても、その調整というものをきちんとできるようにするということが必要なことだろうと思っております。

以上です。

【G委員】 1点だけ。最初のところの国の方針みたいなところの議論として、都市再生で既に国がある程度地域を限って方針を出しちゃったところもあるし、それから広域地方計画で一応、協議しながらつくっているものもあるし、首都圏整備法の計画自身も残っている。やっぱり次にまた新しく何かガイドラインをつくりますと、それはやや、それだけではちょっと中途半端な気がするので、そういった3法、少なくとも3法との関係についてしっかりとした整理をした上で、僕は文章だけでは多分だめなんじゃないかと思うんですけれども、ガイドラインというんですか、もし出すのならば、そういう前提でなければいけないと思います。

以上です。

【委員長】 一通り大体回ったと思うんですが、私も幾つか意見を言わせていただきたいと思えます。

まず、分権の問題なんですけれども、これは今、G委員も似たようなことをおっしゃったと思うんですけれども、適切な意思決定をどこがするのが一番いいのかということを考えて、それで権限を与えていくということが重要なのかなと。単に意思決定するというだけじゃなくて、実際に実施するということも含めた実行性を担保する形で一番いい主体がどこかということ考えていくべきじゃないかなと思うんです。例えば事業の決定権限の分権という話がありましたけれども、これはもしかしたら非常にうまくいくかもしれないし、場合によっては分権化というか、市町村に渡したために実は動かなくなっちゃったなんていうこともあり得ると思えますので、このあたり、どういうものだったらよくて、どういうものだったらうまくいなくなるかということをもうちょっと考える、単に一律に渡すとか渡さないとかという話じゃないのかなという感じもいたします。

それから、あとこれはB委員がおっしゃいましたけれども、調整、調整というんですけれども、その調整のルールというものは今までブラックボックスだったんですが、これをもう少し的確に示して、ある程度解決に向けて進むような形での調整ルールをつくるとい

うことが必要なのかなと思います。

あと、先ほどD委員がおっしゃいましたけれども、全国一律ではない分権のあり方ということはやはりあるのかなとは思いますが。

あと、例えばフランスなんかだと非常に自治体が小さいんですけども、小さい自治体が、むしろ、私どもはできないので、デパルトマンというか、日本で言えば県みたいなところですが、県さん、やってくださいと、そういう仕組みがあるんですけども、何かそういうような、渡さないという形にするんじゃなくて、むしろ分権化した上で、むしろ市町村が助け船を出してもらいたいな、より広域的な自治体に助け船を頼みたいな、そういうような話というのもあり得るのかなと思います。

それからF委員がおっしゃいましたけれども、法律と条例の関係で、ちょっと私が心配しておりますのは、法律と条例だと、例えば罰則だとか、そういったものがどうなるかということで、ちょっと微妙に違う感じがするんですけども、そのときになるべく、例えば法律ではある程度一律にしている、条例でカスタマイズしたときに、それが法律とほとんど同じような効力を持ち得るのかどうか、このあたりは少し検討しなければいけないかなとは思いました。

以上、幾つか申し上げましたけれども、何かございますでしょうか。

【事務局】 いろいろとご指摘いただきましたので、また勉強を深めていきたいと思えますけれども、ただ、分権の部分については、いずれにしても一種の制度的な割り切りで、全体として進められているものとの足並みをそろえてやっていくという部分が政府全体として求められているところとどういうふうに考えていくのかということだと思いますし、ただ、一方でそれを一律にやり過ぎることによってまた何か問題があるということであれば、その部分についての対応というものをちゃんと考えていかなければいけないということだろうと思います。

以上です。

【委員長】 何かあと最後に一言ということはいかがでしょうか。どうぞ。

【C委員】 ほんとうに感想ですが、具体的に分権ということで、議論が当然細かい。当たり前のことで、それはそれで大変重要だと思うんですけども、細かい議論であるがゆえに、やはり目線というのはもう少し広く持つべきだと思うんです。目先の議論という感じで何か非常に違和感を感じるんです。やはり地球環境の時代とか、その背景には2050年までに温室効果ガスを半減するという世界的合意形成が図られている中での今回の

見直しですから、衣の下のよろいではないですけれども、遠くを見ながら細かな議論をするという懐の深さというものを私は期待したいと思います。

それで、大変申しわけないんですけれども、先ほどの広域の話になりますと、都市と農村、これは都市計画、日本はまだ都市計画と言っておりますけれども、2008年、中国は都市計画をやめまして、城郷都市計画、都市農村計画に移行しました。韓国もそうです。イギリスは、本家本元はもう1909年からタウン・アンド・カントリー・プランニングで一体的に、そうでなければならぬわけです。ましてこのように集約型ということだと、いよいよ、今日明日とは言わないですけれども、目線はそこに行かなければいけない。

私はずっと8月の初めからつい最近まで中国の四川省で地震の復興で、1年前に偶然ですけれども、エコ・コンパクトシティの概念そのものの復興ランドデザインを提案いたしました。それが幸い現地に採用されまして、ずっと支援活動をしておりまして、幸か不幸か全部壊れたので、要するに都市と農村と再生している、壊れちゃったから、やらなければ、地震で壊れたので。ずっと農村を一戸一戸回りながらおばあさんと話をしたり、今まさに中国の都市農村計画がどういうフロンティアにあるかという、まさに現場におります。そういう意味では日本も、もちろんこの場でという、ダイレクトではないかもしれませんが、ぜひ将来そういう形で均衡ある国土の発展ということを考えたときに、そのあたりに目線を置いてこの検討会を進めていただければというお願いでございます。

【委員長】 ありがとうございます。ほかに。よろしいですか。

それでは議事次第、次にその他とございます。事務局から何かございますでしょうか。

【事務局】 失礼します。次回の件について、少しコメントさせていただきます。

次回の委員会では、事務局からの説明でも言及させていただきましたとおり、都市計画のマネジメント機能の向上と定期的な評価、見直しルールの確立というテーマでご審議いただきたいと思います。今日もさまざまご指摘いただきましたけれども、説明でも申し上げたように、続きもの的な部分がございますし、今日のご指摘もマスタープランの機能を少しご議論していただくと、またイメージを持ってご議論いただきやすい部分もあろうかと思っておりますので、次回、引き続きよろしく願いできればと思っております。前回もそうでしたけれども、次回の円滑な審議のために、できればあらかじめご意見をいただければ、それを反映して次回資料を調べてご説明させていただきたいと思っておりますので、またメール等でもご連絡させていただきますので、ご多忙中で大変恐縮ではございますけれども、月末31日の月曜日めどで事務的にはご連絡いただければ幸いと思っております。

それから次回の委員会の日程でございますけれども、事務局からまた各委員の先生方には改めて開催案内を送らせていただきますけれども、ご予約のほうをよろしくお願ひできればと思っております。

以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。何かご質問等がありますでしょうか。

ご質問等がなければ、以上をもちまして本日の審議を終了させていただきます。皆様のご協力に感謝申し上げます。

では、事務局に議事進行をお返しいたします。

【事務局】 それでは、これをもちまして第2回都市計画制度小委員会を閉会いたします。本日はありがとうございました。

— 了 —