

国土交通政策研究 第 102 号

客員研究官論文

**縮減の時代における
都市計画制度に関する研究**

2012 年 3 月

国土交通省 国土交通政策研究所

客員研究官 生田 長人

(東北大学 名誉教授)

前副所長 周藤 利一

(日本大学 経済学部教授)

はじめに

昭和43年、都市計画法が装いを新たにしてから既に半世紀近くが経過し、わが国の都市を巡る状況が大きく変化したことは誰にも異論がない。

高度経済成長に伴う世界に例のない都市化の勢いは昔日のものとなり、今やわが国の多くの地方都市では、成熟の時期を迎える間もなく、その衰退が大きな問題となっているのが現状であると言え、都市間競争ができるだけの体力が残っている都市すら激減しつつある気配である。

地方圏の多くの都市で中心市街地の衰退が俎上に上ってからかなりの時間が経つが、にもかかわらず、事態は一向に改善しないばかりか悪化の一途を辿っているところが大部分で、地方都市の過疎化は目を覆う状況となっている。また、大都市においても、郊外住宅地においては、住民の高齢化が進んで過疎地と似た現象が顕在化するなど、全国の至る所で、縮減衰退が現実化していると言っても差し支えない。

このような状況が生じるであろうことは、おぼろげには予想されていたが、既存制度の延長での対応によっては期待した効果が上がらない現実とその余りにも早い深刻化に直面し、困難を覚えているのが、多くの都市行政に携わる者の正直な感想であろう。

都市行政を支える法的な仕組みについても、成長期にある都市を前提とした全国一律の必要最小限規制中心の仕組みでは対応できないという点は、かなり以前から、共通認識となっており、その改善の方向、基本的な考え方等については、様々な提案が行われてきたところである。しかし、ではどういう仕組みが具体的に適切かという法制度について見ると、断片的な形での提案は数多く見られるものの、トータルな全体としての姿を提示しているものについては決して多くはない。

本研究は、現在の都市が直面している様々な問題に対応していくための法制度をトータルな姿で提示することを目標として、平成22年秋から24年1月にかけての1年半の期間、生田と周藤の両名が議論を重ねた結果を分担執筆する形で文章にしたものである。

もちろん、ここに書かれている内容を実現できたからといって、今後のわが国の都市の前に横たわる様々な問題に対応できると考えるほど、わが国の都市が直面している問題は単純ではないし、今後わが国の国土管理の中で都市の果たしていかなければならない機能に関しても意見立場の違いは大きいはずである。従って、この提案が大方の賛同を得られるとも考えにくい。しかし、既に先進諸国では、都市の縮減に対してどのような制度的対応が必要かが具体的に議論され、実行に移されている現状を見ると、総論的な議論に留まらず、具体的な制度のあり方を議論する時期としては、遅きに失する恐れもあると考える。

ここに提示される制度試案に対して、その至らぬところを補完し、間違いを正し、より適切な新しい対案が提示されることにより、この縮減の時代を乗り越えることのできる都市の管理の仕組みの構築が進むことを期待するものである。

なお、本研究に当たり、多くの先行研究や論文、論考を参照したが、取りまとめの時間的關係からそのすべてを紹介することができず、脚注にその一部を記すにとどまったことについて各位の寛恕を願いたい。

最後に、本研究の実施に対し、ご理解とご協力をいただいた国土交通省国土交通政策研

研究所に感謝申し上げます。

2012年3月

国土交通省 国土交通政策研究所 客員研究官 生田 長人
(東北大学 名誉教授)
前副所長 周藤 利一
(日本大学 経済学部教授)

要 旨

本研究は、わが国の都市が成長する時代に対応して、いわゆる新・都市計画法が昭和43年に制定されて半世紀近くが経過し、地方圏を中心に都市の縮減衰退が現実化している状況下で、現在のわが国の都市が直面している様々な問題に対応していくための法制度をトータルな形で提示しようとするものである。

「第1章 はじめに」においては、都市を巡る状況の変化に関する基本認識と問題意識、かかる問題意識に沿った都市計画関連制度の主要な改善点について総括的に述べる。

「第2章 国土の計画的利用」においては、国土の適切な利用の実現のための都市計画規制の対象地域の拡大の必要性について論じ、国土利用計画体系と都市計画法に基づく土地利用計画体系を有機的に連携させるための制度について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第3章 都市計画法に基づく規制の仕組みの変更」においては、都市計画法の構造変更の必要性、枠組み規制法の内容、標準条例について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第4章 都市計画の決定の仕組み」においては、都市計画の決定主体、都市計画の決定に対する住民等の参加・関与、法と条例の関係について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第5章 土地利用規制の改善」においては、街並み規制の充実、都市計画規制と集団規制の一元化、土地開発・利用手続の統合、計画許可制度、都市計画契約・協定制度等について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第6章 開発行為制度の改善」においては、開発行為概念の改善、開発許可の対象となる開発行為の規模の改善、開発許可の基準について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第7章 都市基盤施設に関する都市計画の改善」においては、都市施設に関する都市計画と他の計画との関連性、一の都道府県を超える広域的な基盤施設・国家的に重要な意味を有する基盤施設に関する計画について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第8章 管理行為概念の導入」においては、管理概念に基づいたコントロールの必要性、都市全体の適正管理、個々の土地利用の管理、都市施設の管理について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第9章 大都市の都市計画」においては、規制緩和型手法に基づくスポット的高度利用政策の功罪、大都市圏計画の基本方向、世界の成長センターとしての首都圏政策について検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第10章 環境都市計画」においては、田園都市論、地球環境的視点、環境政策論者からの提案、環境都市計画のアプローチについて検討し、新たな基本的枠組みを提示する。

「第11章 包括的特別課題対応地区」においては、現行のプロジェクト型都市計画制度等について問題点を検討し、新たな基本的枠組みとして包括的特別課題対応地区制度を提示する。

Keywords : 都市計画制度、国土利用計画、枠組み規制法、法と条例、計画の決定と関与、街並み規制、計画許可、都市基盤施設、管理行為概念、環境都市計画、包括的特別課題対応地区

縮減の時代における都市計画制度に関する研究

目 次

はじめに
要旨

第 1 章	はじめに (生田 長人)	1
第 2 章	国土の計画的利用 (生田 長人)	7
第 3 章	都市計画法に基づく規制の仕組みの変更 (生田 長人)	15
第 4 章	都市計画の決定の仕組み (周藤 利一)	21
第 5 章	土地利用規制の改善 (周藤 利一)	37
第 6 章	開発行為制度の改善 (生田 長人)	45
第 7 章	都市基盤施設に関する都市計画の改善 (生田 長人)	55
第 8 章	管理行為概念の導入(その1) (生田 長人)	63
	(その2) (周藤 利一)	70
第 9 章	大都市の都市計画 (周藤 利一)	77
第 10 章	環境都市計画 (周藤 利一)	83
第 11 章	包括的特別課題対応地区 (生田 長人)	89

第1章 はじめに

第1章 はじめに

生田 長人

第1節 都市を巡る状況の変化に関する基本認識と問題意識

1 都市計画法の構造的限界の顕在化

新都市計画法が昭和43年（1968年）に制定されて以来、既に44年が経ち、わが国の都市を取り巻く状況は、都市化の時代から成熟した都市の時代へと、大きく変化してきた。

この間、都市計画法制度も、こうした変化に対応するために、数多くの改善が行われ、法の内容も制定当初とは比較にならないほど多様な仕組みを持つようになり、それに併せて数多くの関係法制度も整備されてきた。

しかし、それでもなお、高度経済成長時代に形づくられた基本構造を持っている都市計画法は、新しい時代の要請に十分に答えられないという構造的限界が顕在化するに至っている^{1 2}。

2 縮減の時代にふさわしい都市のコントロール手段の必要性

かつて、成長する都市に対するコントロール手法として設けられた市街化区域・市街化調整区域制度や開発許可制度をはじめとする都市計画法の各制度は、いずれも「**拡大の時代**」の**コントロール手法**であり、都市空間が拡大していく際に行われる積極的行為である「**開発行為や建築行為**」に着目して、それらを必要最低限のレベルで規制する形で、都市空間の最低水準を維持することを目的としていたと言える。

拡大の時代においては、開発・建築といった行為によって急激に増加する都市空間を、許可等の規制手段を使って抑制的にコントロールすることを通じて、どのように秩序立てるかを考えれば足りたのであるが、我が国においては、その変化が極めて急激であったこと等もあって、この変化に対応できるよう、厳しい規制は敬遠され、行政資源の不足等と相まって開発・建築の自由を大幅に認める極めて緩い規制しか実現してこなかった。

しかし、「**縮減の時代**」を迎えた今日では、そもそも開発行為や建築行為そのものが減少する一方で、利用の変更や利用の放棄が増加するようになってくると、開発・建築そのものを規制の対象としているだけでは、都市空間に大きな影響を与える可能性がある行為や状態がコントロールの対象から外れ、トータルでの都市空間の適切なコントロールができない状況が生じて来る。

例えば、開発規制や建築規制という手法では、中心市街地の衰退や大都市郊外の過疎化などの「**縮減の時代**」に特有の現象には対処できない。これらの状況に対応していくためには、縮減の時代にふさわしい**新たな都市空間を管理コントロールする手法を検討しなければならぬ時代**になっていると考えられる。[検討課題1]

3 都市計画行政と市民

かつて「**拡大の時代**」の都市計画行政においては、「**開発者・建築者**」と「**行政**」が主役であり、規制という手段を備えたルールに沿って、都市空間の形成が図られてきた。

この二人の主役は、今後も引き続き、大きな役割を果たしていくとしても、これからの「**縮減の時代**」においては、これまで第三者として観劇者の地位に置かれていた「**市民**」が、**第三の主役として大きな役割**を担って登場することになるだろう。

しかし、これまで観劇者に過ぎなかった**市民と都市計画行政との距離**は、現在のところ**極めて大きい**と言わざるを得ない。一般の市民の側の意識としては、都市計画は、行政が国や都市全体のために定めるもので、自分たちの豊かな生活を実現するための手段とは認識していないことが多い。この距離を早急に埋める必要性は極めて高い。

民主主義国家における都市計画行政の根源は、住民の自治にあることは言うまでもないが、

それ以前の時代におけるわが国の近世の都市においても、表面上、お上による権力を背景にした最低限の行政とは別に、住民の手になる自治によって担われていた大きな一般生活領域があったことが知られている。

戦後、急速に拡大を見たわが国の都市においては、この領域についても「公」＝行政による最低限の都市空間のコントロールが行われてきたが、本来、個々の地域にふさわしい都市空間の維持実現は、基本的に、地域の手によって行われるものでなければならない。

財政の逼迫化に伴い、今後ますます後退して行かざるを得ない「公」の手による「都市行政」の領域に対して、「共」＝地域の手による都市空間の形成・維持・管理に委ねられる範囲は、大きく拡大していくことが予想される。しかし、残念なことに、こうした「共」が機能すべき領域について、その意思の調整、集約、反映のための手法に関しては、現在のところ、地区計画制度、景観計画制度等極めて僅かな限られた仕組みが存在するだけである。

市民が、恒常的に、都市行政の主役の一人として、自らの地域の形成・管理に関与することのできる新しい仕組み、地域がその地域にふさわしい空間を形成することができる仕組み等が検討されなければならない時代となっているのである。[検討課題 2]

4 国土計画と都市計画との関係

今日における都市計画には、2、3で述べたようなミクロな視点から良好な都市空間の形成に寄与するという役割を果たすことが必要であることに加えて、もう一つ、国土全体の中で、都市に期待される機能を果たしていかなければならない土地の範囲を定め、その機能を実現する手段の提供を行うといった役割が存在する。

わが国の社会においては、新都市計画法制定時と比較して、生活水準が著しく向上し、産業構造が激変しただけでなく、最近では、急激な少子高齢化が進み、国土における土地利用構造も大きく変貌しつつある状況が見られるに至っている。

こうした状況の下、今後、国土全体の中で、都市がどのような役割を果たしていく必要があるかが問われているが、その役割を踏まえて、国土政策の中での都市政策のあり方をグローバルに考え、都市政策の主要な実現手段としての都市計画のあり方を考えていかなければならない状況が生じている。

すなわち、全国土の中で、都市的土地利用に供すべき土地を適切にコントロールし、さらにその土地利用を支える都市基盤施設の整備を計画的に実現するという都市計画の役割を果たしていくために、都市計画制度はこのままでいいかという視点からの再検討が迫られている。

この点については、高度成長期以降の道路の整備とモータリゼーションの進展はめざましいものがあり、これに伴って都市的活動の範囲が広がったため、従来から、都市計画区域はその守備範囲が狭いのではないかという議論が盛んになされ、都市計画法の守備範囲を全国土に拡大すべきである等の指摘がなされてきたところである。

しかし、このテーマについては、都市側からの議論だけでは不十分であり、国土利用のあるべき姿や産業、雇用、文化、自然といった多くのサイドからの議論が不可欠であり、国土利用における新たな理念と調整原理が必要な部分である。

最近、国土形成計画法の制定により、国土利用計画法とあいまった国土の利用、整備、保全のための国土形成計画が策定されたが、国土利用計画や都市計画は依然のままという状況になっており、国土の利用計画規制と都市の土地利用の計画規制との関係をどのように考え、整理していくかは、残された問題となっている。

都市と農村、都市と自然、国土管理と都市管理の問題として、国土の構造的再編問題の中での都市計画法体系の位置づけもまた、検討しなければならないものとなっているのである。[検討課題 3]

5 都市基盤施設をめぐる状況

最後に、土地利用とこれを支える基盤施設の問題も、新たな見直しを行わなければならない状況になりつつある。

どのような都市の姿をイメージしても、都市的土地利用のコントロールと都市基盤施設の計画的整備は、車の両輪であることに変わりはない。

経済の成長に伴う財政規模の拡大によって維持されてきた都市基盤施設の整備管理については、財源の枯渇によって一層の効率化が要請されることが予想されるが、このような状況が常態化することを考えれば、現在のように、都市基盤施設と土地利用との関係が極めて曖昧であることには問題がある。

また、新設の場合における都市基盤施設と土地利用規制との連携を明確にする必要性に加えて、既存都市基盤施設の活用などの場合においてもこの点は避けて通れない。

さらに、いかなる土地利用も、これを支える都市基盤施設の存在無しにはあり得ないことを考えれば、コンパクトな市街地、都市以外の地域の開発・建築のコントロールも視野に入れた土地利用とインフラ施設との関係の整理を行っていく必要性が増していると考えられる。[検討課題 4]

まず第一に、現在の都市基盤施設に係る都市計画の仕組みは、基本的に、その都市において新たに整備を行う必要のあるものを定め、これを計画的に実現していくというのを目的としたものとなっているが、管理の時代における都市活動のコントロールを想定した場合、都市施設に関しても、新設の場合のみを捉えているだけでは足りず、既存のものも含め、その活用を視野に入れたものに再編する必要がある。[検討課題 4-1]

第二に、都市基盤施設の賦存状況と土地利用との関係を明らかにした基準の策定が必要なことである。都市の再編を進めていく上では、新たな土地利用と都市施設の間を避けて通るわけにはいかない。両者は、密接な関係にあると言われながら、今日までその関係は曖昧なまま放置されてきたと言わざるを得ない状況にある。

今後、新設する都市基盤施設の財源が枯渇することが想定される中で、非効率な都市基盤施設の整備を排するためにも、土地利用に関連する都市計画と都市施設に関する都市計画との関係を明らかにする作業が必要となっている。また、既存の都市基盤施設の転用を含めた有効活用を推進していく上でも、都市施設の整備を伴わない都市の再編事業に対する負担を求めていく上でも、この関係の明確化は避けては通れないのである。[検討課題 4-2]

第三に、計画された土地利用を支えるために新たに整備される都市基盤施設についての費用については、今後の財源の枯渇を視野に入れると、その費用負担ルールについて、受益者負担、開発利益の還元等の視点から、再検討を図る必要が強くなりつつある。この点については、かつて繰り返し検討がなされてきたが、かつての公私二分論を前提としたものから、整備の背景にある利益の性格である「公益」「共益」「私益」の色彩の程度に応じた、新たな負担ルールを確立していく必要が生じている。[検討課題 4-3]

第四に、近年、都市の再編の名の下に数多く創設された緩和型プロジェクトの実施のための都市計画制度等については、その見直しと整理が必要となっていると考えられる。その多くは、通常の都市計画に対して課せられている規制を緩和するものとなっていることが多いが、その必要性（公益）と整備の仕組み、都市基盤施設の整備の負担等については不明確で、理論的に説明できないものも多く、全体として体系的な整理が避けられない状況となっている。プロジェクト型のいわゆるアクションエリアに関する都市計画に必要な要件に関する検討を行う必要性が高まっている。[検討課題 4-4]

第五に、都市計画の地方分権化の推進に伴って、都市計画の決定主体、決定手続きは、住民に最も近い市町村が基本的に行うこととなったが、これは、地域の総意が都市計画に適切に反映されるためには極めて重要なことに違いないものの、一の都道府県を超える視点からの整備を必要とする施設（例えば、国土幹線道路、国土幹線鉄道、重要港湾、重要

空港等)で、その整備がわが国社会の将来にとって必要不可欠と考えられるものについても、一市町村の地域的視点からの判断で、その計画が左右される状況も同時に生じてくることを意味している。これらについては、広域的な公共性についての判断を誰が行うことが適切なのか、どこまでが「自治の射程内」なのかを含めていわば「公共性の民主制」のあり方についての検討を行う必要がある。[検討課題 4-5]

第2節 上記の問題意識に沿った都市計画関連制度の主要な改善点について

1 全体の改善の中での主なポイント

前節の問題意識に沿った検討を行った結果については、第2章以下に、詳細な説明を付した上で明らかにしているところであるが、ここでは、その全体を鳥瞰する形で、簡潔な説明を加える。

そのポイントは、国土利用計画法の体系と都市計画法等の体系を有機的に連携させる改正が必要であること、さらに加えて、都市計画法が直面している諸課題については、建築基準法の改正も視野に入れて、都市計画法体系の整序を行う必要があることであるが、その改正の主要な点は、都市計画法の枠組み法化という点にある。

2 国土利用計画法の改正…市町村土地利用基本計画

市町村の全域について、土地の適切な利用を実現するために、その全域をカバーする土地利用の方針を定める「市町村土地利用基本計画」制度を、国土計画体系の中に創設し、市町村がその計画に定められた土地利用をコントロールするため必要な措置を講じることができる根拠となる規定を定める。

一部で主張されているように、都市計画規制を市町村の全域に拡大し、都市計画法体系によって、全国土について都市的土地利用のコントロールを行うことは、一部の市町村を除いて、法の目的、理念等から困難である。

このため、国土利用計画法に、「市町村土地利用基本計画」制度を設け、市町村内の土地利用のあるべき姿(① 地区ごとの土地利用方針、② 各地区において許容されるべき土地利用の範囲)を明らかにした上で、個別法及び市町村の条例に基づき、土地利用基本計画に定める土地利用を実現するために必要な措置(例えば、詳細土地利用計画等)を講じることが出来るという仕組みを整備する。

3 都市計画法に基づく規制の仕組みの変更(スキーム法化)

都市計画法に基づく規制の及ぶ範囲は、市町村土地利用基本計画において、都市的土地利用のコントロールが必要とされた区域とした上、都市計画法の規制方式を、基本的に「枠組み規制方式」に改める。

そのスタイルは、

- i 法においては、およそ都市的土地利用として最低限遵守しなければならないレベルの規制内容を明示するとともに、
- ii 各市町村において、その区域の地域的特性等を踏まえて、市町村土地利用基本計画に定められた土地利用を実現するために必要な規制等で、最低限の規制内容を上回るものを条例等で定めることができる根拠規定を定めるものとする。

4 建築基準法の集団規定の都市計画法への移行と建築許可制度の整備

都市における空間秩序のコントロール手段を一元化するため、現行の建築基準法の集団規定を都市計画法に移し、これを最低限規制基準(上記3のi)として、これを担保するための手段を、建築確認制度から建築許可制度に移行させる。

また、併せて、市町村が、最低限規制基準を上回る規制等を行おうとする場合、詳細土地利用計画の策定を前提として、条例で規制を可能とする根拠規定を整備する。

5 都市計画法における管理概念の導入

縮減の時代にふさわしい**新たな都市空間を管理コントロールする手法**として、次の制度を導入する。

- i 土地の形質や建築物等の形状の変更を伴わない用途の変更或いは業態の変更を、詳細土地利用計画の策定を前提として、条例で規制することができる制度を整備する。
- ii 利用の放棄、放置といった不作為に対して、強制力を伴わない代替管理等の措置を講じることができる制度を整備する。
- iii 都市計画施設のうち都市環境に重要な影響を与えるものについて、景観法に採用された「景観重要公共施設」の管理の特例規定と類似の特例を定める「都市環境重要都市施設」制度を整備する。
- iv 都市マスタープランと建築のコントロールを行うための制度との間をつなぐ制度を整備する。

6 開発規制の改善

新都市計画法の開発規制は、その目的が都市に集中する人等の抑制に置かれていたために、その規制の対象となる「開発行為概念」そのものが狭く、対象となる行為の範囲も限定されている。これらの点についての改善を行うとともに、新規の開発行為が周辺に与える影響の大きさに鑑み、許可に当たって周辺の土地利用との調整を行うための基準の整備、詳細土地利用計画の策定を前提とした立地コントロールを可能にする仕組みを導入する。

7 都市計画への地域の意思の反映

都市計画に対する地域の総意の反映手法としての3の都市計画法のスキーム法化と併せて、住民の個々の意向を的確に都市計画に反映させるための参加関与の仕組みの充実を行う。また、規模の小さな市町村における都市計画のあり方、利害の対立する都市計画の調整に関する制度等の整備を行う。

8 国土形成計画法の改正…国土基盤施設計画の作成

都市基盤施設には、地域の土地利用を支えるためのものとは別に、国家的或いは広域的な国土利用を支えるためのものが存在する。

地域の土地利用を支える都市基盤施設の決定に関しては、各地域の判断で行うことに問題がないとしても、国家的・広域的な国土利用を支える都市基盤施設の決定を全て個々の地域の判断に任せてしまうことには問題があると考えられる。一地域の判断で、その存否の是非を左右させるのは、自治の射程を超えている部分があると言わざるを得ない。

関係する大方の地域が賛成している広域にわたる都市基盤施設について、或いは国家的に極めて重要な役割を果たす不可欠の基盤施設について、特定の地域が反対して、その区間が計画決定できないという場合、その決定システムの中に具体的な調整システムがビルトインされていない制度は、欠陥制度と言われてもやむを得ない。

しかし、国家的・広域的施設であっても、その施設の整備等に伴い、地域が各種の影響を受けることは間違いなく、その意見を反映させる必要性があることもまた間違いなく。

これは、自治の射程の問題であるとともに、同時に、「公共性に関する民主制」の問題でもある。

ここでは、こうした視点から、広域的都市基盤施設の決定について、新たに国土形成計画に「**国土基盤施設計画**」を定めることを通じて、都市計画との調整を行うことができるシステムを提案している。

-
- ¹ 新都市計画法制定の背景事情に関しては、多くの資料が存在するが、とりあえず、ここでは、大塩洋一郎編著「日本の都市計画法」（ぎょうせい）1956年、をあげておく。また、近年における都市の状況変化に関するものについても、多くの指摘がなされているが、その代表的なものとして、国土交通省社会資本整備審議会都市計画部会の報告「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」（2009年6月26日）第1章を参照。
- ² 日本弁護士連合会「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」（2010年8月）等においても、同趣旨の認識がみられる。

第2章 国土の計画的利用

第2章 国土の計画的利用

生田 長人

第1節 国土の適切な利用の実現

1 都市計画規制の対象地域の拡大の必要性について

近年、道路整備に伴うモータリゼーションの進展もあって、都市活動の地理的範囲は、従来の都市計画区域を超えて飛躍的に広がった。こうした都市活動の拡大に伴って各地で生じている都市的土地利用の混乱に対して、都市計画の研究者等からは、今の都市計画法の守備範囲、特に都市的土地利用規制の対象としている範囲が狭すぎるのではないかという指摘が行われ、その適用範囲を拡大すべきではないかという意見もみられるところである¹。

ただ、このような意見の中には、都市計画の目的である「都市の健全な発展と秩序ある整備」や「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保」するという基本理念を実現するための必要性から来るものか、それとも、都市計画上の必要性を超えて、国土利用の視点から適切な土地利用規制の必要性を主張する立場からの意見なのかが必ずしも判然としないものもある。

例えば、都市計画区域外に都市的土地利用が拡散して、都市的土地利用上の問題が生じているとするのであれば、都市計画の立場からは、必要などころまで、都市計画区域を拡大すれば足りるが、都市活動の拡大が自然環境の保護や農林漁業のための土地利用に影響を及ぼし、土地利用の混乱を招いているため規制をかける必要があるというのであれば、都市計画区域の拡大を主張することは必ずしも適切であるとは限らない。それは、自然環境の保護や農林漁業の振興等の立場から、必要な規制の範囲を定めれば足りるからである。その規制が緩いからといって、自然環境の保護等の立場に立ち代わり、それを強めるべきと主張するのは、筋違いである。

しかし、かつてのように、ある地域を都市か非都市かに区分して、都市的土地利用の行われるゾーンをすべて都市的コントロールの下に置くというような単純なデジタル的対応を行うために一本の線を用いて仕切るという仕組みは、都市が成長拡大を続けている時代には有効であっても、現在の多くの地域では実態に合わなくなっていることもまた事実である。

つまり、現在、多くの地域が直面している課題を解決するためには、ゾーン制と規制手段を分離せずに用いていることが多い現行の単一目的の法制度を適用すれば足りるというような単純な対応ではどうにもならず、ある種の都市的土地利用は容認しつつ、農林業的土地利用に悪影響を及ぼす都市的土地利用は排除したいというような地域の要請に応えることのできる法的仕組みが必要となっていると考えられる。

「国土全体をどのように利用すべきか」という視点から、あるゾーンについて、どのような土地利用規制を行うべきかという点については、**都市側からの議論だけでは全く不十分**であることは論を俟たない。これらについては、自然、非都市的産業、文化、国土保全等々多くのサイドからの議論がなされなければならないのであって、これらは**国土利用における理念の問題を避けては通れないし、その理念に基づいた調整原則が確立されなければならない領域**における問題である。

かつて、都市の成長の時代、都市的土地利用に適した国土の領域と農業的土地利用に適した国土の領域は、ともすれば、重なり合うことが多く、土地利用の混乱が見られたのであるが、この重複領域について、我々は、遂に明確な調整原則を持ち得なかったという苦い認識がある。

調整原則のない領域は、基本的に「力」の勝負にならざるを得ず、経済力の勝る都市的土地利用が農業的土地利用を絶え間なく浸食し、これに対して農業側は強い土地利用規制

で対抗するという状況が続いたのである。

2 縮減の時代における都市の役割

拡大から安定の時代を経て、「縮減の時代」を迎えた今日、農林業の用に供されている土地では耕作放棄地や荒廃した森林が急速に増加している。また同時に、都市の側も、一部の都市を除き、人口等の集中による拡大は姿を消し、トータルな人口減少の中で、中心市街地から外側への薄い市街地の拡散が生じているが、この拡散もまもなく面的色彩が薄くなり、点的拡散形態に移行する可能性が強い。

今後、さらに、少子高齢化が進むことを考慮に入れば、このような状況に置かれる地域においては、都市側からの土地利用規制だけで、地域の適切な土地利用が実現されるとは考えにくい。

縮減の時代における都市、農山村、自然の各エリアにおいては、これまでとは異なる土地利用のコントロールを図ることが必要であるのは間違いなく、それには**行為規制だけでは不十分**なのである。

特に、国土の中で極めて大きな面積を占める農山村・自然エリアにおいては、今後**労働投下、資源投下の減少を余儀なくされる**であろうから、そのような状況下で、どのように**国土を維持・管理**していくかが大きな問題とならざるをえず、**都市が、その中で、これらのエリアに対して、どういう役割・貢献を果たさなければならないかが重要な問題**となることになろう。

そのように考えてくると、どうしても、国土利用の具体的な計画を、圏域、地域において作成し、その計画に沿った地区ごとの詳細な土地利用コントロールを可能にする計画制度が必要とならざるを得ないと思われるのである。

この章においては、このような視点に立って、国土利用計画体系の見直しを検討するとともに、**国土利用計画体系と都市計画法に基づく土地利用計画体系を有機的に連携させるための制度の検討**を行うこととする。

第2節 国土管理と都市計画(都市計画区域)

1 地域の総合的な土地利用コントロール制度の必要性

宅地に比して相対的に生産性が低い農地や林地については、より生産性の高い都市的土地利用のニーズが生ずれば、比較的容易に都市的土地利用への転換が行われ勝ちである。それが、無秩序に行われれば、地域の土地利用秩序は崩壊してしまうため、これまで法制度としては、農業的土地利用秩序や林地土地利用秩序を守る側から、縦割りの単一目的での厳しい転用規制が実施されてきた。

しかし、この視点からの規制は、近年実効性を失いつつある。

それは、例えば、農業の低い生産性に鑑みれば、農業の振興の視点から、強い実効性を持たせて現状維持を強いることが実態に合わないからであり、仮に、無理に強いコントロールを実施しても、それは、その土地利用を維持することには繋がらず、**単に未利用の土地、放棄された土地を増加させる**ことにしかならないからである。

本来、土地利用転換のコントロールを国土全域に拡大する実質的な必要性は、現在の各法に基づいて**縦割りで行われている現実のコントロールを見直し、その土地に最もふさわしい土地利用の姿を実現**することにある。

おそらく現在農業的土地利用等が支配的な地域で**必要とされているのは、農林業的土地利用や自然的土地利用と共存することのできる都市的土地利用**なのであって、地域を支える人の生活を維持しつつ、持続的な調和のとれた土地利用を実現することであると考えられる。

耕作放棄される農地や荒廃する山林の増加を食い止めるためには、それらを管理する人間が必要であり、その人間の生活を維持できないという事態が拡大している以上、トータ

ルとして地域の人の生活を維持できるだけの生産システムを、都市的土地利用、農林業的土地利用等を適切に組み合わせ実現していくしか方法はない。

エリア全体として、一定の水準の管理を行うに必要な人間が暮らしていけるだけの生産力を維持し、相互に共存できる複合的土地利用からなる仕組みを構築していくほかないのである。

新たな土地利用のコントロールシステムを検討するに当たって不可欠なことは、現在の縦割りの各土地利用規制法が、それぞれの単一の目的によって、そのコントロールの適用区域を決めているのを見直し、様々な複合的視点から、その地域の利用のあり方、コントロールのあり方、程度を決めることができるように、制度の全体の仕組みを見直そうというところにあるはずである。

だとすると、単に都市計画のコントロールの対象を拡大するだけではなく、国土利用のあり方を踏まえて、そのゾーンにふさわしい複合的土地利用のコントロールを行うことができる制度に転換することが必要なのではないかと考える。

2 根拠法令の整備

国土管理の視点から、地域の最適な土地利用秩序の形成を目指して、土地利用あるいは土地利用転換のコントロールを全国土に対して及ぼすという場合、その根拠法は、やはり現行法体系で見ると、都市計画法ではなく、国土利用計画法がふさわしいと考える。

ところで、土地基本法→国土利用計画法→各土地利用関係諸法と続く現在の「土地利用法体系」は、先行して整備されていた各土地利用関係諸法が強い力を持っていたため、上位法としての土地基本法、国土利用計画法は、実態的に大きな権限（調整力）を持ち得なかった²。

理想的には正しい形であると考えられるわが国の土地利用法体系は、あるべき土地利用を政策的に誘導することを目的として整備された上位の法制度が、現実に具体の土地を実効的にコントロールすることができる各土地利用関係法制度を調整・誘導できる力を持たされていなかったと言う点で致命的な問題を有していたと言える。

しかし、この点に関して言えば、それは単に法的な調整手段の不備に留まらず、調整の理念、考え方の不備・欠落の方が問題だったのではないか。

各単一目的の土地利用規制制度の適用エリアに対して、これを総合調整する側が、各土地利用関係法制度間を適切に調整できるだけの説得力を持ち得なかったことが、その結果として、各土地利用関係諸法のそれぞれの力で適用されるエリアが決まるという現在の形を招いたのではないかと考えられるのである。

しかし、この点をさておき、法的視点から土地利用法体系の再編を行うに当たって、国土全体の土地利用のコントロールを行うための目的・理念を探るとすれば、やはり土地基本法によらざるを得ないのであって、その実現手段を求めるとすれば、国土利用計画法が具体的な国土全体の利用コントロールの根拠法としてふさわしい地位にあるものと考えられる。欠落しているのは、競合する各種の土地利用に関する調整の考え方とそれを反映した調整ルールであろう。（力に替わる地域の総意と手続）

ところで、現行の国土利用計画法の土地利用計画には、国土に関する数値目標等を示す「国土利用計画」と即地的に具体の土地の基本的利用用途を示す「土地利用基本計画」の二種が存在する。

国土利用計画はさておき、地域の土地利用の指針となるべき現行の「土地利用基本計画」は、都道府県の区域を対象として、基本的に五つの土地利用用途（都市、農業、森林、自然公園、自然保全）を即地的に定めたものである。

この現行の都道府県を対象とする土地利用基本計画では、何故に、これまで述べてきた地域の最適な土地利用を実現する手段になり得ないのか。

市町村のレベル、特に具体的な地域において生じている土地利用の課題を将来に向けて

どのように解決していくかという土地利用の政策ビジョンを明示するための土地利用計画としては、都道府県土地利用基本計画（以下「県土地利用基本計画」という。）は、多様な地域の土地利用に関する需要を調整するだけのきめ細かさを持ち得ないのである。

都市、農業、森林、自然公園、自然保全という僅かに5つの区分しか持たず、その重複地域等について、これを例外的な存在と位置付けているのでは、とても、市町村レベルで生じている具体的な課題を解消する手段としての力を持ち得ない。今日の具体の地区が必要としている、複合的、混合的な土地利用の共存の実現、例えば一つの地区の土地利用を都市的土地利用2、農業的土地利用4、森林3、自然保全1といったウェイトをもって実現することを目指すことは難しい、ある土地利用が都市的土地利用でもあり、農業的土地利用でもあるという多面的な機能を持つ土地利用を位置付けできないという問題を内在しているのである。

おそらくは、このような形での市町村レベルの土地利用ビジョンを明らかにしようとするれば、その土地利用基本計画は、法令のレベルでその内容を決められるほど単純ではないのではないか。

都市的機能のある程度有し、地区に必要な人間を維持しうる力を備えつつ、農林業的土地利用が主体で、自然機能をはじめとする国土の保全管理を実現できる力を備えたゾーン、といった地区のビジョンを描きうるためには、現行の都道府県土地利用基本計画という手段は、牛刀の感が免れないのである。

市町村レベルにおいて、その全域の土地利用を具体的かつ総合的にコントロールしようと思えば、少なくとも、地域の土地利用のあるべき姿を即地的かつ具体的に示すことのできる土地利用計画が必要であり、市町村レベルの土地利用基本計画制度を新たに整備するのが、現行土地利用計画諸制度の構成を見る限り、最も適切であると考えられるのである³。

しかし、このような市町村土地利用基本計画制度が整備されれば、都道府県レベルでの土地利用基本計画制度が不要かと言えば、そうではない。

法的な視点からのみ見ると、現行の県土地利用基本計画は、前述した欠陥（各土地利用関係法制度を調整・誘導できる力を持たない等）を克服できれば、広域的な視点からの土地利用調整制度として不可欠なものとする。

市町村土地利用基本計画が、市町村レベルの地域的な土地利用面での課題をクリアできたとしても、複数の市町村を含む広域的なエリアの土地利用における調整という課題は、依然として必要性が高いのであり、都道府県土地利用基本計画は、その機能を果たさなければならぬ。

3 市町村土地利用基本計画制度

① 市町村土地利用基本計画

ここでいう「市町村土地利用基本計画制度」の仕組みは、具体的には、**市町村の全域について適切な土地利用を実現**することを目的として、

- i 市町村の区域について土地利用基本計画を作成することができ、
- ii 市町村がその計画に定められた土地利用をコントロールするため必要な措置を講じることができる

という内容を持つものである。

ここでは、国土利用計画法中に、そのための根拠規定を定めることを提案するものである。

以下は、その例である。

例：

- 1 市町村は、その管轄する区域内の土地について、その自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じてこれを適正に利用するため必要があると認められる場合には、土地利用基本計画を作成することができる。参考：土地基本法

- 2 前項の土地利用基本計画（以下「市町村土地利用基本計画」という。）においては、次に掲げる事項を定めなければならない。
 - i 当該市町村の地区ごとの土地利用方針
 - ii 各地区において許容されるべき土地利用の範囲
 - iii 各地区において適正な管理が行われていない土地に関して講ずべき措置等の方針
 - iv 以下略
- 3 市町村は、市町村土地利用基本計画に定める内容を実現するため、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法その他土地の利用に関する諸法令で政令で定めるものの適切な適用に努めるほか、条例の定めるところにより、必要な措置を講じることができるものとする。
- 4 都道府県は、市町村土地利用基本計画に定められた内容を尊重しつつ、関係する市町村土地利用計画間の調整を行って、都道府県土地利用基本計画を定めなければならない。
- 5 都道府県は、市町村土地利用基本計画の策定に際しては、広域の見地から意見を言うことができる。

② 市町村土地利用基本計画の土地利用方針

市町村土地利用基本計画においては、従来の都道府県土地利用基本計画に定められている5地域区分等に沿って、都市的土地利用の実現のために規制等が必要とされる区域に関し、都市計画法等に基づき都市的土地利用のコントロールができることには変わりないものの、同じ区域が農業的土地利用の実現のための規制も必要な場合には、従来のように例外的な暫定的重複地域として指定するという考え方ではなく、両方の土地利用が、一つの地域の中で共存できることを目指した恒久的な重複地域を想定し、地区ごとの土地利用のあるべき姿を市町村土地利用基本計画の中で明らかにし、共存に適しない土地利用を示しつつ、多様で多彩な土地利用を目指すことができるものとする。

現在の土地利用基本計画においても、5つの地域が重複して指定されている場合はかなりあり、例えば、都市地域と農業地域とが重複して指定されているゾーンは全国土の10%ほどあるが、その殆どは、例えば、都市地域の中で都市化を抑制する必要がある市街地調整区域と農業の振興を図る必要がある地域との重複といったものであり、農林業を維持するために、農業地域の中に、きめ細かく都市的土地利用を共存的に実現できるといった機能的重複を定めたものとは異なるものとなっている。

市町村土地利用基本計画においては、こうした機能的共存も含め、地域がどのような形で、自らの土地利用を実現していくかという市町村全体の土地利用ビジョンを即地的に示すものである。

③ 条例による市町村土地利用基本計画内容の実現

②に述べたような共存的土地利用を実現するに当たっては、単一目的で整備されている各土地利用関係諸法に基づく地域の指定や規制だけでは不十分なことから、条例による土地利用のコントロールができる仕組みを組み入れることが必要になるものと考えられる。

条例においては、単純な行為規制に留まらず、契約、指導、助言等や誘導、支援等の手段によって、各個別土地利用関係諸法に基づく規制では実現できない、各地の状況にあった詳細で弾力的な土地利用コントロールを行うことが必要と考えられるため、このような措置を講じることができるものとする必要がある。

④ 個別土地利用関係諸法に基づく規制と条例との関係

こうした土地利用のコントロールを想定した場合、最も問題となると考えられるのは、条例内容と法の規制内容との衝突である。

この点については、条例が法令に違反するか否かについての判断基準を示した著名な「徳島市公安条例事件に関する最高裁判決（昭和 50 年 9 月 10 日）」によれば、当該法令の規定がいわゆる「最大限規制」か否か、条例による規制等が法令の目的を阻害するか否か等が問題とされている。

市町村土地利用基本計画の内容を実現するための条例に関しては、土地基本法第 3 条 1 項において「土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるものとする」と規定されていること、条例の目的が法定され、国土利用計画法に根拠を置いたものであること、対象地域にふさわしい土地利用状況を実現する上で、各個別土地利用関係諸法に基づく規制では実現できない状況を実現するためという公共性の高いものであること等から、余程例外的な場合を除いて、法令との抵触が問題になることは少ないと考えられる。

仮に、問題があるとすれば、それは、

- ① 条例の内容に合理的な必要性が欠けている場合、
 - ② 条例が実現しようとしている土地利用基本計画の内容が、市町村の区域を越えた広域的な土地利用秩序と調和していない場合
- 等が考えられる。

法制度としては、これらの状況を想定した上で、対処しうる仕組みをビルトインすることを検討すべきであろう。

①は、公共性の欠如の問題であり、近年しばしば、独善的首長の独走が目立つことから、あり得ないことではないが、これは別に土地利用問題に特有のことではなく、政治における行政と議会の問題でもある。もともと、都市計画をはじめとする土地利用計画に対する議会の関与や市民の関与をどのようにするかは、別に検討を要する重大な問題であることから、この部分については、第 4 章で述べることにする。

②は、前述したとおり、目的別土地利用間の調整理念にも関係するところである。

この問題は、公共性間の対立の問題であり、「小公共」と「大公共」の調整理念の問題である。

従来、この「大公共」「小公共」間の調整は、殆どの場合、大公共優先の考えの下に行われてきたと言って良く、土地利用秩序においても、広域的秩序の中で調和のとれた存在であることが要請されてきており、現在でも、この考え方は調整理念としては必要なものである。

しかし、いかなる場合も、広域的な土地利用秩序が優先するかと言えば、必ずしもそうではない場合も想定されることから、この点については、具体のケースごとに判断せざるを得ない面があることは否めない。

法規定としては、「地域の土地利用方針がその地域を含む広域的な土地利用計画の中で調和していること」という規定を置くことが考えられるが、それにしても、調和の判断の相違は避けられないので、計画策定機関相互間に計画段階での調整を実施すべきとする規定、規制内容の調整を相互に行うための規定、さらには、中立の第三者機関による調整、裁定の規定等を検討すべきものとする。

⑤ 本制度の問題点

本制度については、計画間調整の問題、調整理念の問題、法令と条例の問題等数多くの乗り越えなければならない問題が存在する。これらの点については、より詳細な検討がなされるべきであるが、これとは別に、当面、市町村の中に、このような制度を的確に運用する姿勢や能力が欠如するところがあることは想定しておくべきである。

例えば、具体的な土地利用計画を策定する地方公共団体の部局は、都市計画を担当する土木部ではなく、農振計画を担当する農林部でもなく、自然環境計画を担当する環境部局でもなく、企画部系統の部局になることが考えられるが、企画部局には、現在のところ、

具体的な土地利用計画を策定する能力に欠け、経験も少ないところが見受けられる。現実に、現行の都道府県土地利用基本計画を見ても、企画部局の独自の判断と将来構想に基づいたと思われるものは少なく、各土地利用諸法に基づいて策定された土地利用計画を単に寄せ集めたものとなっているところが極めて多いのが実情である。

このように、仮に、市町村の企画部局が総合的な土地利用計画を策定するとしても、各土地利用諸法に基づいて策定される土地利用計画を調整するだけの具体的なノウハウが形成されていないことや、これらを修正検討するだけの能力を有さない場合があることが十分想定される。

このため、当面、この制度については、意欲と能力のある市町村が活用することができるという形にせざるを得ないが、縮減の時代に直面している従前の土地利用担当部局は、相互に協力して初めて、その地域の持続が可能であるという厳しい認識に立って対応すべきであろう。

¹ 川上光彦「計画圏域の変化と計画内容の変化」都市計画 53 巻 4 号 21 頁

² 例えば、土地利用基本計画の 5 地域区分が個別の縦割り法に基づく区域の後付けに過ぎないという指摘は、早くから行われていたところである。

³ 前掲日弁連意見書においても、市町村の土地利用基本計画制度の提案がみられるが、そこでの市町村土地利用基本計画は、現行の都道府県土地利用基本計画の市町村版に都市計画マスタープランを付加したものとなっている。本提案の市町村土地利用は、日弁連意見書の地域土地利用計画に近いところがある。

第3章 都市計画法に基づく 規制の仕組みの変更

第3章 都市計画法に基づく規制の仕組みの変更

生田 長人

第1節 都市計画法に基づく規制の仕組みの変更

(1) 都市計画法の構造変更の必要性

現行の都市計画法の仕組み・構造は、基本的に、都市全体から見て、

- ① 公共性の高い適切な土地利用の実現と
- ② それを支える都市基盤施設の計画的整備

を通して、健康で文化的で効率的な都市を形成していくことを目的として、構成されていると考えて差し支えない。

しかし、既に述べてきたように、この基本的仕組み・構造は、成長期にある都市を念頭に置いて構築されたものであり、都市に致命的な悪影響をもたらすものを排除するという防御的色彩を色濃く有しており、必要最小限の規制と都市に必須の根幹的都市基盤施設の新たな整備を効率的に実現することを目指したものであることは否めない。

この結果、わが国の都市においては、最低限のレベルの空間環境の下で、土地所有者がバラバラに勝手な利用を行うことになり、市街地はその結果が積み重なったものとなってしまった。

また、画一的な最低限ルール適用が長く続いたことから、都市計画そのものが、市民の意識の中で、動かしがたい最低限の法的制限というものとして定着し、都市住民がその意向を反映しにくい、言い換えれば、住民の普段の生活とは関係の薄いものと意識されるようになってしまったと言える。

その後、都市が、成長拡大の時代から、成熟の時代を迎えるに至って、都市住民のうちには、住みよい、豊かな環境の下で安定的な生活を営んでいくことができるよう、自分たちの意向を都市空間に反映させたいと考える者が増加し、各地で自らの手になるまちづくりを目指す動きが盛んになるに至って、こうした地区のニーズに、限定的ながらも応えようとする制度が整備されてきた。

しかし、これらの制度は、地区計画制度、景観計画制度等に見られるように、対象が限定されていたり、特別の目的に沿った限定的な性格を有するものであり、都市計画全般にわたり、都市行政における主役の一人としての都市住民の意向や地域の意向が反映できる仕組みが整備されているわけではない。

今後、都市計画の分権化が進展し、定着してくるに伴い、都市空間を規定する制度としての都市計画に、地域の意向をできる限り反映させることができるような仕組みを用意しなければならない時代がすぐそこまで来ているのであり、それは、これまでの参加、関与といった仕組みの充実に留まらず、都市計画の実質的な内容そのものを、法の一律的基準から離れて地域が決めることができる仕組みである必要があると考えるものである。

このような視点に立って、都市計画制度を規定する都市計画法の仕組み・構造は、こうしたことを可能とするいわゆる「枠組み規制法」に大きく姿を変えるべきであるというのが、本章における都市計画法の構造の変更に関する主張である。

(2) 枠組み規制法の内容

枠組み規制法は、各地方公共団体がその管轄する地域において必要とする土地利用規制の内容を、法で定める一定の枠内において、実質的に当該地方公共団体が定めることができるとする仕組みが組み込まれている法のことを指すものであるが、これまでの法が原則として一律の規制内容を全国に適用するのとは異なり、地域のおかれた状況、地域の意向を反映させることができる仕組みを予め包含している点で、大きな違いを有するものである。

枠組み規制法の規定内容を示す前に、都市計画法の枠組み法化に当たって考慮しておかなければならないことが何点か存在するので、この点についてコメントしておくこととする。

① 第一は、「現行法が維持してきた規制基準」についてである。

既に見たように、我が国の土地利用規制は、良好な都市空間を形成するための基準ではなく、都市空間において致命的な問題が生じないように定められたいわゆる「必要最小限規制を行うための基準」である。

しかし、枠組み法への移行に際して、いかに地域の側の意思と言えども、この最低限の基準をも遵守しないのでは、制度改正の趣旨に悖ると言わざるを得ない。このため、現行の規制基準については、これを排するのではなく、最低基準としての性格を明示した上で、地域の意向の反映は、原則として、この基準を上回る領域で行う必要があることを明らかにしておく必要がある。

② 第二は、枠組み法の中の実質的基準に当たる規制内容と基準についてである。

これらの実質的基準に当たる規制内容に関しては、これまでと異なり、条例で定めるという議会重視の立場を明らかにし、地域住民の意向をできる限り反映させるための手続規定を置く必要があることである。

③ 第三は、地域における土地利用とそれを支える基盤施設との関係についてである。

いかなる場合であれ、土地利用のあり方を定めるに当たっては、これを支える都市基盤施設との関係を明らかにしなければならず、新たに土地利用のあり方を変えるのであれば、都市基盤施設の新設、変更等の必要の有無に関する検討を義務づけるべきである。その上で、新たに整備等が必要な場合には、その費用負担等についても明らかにしなければならないこととすべきである。

④ 第四は、対象地域を包含するより広範囲の地域の土地利用秩序との調和の維持についてである。

当該地域において実現しようとしている土地利用秩序と当該地域を包含するより広い圏域の土地利用秩序が調和のとれたものであることを担保しておかないと、全体としての土地利用秩序は崩壊する。地方の自治・自決は、勝手にどんなことでも許されることとは異なるのである。

⑤ 最後に、枠組み法として、備えていなければならない必要な規定を検討する必要があることである。

以上のことを踏まえて、枠組み規制法としての都市計画法の中には、次のような内容を持つ規定が置かれるものとする。

i およそ都市的土地利用として**最低限遵守しなければならないレベルの規制内容を明示すること**

ii 各市町村において、その区域の地域的特性等を踏まえて、市町村土地利用基本計画に定められた土地利用を実現するために必要な規制等で、最低限の規制内容を上回るものを条例等で定めることができる根拠規定を定めるものとする。

iii 都市基盤施設の整備基準、既存の都市施設の管理に関する規定を定めるものとする

iv 上記の他、法の枠組みに当たる部分、すなわち法規定として置いておかなければならない必要な基本的規定を定めておくこと。

例えば、法の目的に関する規定、定義規定、規制違反の場合の罰則規定、地方公共団体の条例による規制が都市計画法制度全体の制度的調和を乱すおそれがある場合の各種調整規定（隣接地方公共団体等、国との調整、国民の権利の保護の上での調整）等である。

v 現行の都市計画法の中には、土地利用規制に関する規定以外に、都市計画事業その他の諸規定が存在するが、これらについては、基本的に必要な改正を加えた上で、そ

のまま存置することになる。

なお、都市計画法に基づく規制の及ぶ範囲は、市町村土地利用基本計画において、都市的土地利用のコントロールが必要とされた区域とする。

(3) 枠組み法が必要な理由について

このような2段階の都市計画決定システム（基本的なスキームは国の法律で、具体的な内容は条例で）をとらなければならないのは、主として、次のような理由によるものである。

まず、法により基本スキームを定めなければならない理由は、Aに述べる通りである。

次に、条例で実質的な規制内容を定める必要がある理由は、Bに述べる通りである。

Aについて

個人の権利を制限する根拠となる都市計画については、

- i まず「一般的に都市計画という手段を使って制限することが適切かつ必要であること」を国民の代表である国会において判断する必要があることである。
- ii 次に「その都市計画という手段の使い方に関して、その目的と限界、背景にある理念と考え方等の基本的な事項を明らかにしておくこと」が必要であることである。
- iii 最後に「その手段の使い方の問題があった場合の調整処理、違反に関する罰則等、国家として統一したルールを明らかにしておくこと」が必要であるからである。

これらの諸点については、近年、条例により、これに代えることができるという考えもないではない。都市計画の決定権限は、地方の固有権原であるという考えに立てば、国の法でその権限を縛ることに問題があるのではないか、という考えに立つ意見である。

しかし、地方の固有権限といえども、自ずから、国全体の制度的調和を無視してまでの権限の行使が認められるわけではない。その意味で、枠組み法においては、都市計画という制度の基本に関する部分は法規定として定め、実質的な規制に当たる部分については、**地方公共団体が決定するという仕組み**をとることが適切と考えられる。

このような土地利用の制限に関して、**地方公共団体が、その独自の判断で、自由に、どのような形でも制限が可能と考えることには、法治主義の視点からはやはり無理**があると考えられ、少なくとも、国民の権利の制限については、法で基本スキームを規定したうえでないと、条例のみでその全てに対応することは適切ではないと考えるものである。

なお、規制根拠規定でなく、規制内容に関する規定であっても、法に規定しておく必要があるとすれば、それはどういう視点からのものかを検討しておかなければならない。

また、実態としてみた場合においても、いずれの国でも、国として（全国民の意思として）制度としての統一性、制度の目的等から地方公共団体において判断できる範囲の限界、等を規定する枠組みを明らかにする必要性から、国の法制度として、何らかの規範根拠に当たる部分を明らかにすることが行われている。

Bについて

都市計画については、個人の権利に対する制限を行うものであることから、Aに述べたように、法による根拠が必要であると考え、他方で、上記(1)のような状況に対応していく上では、現在の都市計画法は、余りにも規定内容が詳細に過ぎ、分権（地方の都市づくりに関する意思）或いは地方の特色を反映することが難しい形となっていることは事実である。

土地利用規制については、土地基本法第3条第1項に規定する要請を踏まえると、必ずしも、法においてこのような細部に至るまでの規定を置く必要があるとは考えられず、具体的に、どこまでの規定を法に規定する必要があるか、ぎりぎりの線を示す必要がある。

その基本的スタンスは、最低限の基準を維持しつつ、地域の特別な事情や土地利用に関する意向をできる限り反映させることができる制度を構築することを目指すべきである。

(4) 枠組み法として必要な基本的規定

① 法でどこまで規定することが適切か。

枠組み法を考える場合、どこまで法が規定し、どの部分を地方公共団体に任せるか、理論的な根拠を明確にしたうえで、その範囲を限定する必要がある。

仮に、上記のA及びBのような考え方を採った場合、いわゆる枠組み法として想定される規定内容としては、次のようなものが考えられる。

- i 法の目的に関する規定
 - ii 定義規定
 - iii 主要な都市計画制度の根拠となる規定（都市計画区域、整備、開発及び保全の方針、区域区分、地域地区、都市施設、市街地開発事業、地区計画）
 - iv 都市計画を決定する場合の最低限の手続き規定
 - v 都市計画制限を行う根拠となる規定（開発許可、公共施設関係規定、都市計画施設等内の建築規制等）
 - vi 都市計画区域内の最低限の建築規制関係規定（従来建築基準法に規定がされていた集団規定と建築許可）
 - vii 開発許可、建築許可の上乗せ・横出し規定を条例で行うことができる旨を定める根拠規定
 - viii 都市計画施設の管理に関する根拠規定
 - ix 都市計画事業の関係規定
 - x 枠組み法移行に伴い、地方公共団体の条例による規制が都市計画法制度全体の制度的調和を乱すおそれがある場合の各種調整規定
- その他必要な雑則、罰則規定等。

(5) 標準条例について

枠組み法に基づいて行われる条例に根拠を置いた諸規制等について、標準条例案を示すことについては、議論のあるところと史料する。

標準条例制度については、理論的には問題が残り、実質的に地方の判断を結果的に縛ってしまうという批判があることが想定されるが、現実には、多くの市町村が詳細な都市計画に関する知見を持ち合わせていないという実態がある限り、当面、やむを得ないという面もある。

勿論、標準条例案には、拘束力はなく、標準条例に拠るのでは、地域の実態にそぐわない場合、具体的な問題解決のために都市計画規制を活用しようとする場合などにおいて、その修正適用を期待するという趣旨のものであれば、理論的な問題は少ないと考えられる。

都市計画決定等に関する能力の点で問題視される市町村に対する一つの措置として、標準条例案は、極めて大きな効果があるが、逆にそれだけに、市町村の能力向上にマイナスの影響をもたらすという批判があることが想像される。

従って、このような非拘束的な性格のものであっても、限定的に取り扱われるべきものとして、一定期間に限り有効とする暫定的な措置であることを明示しておく必要がある。

なお、フランスにおいて制度化されている弱小市町村に対する標準規制についての詳細な検討が引き続き行われるべきである。

(6) 条例の暴走

スキーム法化の議論において、必ずでてくるのが、条例による「規制の暴走」に対するコントロールである。

条例の内容が、その規制が置かれた目的等から外れ、明らかに制度の本質を逸脱すると認められる場合に、どのような措置を講じるか。

このようなケースは、土地利用規制においては基本的に殆ど生じないと考えられるが、

あり得るとすれば、次のような場合が考えられないこともない。

- i 土地所有者等住民に著しく不利な規制が行われる場合、つまり権利の保護上問題がある場合
- ii 他の都市計画決定主体との間で著しくバランスを失し、制度の目的等を逸脱し、制度自体の存廃が問題になるに至るような場合

が考えられる。

前者 i の場合については、最終的には、都市計画訴訟制度との関係が生じるので、そちらに譲る。

後者 ii の場合については、これに安易に介入することは、分権との関係上問題が残るが、放置すれば、制度の根幹に影響が出るような場合は、何らかの措置が必要である。

基本的には、国土交通大臣による指導、勧告、助言等の措置により対応すべきものと考ええるが、これらはいずれも拘束力なき措置であることから、それでは対応できない場合を想定しておかなければならないだろう。基本的には、国地方紛争処理委員会の問題とも考えられるが、実態上は、通常と逆のケースであり、クールイン等の制度も含め、特別の措置を必要とするかについて引き続き、検討を行う必要がある。

第2節 その他の仕組みの変更

都市計画決定の手続きについては、第4章を参照されたい。論点は、議会の関与と住民による積極的関与のための手続きはいかにあるべきかという点にある。

また、都市計画の決定時から長期間経過した都市計画の効力の問題については、何らかの規定を置くかどうかという課題があるが、これもなかなか難しい問題である。

主として、都市施設に関する都市計画において問題となることが多いが、都市計画としての必要性と都市計画制限をかけられた権利者の権利保護との調整をどのように考えるかで、制度のあり方が大きく異なる可能性が高い。

都市計画としての必要性の議論については、その都市計画を決定した時点において存在していたと考えられる「公益性」が期間の経過によって変化する可能性に対応した制度が置かれる必要がある。

例えば、長時間経過後の都市計画については、20年ごとに、その必要性についての再検討を行い、その間の決定された都市計画を巡る状況の変化と今後の必要性を都市計画審議会に説明し、了解を得られなければ失効するという形などが考えられる。

この問題には、もう一つの視点がある。それは、長期間権利制限がかけられた権利者の権利の保護として、どのような救済措置を整備するかというものである。

この点に関しては、買取請求制度の整備等を検討すべきと考える。

詳細については、都市基盤施設に関する第7章で述べる。

第4章 都市計画の決定の仕組み

第4章 都市計画の決定の仕組み

周藤 利一

本章のテーマは、大きく、都市計画の決定主体としては誰がふさわしいのか、そして、都市計画によって影響を受ける者は、都市計画の決定に関してどのように関与できるのが適切な形かという二点に分けられる。

前者に関しては、都市計画の分権はどのような仕組みが適切か、基礎的自治体としての市町村に都市計画の権限を渡した場合の問題とそれをカバーするための制度としてどのようなものがあるかという点を主要な問題意識として検討する。

後者に関しては、都市計画の策定に当たっての参加の仕組みはどのような形が適切か。都市計画の類型ごとに参加の仕組みを変えることについてはどうかという点を主要な問題意識として検討する¹。

第1節 都市計画の決定主体

(1) 基本的視点

都市計画のうち、土地利用系と都市基盤施設系を同一に扱うことは難しく、基盤施設系については、その施設が果たす機能と効果によって計画主体を決めざるを得ない。

まず、土地利用系の都市計画については、基本的に、住民の生活等に直接影響を及ぼすこと等を考慮すれば、住民に最も近く、その地域に最終的に責任を持たなければならない行政責任者である市町村あるいは特別な場合に限っては都道府県が都市計画決定主体となることが適切である。

ここでいう特別な場合としては、市町村事態の規模が小さく、土地利用計画の策定能力に問題があるようなケースが考えられるが²、その場合も、市町村の申し出に基づき、都道府県等からの支援を得てできる限り実施することを基本とし、どうしても困難な場合には、法定代行制度を整備すべきである。

もともと、市町村の規模が100万人を超えるような場合と1,000人程度の場合とが存在するにもかかわらず、全く同一の制度で対応しなければならないということ自体が無理であり、都市計画の決定権限が地方にあり、それを都道府県と市町村で、実態に合うよう分担できる制度を構築すべきである。

次に、基盤施設と土地利用は不即不離の関係にあるが、広域系の基盤施設の計画は、国土計画とも関係が深いことから、決定しようとする施設の影響範囲、果たすべき機能等によって、都市計画決定主体が分かれるのはやむを得ないことと考える。

土地利用系の都市計画については、基本的に市町村が決定するのが適切であるが、基盤施設系の都市計画の決定は、その施設に期待される機能が市町村の地域範囲にとどまる場合、都道府県の地域範囲に及ぶ場合、都道府県の区域を超える場合に区分して考える必要があり、都道府県の区域を超える場合は、国土形成計画等において定められた基盤施設の計画に沿った形で、都市計画を決定するという仕組みが適切である。東日本大震災のような一都道府県の区域を超える災害からの復興などを想定すると、国による都市計画の関与を否定する仕組みが必ずしも正しいかは疑問である。

なお、都市計画については、このような決定主体に係る問題以外に、決定主体間の調整の問題が存在する。この問題については、第一段階として、決定主体相互間の直接調整の仕組み、第二段階として、都道府県による調整の仕組み、第三段階として、第三者機関による都市計画調整の仕組みを整備する必要がある。

以下では、個別の論点について検討する。

(2) 憲法上の論点

日本国憲法 92 条の「地方自治の本旨」と都市計画との関係については、そもそも地方自治の本旨なる概念の具体的内容について共通の理解が確定しているわけではないので³、ここで検討することはしない。

ただし、地方自治の本旨の要素とされる「団体自治」、「住民自治」の原則、そして、地方自治の本旨の内実として一般に論じられている「自己決定と自己責任」、「国と地方の適切な役割分担」、「公平性と透明性」、「説明責任（アカウンタビリティ）」、「効率性」などは⁴、都市計画の制度設計（立法論）と運用（解釈論）のいずれにおいても妥当する理念であることに異論はないであろう。したがって、新たな制度を構想するに当たり、こうした理念を適切に踏まえて検討することが必要であると同時に、それにより地方自治の本旨に合う都市計画制度を構築することができると言えよう。

そこで、都市計画の分権はどのような仕組みが適切かという観点から、これらの原則、理念について考察すると、まず、団体自治に関しては、地方自治法第 1 条の 2 第 2 項の役割分担原則を踏まえ、第 2 条第 11 項の立法原則と同条第 13 項の配慮義務に従うとともに、同条第 12 項の解釈原則に配慮した法制度を構築する必要がある。そして、国に対する自治体の自治権を保障することのみならず、広域行政と狭域行政、すなわち、都道府県と市町村の関係において団体自治が保障される必要がある。例えば、二つの基礎自治体にわたるゾーニング、一の基礎自治体の行政区域を超える機能を有する基盤施設の設置に係る決定権限の所在、決定手続における各自治体の関与の度合及び方式等に関する制度設計において広域行政（広域自治体）と狭域行政（基礎自治体）間の調整手続も含めた、それぞれの団体自治の保障の観点からの制度設計が必要である。

また、住民自治に関しては、現行の住民や市民団体を含む民間への権限の付与を定める制度の中には、自治の観点からではなく、規制緩和の流れの中で制度化されたものも存する。また、都市計画の提案制度の実際の運用においても、既存の規制を緩和する内容の提案事例が圧倒的に多いようである。しかし、都市計画における住民自治の本質は、個別利益（私益）と公共的利益（公益）の整理ないしは一種の線引き、あるいは公益の確定・確認を住民の参加と合意により行うことにあると解したい。そこで、具体的には、計画内容の実質への住民の関与を高める方向での提案制度の拡充、手続参加の実効性向上、パブコメ等意思表示手法の多様化、一層の情報公開といった観点からの制度設計が必要である。

次に、上記理念のうち自己決定原則を貫徹して、100%分権、即ち、全く国の関与なしに地方公共団体が単独で完全な権能をもって行うこと、立法形式は条例のみによることとすると、都市計画制限のような国民の財産権に関わる事項を条例のみによって定めることとなり、憲法 29 条 2 項との関係で疑義が生じる(同項の「法律」に条例も含まれ、地方公共団体が法律に依拠することなく、条例単独で土地利用規制立法を行うことが可能であるとしても)。そのほか、生存権のような国の義務が課せられている基本権に係る事項が含まれる都市計画について、国の関与なく地方公共団体が個別に定めた結果、13 条や 14 条に抵触する事態が生ずる論理的可能性もある。

したがって、財産権の本質に係る事項等、憲法上の要請に関連する事項は、国民の基本的人権を等しく保障する観点から、都市計画制度の基本的枠組みとして国が法律をもって定め、その基本的枠組みの下で、地方公共団体が独自の詳細枠組みを立法(条例)し、個別具体の都市計画を立案、実施する分権関係が妥当であると考ええる。

また、都市計画が全国の（少なくとも都市）地域の空間利用を律する総合計画であり、制度としては全国共通のものであること、内容として法規範性（法的拘束力）を含むものであることから、国法に基礎を置く法体系として構成することが法秩序の観点上も妥当であり、こうした考え方は国と地方の適切な役割分担原則に則するものと考ええる。

なお、条例で定める事項については、憲法 94 条の「法律の範囲内で条例を制定」を字義どおりに狭く解釈して、上乘せ・横出しを認めないことは妥当ではなく、基本的枠組み

に抵触しない限り、補完、追加的立法としての条例は許容されると考える。

(3) 市町村に分権する都市計画の範囲

基本的に、どの都市計画を基礎的自治体としての市町村に行わせるのが適切かという議論を行い、その理論を確立する必要がある。

① 他の個別行政分野の権限配分問題との均衡

少なくとも、土地利用計画については、基本的に市町村の権限とすべきであるとの考え方があり。その理由としては、住民の生活に最も近い自治体であるからとされる。

しかし、住民に近いというだけで、一律に市町村に任せることが妥当であるとは言いきれない。住民の意向と市町村全体から見た適切な土地利用とは、必ず一致するのかという議論や、一致しない場合にはどちらを優先すべきかという議論がなされる必要がある。

住民の意向を最も重視するこうした見解に対しては、逆に、住民の意見（あるいは土地所有者の意見）を反映させるだけであれば、決定権者が市町村である必然性は必ずしもないとの反論があり得る。

住民の意見とその地域の将来に最終的に責任を負わなければならない行政責任主体としての市町村に着目するとすれば、土地利用計画（都市計画）のみならず、税財政、地域振興等、他の権限が市町村にどれだけ降りてきているかが、判断の前提となるべきであると考えられる。

すなわち、市町村は基礎的行政サービスを包括的に提供する総合行政主体であること、また、土地利用計画は市町村の総合的行政の空間的側面における基本となる計画であることからすれば、他の個別行政分野の権限配分問題を横に置いて、土地利用計画（都市計画）の権限配分のみを論じることは合理的ではない。

② 基盤施設の扱い

基盤施設の整備については、市町村、都道府県を区別せざるを得ない。

広域的機能を有する基盤施設については、その受益（場合によってはマイナスの影響）の範囲が当該施設が立地する市町村の行政区域にとどまらないからである。これに対しては、市町村連携の計画で対応する方策が理論的に考えられるが、実務的に実効性を確保できるかという論点がある。ドイツの一部自治体に見られる広域連携計画のシステムが参考になる。また、韓国では、広域的な基盤施設のマスタープランは、都市マスタープランに代えて広域計画を複数の基礎自治体又は広域自治体が策定し、これに従い施設の計画決定を行う仕組みとなっている。

また、国土の基盤となる施設については、本来、計画決定をする前に、「国土基盤施設・整備・管理計画」のような制度が必要なのではないかという論点もある。これは、国が整備方針を策定し、これにより都道府県が都道府県内の計画を策定し、市町村がそれを受けた計画を策定するという体系である。

いずれにせよ、水平的調整か垂直的調整かという問題であるが、現行の自治体の構造、地方行政システムの実態からみて、一の市町村を超えるものは都道府県が処理し、一の都道府県を超えるものは国が調整する体系が合理的であると考えられる。

③ 基盤施設計画と土地利用計画の関係

基盤施設計画と土地利用計画を表裏一体の（都市）計画と考えるべきかという論点がある。基盤施設計画と土地利用計画の間で決定権者が都道府県と市町村に分離することは好ましくないのではないかという考え方がその背景にある。基盤施設の側の区分でやむを得ない点があるとするれば、この差はやむを得ないとする考え方もあり得る。

この点については、ある地域で特定の土地利用ができる、できないは、その場所にその

利用に相応しい基盤施設が整備されているか、計画があるか、土地利用計画者が自ら整備するか、そのいずれかである必要がある。

市町村が、土地利用計画を全て決定したいというのであれば、その土地利用を実現できるだけの基盤施設の整備・管理に責任を負う必要がある。

従って、土地利用計画を策定する際に、必要な基盤施設の整備状況、計画状況を付記し、それが無い場合の措置（誰が、何時、いかなる財源で整備するか等）を明示しなければならないという制度とすべきである。

④ 市街地開発事業の決定権限の区分基準

市街地開発事業の決定権限に関する現行制度における規模による区分は、理論的根拠に乏しい。今後、数百戸にも及ぶ新住宅市街地開発事業や土地区画整理事業といった大規模プロジェクトが生じるかどうかを勘案すれば、全て市町村決定でも実害はないとも言えるが、制度設計上、やはり何らかの基準は必要である。別途、事業法の体系の論点で論ずる。

(4) 市町村の能力論

① 実態論としての問題

理論的問題とは別に、実態として、出来る、出来ない議論を無視して差し支えないかという論点、理論的な結論と実効的な結論が異なる場合、そのギャップを埋めるための方法とそれを可能にする理論は何かという論点がある。

やはり、都市計画の策定能力がない自治体には、都市計画の決定権限を与えるべきではないと考えるが、憲法上の固有の権限だとされると（ドイツの例）⁵、その権限を簡単には剥奪出来ない。

平成 11 年の地方分権改革により国家高権から地方高権にパラダイムシフトがあったとしても、存立根拠が憲法に直接明示されていない市町村が都市計画決定権限を全的に有することは、憲法上の固有の権限であるとは言えない。ただし、地方公共団体にその行政区域内における土地利用規制権限（一般的な条例制定権）があること、地方分権改革時の都市計画法改正が「都市計画において中心的役割を担うのは市町村であるとの立場から」行われたことからすれば、市町村の都市計画権限を規定するためには、法律で明示する必要がある。

いずれにせよ、市町村の権限を制限するには、その行使を制約するしかないが、それとて、公益上、能力なき市町村の本来権限の行使により生じる可能性の高い状況を防ぐことにより、より大きな公益を実現するということを示す必要がある。

事実上、個別にこのことを証明するのは極めて困難であるため、法の仕組みとして、市町村の固有の権限を侵害することなく、市町村の能力を補完する仕組みが必要である。

② 市町村の権限の制限と補完性原理

市町村に、独立した固有の都市計画策定権限が本来存すると考えた場合、それを制限するには、どのような公益立証が必要かという論点がある。

かつて、国の権限であるとされていた場合には、一定の資格があると認められる公共団体、権限を委任すると考えれば足りたが、本来地方に権限があると考えた場合に、その権限発動を止めるだけの根拠をどこに求めるのかという問題について、北村喜宣説は、都市計画の権限についても、地方自治法第 2 条第 5 項に基づき、都道府県に市町村を補完する権限が与えられているとし、市町村に都市計画を策定できない状況が生じるときは、この条文に基づき、都道府県が市町村に代わって都市計画を決定できるとする⁶。

しかし、この解釈には問題がある。地方自治法第 2 条第 5 項は、一般的に都道府県が市町村の補完をすべき地位にあることを規定しているだけで、具体的に、かつ個別に、市町村が決定能力に欠ける場合に都道府県が柔軟に代行できるとすることにはならないのでは

ないか。また、特定の都市計画決定権限が市町村固有の権限とされた場合に、その権限を制限・変更することは極めて困難であるため、事前に、「以下に掲げる都市計画に関する決定は、原則として市町村が定めるが、市町村が定めることが困難又は適切でない認められる場合、都道府県と市町村が協議の上、都道府県がその権限を行使することが出来る。」とする規定を置くことが考えられる。

この協議の発議は、市町村側からも都道府県側からも行うことが出来るとする。

また、「協力して都市計画の案を作成することが出来る」という規定を置くことも検討すべきである。

③ 市町村と都道府県の権限の区分基準

一定の都市計画能力がある市町村に、それに見合った権限を与えることが相応しいとされた場合の基準が論点である。例えば、独立した都市計画に関する部局の有無、人口規模などが基準となり得るかという論点である⁷。

市町村に都市計画決定を行う能力があるかどうかを外形基準で区分けすることは、困難である。やはり、理論的に市町村と都道府県の権限の区分を行い、前記(3)②で述べたような措置を考えていくほかはないであろう。

当該市町村の区域を超える機能、影響といった実質基準が区分けの理論として妥当であると考える。

④ 都市計画決定の代行制度

都市計画決定を市町村の固有の権限であるとしてしまうと、実態と合わないところが出てきてしまう。市町村が、すべからくほぼ同様の能力を有しているのであればともかく、100万人台の住民を有する市と1000人程度の町村が存在する以上、その差を無視して固有の権限とするのでは、具体的な支障が大き過ぎる。

法制的に解決しようとするれば、理論的には、都市計画の決定権限は、国ではなく地方の固有の権限とした上で、公共団体間の権限配分は、法に委ねるとした方がスムーズに行くと考えられる。

であるとすれば、都市計画の決定権限は住民に最も近い基礎的公共団体という論理構成は問題であると考えざるを得なくなる。

基礎的公共団体か広域的公共団体かの選択は、原則・例外の区分論ではなく、前記③で言及した実質基準に基づく役割分担論で考えるべきである。

(5) 国等の関与

① 都市計画間の調整問題

分権が進むと、一番問題になるのが、各都市計画主体が自らの権限に基づいて策定した都市計画間の調整問題である。例えば、ある市町村が嫌悪施設の都市計画を管轄区域の最周辺部に計画し、隣の市町村が大きな影響を受けるという場合がある。このような場合に、あらかじめ、調整が出来る制度をビルトインしておくべきではないかという論点である。

市町村間の都市計画決定に伴う調整の問題については、誰が行うべきかが問題となる。

第一に考えられるのは、相互間調整であり、決定前協議が考えられるが、利害の対立が明白である場合には、調整の実効が期待できない。

第二に考えられるのは、都道府県等に対する異議申立制度であるが、これも実態的な調整(手続き瑕疵であれば別)に相応しい制度とは考え難いし、固有の権限同士の調整としては、疑問がある。

第三の方法としては、都道府県あるいは国に、第三者機関を設置して調整を行うことが考えられる。ただし、仲裁、裁定制度に馴染むものかという問題がある⁸。

設例のような問題における当事者間調整システムとしては、アセスメント手続きにおい

て関係住民や土地所有者のみならず、近隣市町村も関与できるようにすることにより、事前調整を行うことができる。併せて、中立的・専門的な第三者機関による調整システムを並置して、事後調整も含めて対応する制度が考えられる。

② 広域調整問題

国益やより広い公益から見て、調整が不可欠な場合の調整方法も論点である。

例えば、市町村が自分達の地域振興のために、争って大規模小売店舗の立地可能なゾーンの策定を行うと、圏域全体としては、乱立による不利益が生じるケース等である。しかし、このケースについては、マスタープランの段階における内容の調整をきちんと行うことによって充分調整が可能と考えられるので、法制度の問題というより、運用の問題とも言える。

しかし、不適切な運用の事前防止や事後調整のための制度設計は検討の必要があると考えられる。

そうすると、最も可能性が高いのは、市町村あるいは都道府県の本来の権限であるにもかかわらず、その都市計画決定の公益を明らかに上回る重大な公益の確保の必要性が明白な場合である。この場合、その重大な公益を代表する計画主体が、本来の都市計画決定権限を有する計画主体に対して介入できる制度、あるいは、あらかじめ事前に想定できる場合には、権限自体を国又は都道府県に留保する制度が必要である。

具体的には、国あるいは都道府県による都市計画の認可制度、指示制度、さらには、一定の広域的都市計画、重要都市計画に抵触した場合の効力規定、コール・イン制度が挙げられる⁹。

事前想定が可能な場合に、国等に権限を留保することは理論的に可能か。都市計画決定権限が自治事務とされていることと矛盾しないか。

この点については、事前想定が困難であることや、分権の流れに反するという批判があるので、実行が困難なことが予想される。

事前想定による留保システムが駄目だとすれば、国等が関与できる制度を整備しておくことが必要だが、その関与に関して、どこまでのことが可能か。

この点については、前述した仕組みについて検討する必要がある。

次に、実際に決定した都市計画が、都道府県あるいは国の利害に甚大な影響を与える場合の対応も論点である。その一つの方法として、その決定権限の執行を停止し、介入を認める、いわゆる「コール・イン」制度等について検討対象となる¹⁰。

③ 国が関与する範囲

国法として都市計画の制度を維持する、即ち、都市計画制度の基本的枠組みを国が法律をもって定めるとしても、具体的な都市計画事項に対して国が関与する範囲は、現行制度よりは狭くなると考えられる。

国が関与する事項の例としては、次のようなものが考えられる。

- ・大規模災害の復興等、国の利害に重大な関係を有する事項
- ・一の都道府県の空間的範囲内で完結しない事項¹¹

ただし、道州制との関係もあり、国が関与する範囲を一気に狭める制度改編ではなく、段階的な改正とすべきことも考えられる。例えば、道州制が導入されるまでは、現行法 5 条 4 項の国土交通大臣による都市計画区域の指定や 22 条の国土交通大臣の定める都市計画の制度を残しておくことなど。

④ 国の関与の手法

国の関与の手法の内容、即ち、関与の類型、手続、基準、効力等は法律で規定される。具体的には、地方自治法 245 条以下に規定する手法を基本に構成することとし、強権的手

法は現行制度よりは減少すると考える。その代わり、助言・勧告の機能が重要になると考えられる。

例えば、現行法 5 条 2 項の都道府県知事による都市計画区域の指定に対する国土交通大臣の同意付き協議などは、原則として廃止する方向が妥当ではないか（都市計画区域制度を維持するとした場合）。

なお、計画制度だけでなく、事業制度についても根本的に見直し、都市計画事業、区画整理、再開発など都市計画法と他の個別法律による事業を包括して再編することとした場合の国の関与については、計画制度と事業制度間で異なる取り扱いが必要かもしれない。

⑤ 市町村に都市計画の権限を渡した場合の問題とそれをカバーするための制度

一案として次のとおり考えられる。

広域自治体は、当該行政区域全体の土地利用を管理する包括的権限に基づき、一次ゾーニング、当該行政区域全体を対象とする非拘束の総合的な空間計画を策定する機能と、都市計画と他の計画、事業等との調整を行う機能を担う。

整・開・保(6条の2)―都道府県の都市計画(18条)、基本方針(18条の2)―市町村の都市計画(19条)という二層二段の計画システムから、広域自治体による一次ゾーニングと非拘束計画―基礎自治体(都市計画団体)による詳細ゾーニングと拘束計画という計画システムに改編することとし、その場合に生じうる問題としては、市町村の人的・財政的能力問題、住民の意識面・行動面でのレベルの問題、地元政治の熟度・水準の問題のような非制度的問題が現実には大きいと考えられるが、制度的問題としては、計画内容の適正性の担保、客観的状况の変化に応じた柔軟な計画変更の担保が第一に挙げられる。

これらの問題に対しては、技術的指針による国の関与や前記の広域自治体の調整機能により対処すべきと考える。すなわち、一般的・予防的対応は国が、個別的・事後的対応は広域自治体が行うことを旨として基礎自治体の権能を拡大することが妥当であると考えられる。

また、専門家を含む第三者機関の活用も問題解決にある程度資するものと考えられる。

第2節 都市計画の決定に対する関与

(1) 基本的視点

都市計画の決定に際して、影響を受ける可能性がある者が関与できる仕組みについては、

- ① 個人の意見を反映させるためのもの
- ② 地域の意見の総意を反映させるためのもの

がある。

前者の関与の目的は個人権利の保護であり、消極的関与とも言える。具体的には、都市計画の決定・変更に興議がある場合で、「意見を言う」ことによって、その決定・変更を中止、あるいは自らに有利なように変更させようとする場合が挙げられるが、実際には、そうした意見は、ほとんど無視されることが多い。

そこで、このレベルでの関与に関する現行制度の問題を改善するため、意見書に対する応答義務の制度化、都市計画提案制度に対する異議申立制度の整備等の必要性がある。

しかしながら、最終的には、都市計画の決定プロセスにおける少数意見の取り扱い問題として考えると、その保護には当然限界があると考えられ、都市計画に対する議会の関与制度の整備と都市計画に対する取消訴訟等の制度改善の問題として処理すべきものである。

これに対して、後者の関与は、積極的関与とも言えるべきもので、現行制度としては都市計画提案制度の改善問題がある。提案内容が規制の緩和につながる場合は、比較的容易に提案が可能になっているが、反面、提案された案に反対するものの意見やその周辺の地権者との調整手続きが規定されていないため、問題を起している。

また、都市計画提案に対する都市計画決定は、公益性の判断が必要であるが、規制緩和型は、公共性に欠ける場合があるため、緩和型は、特別の地域に限って認めることも一案

である。しかし、この場合、規制緩和型とそれ以外のものを実際に区分することができるのかという論点がある。

逆に、規制の強化につながる場合には、事実上同意がとりにくく、提案が比較的困難になっている。

そこで、現行の提案制度を改善し、地区内の利害が分かれている場合、周辺の利害と対立する場合など利害が衝突するケースの類型を踏まえ、提案に伴って実現する「公益」と周辺を含めたマイナスの影響との調整制度の整備が必要である。

加えて、都市計画決定主体が、都市計画を決定するプロセスにおいて、地域の意向を的確に反映することのできる仕組みを設けることは、市民が都市計画を自らの社会を改善していくための手段として認識し、活用していくために不可欠なことであり、条例で、都市計画の草案段階から、地域による意向の反映を可能とする様々な試みを行うことができるよう、その根拠規定を置く必要がある。

さらに、現在ほとんど機能していない都市計画審議会制度について、地域の意見を反映させるための措置を拡充することも必要である¹²。

なお、地域の意見が内部において相反する場合における都市計画の決定に関して、議会の関与、住民投票等の制度の創設を検討すべきである。

以下では、個別の論点について検討する。

(2) 現行制度の評価

① 公聴会、縦覧、意見の提出

都市計画法 16 条、17 条に基づく諸制度はほとんど機能していない。公聴会は、言いつばなしであり、縦覧後に提出される意見については、地方都市計画審議会では要旨が報告されることになっているが、ほとんど意見が伝わっていない。

また、意見に対する行政側の対応義務が課されていないため、どのような検討がなされ、どのような処理がなされ、どのような措置が講じられたかも全く明らかにされない。対立する利害に関する調整の機能は、全く果たされていない。

都市計画法 17 条の 2 の条例についても、今のところ、機能を発揮していない模様である。

② 都市計画提案制度(21 条の 2)

この提案制度は、創設当初から諸刃の剣と言われていたが、懸念の通りになっていると言ってよい。現在までのところ、提案事例の多くは、開発事業者が規制緩和の手段として活用したもので、住民が利用したものはごく一部にとどまっている。

その理由は、住民等が対象地域内の地権者を特定することが困難という状況が生じていることにある。一定の要件を満たした場合、住民台帳や固定資産台帳の閲覧等の便宜が図られ、あるいは地権者の特定に必要な情報の提供等の措置が必要と考えられる。

また、3 分の 2 の同意要件は、ハードルが高く、緩和型の提案で、地権者に利益が生じる場合でなければ、同意がとれないという実態があるようである。

さらに、緩和型については、周辺住民からの反対があったときの調整措置が定められていないため、現実に調整が困難になっている。

③ 情報公開

自己決定・自己責任原則という地方分権のパラダイムを踏まえ、住民等が都市計画に関わる程度をより一層拡大するという観点から、あるいは、行政と住民等との間の距離を縮めるという観点から、参加・関与と情報公開は両輪である。また、参加・関与の前提としても情報公開は重要である。

ただし、自治事務であるため、国の制度である情報公開法ではなく、各自治体ごとの情

報公開条例が適用される事項である。したがって、自治体ごとに異なる規定のために公開制度の内容が異なることがあり得る。

そこで、このような結果、参加・関与の内容や水準に関し、市民に不利な形で差異が生じることのないようにする必要がある¹³。

④ 参加・関与の対象

現行制度のように狭義の都市計画決定手続のような限定された対象にとどまらず、事業計画・決定手続、開発許可手続等も含めて広く新たな法制度の執行過程全般における参加・関与を許容する仕組みとすべきである¹⁴。

⑤ 参加・関与の時期・段階

前記④と同じ文脈の議論であるが、調査、構想、立案、決定、変更、実行、評価の各段階において参加・関与を可能ならしめる制度とすべきである。

⑥ 方式

多様な方式を認めるべきである。例えば、次のとおり¹⁵。

- ・アンケート、意見書、公聴会など参加・関与の表現の多様化
- ・文書、口述、インターネットなど手段の多様化
- ・一定の都市計画決定の際には常に公聴会を義務付けるといった方式、関係住民の一定数の要求がある場合には、住民及び住民が推薦する専門家の意見聴取手続を義務付ける方式など、機会の多様化

(3) 参加の目的

本節の冒頭で述べた積極的参加・関与と消極的参加・関与という類型のほか、目的による参加・関与の類型がある。つまり、なんのために参加という制度が必要かという点については、

- i 個人の意見の反映を出来る限り行うことを目的とする場合
- ii 地域の意見の反映を出来る限り行うことを目的とする場合がある。

①個人の意見の反映を出来る限り行うことを目的とする場合

これは、個人の権利の保護という視点から、どこまでの措置を講じることが、全体の意思決定プロセスにおいて必要かという議論である。

都市計画の案に対する意見書への応答義務は、前述したように、少なくとも義務化する必要がある。

自分達が居住する地域に直接影響が生じる都市計画の場合、提案制度に対する対抗措置として、異議申立制度を整備すべきと考えられる。

仮に、この制度が法制的に難しい場合であっても、何らかの利害調整の場の設置は必要と考える。

都市計画と個人の権利保護という側面から見た場合、取消訴訟という分野であれば格別、参加という分野で、個人の権利を余り強く認めると収拾がつかなくなるおそれがあるなど、代表制民主主義制度の下では限界があり、最終的には、次の論点の場合と同様、議会の関与を必要とするかどうかという点に帰着する可能性がある。

②地域の意見の反映を出来る限り行うことを目的とする場合

前記論点に対して、これは、都市計画の決定・変更に関して、地域の総意が反映される方法が限られていることに対して、その道を広げ、地域の意見を出来る限り反映させよう

とするものである。

現在ほとんど機能していない地方都市計画審議会の意見反映措置の充実を検討する必要は高い。

例えば、地方都市計画審議会の構成の変更として、

- ・住民部会（都市計画の決定・変更に係る地域から選出）
 - ・専門家部会
- の設置。

③ 新たな制度として考えられるもの

住民生活に直結する都市計画について、行政側からのワークショップの開催提案制度、住民側からのワークショップの開催請求制度が考えられる。

ただし、我が国でどこまで実行が可能かという問題がある。とりわけ、地域で利害が対立している場合、後者の制度は、混乱を引き起こすおそれもある。

前者は、地域の意向を反映する必要性の高い地区計画等に関連するいくつかの都市計画決定の場合に、検討に値する。

(4) 応答義務

アンケートに対する回答のように弱い効力の参加から、住民同意のように強い効力の参加まで、参加・関与の仕組みの多様性に応じて、その効力も幅広い。そこで、参加・関与により示された意思に対する都市計画権者の応答も多様になる。都市計画決定の要件として住民同意が制度化されている場合のように、都市計画権者の応答義務が明確なものとはともかく、都市計画権者の応答に裁量がある場合が多い(参加・関与の任意性との対称関係)。

しかし、都市計画権者の応答についてまったく裁量に委ねることは、参加・関与の拡大の実質的意義を損なうおそれもあるので、個別の意見・意思に対する具体的理由を明示した応答を義務付ける制度など、フィードバックの仕組みは必要と考えられる。

(5) 参加主体

① 条例による参加主体の決定

現行法 17 条の 2 は、手続について条例で付加的事項を定められるとしているが、参加主体の範囲については規定していないので、この点についても条例の自由度を認める規定を置くべきである。

② 事前的保障としての参加

	住民その他の関係者（土地基本法 11 条 3 項参照）	
	法律上保護される権利を有する者	法律上保護される権利を有しない者
参加手続	○	○
争訟手続	○	×

計画の策定においてその意見を反映させるべき「住民その他の関係者」のうち法律上保護される権利を有する者は、争訟手続によっても自己の意思を主張・実現することができるので、参加システムは、もっぱら個別の利害調整のみのためではなく、合意形成のためのシステム、一定範囲の集約的かつ事前的な利害調整のためのシステムも含めて制度設計すべきである。

③ 利害の種類

利害という観点からは、参加の主体を次のように大別できる。

- a) 土地の使用・収益に関する利害（土地の価値に帰着する利害）を有する主体
- b) 当該地域内で継続的活動を行う上での利害（生活上・営業上の利害）を有する主体
- c) まちづくり活動を行う上での利害（都市計画の目標・望ましい市街地像の実現に関する利害）を有する主体

それ以外に都市計画に利害を有すると主張する者（観光客、通行者のような一時的利用者、車の浦出身者のような精神的・心理的関係者）は、情報開示の対象ではあっても、参加を保障すべき主体ではないと言えよう。

ただし、通勤者については配慮が必要かもしれない。小林重敬教授によれば、横浜市西区がマスタープランづくりのワークショップを設置した際、通勤者も含めたとのこと。

a) の主体は、現行法上の土地所有権等に関する権利者であって、土地所有者、借地権者（実態的には建物所有者）、土地所有者・建物所有者の債権者に細分類され、かつ、これで網羅されると考えられる。そして、これらの者を一律に取り扱う必要はなく、現行法のように計画の種類・内容に応じて参加者としての認否を定めれば良いであろう。例えば、借地権者のうち対抗要件のない者や、債権者のうち登記をしていない者については、アンケートのような「弱い参加」の主体に含めることは問題がないが、同意のような「強い参加」の主体として認めなければならないほどの法益はないと言えよう。第三者に対抗できない（対抗できる措置を講じていない）者にまでこうした参加を認めなければならない必要性はないからである。

なお、a) 類型の主体は、現行法では公聴会の参加主体とはされていないが、あえて排除する合理性はないのではないか。逆に、債権者も地区計画等の案を申し出ることができるとしているのは、やや過剰ではないか（条例で定められるに過ぎないが）。

b) 類型の主体は、現行法上の住民である。

c) 類型の主体は、現行法の 21 条の 2 第 2 項に規定する者である。

④ 義務者・受益者・負担者の分類

観念的には、こうした分類は可能で、講学的にも意味があろうが、現実には互換的利害関係のように同一主体が義務者であると同時に受益者であるような事例が多いので、制度設計上の配慮要素ではないと言ってよいと考えられる。

ただし、参加・関与の中核機能が住民意思の発現であるとする、その内容がどのような立場でなされたかがポイントである。実務的には、都市計画の受益者として参加するのか、もっぱら規制を受ける立場の義務者なのか、事業の費用負担者なのかといった点を双方が確認した上で参加手続が進められる必要がある。

⑤ 参加力量の強化

形式的な参加の保障ではなく、実質的な参加を保障するという観点からは、参加主体の力量の強化が必要である。

例えば、容積率を変更する決定に参加する場合、容積率の意味を理解しないままにいることのないよう、あるいは、変更後の容積率で建て替わった場合にどのような地域空間が形成されるのかイメージを把握できるような仕組みが必要である。

このため、行政サイドから変更後の市街地像をCGでわかりやすく説明すること（情報公開の一環）、「参加補助者」として専門家を活用することなどが考えられる。

⑥ 参加ルールの配慮事項

参加主体、手続等を具体的にルール化するには、以下の事項が配慮されるべきである。これらは、必ずしも条例の内容として盛り込まれる必要はないが、実質的に担保されるよ

う規則等の文書に明定される必要があろう¹⁶。

- ・都市計画の各段階において住民又は利害関係人の参加が可能となるよう具体的に配慮しなければならないこと。

- ・実質的な参加が保障されるよう、情報開示に努めるべきこと。

- ・参加を認める者を定めるに当たっては、真に利害関係を有する者が排除されないようにすべきこと。

- ・先行手続において参加を認められた者が後行手続において排除されないようにすべきこと。

- ・次の都市計画決定（+地域の指定処分、事業の決定・許認可処分）においては、土地の使用・収益に関する利害を有する主体の参加を排除してはならないこと。ただし、土地の価格が低下しないことが明らかである場合の債権者を除く。

- 特定街区等、既定の容積率、高さ制限等を適用せず、別に定めるもの

- 遊休土地転換利用促進地区等、土地の使用・収益に義務を付加するもの

- 地区計画等、建築物の用途、形態、意匠、色彩等の制限、容積率の最高限度・最低限度、建ぺい率制限、敷地面積の最低限度、建物高さの最高限度・最低限度、壁面の位置、外壁後退等を規制するもの

- その他土地の使用・収益に関し相当の影響を及ぼすもの

現行の参加に関する規定の整理

都市計画法に規定された参加主体		
住民	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画の案の作成時の公聴会（16条1項） ・地区計画等の案の申し出（16条3項） ・都市計画案に対する意見書（17条1項） ・市町村マスタープランの作成時の公聴会（18条の2第2項） 	
土地所有者	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画等の案に対する意見の提出（16条2項） ・地区計画等の案の申し出（16条3項） ・都市計画案に対する意見書（17条1項） ・特定街区の同意（17条2項） ・遊休土地転換利用促進地区の意見聴取（17条3項） ・都市計画の提案（21条の2第1項） 	<p>注1) 特定街区の同意については、「政令で定める利害関係を有する者」（以下同じ）</p> <p>注2) 提案は土地所有者・借地権者の3分の2同意必要（以下同じ）</p>
借地権者	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画等の案に対する意見の提出（16条2項） ・地区計画等の案の申し出（16条3項） ・都市計画案に対する意見書（17条1項） ・特定街区の同意（17条2項） ・遊休土地転換利用促進地区の意見聴取（17条3項） ・都市計画の提案（21条の2第1項） 	<p>政令で定める利害関係を有する者：対抗要件を備えた地上権・賃借権を有する者（令10条の3）</p> <p>政令で定める使用又は収益を目的とする権利：対抗要件を備えた地上権・賃借権を有する者（令11条の2）</p>
土地について登記した者（土地所有者・建物所有者の債権者）	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画等の案に対する意見の提出（16条2項） ・地区計画等の案の申し出（16条3項） ・都市計画案に対する意見書（17条1項） ・特定街区の同意（17条2項） 	<p>登記した先取特権・質権・抵当権者、仮登記・差押登記・買戻し特約登記の名義人（令10条の3）</p>
NPO等	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画の提案（21条の2第2項） 	<p>特定非営利活動法人、営利を目的としない法人、UR、住宅供給公社、開発実績のある団体（則13の3）、条例で定める団体</p>

第3節 法と条例の関係

新たな法制度において国法は都市計画の枠組み法としての性格・位置づけが現行以上に明確化されるとすると、現在議論となっている法と条例の関係、委任条例と自主条例の関係など多くの論点が立法的に解決されることが見込まれる¹⁷。

しかし、それでもなお、都市計画中央審議会第一次答申「都市計画における役割分担のあり方について」（平成10年1月）で示された「国民の財産権に対する強い制約を課すという都市計画についての基本的枠組みを定める都市計画法の趣旨、目的からみて、全国的な公平性・平等性を確保すべきものであるとの観点」は考慮しなければならないと考えられる。

これに関し、地方分権推進一括法による都市計画法改正の審議会と並行して行われた条例に関する研究会の議論の中で、国の立場からみた都市計画法と条例の関係の考え方に基づく自主条例の特徴と課題が次のように指摘されている¹⁸。

- 1) 自主条例の中には、既住民の自己用住宅を規制の対象としない内容を持った条例があるなど、条例の適用範囲が限定されており、公平性の観点から問題がある。
- 2) 開発を規制の対象とするのではなく、それ以前の土地取引を規制の対象としており、規制の必要最小限性に関連して疑問がある。
- 3) 真鶴町のまちづくり条例のように、美の基準を建築規制あるいは開発規制の基準にするなど一般的・抽象的規制が多く、行政の裁量の余地が大き過ぎ、行政手続の透明性の見地から問題がある。
- 4) 規制されている内容に基準がなく、建築行為・開発行為をする場合、どのような基準に従えばよいのか明確でなく、行政手続の透明性の見地から問題がある。
- 5) 都市計画法よりも厳しい規制をしている場合でも、都市計画手続よりも住民手続が簡略なものがあり、行政手続の透明性の見地から問題がある。
- 6) 具体的な担保措置は届出・勧告制度が多く、条例に違反することについての確信犯を規制することが十分でなく、担保措置の実効性に疑問があり、公平性の見地から問題がある。

したがって、前節(5)⑤で例示したように、国法レベルでは枠組み法として制度の構造と基本的内容（定義、基準、手続等）を定めるとしても、条例で定める内容について、上記の観点や指摘を踏まえ、条例の立法準則（あるいは、そこまで強力でなくても配慮事項）を何らかの形で明示しておくことが必要であると考え¹⁹。

具体的には、例えば、次のような事項が想定される。

- ア) 適用範囲や当事者の権利保護、手続参加等において公平性・平等性を確保すべきこと
- イ) 規制は、比例原則を損なわず、その必要性・合理性を確保すべきこと
- ウ) 裁量行為は、議会その他第三者の関与を図ることなどにより判断の合理性を確保すべきこと
- エ) 規制基準、裁量基準などの基準は、すべて明文化しておくべきこと。例外的に認められる不確定概念基準に関しては、上記ウ)の手続によるべきこと。
- オ) 手続は透明性を確保すべきこと。手続の簡素化は、権利者の負担の軽減など明確な効果が確保される場合に限り認められるべきこと。
- カ) 届出・勧告制度のような任意制度は、具体的な実効性確保策と併せて導入すべきこと。

¹ この問題に関する諸外国の事情について論じたものは多いが、ドイツ、フランスについては、原田純孝・大村謙二郎編「現代都市法の新展開－持続可能な都市発展と住民参加－」東京大学社会科学研究所、2004年参照。

² 地方自治法第252条の17による職員の派遣制度があり、都市計画行政において実際に活用された例も報告されているが、ここでは既存の制度を活用してもなお十分な策定能力を確保できない状況を含めて検討している。

-
- 3 成田頼明「地方自治の過去・現在・未来（下）」自治研究 80 巻 3 号、2004 年、3 頁以下参照。
- 4 北村喜宣「分権政策法務と環境・景観行政」日本評論社、2009 年、7 頁。
- 5 ドイツでは、計画高権は基本法 28 条 2 項に規定する自治保障に含まれるとするのが判例・学説であり、同条の「法律の範囲内で保障」という文言も憲法上の諸原則によって制約される。高橋寿一「地域資源の管理と都市法制」日本評論社、2010 年、255～256 頁。
- 6 補完性原理については、廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性の原理」自治総研 282 号、2002 年、全国自治会「地方自治の保障のグランドデザイン」「自治制度研究会報告書」2004 年ほか参照。
- 7 フランスでは、都市計画の基礎的基準を定めておいて、市町村に、それに従うことが適切でない特別の事情がある場合、独自の都市計画を策定することが出来ることとし、その必要がない場合には、基準通りの都市計画決定をしてもらう方式がある。
- 8 仲裁、裁定は第三者機関に決定権限を委譲する結果になるという批判も想定されるので、第三者機関の権能としては、あくまでも仲介的な調整にとどめておくのが理論的、現実的にも妥当であろう。
- 9 広域計画について詳細に論じたものとして、中井検裕「分権下における広域計画」蓑原敬編著「都市計画 根底から見直し 新たな挑戦へ」学芸出版社、2011 年、115 頁以下。また、蓑原敬「地域主権で始まる本当の都市計画づくり」学芸出版社、2009 年、104 頁では、政令市、中核市単位あるいはいくつかの市町村がまとめられた広域的な都市圏単位を都市田園基本計画を策定する広域計画基礎単位とする提案がされている。
- 10 英国の「コール・イン」については、その運用上の問題点も指摘され、逐次制度改正が図られている状況にあり、そのまま我が国に導入することは妥当ではないが、運用実態を充分調査した上で、その趣旨を我が国の制度設計に活用することは有用であると考え。友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問」日本法学 75 巻 3 号、2010 年、307 頁、洞澤秀雄「都市計画における調整・協議に関する一考察—イギリス計画許可制度を題材に—」札幌学院法学 26 巻 1 号、2009 年、35 頁、明石達生「英国の郊外大型店に対するコールインの状況」国土総合技術政策研究所報、2002 年、239 頁
- 11 ドイツでは、原発、ごみ処理施設、排水施設等の大規模施設の建設事業が連邦の国土整備計画に合致しているか否かを審査する国土整備手続（Raumordnungsverfahren）が連邦国土整備法 6a 条に定められている。高橋・前掲書、99 頁。
- 12 都市計画審議会の必置規制の廃止と関与の縮小を主張する論者もいるので、これに対する反論も必要である。早川惇「都市計画決定過程の多段階化に向けて」日本都市計画学会「都市計画」272 号、2008 年、20 頁。なお、この論者は、同時に「都市計画審査会といった裁決機関を置いて住民による統制の道を開くか、議会が統制することが本来の方法であろう」と述べている。
- 13 情報公開については、運用上の課題の方が大きいので、制度上の対応には限界があると言えよう。
- 14 まちづくり市民事業を提案するものとして、佐藤滋「地域協働の時代の都市計画」蓑原敬編著「都市計画 根底から見直し 新たな挑戦へ」学芸出版社、2011 年、57 頁以下。
- 15 これら方式のほか、住民投票を制度として導入すべきかという点については、なお慎重に検討する必要がある、当面は特別なケースについて任意の補助的手法として活用しつつ蓄積を重ねていくことが相当であろう。
- 16 このことを国としてどのように担保すべきかについては、第 3 節参照。
- 17 自主条例の積極的活用を論じるものとして、大方潤一郎「まちづくり条例による国際標準の都市計画」蓑原敬編著「都市計画 根底から見直し 新たな挑戦へ」学芸出版社、2011 年、85 頁以下。また、小林重敬編著「地方分権時代のまちづくり条例」2003 年、学芸出版社、加藤幸雄・平松弘光「議員条例集覧」2011 年、公人社参照。
- 18 小林重敬編著「条例による総合的まちづくり」2002 年、学芸出版社、19 頁。
- 19 国の法律事項としては馴染まないもので、国が示す技術的指針あるいは参考条例の解説文の一部として明示することが相当であろう。なお、この場合、第 2 節で述べた地方自治体の自治権の趣旨を損なわない範囲での内容であるべきことは当然である。

第5章 土地利用規制の改善

第5章 土地利用規制の改善

周藤 利一

第1節 問題の所在

1 建築基準法の問題

都市計画法による土地利用規制の本質は、都市の土地の用途の管理（用途配分など）と土地の上の空間管理（空間配分など）を行うことにあるが、都市の土地の上に建築される具体的な建築物の用途と形態は、建築基準法の集団規制によって行われている。これら双方の規制が密接に連携して行われているのであれば、大きな問題は生じないが、残念ながら、現在では、建築基準法の規制の方に様々な問題がある。

例えば、第一に、建築基準法による建築のチェックシステムが「確認」制度であることである。これは、基準に適合すれば、その建築物が実際に建てられる周囲の状況には関係なく、建築できてしまうため、地域にふさわしくないもののチェックができず、都市の空間秩序を大きく損なうことにつながっている（違法性と適合性の問題）。

第二に、建築基準法の建築確認が民間で行われるようになったことである。このため、都市計画部局が全く知らないうちに、現状の都市空間を大きく変える建築物が出来上がってしまう状況になっており、都市全体の空間管理を統一して行うことができなくなってしまっている（主体の多様化問題）。

第三に、建築確認が都市計画が拘束される都市計画マスタープランとは無関係に行われることである。このため、マスタープランで描かれた地域の将来像を台無しにする建築確認が行われ、超高層ビルなどマスタープランを反故にするような建築が認められてしまっている（都市計画との乖離問題）。

第四に、建築基準法の敷地主義は、都市計画法の街並み主義と対立することが多いことである。建築基準法は、敷地ごとに基準に適合していれば問題なしとする考え方に立っているが、その敷地主義の基準が緩やかである以上、良い市街地を築き上げていこうとすれば、敷地主義から街並み主義に基準を変更するか、少なくとも街並み主義の立場に立つ基準にも適合させる必要がある。つまり、都市空間秩序の観点から、既存の空間秩序を著しく乱すような建築開発行為は許さないとする規制条項を建築基準法の制度の中に組み込む必要がある（敷地主義か街並み主義かの問題）。

2 都市計画規制と集団規制の一元化論

以上のような問題に対し、要するに、都市空間の変更に対して判断するところが一つの部局でないのが問題なのだから、一本化すれば全て解決するというのが、都市計画規制と集団規制との一元化の主張である。

確かに、集団規制を都市計画に一元化する必要性は高いが、確認制度の対象として、単に、実質的な建築法規に適合していれば足りるとするのでは、問題はほとんど解決しないのではないかとの論点がある（最低限規制の問題）。

都市計画との一元化の主張は、集団規制は、単なる確認ではなく、建築許可の対象とすることを実現しなければ、貫徹しないと考えられる（確認から許可へ）。

とすれば、これは、確認制から許可制への集団規制の強化という別の問題を含む問題である。

3 許可制の論点

建築確認制度を建築許可制度とすることは望ましいことには違いないが、許可制とした場合、最も問題となるのは、前記第一、第三、第四の判断を行うに当たって必要となる判断基準である。

この場合、現行の最低基準をそのまま適用したのでは、実質的に何も変わらないことになるため、地域の特性を踏まえた新たな判断基準が必要ということになる¹。

考えられる対応としては、地域ごとに土地利用計画を策定し、それを新たな基準の一つとすることであるが、この方法には、誰が、いかなる方法で策定した土地利用計画を許可の基準とするのか等、乗り越えなければならない手続き上の問題が存在する。詳細土地利用計画の制度を必要とするが、現行の地区計画を策定したところに限定したのでは、ほとんど意味がないからである。

また、地域ごとに策定する土地利用計画については、想定される住民主体の計画というより、現実には事業のための計画が多くなることが考えられることをどうするかという問題もある²。

現在の都市計画秩序に著しく反しないことを基準の中に置くことも考えられるが、現在の都市計画秩序が必ずしも良好なものでない場合に、これを基準とすることには問題があり得る³。

現在の建築基準法の敷地ごとの判断基準の致命的欠陥である周辺との調整規定の欠如に対して、どのような調整規定が考えられるか、という大きな問題についても回答が用意されていない⁴。

集団規制について、許可制を採用し、周辺との調整を必要とした場合、都市計画法の開発許可規制についても同様の制度化をする必要があるが、この点の検討は全く行われておらず⁵、判例は周辺との関係を安全等の限られた視点でしか論じていない。

集団規制を除く単体規制等については、現在の建築確認制度のままで良いのか、民間の確認検査機関との調整はどうすべきかという論点もある⁶。

第2節 街並み規制の充実

1 街並み規制を行う必要性

街並み規制（複数敷地に対する利用規制）を行う必要性は、主として二つある。

第一は、およそ、都市の中の土地は隣近接している土地と密接な関係にあるから、ある特定の都市空間の中において適切な相隣関係を保つ必要があり、一定の秩序の中で、これに調和した存在であることを要請されるという見地からのものである。

第二は、第一のような消極的意味に留まらず、その空間秩序が、大方の人間にとって好ましい価値を生み出すように、これを積極的に維持し、形成することが要請されるという見地からのものである。

いずれも、敷地単位のコントロールから、その周辺を含む空間秩序に着目したコントロールを実現するところに、規制の意味を持たせるという視点に立っている⁷。

2 周辺との調整の仕組みがない現行制度と緩い規制に起因する紛争の多発

現行法の建築行為に対するチェックの仕組みは、あくまで対象となる建築物そのものとその敷地に着目して、その法適合性を審査し、適合している場合には、その建築物が周辺にどのような影響を与えるものであっても、それには無関係に建築を認める形となっている。このため、合法ではあるが、その地域にとって極めて不適切な建築が実際には行われるという結果をもたらしており、地域における空間秩序等が破壊され、既存住民との間で、深刻な紛争が生じているのが現実となっている。これは、建築確認の際に判断すべき基準となっている用途地域制度をはじめとする土地利用規制制度が、建築自由の原則を採用している我が国の最低限規制下では、極めて緩いことと相まって生じている問題であると考えられる。

これを是正する方法としては、最も直接的には、開発許可及び建築確認に当たって、その基準の中に、周辺との調整を了していることという規定を置くことによって解決できると考えられるのであるが、この方法は、ともすれば、既存の土地利用あるいは建築物に

既得権に当たるものを認めることになりがちであるので、私益対私益の調整を公法で行うことになりかねない⁸。かつての開発指導要綱は、ある意味でこのような性格を有していたところがある。

このような状況が生じることを避けるためには、既存の空間秩序の維持形成に何らかの公益が認められる場合に限り、これとの調整を図るといった形をとることの方が適切と考えざるを得ない。つまり、良好な街並みの維持形成に「公益」を認め、これとの調整を行う制度である。この典型的なものが、地区計画制度や景観法の仕組みであり、前記1.の第一の見地だけではなく、第二の見地からのコントロールの実施を図るといったものである。

このような考え方の延長にある制度としては、地域の合意に基づいたあるべき空間秩序を一定の計画で示した上で、その秩序（街並み秩序）を開発許可や建築確認の際の基準とする方法が考えられる。すなわち、開発許可基準としての詳細土地利用計画、集団規制としての上乗せ基準を可能にする詳細計画制度等である⁹。

ただし、このような方法については、計画なければ開発（建築）なしの原則の導入に他ならないから、一律に、かつ、強制的に導入することは実際上困難であると考えざるを得ず、結局、一般化した制度としては、緩やかな届出勧告制を敷き、市町村との事前協議制を確立することとし、都市マスタープランに著しく反する場合等を勧告基準として用いることが適切と考えられる。加えて、地区計画制度、景観計画制度、土地利用詳細計画が定められているゾーンについては許可制とする等、地域の状況に応じて、市町村が弾力的にコントロールするものとして制度設計するのが適切であるとする。なお、の中には、計画協議制も含まれる。いささか漸進的色彩が強すぎるが、全国各地の実態を勘案すると、制度的には、懐が深く、各市町村がかなり自由に対応できる制度が、この段階では妥当であるとする。

3 街区を単位としたプロジェクト型の都市計画のあり方

あわせて、第一の視点から、既存の空間秩序に対して、大きな影響を与えることが必要なプロジェクト型の都市計画等については、その周辺秩序との調整を図る制度の導入が避けられない。

現行制度においても、開発や建築を敷地単位でとらえず、複数の敷地を一括して処理している制度が次のように存在する。

① 「一団地の総合的設計制度」、「連担建築物設計制度」、「特例容積率適用地区制度」

一番単純なものとしては、昭和25年に導入された「一団地の総合的設計制度」があるが、これは用途上不可分な関係にある2以上の建築物の敷地を一団の土地として、容積率、建ぺい率、日影規制、隣地斜線、接道義務等についての適用を認めるもので、使い方によっては街並み規制が可能ではあるが、実際には、容積率の移転等の有効利用の実現のために使用されていて、複数敷地におけるプロジェクト実施の手法になっている。

同様に、「連担建築物設計制度」、「特例容積率適用地区制度」も、プロジェクト志向の多使われ方に留まっていて、街並み規制型の制度とは言えない状況にある。

② 地区計画制度

現在の地区計画制度には、規制強化型のものと規制緩和型のものが存するが、規制強化型が、街並み規制の機能を果たしているのに対して、規制緩和型の地区計画は、いまや一種のプロジェクト実現のための手段となっている感がある。「高度利用型地区計画」、「用途別容積率型地区計画」、「再開発促進区を定めた地区計画」などがこれに当たる。

これらの中で、「街並み誘導型地区計画」は、緩和型ではあるものの、街並み整備の機能を有している点で、他とは異なる点が見られる。

③ 特定街区、総合設計

この二つの制度は、根拠法が都市計画法と建築基準法と異なるものの、一定の建築プロジェクトを前提とし、そのために、容積率等の緩和を行うなど通常の建築規制を排除できるものである。これらの制度についても、複数敷地を統合して、一つの街区としての街並み構成を実現することが可能な仕組みであるが、どちらも、建築プロジェクトを前提として、容積率の割り増しを行う点にのみ注目がされる制度と化している。

④ 高層住居誘導地区制度、都市再生特別地区制度

いずれも、現実には、一定の建築プロジェクトの実施を前提とした都心部の土地の高度利用のための制度として用いられており、街並みの形成のための制度としては使われていない。

以上見たように、現行制度による複数敷地あるいは街区単位の都市計画等は、いずれも、現在は、その土地又は街区において行われる建築プロジェクトのための制度となっていて、土地の有効利用の促進のためのものとなっている。

こうしたプロジェクト前提の制度については、次のような対応をすべきものとする。

- 1) プロジェクト型の都市計画制度を新設し、これら制度を統合する。
- 2) プロジェクト計画が周辺に及ぼす影響についての調整規定を置く。対外側の街並み調整を行うことを目的とするものである。
- 3) プロジェクトの内容のうち、街並みを構成する部分について、景観をはじめとする空間確保に関する基準を設ける。対内側の街並み空間確保を目的とするものである。
- 4) 上記 2) 及び 3) については、計画アセスを行わせる。
- 5) 住居系、商業系に分けて、立地ゾーンの限定を行う。
- 6) 計画決定手続きの上乗せ（隣接周辺地区の合意の形成等）を行う。

これらについては、「包括特別課題対応地区」制度を導入する（第 11 章で論じる）。

4 街区を単位とした建築線制度の再生・・・新後退建築線制度の提案

良好な街並みの多くは、立ち並ぶ建物の位置と高さが揃っているところが多い。このことに鑑み、今回の改善の中には、主としてこのような建築物の位置及び高さを同時に規制することのできる制度の創設を提案する。

かつて市街地建築物法において規定が置かれていた建築線については¹⁰、本来、二つの性格のものが存在した。第一が、公的主体が買収して道路の整備を行う代わりに建築線を指定して建築を禁止する形の「積極的指定建築線」であり、第二が、道路の境界から一定の距離を置いて建築物を建築する「後退建築線」である。現在では、この制度は、壁面線の指定（建築基準法第 46 条）という形でわずかに残されている¹¹。

ここで提案するのは、後者に関するもので、街並みの整備のために、道路に関する側の敷地に後退建築線を設定し、併せて建築物の高度制限を行うものである¹²。

容積率については、建築線が指定された敷地部分についても容積率の計算上算入することができるものとし、高さ制限によって使用できない容積率部分については、建築線が指定されている他の敷地に移転・移譲することができるものとする。これは、使用可能容積率の減少を補償できないことから、実質的な代替補償措置である。

また、建築線より道路側の部分については、固定資産税・都市計画税の減免を行うことができるものとする。これは、道路側にオープンスペースを提供することに対する支援措置である。

この制度に関しては、壁面線の指定と最高限高度地区の同時指定によっても実現が可能であるとも考えられる。仮に、新制度として整備するのであれば、余った容積率の移転、後退建築線の道路側敷地の固定資産税等の減免とセットであることが必要であるとする。

5 その他の論点

① オープンスペース

現状より良好な街並み、質の高い街並みを形成するための街並みコントロールの仕組みを考えるとこの観点からは、現行の建ぺい地を中心とした都市計画の枠組み内での街並み規制から脱して、オープンスペースの質を高める施策をも内包する仕組みでなければならない。

そうすると、低未利用地（非建ぺい地、空き地）に対する街並み形成施策とセットで構築することが望ましいと考える。

この場合、私的なオープンスペースの確保も公的なそれに劣らず、重要である。例えば、近隣の住民が利用する小公園、中高層住宅街区における出入り自由な前庭・中庭、私道としての露地などである。

これらの私的なオープンスペースの確保手法とともに、管理の基準についても定めておく必要があるが、その手法としては、条例、地方公共団体との協定、私人間の協定等、多様なものが認められてよいと考える。

② 許可制度と申告・確認制度のバランス

良好な街並みの観点から導入する許可制度と申告制度や確認制度が併存することとなる場合、前者の対象地域と後者の対象地域（特に最低限の街並みを許容する建築確認制度対象地域）との間で、いわば逆選択のような事態が起きないように仕組みにする必要がある。

第3節 集団規制の改編

① 都市計画法制への一元化

地域空間の秩序を規律する総合的な計画としての都市計画の策定基準及び手続、そして、その計画内容の実現のための手続、手法等を一貫した法制度の中に位置づけるという観点から、一の敷地内の事象を超えた面的な土地利用のあり方をコントロールする手法である集団規制は建築基準法制から都市計画法制に移すべきである。

② 集団規制の充実

単純に移しただけでは、実質的な意味は乏しく、現状の問題解決に資するところもないので、同時に、集団規制の内容の充実が必要である。

すなわち、マスタープランで示された市街地像（地域像）を規範化した「当該地域において確保すべき市街地環境水準」（街並みとしての要求性能）として、集団規制の内容を充実する。例えば、サブディビジョンコントロールの強化、建築物・工作物の集団的な形態コントロールの詳細化、景観コントロールの拡充（景観法の吸収）などが考えられる。

建築基準法の「必要最低限規制」は単体に対してのものであって、集団規制は土地利用規制の一環として、土地基本法に基づき公共の福祉優先原理に従うと解する。

人口減少等により土地に対する絶対的需要が弱含みとなって、今後とも中長期的にこの傾向が維持されることから、こうした解釈は過重なものとは言えない。

ただし、規制を充実するためには、基準の詳細化が必要であり、それに対する技術的・社会的（政治的）困難があるため、合わせ技として基準に裁量性を持たせることも必要である（⑥で述べる）。

③ 土地開発・利用手続の統合

マスタープランで示された市街地像の実現に向けた持続的な空間管理の実行、あるいは地域密着のマネジメント型まちづくりの観点から、建築行為、開発行為、区画形質の変更

を伴わない土地利用を含め包括的な土地利用許可（計画許可）制度を導入する。

建築基準法の建築確認手続、都市計画法の開発許可手続、条例（「中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」など）の手続を一本化したイメージである¹³。

ただし、これは地方自治体の特定の部局が土地開発・利用手続を独占的に所掌することを意図するものではない。当該行為を規律する個別具体の法令を所掌する部局が審査・指導等を行うことは現行通りとしつつ、窓口である統括担当部局が手続の全体を統括することにより、手続の適正かつ円滑な進行をガバナンスしようとするものである¹⁴。これはまた、効率的行政運営の見地から望ましいとともに、申請者たる国民の立場からは手続のワンストップ化によるコスト低減、利便性向上効果も期待される。

ここで「総括担当部局」とは、新たな制度における都市計画の主管部局である。土地利用に関する規律は、さまざまな分野において多くの法令に基づき行われているので、これらに係る許認可等の事務を単一の部局ですべて処理することとするのは、ある行政分野における統一的で円滑な事務にとって支障となり、かえって合理的ではない¹⁵。総括担当部局が国民・住民に対しては、一元的な窓口として対応し（縦割りの弊害の対外的な解消）、当該行為を規律する個別具体の法令を所掌する部局が行う審査・指導等に対し、督促その他の時間管理を厳格に行うことなどにより、適切な手続の進行の責に任ずることを企図するものである（縦割りの弊害の対内的な解消）。

許可権者は、①の趣旨からは都市計画権者と一致すべきであるが、現在、建築確認手続や開発許可手続を実施していない基礎自治体については、当面の措置として広域自治体への委任も認めることが現実的であろう。

なお、建築基準法の「必要最低限規制」に従った単純な建築行為であって、土地の形質変更等を伴わないものについては、窓口である総括担当部局から建築部局に申請を直ちに移送し、実態上現行どおり処理することなど、土地開発・利用行為の態様・規模・程度に応じた柔軟な制度設計をすることが考慮されてよいだろう。

④ 計画許可制度の両輪としての都市計画契約・協定制度的導入

許可制度の硬直性を解消するものとして、建築協定等の現行の私法的手法を発展・拡充する必要がある。

この場合、地方公共団体と土地所有者が地役権契約を結ぶフランスの事例やドイツの都市建設契約制度等も参照し、信託の活用など既存の手法にとらわれない新たな手法も開発すべきである¹⁶。

また、都市計画契約・協定を公示あるいは登記することにより、公定力ないし公示力・対抗力を持たせることも考えられる。

⑤ 建築確認の民間開放との関係

計画許可に一本化しても、建築行為と開発行為、区画形質の変更の有無等によって、許可の細部類型、許可基準は異なる。

開発行為を伴わない単純な建築行為のうち裁量性のないものに限り、現行の指定確認検査機関制度を残すことは可能である。

また、指定確認検査機関制度を適用するか否かを地方公共団体ごとの判断に委ね、全国一律に民間開放しないことも一案である（国賠法に関する最高裁判決に鑑み）。

⑥ 裁量の問題

集団規制を都市計画法サイドに移すことの本質は、街並みコントロールの充実・強化にあるとすれば、土地利用に関する行政処分の一歩化としての計画許可制度の導入とその補完的役割を果たす協定・契約制度の充実が同時に必要であるが、さらに、計画許可の裁量性も検討しておかなければならない。

規制の充実・強化を支える基準の詳細化を貫徹することは現実には困難であるので、可能な範囲での詳細化とセットで、それを補完する裁量的な許可制度を構築すべきである。

裁量性の欠点をカバーするため、事前予測性を高めるための技術指針の作成、裁量の妥当性を確保するための手続の整備（聴聞、審問¹⁷、第三者機関、コールイン¹⁸など）が必要である。

¹ 建築行為、開発行為、条例で定める土地利用行為を計画許可の対象に一本化し、土地利用計画（非拘束計画を含む）、線引き、用途地域等が計画基準となり、周辺環境に著しい影響を与える行為については、新たな地区計画制度で定めた基準に従うという提案がある。藪原敬「地域主権で始まる本当の都市計画まちづくり」学芸出版社、2009年、139頁。

² 第1章で都市計画提案制度について述べたのと同じ性質の問題である。

³ この点は、例えばヨーロッパの都市のように、現に街並みの形態が完成し安定し、市民にも尊重されている場合とは日本の実情は異なる。

⁴ この問題は、単に判断主体を一元化するだけでは解決しないし、判断基準を土地利用計画に求める手法や現状の街並みに求める手法に代わる手法があるのかという論点がある。

⁵ 日弁連都市計画建築統合法（仮称）検討試案要綱では、市町村定める地区詳細計画がなければ、開発行為、建築物の建築等、公共施設の建設等の土地利用はできないものとし（要綱第10第2項）、地区詳細計画や条例で定める基準が開発建築許可の基準となるとしている（要綱第15第2項）。日置雅晴「私法の現場から見た現行法の問題点と都市法改正に向けての日弁連の提言」日本都市計画学会「都市計画」272号、11頁。

⁶ 建築主は、二つの申請をしなければならなくなるという問題がある。また、一つにすれば、民間の確認検査制度は廃止するのかという問題もある。

⁷ 街並み規制には経済的意義も見出すことができる。適切な相隣関係の維持や好ましい価値を生み出す空間秩序の形成により土地利用の効率性が増進されることが期待できる。これは、経済の活性化につながるというフロー面での経済効果を意味する。同時に、より良い街並みは優良な資産と評価されるので、ストック面での経済効果（国富の蓄積）も認められる。

⁸ 新潟県「柏崎市ペット葬祭施設の設置等に関する条例」は周辺住民の同意取得を許可要件としているが、「同意取得を義務づけることの適法性はきわめて疑わしい」との批判がある。北村喜宣「分権政策法務と環境・景観行政」日本評論社、2009年、170頁。

⁹ 鳥海基樹「オーダー・メイドの街づくり」学芸出版社、2004年は、パリにおける街路景観や文化財等特徴的な建物を保全しつつ、居住環境の改善や都市開発事業との調和を住民参加による詳細な計画づくりを通じて達成しようとする取り組みの具体例について詳細に紹介している。

¹⁰ 市街地建築物法（大正8年法律第37号）第七条 道路幅ノ境界線ヲ以テ建築線トス 但シ特別ノ事由アルトキハ行政官庁ハ別ニ建築線ヲ指定スルコトヲ得（同法は建築基準法の施行により廃止された）

¹¹ 法定建築線の復活を主張するものとして、日端康雄「わが国の市街地環境と都市・建築制度」有斐閣学術センター「行政の変容と公法の展望」1999年、365～372頁。

¹² 容積率による密度規制ではなく、直接的な形態規制によるべきとの論がある。理論的には、街並みの形成や、規制の目指す街の姿の明確化等の点では、建築形態を直接的に規制する方式は優れており、現状以上に積極的に活用されてよいと考えられる。しかし、ヨーロッパのように、現に街並みの形態が完成・安定し、市民にも尊重されている状況であれば格別、日本の現況では将来の街並みの形態を描き、確定することは困難であるので、形態規制のみによることは妥当ではない。密度規制を基本としつつ形態規制を弾力的に活用することが現実合理的である。なお、大方潤一郎「容積率規制の理念と展開の方向性」都市住宅学会「都市住宅学」第17号、1997年。

¹³ 現行制度でも建築基準法93条1項の消防長又は消防署長の同意制度がある。これは消防機関が建築行政機関とは別の独自の立場から許可等の規制を加えるべきものと解されるが、効率的行政運営の見地からは二重行政を可能な限り回避することが要請され、別個の手続とせず、建築確認手続の中に包摂されたと解されている。本稿での提案は、こうした仕組みの対象を拡充するものである。

¹⁴ 現行制度における開発許可に係る行為の違法性の建築確認への承継の問題のような、いわば制度の狭間の問題を立法的に解消することを意図するものである。

¹⁵ 地方自治体の行政区域全体を対象として新たな制度を構想する場合は、なおさらである。

¹⁶ ドイツの都市建設契約制度については、高橋寿一「地域資源の管理と都市法制」日本評論社、2010年、253頁以下。

¹⁷ 英国では、高速道路、鉄道関連工事、発電所、送電施設と言った大規模基盤施設に関する土地開発の場合、利害関係者も関与する審問(inquiry)と呼ばれる行政手続が存する。友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問—審問手続の合理化に関する制度変遷を中心として—」日本法学第75巻第3号、2010年1月、307～351頁。

¹⁸ 英国のコールインの現状については、洞澤秀雄「都市計画における調整・協議に関する一考察—イギリス計

画許可手続を題材に－」札幌学院法学 26 卷 1 号、2009 年 12 月、35～70 頁。

第6章 開発行為制度の改善

第6章 開発行為制度の改善

生田 長人

第1節 開発行為制度の改善

1 現行の開発行為の概念

現在、都市計画法において規制の対象となっている開発行為の範囲はかなり狭いものとなっている。

都市計画法第4条第12項によれば、開発行為とは、

「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいう」

とされており、非都市的土地利用から都市的土地利用へ転換する行為全てを指して使われているわけではない。

この開発許可制度の導入に関しては、当時、我が国では高度経済成長に伴う都市への人口・産業の集中が激しく、無秩序な市街化をコントロールしないと、都市基盤施設の整備が追いつかず、危険で劣悪な市街地が無秩序に拡大し、取り返しのつかない状況になると考えられたという背景事情がある。しかし、当時の法執行態勢は、都市的な土地利用転換行為のすべてをコントロール処理できる状況にはなく、直接、人口・産業の立地につながるもの、つまり、人が住み、活動するために必要な建築物の建築等の用に供する宅地を新たに造成する行為を規制の対象とすれば、とりあえずの対処ができるものと考えられた。このことが、このように規制の対象となる開発行為の範囲が狭くなっている理由である。

すなわち、規制を行う対象としては、非都市的土地利用から都市的土地利用への転換行為全てを開発行為とはせず、政策的な視点から見て必要かつ最小限のコントロールを実施するに足る範囲のもの、すなわち人の活動の基盤となる建築物の建築につながるものに限定されたという経緯を有している。

2 開発行為をめぐる現状認識

(1) 開発行為概念の拡大

新都市計画法が制定されてから44年が経過した現在、一部の地域を除いて、都市への人口集中はほぼ見られなくなり、開発規制の持つ集中のコントロール手段としての機能の必要性は急激に低下している。制定当初、開発行為概念を政策的に限定していた理由は大方失われたと言っていい。また、今日、開発行為の量自体も減少しているため¹、開発行為概念を拡大したとしても、必要な行政資源が不足するような事態は考えにくい。

このため、非都市的土地利用から都市的土地利用への転換行為については、これらを全て開発行為概念に含め、コントロールの対象とすべきだし、またそれが可能な状況となっている。

(2) 開発行為・建築行為では捉えきれない行為の増加

一方、既成市街地内では、新たな土地利用転換が行われることが少なくなっており、開発行為概念を拡大しても、その対象自体が減少しつつあり、他方で、区画形質の変更を伴わない利用の変更が増加しているようである。また建築物についても、近年、新規の建築が減少し、その利用形態の変更或いは放置が増加しつつある。

今日、都市内の土地利用の再編をどのように行っていけばいいかが都市政策的視点から喫緊の課題となっているが、既成市街地等の内で行われる都市的土地利用間の用途の変更、空間利用用途の変更行為、利用の放棄等を、都市の管理者による一元的コントロールの下に置く必要性は高くなりつつある。

しかし、このような利用の変更行為等は、いずれも従来の行為規制の対象から外れるこ

とが多く、基本的には、土地利用或いは空間利用のコントロールの対象となっているわけではない。

このような行為（或いは不行為）を全て規制コントロールの対象としていくという視点からは、建築行為、開発行為の概念を拡大し、これまでの概念では捉えきれなかった行為をどちらかの概念に含ませることが考えられるが、利用の放棄などを視野に入れると、それだけでは足りず、新たな概念（例えば、管理行為）を構成して、規制の対象とすることが必要となっていると考えられる。

3 対応の方向

2-(1)に対応して

開発行為概念について、まず必要なことは、非都市的土地利用から都市的土地利用への利用転換行為における対象範囲の狭さの問題を解決することである。

すなわち、従来から問題とされていた「建築物等の用に供するもの」に限られていた部分を取り外すことである。

その目的は、市街地の整備水準を確保することであり、新たに開発行為によって形成されていく市街地については、それが建築物等の用に供される或いは供されないにかかわらず、都市的土地利用を行う以上、市街地として基盤施設の整ったものとする必要があると考えるものである。

元々、集中コントロールという規制目的では、説明し切れていなかった都市計画白地や都市計画区域外等の開発コントロールの必要性を正面から捉え直し、都市的土地利用転換に伴う市街地整備水準の確保という目的を掲げると、開発行為概念が、現在のように狭いことは説明できないのである。

（おそらく本来は、都市的土地利用のための利用転換だけでなく、全ての土地利用転換行為（土地の区画形質の変更行為）を開発行為概念に含ませた上で、そのコントロールを図ることができるようにすることが必要なのであろう。本稿の射程外ではあるが、農地や山林を造成する行為も、広義の開発行為に含ませ、利用とそれに必要な基盤施設との適切な相関をコントロールする必要があると考える。なお、現実には、都市的なインフラ施設が整備されているところでは、農地として造成された土地がいつの間にか宅地に変貌し、建物が建つことはよく見られることであり、これらを放置していたのでは、適切な市街地水準の維持コントロールができなくなる恐れがある。）

2-(2)に対応して

次に、①土地利用転換行為、建築行為の二つの概念では、捉えきれない行為で、都市的コントロールの下に置く必要がある行為をどうするかという問題と②土地利用転換行為と建築行為の間においてどちらに属せしめた方が適切かという行為の帰属問題を明確にしておく必要がある。

①の問題は、「管理行為」「利用の変更行為」等の処理問題であり、これについては、別途改めて第8章において検討を行う。

②の問題は、例えば、高層マンションを建築するために行う既存の宅地における土地の区画形質の変更行為のコントロールを、誰が行うことが適切かという問題である。

現在、国土交通省の見解は、極めて非理論的であり、再検討を行う必要性が強いと考えられる。後述 3-B。

第2節 開発許可の対象となる開発行為の規模の改善

1 現行の規制対象

現行の都市計画法においては、開発行為に該当する行為であっても、その面積規模が小さなものについては、許可の対象から外れており、建築基準法の規制をクリアすれば、建

築が可能となっている。

このような小規模開発については、基盤施設の整備も殆ど行われないうまま、都市的土地利用が実現するため、放置しておくこと、結果としてかなり劣悪な市街地が形成されてしまうという状況が生じており、小規模開発の有利性の是正が問題となっていた。

その後、大都市に限って、許可の対象となる規模要件の引き下げが行われてはいるものの（令 19 条 2 項）、いわゆるミニ開発の問題は、わが国の都市の市街地水準の低下をもたらした主犯であるといえる。

現行制度において、規制の対象となっている開発行為について面積要件が規定され、対象規模が限定されている理由としては、この制度が整備された当時、

- i 開発行政に携わる行政資源に限界があったことと
- ii 建築行政・開発行政の棲み分けから来たものと言われており、理論的な問題が存在しているわけではない。

すなわち、i の点については、単純に、行政政策として、限られた行政資源をどこに投入することが最も適切かという問題があるに過ぎない。

この点については、本来は、都市ごとに状況が異なることから、その判断を地方行政主体に任せたとしても法的に問題があるわけではない。

しかし、本来、都市的土地利用転換に対するコントロールは、新たに形成される市街地に必要な一定の条件を備えさせることが大きな目的の一つであり、我が国の都市の将来を決める極めて重要な意味を有している。

都市的土地利用への転換が、普通、不可逆性を有していること、後日、良好な市街地に改編しようとする膨大な投資を必要とすること等を考慮すると、現時点だけの状況判断の下に行政資源の投入を判断するのは短視眼的といわれてもやむを得ない。

このため、都市政策の基本的視点としては、規模の如何に関わらず、全ての開発行為をコントロールの対象とし、最低敷地規模規制と最低市街地要件としての基盤施設整備規制を実施する必要があると考える。

問題が深刻なのは、ii の点である。

この棲み分けによって、わが国の市街地の多くの部分が十分な基盤施設を備えない劣悪なものになってしまったという事実は、歴然としており、この棲み分けを可能な限り早く廃止することが必要である。

しかし、この小規模開発を許可の対象とした場合、今までの開発許可基準をそのまま全て、これまでの開発規制面積要件以下の開発行為に対して適用すべきかどうかは検討を要する問題である。特に、小規模な開発については、規模の大きな開発の場合と異なり、その開発自体において常に良好な市街地に必要な基盤施設を備えることはできないと考えられるから、通常の開発許可基準をそのまま適用して直接的な施設整備を行わせるよりは、それに代えて、**整備費用負担の問題を議論する余地**があると考ええる。

つまり、現行制度において開発許可の対象となっている一定規模以上の開発行為の場合と比較して、小規模開発の場合は、開発許可の際に整備することを要請される基盤施設整備が殆どないため、事業採算上有利なものとなっており、この有利性の故に、小規模開発が志向され、市街地の水準が低下しているからである。

このような小規模な開発行為が連担して行われた場合に、その地区に圧倒的に不足することとなる市街地インフラの整備を、地権者に替わって行政が行う必要は高いのであるが、その整備に要する負担を一般税収に求めるのは筋違いである。

市街地全域に必要な基幹的インフラ施設は別として、その地域における市街地水準を維持確保するためのインフラ施設の整備費用を小規模開発に求めるのは何ら問題ではなく、むしろ求めないことの方が問題である。この点、土地利用と都市的インフラ施設との関係が極めて不明確な形となっていることについては、都市計画の専門家たちの責任と言えよう。

2 対応の方向

市街地の再編を図りつつ、一方で、劣悪な市街地の形成を放置しておくことは都市政策としては明らかに問題であり、開発許可の規模要件を廃止することは、良好な都市基盤施設の整備の必要性から、不可欠であると考えられる。

しかし、対応が必要なのは、小規模な開発に伴って十分な基盤施設の整備を強制することが現実的に可能かどうかという点である。

一定規模以下の開発、ミニ開発に伴って整備可能な基盤施設は、どうしても限定されてこざるを得ないが、その集合によってもたらされる市街地の整備におけるマイナスと将来の再開発に要する費用等を勘案すると、単に小規模開発を開発許可の対象にしてそれで終わりというわけにはいかない。

特に、開発事業者が開発し、それを売却し、最終的に市街地の状況に責任をとらないことを勘案すると、営利事業としてミニ開発を行う場合の都市基盤施設の整備不足の発生につながらないように、開発事業者に対して一定の整備費用負担を求め、市町村が全体として不足する基盤施設の整備を行う仕組みを構築すべきことは、上記で述べたところである。かつて、宅地開発指導要綱によって、開発に伴う関連公共公益施設の整備費用負担が開発者に対して求められたことがあったが、その実態内容に問題があったにせよ、市街地整備の水準の確保の観点から、物理的に十分な基盤施設の整備を行うことができない小規模開発に対して、本来その開発が負担しなければならないはずの基盤施設の整備費用負担を求めること自体は、決しておかしいことではないと考える。現行の建築確認制度の下でも、小規模開発に対して適切な費用負担を求める「小規模開発に伴う都市基盤施設整備費用負担金」制度の検討が必要であると考えられる。

他方、こうした費用負担を求める手法とは別に、小規模開発を行うことができる地域を限定する方法が考えられる。地区計画制度を活用する方法である。

一定規模以下の開発行為については、その開発地区を含んだ地区計画が策定されていなければ開発を認めず、将来の地区計画を前提とした地区施設の整備費用に充てるための費用負担をした場合のみ開発を認めるという制度である。

なお、この制度については、小規模開発を認める形となっている現行の建築確認制度の下での整備は困難であると考えられ、建築確認制度が建築許可制度に改善され、最低敷地規模制限が建築許可の要件とされ、建築許可に当たって基盤施設の整備負担が伴う仕組みとして整備される形として検討されるべきであろう。

ところで、基盤施設の整備を必要とする小規模開発を想定した場合、かなりの小さな規模のものまで対象とする必要がでてきたときには、これを開発許可の段階でコントロールしようとするならば、開発許可の基準を変え、規模に応じた基準を整備する必要がある可能性がある。小規模開発のコントロールを開発規模の引き下げでどこまで対応するか、開発規模の引き下げで対応することが適切でないとした場合、建築確認制度を前提とした「基盤施設整備費用負担金」で対応するか、或いは建築確認から建築許可制度にコントロールの程度を強化して地区計画対応を許可要件とするか、こういった選択肢を念頭に置いて制度設計を検討する必要があると考える。

なお、現在、開発許可制度は、原則として都道府県知事が主管しているのであるが、このようなコントロールを行う必要があることを想定すれば、都道府県だけでなく、どのような市街地を実現するかについての行政責任を有する市町村が、責任を持って関与する仕組みとして再構成する必要があると考える。

第3節 開発許可の基準について

1 現状認識

現行法の開発許可基準は、

- ①市街地水準を確保するための一般許可基準と
 - ②市街化調整区域における立地コントロールのための開発許可基準
- の二つに区分して規定されている。

都市への集中現象が殆ど見られなくなった現在、②の基準は急速に意味を失いつつあり、①の一般許可基準によって、どのような市街地を維持形成するかについての問題が重要性を増しつつあるが、かといって開発行為に関する立地コントロールの重要性が低下した訳ではなく、開発規制が新たに都市の適正な規模を実現するための重要な手段であることには変わりがない。

①の基準に関する問題としては、

- i 現行の基準が主として**開発区域内**の事象を念頭に置いて作られており、**開発行為が周辺の地域に与える影響**が余り考慮されていないことから、周辺との紛争が生じる場合があること、
 - ii 同様に現行基準は、新市街地において新たに都市的土地利用への転換が行われることを念頭に置いて作られているため、既成市街地における**再開発的色彩を有する開発行為に対しては適応しにくい基準**となっている点が見られること、
 - iii 開発規模に応じた基準としては、大規模開発の場合の付加基準が置かれているものの、**小規模開発の場合の基準が置かれていないこと**
- 等があげられる。

②の許可基準については、都市への集中抑制という視点から、現在はこれが市街化調整区域に限定されているが、本来は、開発場所の適正さを担保するという極めて重大な機能を発揮すべき基準である。

本来、開発行為の本質は、非都市的土地利用から都市的土地利用への転換を行うことにあるため、その場所が都市的土地利用にふさわしい土地であるかどうかは、最も重大な問題であるはずである。しかし、この意味での立地の適切さを担保する基準は、市街化調整区域を除き、現行法には存在しない。開発行為のコントロールは、この最も重要な開発場所の立地コントロールという点において機能していないのである。

以下2において、①の市街地整備水準の問題、②の開発立地コントロール基準の問題の順に検討を行う。

2 開発許可基準の検討

(1) 市街地水準の確保のための基準について

①の市街地水準の確保のための現行法の基準の内容は、開発行為によって形成される新しい都市的土地利用について、その

- i 安全や衛生の確保
- ii 大規模な開発に伴う環境の維持保全
- iii 開発区域に利用用途が定められている場合の用途適合性
- iv 都市基盤施設の適正確保
- v 開発工事を行う者の遂行能力、資力、信用のチェック
- vi 開発予定区域内の地権者のおおむねの同意

等が図られるよう、定められている。

この基準は、基本的に、開発が行われる区域内において問題が生じないように、定められているものであるが、結果として、例えば、iの基準のように、それが周辺の地域に危険を生じさせないように一定の安全・衛生水準を有することを要請している形になっていたり、ivの基準のように、周辺の土地利用者が共同で使用する基盤施設に問題を生じさせないよ

うにしたり、iiiのように、直接、集団規制への適合を要請することにより、周辺土地利用との整合性を図ろうとするものが存在する。

この現行基準については、大きく二つの課題が存在する。

- A. 第一は、iiiを除いて、i、ii、ivは、開発区域の周辺の土地利用との整合性を調整するための基準として十分か、いわゆる反射的效果に留まり、**実質的に周辺との調整基準としての役割を果たしておらず**、改善する必要があるかという点である。
- B. 第二は、この基準が主として新市街地における開発を想定していて、既成市街地内において行われる再開発の開発を想定していないことである。

A 周辺土地利用との調整に関する開発許可基準について

①[現行制度の考え方と指導要綱]

まず、現行制度においては、開発に伴う既存の周辺土地利用との調整は、調整を必要とする側（例えば、農業）が、その固有の目的的法制度において手当をすれば良いという考え方に立っていて、開発に当たって、農業関係法、森林関係法、自然環境保護関係法などとの調整の世界をクリア（許可を受けている等）していれば、開発許可の段階では、周辺土地利用との調整は、原則として済んだものと考えられている。

従って、このような法的制度によって守られていない周辺土地利用については、それとの調整を図る仕組みは、存在していない。

例えば、周辺土地利用が主として住宅地のような場合は、用途地域制度によって間接的に保護される以外、法的に調整が行われなまま、開発許可がなされることになる。

このため、その不十分さをカバーする仕組みとして、従来、宅地開発指導要綱による指導行政の形で、紛争予防、紛争調整が行われてきたという実態がある。

しかし、指導要綱の法的性格等から、この方法に限界が見られるようになって以来、開発に伴う紛争は、早期調整が困難になり、一旦発生すると長期化の傾向を見せるに至っている。ただ、経済成長の減速に伴う都市化の停滞によって、開発の量そのものが現象しているため、開発紛争自体は増加しておらず、建築に伴う紛争に重点が移っている。

②[調整に関する基準の必要性]

開発行為の本質の一つは、これまで非都市的土地利用が行われてきた土地を都市的土地利用に転換することであり、その過程では必ず周辺に対する影響が生じざるを得ない。開発許可制度は、開発行為が適切に行われるよう、そのコントロールを行うための手段であると位置づけられるから、その影響が軽微なもので調整が不要な場合はともかく、そうでない場合は、影響をそのままにしておいて許可を行うことは問題があると言わざるを得ない。

このように考えると、従来から規定されている「安全や衛生の確保」等と同様、土地利用に関しても、用途地域制度のような一律的基準に適合させるだけでなく、開発区域を含む周辺地域の良好な空間秩序の維持形成を図り、周辺に重大な影響をもたらさないよう、許可基準を設けておく必要性は極めて高い。

現行法では、開発行為の段階においても、建築確認の段階においても、従来の空間秩序に具体的に大きな影響をもたらすおそれのある行為を実質的にチェックするための仕組みが整備されているとは言い難い。

例えば、都市環境の維持のための最低限の緑地の確保、植生の維持の基準についても、開発が行われる場所でのそれに留まっていて、周辺地域との関係での環境の維持という視点を持ち得ていない。

③[あらたな周辺土地利用との調整規定]

開発行為に伴う周辺土地利用との調整については、二つの仕組みが必要と考える。

第一が、開発前の段階での**事前調整の仕組み**である。

開発許可に関しては、従来から、許可基準に照らして「開発許可権者が行う判断」と開発が行われる地域を管轄する「市町村が行政責任者として行う判断」が必ずしも一致せず、地域の行政責任者としての市町村の意向が反映できないという問題を抱えていた。

周辺土地利用との調整問題は、地域ごとに状況や課題が異なり、具体的な調整を許可基準の形で処理することは困難な場合が多い。

このため、開発許可の申請に当たって、周辺地域を代表する形で、市町村との事前調整を行う必要性は高い。

しかしながら、この問題はかつて指導要綱時代に多くのマイナスが指摘されたところである。この事前調整の仕組みとしては、必ずしも市町村と開発者との**調整成立を要件としない緩やかな仕組み**とすることを前提として、全ての地域において、開発行為に伴う周辺土地利用との調整のための規定を置くべきである。市町村側としては、この調整のための効果的な手段として、土地利用に関する何らかの計画を有していることが重要である。

第二は、開発許可基準の中に、周辺土地利用との調整のための基準を追加することである。

既に述べたように、周辺土地利用との調整問題は、地域ごとに状況や課題が異なり、具体的な調整を一律の許可基準の形で処理することは困難な場合が多い。

このため、開発行為が行われる区域に、**市町村が詳細土地利用計画を策定している場合は、その計画に適合していることを基準とする**とともに、詳細土地利用計画が策定されていない場合であっても、**都市マスタープラン等の土地利用計画に著しく反するものである場合は許可をしない**ことができるとする基準を設けることが必要である。

また、これら土地利用計画では対処が困難な問題については、市町村が、条例で、あらかじめ必要な基準を設けることができる旨の規定を整備することも検討されるべきである。

B 既成市街地における開発許可基準について

①[建築確認段階での調整の可能性]

既成市街地においては、開発行為というよりは、その後で行われる建築行為が周辺の土地利用との関係で問題となる場合が多い。

特に、周辺の土地利用と問題を起こしているのは、高層マンションが圧倒的に多い。

建築物の建築段階で、行政が関与できるのは、「建築確認制度」ということになるが、現在この制度は、①法規定への適合を確認するに過ぎないこと、②民間機関によって確認が行われていること、等から、この段階では、基本的に、周辺との調整を行うことができない仕組みとなっている。

仮に、集団規定が都市計画法に規定されるようになったとしても、確認制度が続く以上、この点は変わらない。

②[既成市街地内における開発行為の狭さ]

他方、現在のように、建築物の建築のために行う土地の区画形質の変更行為の範囲をことさら狭く捉え、大規模なマンションの建設のために行う掘削行為、斜面マンションの建設のための斜面の掘削などを、いずれも根切り工事として建築行為としていることは極めて問題であると考えられる。

これらは、いずれも、土地の区画形質の変更として開発行為に該当すると考えられ、現在、国土交通省が建築行為として捉えている範囲にはかなりの問題がある。なぜなら、大規模なマンションの建築を可能にするような土地の区画形質の変更には、開発行為の際に、建築とは別の観点からの一定の**開発審査が必要**と考えられるのに対して、建築確認では、その対象が建築基準法令規定に留まっていることから、土地の区画・形質変更に関する審査ができないからである。

③[開発許可の際の一定の予定建築物の周辺調整]

既存の宅地で行われる開発行為（土地の区画形質の変更）については、現在の新規開発を想定した開発許可基準をそのまま適用することが適切であるとは限らず、別途、再開発用の許可基準の検討が必要であると考え、それとは別に、開発許可の審査の際に行われる予定建築物の審査を重視する必要がある。

現在、予定建築物の審査は、それが用途地域の規制上許される行為かどうかを確かめるだけに留まっているが、この段階で、予定建築物がどのようなものであるかは、詳細でないとしても把握が可能であり、おおよそ周辺に与える影響は予想できるものであり、この段階で周辺土地利用との調整を行うことは十分可能である。

一定規模以上のマンションの建築等については、開発許可申請の段階で、周辺土地利用との調整を行わせる仕組みを適用すべきである。

具体的には、この場合も、Aの最後で述べた周辺土地利用との事前調整制度、詳細土地利用計画や都市マスタープランへの適合審査を行うべきである。

C 小規模開発許可基準

開発規模が一定規模以上の開発については、令 25 条、27 条等により、公園、緑地、広場の確保、その他の公益施設用地の確保等が義務づけられているほか、道路の整備についても一定の基準を満たすことが要請されている。これに対して、開発規模が小さくなるほど、義務の例外が規定されているなど、現行の開発許可基準は、小規模開発に有利な形となっていると言え、開発許可の面積要件未満のものについては、それすら適用されない極めて有利なものとなっている。

このような状況を是正しない限り、我が国の市街地水準は維持できない。

前述したとおり、開発許可における面積要件の撤廃を行う必要は極めて高いが、許可の対象としたからといって現在の開発許可基準をそのまま適用することには問題がある。特に、小規模な開発については、規模の大きな開発の場合と異なり、その開発自体で常に良好な市街地に必要な基盤施設を備えることはできないと考えられるから、このような場合の対応を検討せざるを得ない。

対応は二つの方向から行うことが考えられる。

第一は、第 2 節 2 で示した「小規模開発に伴う都市基盤施設整備費用負担金」制度の検討である。

第二は、開発区域内において都市基盤施設の整備を行うことができない場合、原則として、開発区域を含む区域に地区計画が策定されているときでなければ、許可ができないという制度の検討である。しかし、この「計画なければ開発なし」原則を一挙に都市計画制度として導入することは、これまでのわが国の開発・建築法制の現実からして、実現可能性はかなり低いものといわざるを得ない。

このため、現段階でその地区に地区計画が策定されていない場合であっても、その開発区域を含む区域に将来地区計画が策定された場合を想定して、その地区計画に必要な地区施設の整備に必要な費用の負担を行う場合は、許可をすることができる第一の仕組みを検討する必要があると考える。

(2) 立地コントロールのための許可基準

現行開発許可制度における立地コントロールは、都市への集中規制という視点から市街化調整区域内においてのみ行われており、市街化調整区域における開発に対し、いったん開発を原則として禁止したうえで、調整区域の趣旨に反しない開発を認めるという方式をとる形で、特別の許可基準を設ける制度となっている。

都市への集中が見られなくなりつつある現在、この制度が、今やその存在意義を失いつ

つあることについては既に述べたところであるが、本来、開発を行う場所が都市的土地利用にふさわしい土地であるかどうかを判断し、その場所にふさわしい土地利用につながる開発を認めていく制度は、都市のコントロールを行う上で最も重要な役割を果たすものであるはずである。

集中のコントロールのために設けられた市街化調整区域に留まらず、すべての開発行為について、その立地の適正さを担保する基準は、開発許可制度にとって不可欠なものであると考える。

このため、今後の開発許可制度は、その地域の将来方向にふさわしい土地利用を実現できるように、個別の開発ごとに、市町村土地利用基本計画、詳細土地利用計画など、法又は条例に基づく土地利用に関する計画が策定されているときは、当該計画に適合していなければ開発許可が行われれないという形に改善していく必要がある。

仮に、そのような詳細な計画が開発地に策定されていない場合であっても、その都市の将来の姿を明らかにしている都市マスタープランに著しく反することが明らかな開発については、許可ができないとする基準を整備すべきである。

本来、このような立地コントロールに関しては、「計画無ければ開発無し原則」に立って行われるべきであるが、わが国の場合、詳細計画が殆ど策定されていないという現在の状況下で、急にそのような許可基準を設けて対応することは現実的とは思われない。かといって、いつまでも、調整区域を除き、どこでも開発ができるという現行制度を放置しておくことはできない。

このため、第一段階として、詳細計画等が策定されているところは、その計画内容への適合を許可基準とし、そのような計画が存在しない場合には、都市マスタープランへの適合を要請する形で、その内容と著しく反するような開発は認めないという仕組みが適切と考えられる²。

¹ 民間の宅地供給量が最も多かったと推計されている昭和 48 年度の 1 万 8300 ㍍に比較して、平成 21 年度と同推計量は 3500 ヘクタールに過ぎない（土地白書参照）。

² 日本弁護士連合会「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」（2010 年 8 月）における開発建築許可の許可基準においては、地区詳細計画が定められていない場合、建物連担地域では近隣特性適合を基準としている。わが国の場合、これでは、良好な市街地形成は見込めないとされる。

第7章 都市基盤施設に関する 都市計画の改善

第7章 都市基盤施設に関する都市計画の改善

生田 長人

第1節 開発行為制度の改善

ここでの問題意識は、現行都市計画法における「都市施設」に関しては、都市計画決定するものと都市計画決定しないものとの基準がはっきりせず、都市施設に関する都市計画を見ただけでは、都市全体を鳥瞰して必要な都市基盤施設の位置、都市施設が果たしている機能や存在理由、土地利用との関係等が、明確にならない状況にあるが、これはなぜかという点にある。

現行都市計画法の都市施設に関する制度を見る限り、この制度は、その都市に不足する一定の基幹的都市基盤施設を新たに整備するための手段として構成されていることが分かる。決して、整備された都市基盤施設が都市全体の中において、どのような機能を果たしているか、機能を果たし終えた基盤施設をどう再生活用するか、といったことをも念頭において構成された仕組みとはなっていないのである。

主として都市基盤施設の新たな整備を行うための手段として構成されている都市施設に関する都市計画制度に関して、これを、新しい時代の都市の管理という視点から見直し、「都市基盤施設の都市計画とは何か」という本質的命題に答える改善が必要になっていると考えられる。

1 都市計画決定の対象となる「必要なもの」

都市計画法第11条第1項各号及び都市計画法施行令第5条には、数多くの都市施設が列記されている。これらの都市施設のうち、都市計画に定めるのは、その都市に「必要なもの」とされているため、全ての都市施設が都市計画に定められているわけではない。では、都市計画に定める「必要な都市施設」とは何か。

この点については必ずしも確定した見解が示されているわけではないが、当局が編纂した解説書¹⁾に次のような記述がある。

「都市高速鉄道、一団地の官公庁施設、流通業務団地等の都市施設に関する都市計画は、小規模の都市の都市計画区域においては定める必要がないこともあり得る。」

「各号列記の施設は、おおむね各種の公物管理法で規定されている施設に該当する。本法においては、それぞれの施設に関する都市計画を定めることができることとしているが、この場合において都市計画の決定主体は、当該都市施設を管理する者に協議しなければならないこととしている(法第23条第6項)。都市計画において定められた都市施設については、各管理法の手続きによらないで都市計画法の手続きにより都市計画事業として建設することができるが、都市計画事業により施設が完成すると各管理法による管理者に対して引き継がれることとなる。」

この考え方に従えば、「必要な都市施設」というのは、その都市にとって「整備が必要な」都市施設であり、かつ、「各管理法の手続きによらないで都市計画法の手続きによる整備を行うこととしたもの」と言い換えることができる。

つまり、各管理法の手続きにより建設等を行うことができるにも関わらず、これをせず、都市計画法の手続きによって行うものということになる。

このことをあからさまに言えば、都市施設に当たるものであっても、「その都市に必要で、しかも都市計画法の手続きによって整備する方が都合が良いもの」が都市計画決定され、それ以外は都市計画決定されないということになる。

都市施設を都市計画として定めると、その整備を都市計画事業として行うことが可能となるが、その場合の最大のメリットは、計画段階においても、対象となる土地の上で行われる将来の事業の妨げとなる行為を制限できること、本来公共性に乏しいと考えられるも

のでも都市計画決定の段階で「公共性」が認められる場合があること（私用収用など）、長期間にわたり収用が可能になること等にあると考えられる。

このようなメリットを享受する必要のないもの、すなわち、収用をしてまで用地の取得を行う必要のないもの、各管理法の規定に基づいて強制取得等が可能なもの、都市計画手続きが煩瑣等何らかの事情で避けたいとの意向があるもの、大部分が都市計画区域外にあるもの等については、都市施設であっても、都市計画決定されないという結果になっている。

改めて述べると、現行の都市計画法に基づいて都市計画決定される都市施設は、基本的に、

- i 「新たに整備されるもの」であること
- ii 都市計画法に基づく「行為制限や収用権限を行使する必要があるもの」であることの二つの視点を満たしているものということができる。

従って、このような「整備」の上での「必要性」に関する各般の事情が影響する都市施設は、都市計画施設として見た場合（都市全体から見て都市施設が必要かつ適切に配置されているかといった視点から見た場合）、定められたり、定められなかったりする場合があります、極めて無原則的になっていることは否めない。

このため、その都市にとって、極めて重要な機能を果たすべきものが、都市計画の上では表れてこないという状況が生じているのが、現在の都市施設に関する都市計画の現状である。

2 都市施設概念の再検討

現行の都市計画法において、都市施設は、機能別にまとめて、限定列挙される形がとられている。このため、現行法で認められている都市機能から外れている機能を果たしているものは、たとえ、それが今日、都市において極めて重要な意味を持つものであったとしても、都市施設からは外れ、都市計画とは無関係に整備されることになり、それが無秩序に立地するような場合には、都市に大きな影響を及ぼしているような状況が見られるに至っている。

旧都市計画法においては、都市計画を「交通、衛生、保安、防空、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進するための重要な施設の計画」としていたため²、主務大臣が都市の重要な施設であると認めるものについては、すべて都市計画決定が可能であった。

しかし、現行の都市計画法の都市施設は、都市において「公共的公益的性格を有する施設」に限定されている³ため、公共的公益的性格が薄いものについては、それが都市機能に対して、大きな影響を及ぼすものであったとしても、これを都市施設としてコントロールすることは認められてはいないのである。

都市施設に関する都市計画は、「ある土地の利用を一定の都市機能を発揮する施設のための利用に特定して、他の利用目的からする土地利用を排除しようとするもの」とされ⁴、「土地利用相互間の摩擦を最小限度にしようとする」規制を行う地域地区に関する都市計画とは異なり、地域的に排他的な土地利用計画であることが特色と考えられている。

このことは、都市施設に関して、ある土地を他に優先させてでも利用させようとする「優先的整備」の視点から定める考え方に立っていることを示している。

しかし、公共的公益的視点から整備するという立場から離れて、都市における重要な機能や影響を持つ施設の立地を限定的にコントロールするという「管理」の必要性の立場に立てば、「整備」の視点とは異なり、より広い範囲の都市施設概念が考えられるのである。

つまり、従来の整備の必要性から都市計画に定められる都市施設概念と、それより広く、都市にとって極めて重要な機能を果たすが故に、その立地管理のコントロールを行うために都市計画に定める必要がある都市施設の概念が存在するのである。

確かに、この第二の都市施設概念は、土地利用規制が詳細な形で行われていれば、必要性が薄く、わざわざ新たな概念を持ち出すまでも無いかも知れないのであるが、「土地利用相互間の摩擦を最小限度にしようとする」現在の緩やかな規制を行う地域地区に関する都市計画では、十分なコントロールができないのである。

例えば、「産業廃棄物処理施設」と「大規模小売店舗」を中心とする地域整備拠点施設を比べると、産業廃棄物処理施設は民間施設であっても都市施設に該当し（都市計画運用指針Ⅲ-4）、大規模小売店舗は、限定列挙されている都市施設に当たらないとされているため、緩やかな地域地区の規制の対象とされている。

この二つは、どちらもそれがどこに立地するかがその都市にとって極めて重大な問題となっているが、立地コントロール規制の大きな差を「公共的公益的性格」の有無の差として片付けられるかは極めて疑問である。

都市施設として位置付けるか否かを判断する最も重要な点は、都市機能の維持という点にあるのではないか。例えば、「大規模小売店舗」を例にとると、その果たす機能を前提に大規模小売店舗周辺に立地した住宅地は、ある日突然、大規模小売店舗が閉店して機能を発揮しなくなると、たちどころに日々の生活に困難を来すのであり、場合によっては、その機能維持のために、公益的な視点から支援をする必要が生じる場合も十分に考えられるのである。

公益的機能をどこまで視野に入れるかという議論はあるにせよ、現在の都市施設概念とその範囲はやや時代遅れで狭いと考えられ、その再検討が必要となっているのではないか。

この場合においても、その背後には、収用権を付与してまでも、新たに整備する必要のあるものという「新設整備」概念が大きな影響を与えているのである。都市施設概念は、都市計画決定から都市計画事業へと続く、従来の概念とは別に、都市計画決定と都市機能の発揮と維持管理へ続く、別の概念が必要となっているのではないかと考えられるのである。

3 都市基盤施設の機能管理について(一部重複)

現行の都市計画制度において都市施設を定めることのメリットは、

- ① その都市施設の整備を計画的にすすめるため、その計画区域について土地利用の規制が働くこと
 - ② 計画区域内の土地等について強制取得ができるようになること
- 主としてこの2点にある。

(他に都市計画に定めることにより公共性が担保される…私用収用における公共性…という付随的効果が存在する。)

既に述べたように、このことは、その整備に当たって、そのような規制や強制取得のメリットを享受する必要がない都市施設については、わざわざ都市計画決定をする必要がないことを意味している。このため、都市施設として列挙されているものの中には、わずかしか都市計画決定がされていないものもかなり存在する。

また、これらの都市施設の中には、都市計画法に依らずとも、他の法律によって強制取得の権限が与えられている場合があり、この場合も都市計画決定する必要が薄いものがある。

従って、都市基盤施設としての位置付けがされ、その機能を持ちながら、都市計画には登場してこないものが非常に多いのが現実である。

このことは、現在の都市施設に関する都市計画の最大の問題でもある。

つまり、現在の都市計画法の都市施設に関する仕組みは、都市施設を**新たに整備する場合の手段的なものに成り下がっている**のである。

都市における都市計画の役割は、都市全体が、健康で文化的な生活活動や円滑な経済活動を行うにふさわしいものであるよう、土地利用と基盤施設のコントロールを行うことに

あるが、こと都市施設に関しては、その整備上の必要からしか機能していないのである。

単なる施設整備上の問題であれば、それでも構わないのであるが、都市全体を俯瞰した場合の基盤施設の計画的整備あるいは計画的見直しのことを考えれば、これは極めて問題であると考えざるを得ない。

都市施設に関する都市計画を、整備の面だけでなく、既存のものも含めて、その管理、機能の発揮・更新、改善、廃止という各段階で把握し、適切にコントロールすることは、都市とその土地利用を最適に維持していく上で、大変重要なことであり、今後もその重要性は一層高まっていくものと考えられる。

都市施設に関しては、本来、既に整備されて存在しているものについても、都市計画全体として、都市経営上のエリア・マネジメントの視点から、すべて機能的に把握していることが望ましく、都市基盤施設のかなりの部分が都市計画の対象から実質的に外れていることは、これからの管理の時代においては、かなり致命的な欠陥と言える。

このため、都市計画法においては、都市施設の管理に関する規定を新たに置き、強制的に取得する必要の有無にかかわらず、既存のものも含め、全ての都市施設を都市計画において明らかにする形とすべきである。このことを通して、それぞれの都市施設の機能代替性、相互の土地利用に対する影響等を把握することが出来、合理的なコントロールが可能になるものとする。

従来のように、「新たに整備する」という立場に立ち、都市施設を「整備するにふさわしい公共公益性が存在していることが必要」と考えることに代えて、仮に、都市施設を、「都市の中において一定の必要な公益的機能を果たしていることが必要」と考える立場に立つと、都市施設の意味もまた大きく変わるのではないか。

都市施設の意味を「整備」の対象としての都市施設だけでなく、「機能管理」の対象としての都市施設までを含むものとし、その「整備・管理」の「手法と手続き」を都市計画法で規定する仕組みを検討する必要があるのである。

第2節 都市施設に関する都市計画と他の都市計画、特に土地利用計画との関連性

都市施設に関する都市計画と他の都市計画、特に土地利用計画との関連性は、都市基盤施設の都市計画の決定の適切さを担保する上で極めて重要な点でありながら、従来軽視されてきた部分であるが、今後、基盤施設の新設が次第に困難になることが予想されるなかで、再検討が避けられないと考えられる。

1 両者の関係と現状

およそどのような土地利用を行う場合においても、必ずその土地利用を支えるためには何らかの基盤施設を必要とする。

都市の土地利用に関する計画と都市施設の都市計画の間においても、両者に密接な相関関係が確保されていなければならず、都市施設のミスマッチは、交通渋滞、都市環境の悪化、安全性の喪失、負担の不公平等様々な問題を引き起こし、都市の姿を大きく歪めることが多い。

ところが、両者の関係は、今に至るまで、数値的に明確になっているとは言えず、しかも、両者の関係の明確化に向けての努力もなされておらず、逆になんの根拠もないまま、都市施設の賦存量と切り離された土地利用の緩和があちこちで行われている。

本来、この点については、都市施設の「整備における基準」としてだけではなく、都市計画法の中で、都市施設の賦存状況と土地利用との適切な関係が維持されているかどうかを示す基準として明らかにされなければならない必要がある筈である。にも関わらず、それが行われていないことには大きな問題があるものと思料する。

2 今後土地利用の再編を進めるに当たって、両者の関係の明確化が必要な理由

土地利用の変更は、基盤施設に対して二つの影響を及ぼすのが普通である。

A. 一つは、新たに基盤施設の整備が必要になるケース。

B. もう一つは、既にある基盤施設が使われなくなって遊休化するケース。

今後、縮減の時代を迎えるわが国においては、新たに整備しうる基盤施設は極めて限定されていかざるをえないと考えられるため、都市全体あるいは地域全体の適切な土地利用の再編を実現していくためには、都市基盤施設についても、効率的な整備のみならず、限られた既存資源をできる限り有効に使用することが不可欠となる。

また、都市全体でどのように土地利用の再編を行っていくことが適切かという議論をする場合、どこに、どのような基盤施設が既に存在しているのか、或いは不足しているのか、どの基盤施設の決定・整備を優先して行えばいいのかといった議論を並行して行うことが必要になってくる。

これまで、新たな土地利用を行うに当たって、どういう基盤施設を整備すればいいかという議論しかなく、使われなくなった基盤施設は放置されたまま顧みられないという状況が続いてきたこと、それ自体が問題となる時代が来ていると考えられる。

3 A・B各視点から

A（新整備）の視点から、基盤施設と土地利用の関係を明確にすることは、望ましい土地利用を適切に実現する上で、また可能な限り効率的な基盤施設の「整備」を進める上で極めて重要なことであると考えられる。

およそ、どのような土地利用を、どのような基盤施設が、どの程度支え得るのか、が明らかにされないまま、都市計画を決定するのは、許されない時代となっているからである。

例えば、道路の幅員等と容積率或いは建物床の使用目的との関係は、容積率制度の創設時に深く関係することが明らかにされていたにもかかわらず、今日まで具体的な基準が明らかにされてこなかった。それをいいことに、近年の規制緩和による容積率の割り増し制度では、この点を故意に無視している感があるが、基盤施設の整備費用負担の公平性の確保、厳しい財政下で基盤施設の整備の効率性の確保の視点から、現在のような不明瞭な手法は批判されるべきであろう。

B（既存施設の活用）の視点からは、既存基盤施設の転用や再活用を図る手法を開発し、基盤施設の所管の変更、整備目的の拘束の緩和等が都市全体で検討される必要がある。

また、Aの場合も、Bの場合も、現在のように単一目的の施設整備・施設管理から、多目的の施設整備・施設管理への方向転換等が検討されるべきである。

4 基準の法定化

今後、少なくとも、都市の土地利用に関しては、基盤施設について二つの視点が要請されるようになる可能性が高い。すなわち、

- i 新たな基盤施設の整備は、できる限り大きな効果を発揮できるように行われること、
 - ii 既存の施設の多角的見直し・活用によって、土地利用のあり方を再検討すること
- さらに、
- iii 土地利用と諸基盤施設との相関関係を数値的に明らかにした後、避けて通れないと考えられるのは、基盤施設の整備費用負担（公民間）ルールの確立を図ることである（この点については、都市基盤施設の費用負担ルールの再検討として、別に述べる予定である。）

このために、都市施設に関する都市計画と他の都市計画との関連性を示す基準の法定化が不可欠であると考えられる。

第3節 一の都道府県を超える広域的な基盤施設或いは国家的に重要な意味を有する基盤施設について、その計画決定が地方公共団体に全て委ねられていること

現行法制度においては、都市施設に関する都市計画の決定主体は、都道府県か市町村かいずれかであるが、都道府県の区域を超える効果・影響をもたらすものについては、その決定判断をそれぞれの都道府県に全て任せることには問題がある。

1 都道府県間にまたがる機能を有する都市基盤施設

都道府県を超える広域的な基盤施設に関する都市計画や国の視点からどうしてもある場所に必要な基盤施設などの都市計画については、一都道府県の意見で計画的な整備が妨げられれば、極めて不適切な事態が生じるであろう場合が明らかに存在する。

例えば、数県にまたがる高規格幹線道路等が、ある県内で都市計画区域を通過する場合、もし仮に、ある県が国や他の県と意見を異にし、その県内の都市計画決定を拒否した場合、現行制度においては、手の打ちようがなく、全体として必要であるにもかかわらず、都市計画決定が行われなかったりする場合が想定される。

地方分権を主張する論者の多くは、複数県での調整こそが唯一の解決策と主張するが、利害関係が対立する場合に、全体の公共の福祉と一部の公共の福祉との調整の仕組みが、一部でも反対がある場合に動かないというのでは、国連の拒否権と同じ弊害を来してしまう。

システムとしては、一定の調整を行った後、依然として意見対立がある場合の決定の仕組みを持たない制度は、欠陥制度と言われても仕方がない。

2 国家的に必要不可欠な都市基盤施設

また、国家的に重要な施設に関して、それが国策上どうしても整備しなければならないにもかかわらず、地元で嫌われる嫌悪的要素を持っている場合、都市計画の決定権者が都市計画の決定を拒否すれば、最も適切な場所に整備することができなくなる場合が増加していくだろう。

例えば、放射能を帯びた可能性があるというだけで、基準以下の廃棄物の処理を行う施設の整備が拒否されると、がれきの処理が進まず、被災地の復興が遅滞してしまうといった事態に似た事例が生じる可能性は高い。

3 地域の意向を反映することと地域の範囲を越える影響に対する意向の反映

もちろん、都市施設の設置に伴う地域の意向の反映は極めて重要なことであるが、都市施設については、地域地区等の都市計画とは異なり、その施設の受益の範囲が、一地域に留まらないようなものの場合、地域が主張することができるのは、その地域に対する影響の限度に限られるのであって、その点についての意向は尊重されるべきであるものの、それ以外の点についてまで判断すべき根拠を持たないのではないかと考える。

都市施設については、その都市計画の決定において、その影響の範囲が主として市町村の区域内に留まるものについては、決定権者が市町村とされ、一の市町村の区域を越えるものについては都道府県とされていることを考慮すれば、一の都道府県の区域を越える影響を及ぼすものについては、その影響を大きく受ける他の都道府県及び国も、その決定に何らかの関与ができる仕組みが整備されているべきである。

そのような仕組みを持たないわが国の都市計画の決定手続きは、余りにも地方分権の独断的な推進を急いだ故に、自治の本質を見失った重大な欠陥を抱えた制度であると考えられる。

このような制度は、自治のエゴをあり得ないものと考え、良識ある地域住民、良識ある首長が常識の下に地方行政を行うことを前提として組み立てられている。しかし、現実には、当該地域の自治の射程を遙かに超えて、本来であれば、他の地域との調整や連携、国政と

の調整や合意の下に行わなければならない決定を、自治の名の下に排除する非民主的なものが増加する懸念が見られるに至っている。このような現実の前に、都市計画制度として、対応する仕組みを持っていないことの是非が検討されるべきである。

4 新しい具体的な調整の仕組みの検討

現行の都市計画法は、その第13条で、「都市計画は、国土形成計画(中略)その他の国土計画及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従って、…定めなければならない」として、都市施設については、地域の状況を勘案して定めるものとしている⁵。

この考え方は、広域的、国家的視点から、都市施設については全体の計画との調整が不可欠であることを示しているものと考えられるが、都市計画の事務が機関委任事務であった時代と異なり、自治事務とされた今日、この考え方を受けた具体的な仕組みの欠如が顕在化していると考えられる。

このような広域的機能を有する都市施設或いは国家的見地からの判断を要する都市施設の都市計画決定に関しては、次のような改善措置が検討されるべきである。

i 国が決定できるか、決定に関与できる仕組みを構築すること

ii より広い公共性との実質的な調整決定の仕組みを整備すること

iの仕組みとしては、当該施設が、当該場所においても一定の機能を発揮し、影響を与えることに鑑みれば、国が、都市計画とは別に、国全体或いは圏域全体における基盤施設の計画を策定し、これと都市計画の調整を図る制度を構築することが考えられる。

例えば、このような広域的施設や国家的重要性を持つ施設については、国土形成計画の中において、その位置を含む計画上の位置づけを明確にし、都市計画において、上記のような事態が生じることのないよう、法改正を検討すべきである。

なお、いわゆるコール・イン制度も検討の対象とすべきであろう。

また、iiの仕組みとしては、第三者機関による裁定制度等を検討すべきであろう。

第4節 新たに整備される都市基盤施設の整備費用負担ルールの再検討について

次に、計画された土地利用を支えるために新たに整備される都市基盤施設については、今後の財源の枯渇を視野に入れると、その費用負担ルールについて、受益者負担、開発利益の還元等の視点から、再検討を図る必要が高まりつつある。この点については、かつて繰り返し検討がなされてきたが⁶、具体的な制度の具現化に至っていない。

都市計画決定された都市施設については、都市全体にとって必要不可欠なものであり、公共性が極めて高いとされ、その整備に当たっては強制力が付されるだけでなく、それが一般に自由使用的に使用されるものであれば、「公」の手によって、全額「公共負担」で整備されるのが基本であると考えられてきた。

例えば、道路について見れば、都市全体から見て必要なもので、都市計画決定の対象となるものについては、「公」の負担で「公」が整備し、それによって受益を受ける者(例えば沿道受益者)がいても、受益者がその整備費用を負担することは(制度として存在するにもかかわらず)事実上なかったと言える。

他方、敷地の所有者が専ら利用するような区画道路等については、都市計画決定の対象となる都市施設となることは殆どなく、「私」が「私」の負担で整備するのが原則とされている。

その中間に当たる道路については、地域の交通にとって必要な道路としての性格を持つ場合であっても、都市全体にとって不可欠な道路としての性格を持たないことから、都市計画決定されることは少なく、その整備費用負担のルールは不明確な状態に置かれているのが現状と言える。

これらの制度は、その施設が果たす機能に着目し、その機能が「公益」を実現するもの

か「私益」に過ぎないかという視点から区分を行って、整備責任と整備負担を定めるいわゆる「0か1か」方式を採ってきたものと言える。

しかし、現実には、前述の中間に当たる道路のように、0ではないが1でもない、公益4割、私益7割といった性格の施設が存在する。

このような施設については、道路に見るように、公的サイドからも私的サイドからも敬遠され、整備自体が行われ難いという状況を見いだすことができる。

都市全体から見ての公共性は低いものの、地域にとっては公共性が認められ、必要だと認められるような都市基盤施設、すなわち「小公共」的性格を有する都市基盤施設の整備費用負担については、従来からの0、1方式の負担ルールを再検討し、アナログ的に受益の程度を反映した負担ルールの検討を行う必要があると思われる。

整備の背景にある利益の性格である「公益」「共益」「私益」の色彩の程度に応じた、新たな負担ルールを確立していく必要が生じている。

¹ 建設省都市局都市計画課編「都市計画法解説」（昭和45年全国加除法令出版）72頁。

² 旧都市計画法第1条 「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ亘リ施行スベキモノヲ謂フ」

³ 都市問題調査会編「新都市計画法80疑問に答える」（昭和45年創思社）66頁。

⁴ 同上66頁。

⁵ この規定が置かれて趣旨については、都市計画法の要点（大塩洋一郎、昭和46年住宅新報社）78頁に記述があるが、当時の状況との関係で意味の違いが興味深い。

⁶ この点に関しては、数多くの検討が行われているが、その一つとして、例えば、「開発利益還元論」（財団法人日本住宅総合センター1993年10月）がある。

第8章 管理行為概念の導入

第8章 管理行為概念の導入(その1)

生田 長人

第1節 縮減の時代

1 管理概念に基づいたコントロールの必要性

第1章で述べたように、「縮減の時代」においては、「成長の時代」において有効だった都市政策のコントロール手法、すなわち、開発・建築や整備といった「新たな行為に対する規制」の役割は相対的に低下してこざるをえない。新規に事業を起こすことより、既存の資源をどのように適切に利活用していくかといったことが注目されるようになるからである。

このため、新規の行為に対するコントロールに留まらず、既存のものの利用のコントロールを含んだ「管理（マネジメント）概念に基づいたコントロール」が重要性を増してくる。

しかし、現在、法的に見ると、公物法の分野等における僅かな例外を除き、土地利用規制の分野においては、このような適切な状態を維持するという法制度は整備されていないし、「管理」概念も確立しているとはいえない。

管理どころか、わが国の土地利用、都市空間利用の分野における従来の制度は、新たに開発・建築等を行う場合のコントロールにおいても、基本的に、将来の状況変化に柔軟に対応できるよう、広範囲に自由な権利の行使を保障するものとなっており、建築自由、開発自由を大幅に認めている形となっている。

すなわち、管理のコントロール以前に、法制度としては、開発・建築等の行為規制においてさえ、形成すべき或いは維持すべき適切な状態を具体的に明らかにした上で、開発利用行為を拘束的にコントロールする形にはなっておらず、既存の秩序に致命的な影響を与える可能性のある不適切な行為のみを規制する「必要かつ最小限の規制」しか実施していない状況にある。

さらに、仮に、形成すべき或いは維持すべき適切な状態を具体的に明らかにした詳細な土地利用計画が策定され、「必要かつ合理的な行為規制」が実現できるようになったとしても、管理において適切な状況を実現しようとするれば、「不作為」を問題とし、「作為」を強制するようなことが必然的に避けられなくなることが考えられる。これは、所有権における「責務」概念を検討しなければならないことにつながり、突き詰めた形での「管理コントロール」の実現には高いハードルが存在している。

しかし、現在、わが国においては、縮減の時代が既に到来しており、各地で「作為放棄」の状況が見られるようになり、それは今後も深刻化することが予想される、つまり、耕作放棄農地、管理放棄森林、郊外幽霊団地、地方都市中心部の空洞化などに対しては、いずれも従来の開発・建築規制、都市基盤施設の整備だけでは対応が困難な状況が生じており、管理概念の導入とそのコントロールは早晚避けられなくなりつつある。

また、縮減の時代においては、新規の開発、建築によらず、単なる利用の変更等によって、それまでに形成されてきた都市のあるべき空間秩序が大きく影響を受けるといった状況も様々な場所で生じてきており、トータルとして良好な都市空間秩序を維持する必要性が高いところでは、そのコントロールが要請されつつある。

管理概念の確立とそのコントロールの実現には数多くの法的、経済的、社会的ハードルが立ちはだかっており、その検討は困難を極めることが予想され、総合的な検討が必要であるが、当面、できることから着手することが必要と考える。

2 管理概念の検討に当たっての整理

都市計画の分野において管理概念を検討するに当たっては、

第一に、都市全体の管理（マネジメント）

第二に、個々の施設又は土地利用の管理

の二つに区分して検討する必要があると考えられる。

次節以降で検討するように、「管理」概念は、それ自体今は極めて不明確なものであり、「都市の管理」という場合に使用される「管理」概念と「施設の管理」又は「土地の管理」という場合の「管理」には、実体的にもかなりの違いがあると考えられる。

以下には、まず、最も広い意味になると予想される「都市の管理」について、当面、どのような仕組みが必要かという検討を通して、管理という概念を考えてみる。

続いて、個々の土地利用の管理、都市施設の管理という視点から現行制度の見直しについて検討する。

第2節 都市全体の適正管理に関する問題

1 都市の現状とその管理に関する現行制度の諸問題

わが国の都市が、成長の時代を通して、無秩序に拡張し、良好というにはほど遠い低水準の市街地が広範に形成されていることはよく知られている。

その現状としては、一方で、過密で劣悪な市街地が広範囲に存在しているとともに、他方で、今でも低密で非効率な薄い市街地が増大しつつある。

また、土地利用の用途規制や形態規制が緩やかであることから、優れた環境の美しい街並みは極めて少なく、これとは全く無縁な混沌とした市街地が広範に存在する。

縮減の時代に入って、各地で、これらの状況を見直し、その再編を図ろうとする動きが生じて来ているが、現在のところは、まだ散発的で、そのための制度も十分に整備されているとは言えない。

のみならず、他方で、依然として、高度利用の名の下に、公共空間を無償で消費する営利目的の都市の再編が進んでいる。地域の手による良好な市街地の形成を図る手段としての詳細計画が、高度利用のための手段として使用され、高度利用自体が公共性が高いものとして位置付けられ、本来、最低限の都市環境を維持するための規制をも排除する役割を果たしている。

これらの状況を全て否定しないとしても、都市で行われる様々な活動にふさわしい基盤施設の計画と土地利用・空間利用の計画を的確に実現していこうとすると、

- ① 現行の都市計画の各手段の実態は、極めて貧弱で、我が国の都市計画制度における第一段階の都市基本計画に当たるマスタープランの実現すら保証していない形となっている。特に土地利用・空間利用に関する都市計画に至っては、その規制力は余りにも緩く、マスタープランに描かれたものとは似ても似つかぬ市街地を作り出しているかかぬない「柔軟性」を有している。
- ② また、マスタープランと個々の都市計画との連携はともかくとして、都市の空間を規定する建築行為については、マスタープランとの連携がとれておらず、都市の空間管理という視点に立つと大きな欠落が目立っている。
- ③ さらに、都市の管理に当たって用いられている手段は、主として、規制と公共事業という二つのタイプに限られているのが実態であり、都市の「公益」の実現主体と手段は極めて限定されている。これらは、マスタープランを実現していく手段としては、余りにも硬直的で、機動性に欠ける面が目立っている。①の計画規制の「柔軟性」とは全く逆な形となっているのである。

これらの都市の問題を解消し、都市で行われる様々な営みに適した土地利用・空間利用を実現するために、全体として、都市計画にはどのようなコントロールの仕組みが必要なのかを検討するのが、都市の適正管理に関するこの節の目的である。

2 改善の方向

上記①の問題については、従前から「建築自由の原則」或いは「必要最小限規制ルール」などが議論されてきたところであるが、変化の激しい「成長の時代」或いは「都市化の時代」においては、なるだけ選択の余地が大きい土地利用の可能性、つまり緩い規制が有利であることから、地権者のほとんどは事前確定的な厳しい規制には消極の態度を崩さず、総論的にはともかく、各論の段階で利用規制の厳格化は実現が難しい状況におかれていた。

成長の時代が終わり、都市化の時代が終焉を迎えても、一般的に地権者の態度が根底から変化しているかどうかは不明瞭であり、依然として変化の激しい都心部等においては緩やかな規制を是とする地権者が多いことは十分考えられるが、縮減の時代を迎えて、安定的な土地利用を確保し、より良い環境の下で生活を求める地権者が増加していることもまた見て取れるところである。

最低限の規制に留まっている現行の建築規制によっては、最低限の状況が生じることはクリアしても、その地域における適切な空間秩序を保つことやより良好な空間秩序を形成していくことは難しい。

この最適な空間秩序を形成し、維持し、管理することを「都市の管理」として実現しようとするのであれば、住民等の意向を反映し、最低限よりも上の状況を実現し、維持するために、地域の実態に適合した、都市の姿を実現するための必要な制度を新たに整備することは、新しい都市の管理制度の目的の一つとして重要な意味を持つことになると考えられる。

このような現実の状況を踏まえると、当面の対応としては、必要最小限の緩やかな規制を残しつつ、マスタープランに描かれた姿を柔軟に実現していくことができる仕組みが必要であると考えられる。すなわち、一般的には必要最小限規制を適用しつつ、地域の意向に応じて、地方公共団体が、適切と認める地域について、マスタープランを実現していくための詳細計画を描くことができ、そのための規制内容を柔軟に定めることのできる法律上の根拠規定を置くことが検討されるべきである。

上記②の問題については、具体の建築行為に対して、マスタープランに沿うことを求めるのは困難であることから、マスタープランと建築行為を繋ぐ詳細な空間利用計画が必要とならざるを得ない。上記①の問題に対応する改善方向の一つとして検討されるべき詳細計画は、土地利用に関する詳細計画であると同時に、併せて空間利用に関する詳細計画としての性格も与えることができるかを検討すべきであろう。

また、必要最小限の規制の実現の手段としての建築確認については、この詳細な空間計画の内容の実現手段として適切であるかが検討されるべきである。建築許可制度の検討が行われる必要があるものと考えられる。

上記③の問題については、現行制度は、極めて緩やかな内容を持つ土地利用・空間利用計画に関しても最低限の水準の維持という視点から高い公共性を認め、その実現に強制力を付与している。また、土地利用・空間利用計画を支える都市基盤施設に関する都市計画の実現に関しても、強い強制力を与えて、確実な実現を担保している。

しかし、これに対して、より高い水準の市街地の実現に対しては強制力が与えられず、実現を難しくしており、また都市基盤施設の都市計画の対象を極めて狭くしていると考えられる。

いわゆる「小公共」に属する利用計画の実現、あるいは私的利用と公的利用が混淆する都市基盤施設の実現のための手段の整備・確立については、①と②の検討と併せて行う必要があるものと考えられる。すなわち、強制力による実現以外の合意による実現手法である。例えば、柔軟性のある協議に基づくもの、契約型の行為の担保等の制度的検討である。

なお、計画的土地利用・空間利用を支える都市基盤施設の整備とその負担問題についても検討が避けられない。

これらに共通するものとしては、受益と負担に関する対応制度の検討である。
以上、都市の管理に関する新たな制度として検討すべき主な制度としては、次のようなことが考えられる。

- ① 都市の将来の姿を示すマスタープランと建築のコントロール制度（できれば建築許可）を連動させる制度を整備する。
- ② マスタープランを具体化した詳細な土地利用計画制度を制度化する。
- ③ 強制力で担保された建築・開発許可制度のほかに、柔軟性のある協議・契約型行為の都市計画分野への導入を行う。

第3節 個々の土地利用の管理に関する問題

1 個々の土地における行為に関するコントロール制度の現状

都市の管理と異なり、個々の土地利用においては、これまでコントロールの対象となっていたのは、土地利用の転換行為つまり主として開発行為、それに土地のうえで行う建築物の建築行為のみである。

前述したように、これらの規制は、成長拡大する都市を前提に、新たに行われる積極的行為をどのようにコントロールしていくかという視点から実施されてきたものであるが、縮小の時代においては、このような**積極的行為以外**についても、都市の空間秩序等に影響を与える行為が増加しており、これらを把握し、適切にコントロールする必要は高まりつつあると考えられる。

また、不作為の状態で放置されたままの土地についても、それが都市に及ぼす影響が深刻なものとなっている場合があり、そのままの状況で良いかどうか問題となっているが、都市の土地利用に関する法制度としては、見るべきものが存在しないのが現状である。

これらの状況に関し、これまで行われている制度提案を概観すると、

- ① 建物の用途変更がされる場合
 - ② 建物の業態変更がされる場合(同種の用途でも業種や営業の形態が変わる場合、例えば物品の販売から飲食店等)
 - ③ 未利用の状態となる場合
- についても、規制の対処等をすべきというものがある。

2 ①と②に対する対応の方向

このような建物の用途変更や業態変更について規制を行おうとすれば、**規制を行う前提となる「公益」を明らかにする制度が必要であること**、さらに現行の用途規制では足りない詳細な土地利用、建築物利用を規定する必要があること等から、現行の用途地域を中心とした土地利用・空間利用計画に加えて「**詳細土地利用計画**」制度を整備することが不可欠である。

但し、このような詳細な土地利用・建築物利用規制の必要性は、全国一律で必要というわけではないので、当面、こういう制度を整備することが出来る根拠となる規定を整備しておき、具体的な内容は、その地方公共団体が条例で定めることとする仕組みが適切かと考える。

なお、建築確認制度については、建築許可制度に変更することが必要である。

3 ③に対する対応の方向

①②と比べ、③の制度化は極めて難しい。

手続き的には、利用の開始のみならず、その変更、廃止時に届出等を義務付けることで、把握は可能である。

しかし、そのような放置状況に対して講ずべき措置については、法的にも実体的にもハードルが高い。

①と②の場合は、何らかの行為が存在するので、その行為に対して、許可するかしないかによるコントロールが可能だったのに対して、③の場合、対応が難しいのは、把握した後、どうすべきかという点にある。

そのまま、利用を続けさせるためには、作為義務を課す必要があるが、その利用から取得できる収益が採算に合わないときに、その損失を無視してまで（或いは補填してまで）その利用を維持させる公益が存在するか、存在するとして、それが所有者等に状態の維持を続けさせる義務を課しうるまで高いものであるかという点については、全く保証の限りではないため、一般的な作為義務の法制度は極めて困難であると考えられる。

しかし、仮に、その未利用化の防止が、地域や共同体の利益につながる場合には、その利益を享受する側が、その負担を負うケースが想定でき、所有者に代わって、そのような利用の維持を行うことが可能な制度としては、構築できる可能性がないわけではない。或いは税（賦課金）による間接的誘導が考えられるが、こちらの手法は現実には実現が困難であろう。

以上から、仮に法制度として構築するとしても、都市計画法に根拠規定を置いて、どのような措置を講じるかについての実質的内容は、地方に任せるしかないと考えられる。

私見であるが、作為義務の賦課等、強制的な手段による利用の維持は現実的とは思われず、実現は困難であり、仮に制度として整備されても活用される可能性は極めて低いと考えられる。

この種の制度としては、農地の利用維持のためのもの、特別な緑地の管理のためのもの等が存在するが、いずれも利用されるケースは殆どないものと承知している。

仮に、想定できるものとしては、地域社会の手による「代替管理」制度、或いは極めて拘束力の緩い契約等による管理制度があり得るが、いずれにせよ、地権者に対して、何らかの収益保障を必要とすると考えられることから、そのハードルは高いと考えられる。

その際、高度な「公益」の存在を確認するため、①と②の制度化に必要であった詳細な土地利用計画を策定することともに、特に、作為義務の賦課等何らかの手段によって、ある利用状況が継続されないと、地域の利益が損なわれる等の特別なゾーンであることを明示する必要がある。例えば、「重要土地利用促進区域」の指定等。

標準条例案

- ① 土地又は建築物の使用用途、使用形態の変更を行おうとする者は、別に定める軽微な変更をのぞき、地方公共団体にこれを届け出なければならない。
- ② 変更後の土地又は建物の用途等が、地方公共団体が定める詳細土地利用計画に適合していない場合、地方公共団体は、届出者に対して、その変更を勧告することが出来る。
- ③ 現在の利用を廃止又は休止しようとする場合も同様とする。
- ④ ③項の場合において、地方公共団体は、現在の利用を廃止又は休止しようとする者に対して、代替管理をはじめとする利用の継続のための協議を行うことが出来る。

第4節 都市施設の管理に関する問題

1 都市の管理の視点から見た都市施設の管理に関する問題

都市施設の管理に関しては、大きく三つの視点からの問題が存在する。

一つは、都市全体の管理に関係するもので、第2節1の③に含まれるものである。

第7章「都市基盤施設の都市計画の改善」で述べたように、現在の都市施設に関する都市計画は新たに整備を行うために都市計画決定されており、都市の中で果たしている機能に着目して、既存のものも含め、管理面から把握されてはいない。この問題は、都市計画における都市施設の本質に係る問題であり、この第4節において議論すべきものと言うより、第7章において都市施設に係る全体の議論の中で検討すべきものとするので、そ

らを参照されたい。

もう一つは、都市活動のコントロールという視点から、都市施設と他の都市計画との関係、特に土地利用・空間利用計画との関係を明らかにすべきであるという問題であるが、この問題も、上記と同じく、第7章における全体議論の中で取り上げる性質のものと考えてるので、そちらに譲るものとする。

三つ目は、都市の管理という視点から見た**個々の都市施設の運用管理の改善**に関する問題である。

この問題は、さらに次の三つの論点に分けることができると考えられる。

- ① 第一は、都市施設には、出来上がった施設の適切な管理運営を実現するために、その根拠となる管理法令が定められているが、その管理法令の目的が著しく狭く、本来、都市においてその施設が果たさなければならない機能の発揮が妨げられている様な場合である。

例えば、道路における自由使用としての交通の実現を目的とする法令と道路の果たす公共空間としての機能の調整の問題等がこれに当たる。

都市施設の中には、それが本来果たさなければならない主たる目的が定められているが、同時にたいいていの都市施設には現実に副次的な目的や或いはそこまで至らなくともその都市施設が存在していることによってもたらされる利益が認められる場合がある。

このような副次的或いは多様な機能を果たす可能性のある都市施設について、都市計画の立場から、その管理に当たって、何らかのコントロールが出来ないかというのが、都市計画上の都市施設に関する管理問題の一つである。

- ② 第二に、出来上がった都市施設について行われている運営維持管理の形態が、或いは現在計画されている都市施設が、都市全体から見て、プラスの影響ばかりではなく、マイナスの影響を与えている、或いは与えうる場合、そのような状況を是正するために、都市計画の側から、本来管理者に対して、何らかの調整が必要ではないかというのも、都市計画上の都市施設の管理問題の一つである。

このケースには、計画だけの状態が長く続いて実現せず、都市全体に影響を及ぼしている場合、既存の都市施設で既に果たすべき機能を喪失していたり、その機能の低下が見られるため、他の用途への転用、複合的使用の検討などの問題等も包含されるものである。

- ③ 第三に、法令で、本来の管理者が決まっているが、財政上の限界から、その地域に合ったきめ細かい管理が出来ていない場合、地域の手による事実上の適切な管理をどこまで認めていくかという「地域管理」の問題も、都市計画上の都市施設の管理問題の一つである。

2 各管理問題に対する対応の方向

[①への対応]

景観法と同様の規定を都市計画法に置くことについて

景観法では、景観重要公共施設の規定として、道路法の特例（49条）をはじめとし、河川法、都市公園法、海岸法、港湾法等の特例規定が置かれている。

特に、道路法については、占用許可の基準の特例（景観基準）、その他許可に当たって良好な景観の形成のための条件の付与が規定されている。

この例にならって、各都市施設管理法令では対応が難しい部分をカバーするため、都市計画法で、都市計画決定権者が、都市内で重要な都市環境機能を果たす必要のある都市施設を「都市環境重要都市施設」として指定し、その機能を発揮出来るよう、管理をしなければならない旨の規定を置くこととする。

その上で、都市計画決定権者は、各都市環境重要都市施設の管理者と当該施設の管理

に当たっての協議を行うことが出来ることとする。

[②への対応]

まず、既に出て上がっている都市施設の管理については、上記①の制度を活用して、管理協議を行うことを通じて、問題を解消する。

次に、計画段階のものについては、本来、都市マスタープランの段階で調整すべき問題である。実際にこのような問題が生じているとすれば、これは、都市マスタープランが機能していないことを示しているので、都市マスに基づいた協議を行うこととすれば足りる。

計画だけの状態が長く続いていて実現せず、都市に影響を及ぼしている場合は、都市計画の変更廃止で対応すべきである。

[③への対応]

これも本来であれば、その都市施設の管理法令の中に、地域管理に委ねることが出来る範囲、方法等を規定すべき問題である。

この規定が存在しない、或いは規定があっても動いていない場合、

①と同様の対応をとって、都市環境上の行為に当たる部分を地域に委ねる方法或いは各地方公共団体が、自治条例で、地域管理が出来る旨の規定を置いて、実際の事実管理の実施を本来管理者と協議する方法

等が考えられる。

第5節 都市基盤施設の管理法制、土地利用詳細計画を通じた適切な都市管理等を通じての管理概念の確立

第2節から第4節までで検討してきたように、3つのフェイズにおける「管理」の概念は、それぞれその内容に異なる点があることが分かる。このため、正面から、それぞれ意味の異なる「管理」概念を検討し、整理し、確立していく作業は必要不可欠ではあるが、なかなか困難なものになることが予想される。

このため、この作業を進めると同時に、現実にはコントロールする必要性の高い部分から、管理概念の整理・確立を前提とすることなく、必要な行為を捉えて、法制度化を進めるべきである。

ここでは、少なくとも、

- i 都市施設の管理に関する法制度を整備充実すること、
- ii 都市マスタープランに沿った詳細土地利用計画に定められた「重要土地利用促進区域」内における適切な管理の実現のための法制度を整備すること

の二つの提案を行うに留める。

これらの制度化に当たっては、実現すべきとされる状況が、施設の管理者や地権者の意思と異なる場合、その維持費用をどうするかという困難な問題を解決しておく必要がある。

第8章 管理行為概念の導入(その2)

周藤 利一

第1節 問題の所在

地域経済社会の持続的な発展のために、当該地域空間を長期的な観点から、ハード・ソフト両面において総合的・包括的にコントロールする仕組みを支える法体系として、「地域空間管理法」を構想する場合、そこで言う管理とは広義の概念として捉えるのが相当である。

これに対し、現行の都市計画法が対象とする管理領域について見ると、原則として都市計画区域に限定して(空間の限定性)、かつ、もっぱら計画、規制、事業について規定(管理機能の限定性)していると評価できる¹⁾。

本研究で考察する新たな法制度が、いわば究極あるいは理想の姿としての上記法体系にどれだけ近付けられるかという論点については措くとしても、少なくとも、こうした現行制度の限定性を拡張・拡大することが抜本改正の基本方向であると解される。そして、管理行為概念の導入は、現行制度の機能的限定性の拡張・拡大のための基礎・前提事項であると言える。

管理行為概念が必要な理由は、現行の都市計画制度及び運用の実態が、いわば静的計画にとどまっているからである。すなわち、人口や産業の量的な拡大趨勢を背景に都市空間の開発・利用可能量を制御することや都市的土地利用を可能ならしめる都市基盤施設の整備が最も重要な都市計画目標であるとされていた時代には、開発後や整備後の状態にまで構想が及ばなかったのは無理もないところである。しかし、現在では、計画に従った開発が実現していないこと、当初の土地利用が不適切に変更されること、利用されない施設や土地の存在、基盤施設の維持管理の不十分など計画後の課題が表出しており、こうした課題に都市計画として対応する必要がある。

そして、この場合、これまでの都市計画では希薄だった時間概念を導入する必要がある。つまり、時間の経過に伴い生じる、計画と実態の不一致、土地利用の変更、基盤施設の持続可能な維持管理といった課題について、できる限り事前に予測・想定して、事前事後の対応策を講じておく仕組みを新たな制度として盛り込む必要がある。

以下では、上述した空間の限定性と管理機能の限定性の問題のうち後者について、都市施設の管理、土地利用の管理、都市管理の順に考察する。

第2節 都市施設の管理

① 都市基盤施設計画の充実

「都市基盤施設の都市計画」の章で述べたように、すべての施設の運営方法、維持、修繕、更新、廃止等の方針又は基準をマスタープランに記述し、拘束計画において個別の施設の運営方法、維持、修繕、更新、廃止等の具体的内容を決定する制度を導入することが望ましい。この場合、都市施設の管理は都市計画の内容そのもの、構成要素であるということになる。

また、これら施設の具体的な管理に関する技術的指針を併せて整備する必要がある。

② 個別法令との関係

例えば、景観法第49条(道路法第33条の占用許可の特例)のような特例を現行制度以上に幅広く活用して、施設の多面的・多様な機能を発揮させることが望ましい。この場合の制度設計手法としていくつか考えられる。

A案は、個別法令において都市計画との調整規定を置き、都市計画上の要請に応じた多様で柔軟な管理を行うことができるようにする。この案については、関係する法令をすべ

て網羅して適切な規定を置くことの煩わしさという立法技術上の問題がある。

B案は、「都市基盤施設の都市計画」の章で述べたように、「都市環境重要都市施設」（仮称）のような施設概念を創設する。この施設は、本来の効用＋都市環境上必要な他目的効用を発揮させることが可能な施設（その一般的範囲は法定）のうち、当該地域においてその必要があると認められる施設として、施設管理者との協議を経て計画決定したものとす。計画決定事項は、施設の名称、位置、施設管理者、本来目的以外の目的又は機能、利用方法、運営方法、費用負担、責任分担、実際の管理者（NPO への委託等）等とする。

③ マイナスの調整

都市基盤施設に関して生じるマイナスの影響については、ケースに分けて考える必要がある。

まず、上記①の場合、「計画されている都市施設が、都市全体から見て、マイナスの影響を与える場合」は生じにくいと考えられる。

「出来上がった都市施設の運営管理が、都市全体から見て、マイナスの影響を与える場合」における対応策としては、

- ・ 都市計画権者から個別法令上の施設計画権者又は設置主体に対し調整を求める制度の導入
- ・ 都市計画全般を対象とする新たな調整システムで処理
- ・ 都市計画制度全体を通じ、PDCA サイクル概念を導入（強化）する観点から、定期的かつ実効的な見直し義務を、都市計画権者のみならず施設管理者に対しても義務付け

といった対応策が考えられる。

「計画だけの状態が長く続いて実現せず、都市全体に影響を及ぼしている場合」に関しては、上記定期的見直しの義務付けで対処することが妥当である。

④ 「地域管理」の問題

住民合意に基づく計画による地域の土地利用管理に関しては、既にいくつかの先進自治体での実例があるので、これを全国的に普及、発展させることが望ましい²。

地方自治体と地域住民が共同で NPO を設立して、高齢者等に対する生活支援サービスの提供とそのための拠点施設の運営を行っている事例が見られる。この仕組みを応用して、現行の指定管理者制度を拡充し、地方自治法第 244 条第 1 項の「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」以外の都市施設についても、地域管理の主体を地方自治体と地域住民が共同で設立した NPO（さらには、住民が単独で設立した NPO）が広く管理できるようにすることが考えられる。

第 3 節 個々の土地利用の管理に関する問題

① 建物の用途変更がされる場合

私法レベルの解決手段によっては解消されない不利益、守られるべき公的な利益として具体的に想定されるものは、公的インフラに対する負荷（計画容量を超える過剰な需要をもたらす用途変更）が第一に挙げられるが、法令に違背しない用途変更を公的インフラとの関係でコントロールする手法としては、建築許可のような規制的手法以外に経済的手法、例えば過密負担金制度も考えられる。道路を例にとれば、用途変更により当該建物に出入りする人間が増えて道路混雑を引き起こす場合に、建物所有者に負担金を課すものであり、道路混雑税が自動車運行者に対して課されるのに対比される。

公的インフラ以外の公益としては、見上教授の言う「空間的共通利益」が考えられ³、具体的には景観利益が想定される。用途変更に伴い建物の形態や意匠が変更され、景観利益が損なわれる場合に、都市空間の制御の観点から公的コントロールを加えるためには、地

区計画等により景観利益の存在が法的に成立していることが認識され、かつ、その具体的内容が客観的に明示されていることが不可欠であろう。国立マンションのように、私人間でいかに強い規範意識が形成されていても、公的（公法的）な仕組みに乗っていなければコントロールは困難であろう。したがって、「計画内容に公益性を見出すほかはない」と考えられる。言い換えれば、法律上保護された利益＝私益に対し、計画で保障された利益（計画で実現しようとする利益）＝公益と言えよう。

具体的な制度としては、後述する包括的特別課題対応地区制度のように、土地又は建築物について特定の使用用途、使用形態が持続的に実現されることが特に必要な一定地域を指定して、詳細土地利用計画に適合した使用を確保させる条例を地方公共団体が制定できる根拠を国法で定めておくことが考えられる。

この場合、「特に必要」なほどの高い公益が認められる地域の要件、確保させる使用用途、使用形態の基準、義務付け期間等について、一般基準を法定すべきであろう。例えば、高齢者が多い住居地域における高齢者向け生活支援サービス施設など。

② 建物の業態変更がされる場合

①同様に考えることができるので、再述を避ける。

③ 未利用の状態となる場合

低未利用地の管理の場合、「利用強制」を導入できないかという議論が出て来るが、その制度化は、現行の遊休土地転換利用促進地区のように極めて公益性の高いものに限定せざるを得ないというジレンマがある。

極端な立法論としては、例えば、中心市街地活性化計画の区域内の未利用地について、地方公共団体の長が期間を定めて同計画に沿った利用を地権者に対して勧告し、実行されない場合には、地方公共団体を受託者とする信託が設定されたものとみなして、代わりに有効利用を図り、果実を地権者に配当する制度を構想できる。

しかし、こうした強制的手法の汎用化は理論的に困難なので、中心市街地活性化三法による事業として現在実施されている任意型の契約方式である中心市街地公共空地管理制度を拡充し⁴、根拠を法定化しておくことが現実的であろう。その内容としては、公共空地以外の用途も含めること、現在の空き地のみならず、将来に低未利用地化した場合の管理の主体、方法、費用負担等についてあらかじめ地域の地権者間で合意し、それに対する行政の支援も定めておくことなどが考えられる。

なお、未利用地に対する自治立法として、いわゆる草刈り条例が多くの自治体で制定されているが、その目的は、当初の公衆衛生や防火のほか、防犯、都市環境のように多様化しつつある。また、運用面においても、代執行の事例が見られるなど積極的に運用されるようになっている。

また、建築物に関しても、倒壊や放火のおそれのある空き家に対し解体や改修を義務付ける等の適正管理を求める条例が各地で制定されつつある⁵。さらに、景観の観点から同様の内容の条例を制定する事例が見られる⁶。

こうした条例の制定、運用の実績が蓄積されれば、景観法のように国法化して、全国共通の制度とすることも考えられよう。

第4節 都市管理

(1) 都市管理の概念

都市全体を空間的・時間的に適切に制御し、持続可能な都市活動の実現を図る計画制度の基礎概念・包括概念として都市管理概念を構想する場合、成長管理、都市経営など既存の概念との整理が必要となる。

まず、成長管理について言えば、日本の経済社会や都市をめぐる現状及び今後の展望を

踏まえると、右肩上がりの経済社会を前提にした成長管理概念はもはや論ずる実益が乏しくなっていると言える。

次に、都市経営は、経済学の考え方に依拠し、都市行政を行う地方公共団体が目的・目標達成のために最も効果的・効率的な行政資源の配分を論ずることが主眼である⁷。したがって、都市経営はより良い都市管理を実現するための経済学的アプローチ概念であると言えることができ、両者に対立関係はなく、都市経営は都市管理の道具概念であるとも言える。

また、「環境都市計画」の章で具体的に検討したが、地球環境的視点から都市全体の環境をコントロールすることも都市管理概念に含めることが可能である。

ただし、ここでの都市管理概念はいまだ一般用語として抽象的概念にとどまっており、新たな計画制度の基礎概念として有用なものと言えるほど掘り下げられていない。

なお、コンパクトシティ、都市再生との関連について付言すると、これらはいずれも一義的に確定した用語ではないが、まず、コンパクトシティは、今後の都市管理が目指すべき都市像を提示しようとする語であると言える。また、都市再生は、それぞれの都市において即地的な意味合いは異なるものの、今日の日本の諸都市の置かれた状況を踏まえた時代的な意味合いを有する用語であって、都市管理の方向性を示すスローガンのような語であると言える。

(2) 都市管理に求められる要素

そこで、都市管理を「都市全体を空間的・時間的に適切に制御し、持続可能な都市活動の実現を図ること」と措定した上で、以下では、このような都市管理に求められる要素を考察する。

① 計画主義を徹底・強化すること

人々の自由な意思に基づく諸活動が、他者の利益や活動を不当に阻害しない範囲で円滑に行われ、当該者の効用の最大化のみならず、都市全体にもプラスの効果を上げるためには、予見可能性の高い空間利用ルールが確立していなければならない。そのためには、規律密度の高い計画が事前に確定していなければならない。計画なくして開発なしの原則に今一度立ち返る必要がある。

② 時間軸上の制御を徹底・強化すること

計画内容にも、人々の諸活動にも、長期的な観点から行われるものと短期的な観点から行われるものがある。また、計画やルールも事情の変化に応じて時宜にかなった変更が求められる。そこで、時間軸に沿った制度運営の仕組みとして、制度面では、定期的見直しの義務付け、サンセット制等の導入、実務面では、図面中心の静態的行政から PDCA サイクルに基づく動態的行政への転換が必要である。

③ 都市計画権者間、関係機関間の調整・連携を徹底・強化すること

道州制のような地方自治体のあり方に関する抜本的改革が行われることを視野に入れても、広域自治体と基礎自治体という二層構造自体に基本的な変化はないと想定される以上、都市計画権者の二層構造もまた存続するほかはないと考えられる。ここで、分権の節で述べたように、実質基準による権限区分に基づき、中立的・専門的な第三者機関による調整システム、「コール・イン」制度等、広域調整、補完のための仕組みを導入する必要がある。

また、都市管理は、都市計画行政のみによって達成できるものではないので、広義の都市行政、地域行政に関わる各種機関との連携・調整の仕組みも併せて必要である。

④ ステークホルダーに関する仕組みを強化すること

これには、各種利害関係者の立場、役割を活用して都市管理の実を上げるという側面と、利害対立や紛争を防止・解決するという側面がある。前者については、参加の節で述べたように、関与の仕組みを拡充する必要がある。後者については、新たな包括的紛争処理システムや、葛藤管理マネジメント⁸の導入が必要である。

(3) 都市管理の手法

都市管理の手法としては、第一に、本研究で提案した包括的特別課題対応地区など新たな手法を含め、ゾーニング、土地利用規制、開発行為コントロール、都市基盤施設、事業が挙げられる。本研究においては事業制度について特段の考察をしていないが、都市の膨張を前提とした現行事業制度は、関連法に基づくものも含めて再検討される必要がある。

また、住民・事業主・地権者等による自主的な取り組みであるエリアマネジメントは、任意的手法として都市管理の重要な手法である。

さらに、PFI・PPPも都市管理の手法として位置づけることができる。

(4) 諸外国の都市管理

① フランスの地域都市計画プラン(PLU)

PLUは、空間の管理から都市の管理への志向する制度として注目に値する。従前のPOS（土地占用プラン）が、空間利用を規制するにとどまっていたことや、市町村の整備構想まで定めるものではなかったという内容の不十分さからPLUに取って代えられたものである⁹。

PLUの体系は、国民を直接拘束しないPADD（持続可能な整備・開発構想）とその実施手段であるOAP（都市整備・実行計画指針）、都市計画制限規則から構成される。

PADDは、第一に、都市整備、都市施設、都市計画、自然地域・農業地域・森林地域の保護、生態学的連続性の保全及び修復の分野における一般的方向付けを定め、第二に、住宅、交通機関、運輸、通信、商業施設、経済発展、レジャーに関する一般的方向付けを定め、第三に、空間消費の抑制目標及び都市拡散の防止目標を定める。

② キャンベラの都市管理

地域空間の管理を包括的・一元的に行う法体系としてひとつの理想的な仕組みを示していると言えるのは、オーストラリア・キャンベラのLand (Planning and Environment) Act 1991である¹⁰。東京都と同面積のAustralian Capital Territory全体を対象とし、コアラの保護区を含め、都市的土地利用、非都市的土地利用、保全のゾーニングを行い、下位法規であるBuilding Codeにより戸建て住宅、集合住宅等の建築物の形態、材料、色彩等を詳細に規定している。

さらに、全ての土地をキャンベラ政府が所有しており、個人、法人はリースホールドにより利用権を取得する。したがって、第3節で論じた問題に対しては、リースホールドの解除を含む実効的なコントロールが可能な仕組みになっている¹¹。

③ ヨーロッパの空間計画

空間計画(Spatial Planning)の定義は様々であるが、欧州委員会の「将来の空間における活動の分配に影響を与えるために主として公共部門が利用する手法」や英国政府の「開発・土地利用のための政策と場所の性質や機能に影響を与えるような他の政策やプログラムを統合する、従来の土地利用計画の枠を超えた領域のもの」¹²に従えば、都市管理に関わる重要な計画・手法概念であると言える。

ただし、イングランド、ドイツ、フランスにおいては、21世紀に入り、土地利用計画の体系を持続性の確保、経済の活性化、社会的統合等幅広いスコープを有する空間計画の体

系へ移行させている最中であり、この空間計画的アプローチの導入は、国及び地方レベルの計画に大きな影響を及ぼしているものの、具体の土地利用の規制・誘導を担っている基礎自治体の都市計画・土地利用計画に対しては、現時点では直接的な影響はそれほど大きくないとされている¹³。

ただし、上位計画において空間計画的要素が大きくなっており、そのことの影響は基礎自治体の都市計画・土地利用計画に間接的に影響しているとされており、空間構造、土地利用、域内ネットワーク、雇用・産業、コミュニティ、保健医療福祉、環境・防災の各分野をカバーしている体系は、我が国の都市管理を考える上で資するところが大きいと言える。

¹ 「今日の都市計画は、紙の上に書かれた都市計画図が象徴しているように、地図上のゾーニングやそれと関連した容積率の上限の決定など 2 次元の表現で事足りる既成の域を出ていない」との批判もある。西村幸夫「近代日本都市計画の中間決算」 蓑原敬編著「都市計画 根底から見直し 新たな挑戦へ」 学芸出版社、2011 年、54 頁。

² 浦山益郎「まちづくり条例による都市周辺部の土地利用の計画と管理」 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会編著「人口減少時代における土地利用計画」 学芸出版社 P53 以下。

³ 見上崇洋「都市法論における共通利益と行政計画」 立命館法学 2008 年 5・6 号 P492(1848)以下。

⁴ 中心市街地公共空地管理制度は、中心市街地に来訪する家族連れや若年層の休憩・交流等の用に供するため、地権者が有する空き地等を広場として活用し、ベンチ、ストリートファニチャー等を設置するとともに、フリーマーケット等のイベントを開催したりすることにより、居住者等の情報交換や触れ合いの場としてにぎわい創出につながるオープンスペースの提供を図るものである。

⁵ 所沢市、足立区において所有者に解体や改修を義務付ける条例が策定されている。多くの条例は罰則を設けていない。

⁶ 和歌山県は全国初の「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例」(景観支障防止条例)を 2011 年 7 月 7 日、制定した。対象となるのは「屋根が半分以上落ちている」「壁が大きく崩れている」など、事実上人が住めない廃虚で、周辺の景観を悪化させる建物。建物の一定区域内の住民 3 分の 2 以上の署名を集めれば、所有者に撤去・解体命令を出すよう知事に要請できる。また、知事の命令に従わない場合は、行政代執行の対象になる。

⁷ 企業経営と異なり利益が目的ではなく、都市の運営に当って、どこに重点をおき、どのように限られた予算や人材を配分して効率的、効果的に市民の幸福という成果が得られるようにするか、という点にある。そこで、効率性ということが重視される。都市経営の柱は効率にある。しかし、これがあまり強調され、効率が悪いから切捨てにするなどとなると公共性という都市行政の本来的な責務と相反することにもなりかねない。そこで、都市経営について考える場合の論点として、公共性と効率性・効果が問題となる。

⁸ 山口裕幸「社会的合意形成と全体連合のアナロジー：葛藤調整マネジメントに関するインプリケーション」 実験社会心理学研究第 45 巻第 1 号 P77 以下、李憲模・呉昌宇「公共政策をめぐる葛藤の分析と成功的な管理モデルへの考察」 中央学院大学社会システム研究所紀要第 10 巻第 2 号所収。

⁹ この部分の記述は、フランス国立学術研究センター専任研究ディレクター、ジャン・フランソワ・ストゥルイユ氏の講演「フランス法における地域都市計画プランナー空間の管理から都市の管理へ」 土地総合研究所主催、2012 年 3 月 6 日の内容に基づくものである。

¹⁰ 土地総合研究所「キャンベラの住宅・都市・土地」 1999 年参照。

¹¹ 現実には、市内の中心業務地区周辺でも空き地が発生しており、不動産業者の看板が立っているのが見られる。

¹² United Nations Economic Commission for Europe(2008) Spatial Planning : Key Instrument for Development and Effective Governance : with Special Reference to Countries in Transition.

¹³ 国土交通省土地・水資源局「人口減少等を踏まえた今後の土地利用計画制度のあり方に関する調査検討業務報告書」 203 頁。

第9章 大都市の都市計画

第9章 大都市の都市計画

周藤 利一

第1節 問題の所在：規制緩和型手法に基づくスポット的高度利用政策の功罪

(1) 規制緩和の名の下に使われる公共空間

現在わが国で行われている都心部高度利用政策は、基本的に、民間開発事業者が担い手となって、既成市街地の特定のスポットを対象に、ベースとなる規制の緩和が行われることを前提に、採算重視の「高度利用一辺倒型」とでも言うべきものとなっている。事業採算を上げるため、事業主体は、規制緩和によって法定容積率を超える部分の空間を無償で使用することを求めるので、大都市の貴重な公共空間は、次第に私的空間として使用される部分が多くなり、大都市のトータルの空間環境は悪化の一途を辿っている。

加えて、採算重視の民間事業は、必要なインフラ整備を可能な限り避けて行われるため、既にインフラが十分整ったゾーンのみがその対象となり、高度利用が行われているそれぞれのゾーンは、相互に役割分担もなく、点の形で、都市計画的判断とは無関係に高度利用が進行している。

(2) 単なる容れ物政策と本来の世界都市政策

現在行われているような容積率等の緩和によって、単に都心部の土地の高度利用を図るだけの施策は、大都市再編に名を借りた民間建設事業への利益供与策に過ぎず、規制緩和を伴う現在の高度利用促進策の多くは、世界都市¹としての成長戦略に形だけ寄りかかっただけの、都市づくりとは全く無縁のものとなっている。

本来の世界都市政策や将来のための都心部再生は、単なる容れ物政策とは異なり、①今後の大都市がどういう活動によって支えられるかを見通したものでなければならず、かつ、そのために、②どれだけ内外の優秀な人材を惹きつけることができるかにかかっている。

わが国の大都市は、急速に国際競争力を失いつつあるが、これに対応するための政策としては、基本的に、①再び、わが国経済が世界経済の中で一定の役割を果たすことができるような諸事業を都市において育てることであり、かつ、②そのような事業活動を担える優秀な人材が、生活や仕事や遊びや子弟の教育といった様々な面で、満足できる魅力的な空間を育て、維持することでなければならない。

このような実質的政策を伴わないために、現在の大都市再生策は、スポット的に同じような陳腐な超高層ビルを生み出すと同時に、その周りに空きビルを中心とした衰退ゾーンを急速に生み出しつつある。実質的に成長を伴わないゼロサム政策では、一部ゾーンの繁栄は他のゾーンの衰退を招いているだけなのであり、貴重な大都市の空間が浪費されているに過ぎないのである。

最低限実現しなければならないのは、働きやすく、暮らしやすい良好な生活環境が整備され、高度の教育を受けることができ、安心して安全な環境が整っており、美しい街並みと広い公共空間が確保され、秩序ある暖かいコミュニティが存在し、世界の目から見ても魅力ある文化、歴史遺産に囲まれている、そういう町を整えることができるかどうかなのであって、単純な業務機能一点張りの都心部、超高層の交流のないコミュニティでは、決して人々を、長く惹きつけておくことはできないと考えられる。

(3) 大都市圏政策の基本方針と適切な実現手段の不在

このように考えてくれば、現在行われている大都市都心部の政策は、全く逆の対応をしていると考えられる。

大都市政策には、かつて圏域としてのマスタープランに当たる大都市圏基本計画と整備計画が存在したが、現在では整備計画が存在するだけで、しかも、その位置づけは次第に

空虚化が進み、抽象度を増している。

世界都市政策を確実に進めるのであれば、その内容を示す全体構想の見直しが必要であるとともに、都市マスタープランへの位置づけを明確にし、総合的まちづくりの一環としての政策スタンスを確立することが必要と考える。

第2節 大都市圏計画の基本方向

都市が膨張していく時代には、大都市について特別の圏域を設定して特段の対応を計画的に行う大都市圏基本計画と整備計画の制度・手法が有効であるが、今日においては全く別の対応が必要である。その際の論点は、次のとおりである。

- ① 今後とも人口増加が見込まれるのは東京だけであるので、国策として特別の対応を講じる対象は、三大都市圏ではなく首都圏である。
- ② 大都市の都市計画を特別に考えるとしても、マスタープランに当たる内容は、国土形成計画に基づく広域地方計画に盛り込むことが相当である。
- ③ 規制、事業等の具体的事項については、後述する「包括的特別課題対応地区制度」を活用して、関係する自治体が共同して大都市計画として必要な内容を策定し、実施する。

大都市の都市計画を別途制度化する必要がないと考えるのは、本研究で構想する新たな法制度が地方の自由度の高い枠組み法を目指していることから、大都市について特例を設けることのいわば収まりの悪さもあるが、上記論点にも示すように、第一に、国土計画である国土形成計画が全国計画と広域地方計画という二層の体系になったことから、広域地方計画に大都市地域のマスタープランの役割・機能を担わせることができるからである。

第二に、「包括的特別課題対応地区制度」を創設して、共同で策定できるようにすることにより、行政区域を越えて実態的に大都市を形成する圏域を対象とする拘束計画の役割・機能を担わせることができるからである。

第3節 世界の成長センターとしての首都圏政策

(1) 基本認識

海外の地方政府や都市との間で、単なる姉妹提携関係を越えた、経済的、学術的、文化芸術的諸分野の交流活動を活発に展開している都市が増加している。また、観光客を中心に外国人の来訪が増加し、世界的に知名度を上げている都市も少なくない。これらは国際都市であって、少なくとも地域²の成長センターとしての役割が自他共に認められた世界都市ではない。こうした大都市は、国内にいくつも存在するわけではなく、アジアでは東京、上海がその候補となり得る程度である³。したがって、世界の成長センターとしての都市政策を考える際の対象は、東京を中心とした首都圏である⁴。

また、世界の成長センターとして求められる機能は、内容的に都市計画に記述し切れるものではない。また、実現手法、プロセスに関しても、静態的な空間計画や、事前確定的な事業計画手法では対応し切れない。

そこで、都市計画制度に密接に関連するものの、これとは別途の政策として世界の成長センターとしての首都圏の発展政策を考えるべきである。そして、そこでは首都圏整備法のような従来型のアプローチとは決別すべきである。

(2) 計画・推進主体

首都圏の関係自治体で「首都圏連合」（仮称）を形成して、計画・推進主体とすることが考えられる⁵。

この場合、国家的課題でもあることから、自治体連合と国が連携して推進する体制、仕組みを構築することが望ましい⁶。

(3) 内容

既存（通常）の都市計画に代替する計画、あるいは全面的に上書きする計画として制度設計するのではなく、グラン・パリ計画のように、（世界中の）民間から構想・プランを公募して、優れたものを実施していくプロセス、行政区域界の課題の調整を行うシステム等を内容とすることが考えられる。すなわち、首都圏政策を新たに立法化する場合であっても、Spatial Planではなく、Project Programの制度として設計すべきと考える⁷。

第4節 包括的特別課題対応地区制度

(1) 具体的な再編手法としての「包括的特別課題対応地区制度」の必要性

大都市の再編をはじめとして、多くの都市は、現在、様々な課題に直面している。

それらの課題は、現行の一律的法制度では対応できないことが多いが、だからと言って、現行の規制緩和制度では、前述したようなその制度の濫用による弊害が目立つところである。

このため、都市計画に、後述する「包括的特別課題対応地区」制度を創設し、その地区の目的、一般規制が実現しようとしている公益を覆してでも実現しなければならない公益を明らかにし、全体の都市計画の中での位置づけ等を明らかにするとともに、この制度の決定に際しての手続きその他必要な規定を整備することが適切と考えられる（詳細は、第11章で述べる）。

(2) 包括的特別課題対応地区の目的

現在、多くの地方公共団体は、都市計画法、建築基準法等の法規定に基づく一律の規制によっては、直面する様々な課題に対処することが難しくなっており、法に基づき委任条例を定めることができる場合を除き、地方公共団体の中には、自治条例を制定して対応しているところもある。

しかし、自治条例の場合、法律の規定との関係で、上乘せ・横出し規定が、法律の規定と抵触することが問題となることがあり、訴訟の提起を恐れる地方公共団体は、未だその制定に消極的な姿勢を示すことが多いのが現実である。

この「包括的特別課題対応地区」は、このような地方公共団体が直面している深刻な地域的課題に対応するため、委任条例を制定できる一種の包括的な委任規定を設け、その条例の内容の法適合性について適切な調整を可能にするもので、その前提として、都市計画に地域地区の一種として「特別課題対応地区」を定めることができるとするものである。

(3) 特別課題対応地区の性格と「特別課題対応計画」の策定

包括的特別課題対応地区は、一面で特別用途地区と似た性格を有しているが、特別用途地区が主としてベースとなる用途地域の用途に関する制限に関し特別の定めを行うことができるのに対して、地域の課題に対応するため、容積率、建ぺい率、高さ等の形態規制に関して特別の定めを行うことができるものとともに、地区の指定と併せて、予定される都市計画事業等の実現措置を定めることができる一種のアクション・プランである。

すなわち、特別課題の解決のために地区内で実施される各種のハード、ソフトの事業の概要並びに都市計画、建築基準法令以外の他の法令に基づく関連措置についても、特別課題に対応して総合的な実施を行う必要があるものについては、都市計画の決定と同時に、「特別課題対応計画」を策定し、その内容としてこれらを定めることにより、特別課題に総合的に対応することができるようにするものである。

逆に言えば、「特別課題対応計画」を策定した場合に、その特定課題の解決の一環として「特別課題対応地区」を都市計画で定めることができるものである。

(4) 課題の公共性

通常の地域地区によるルール適用を排除して、特別のルールを適用することを正当化する根拠としての公共性は、具体的には、課題の類型によって異なる。

一般的抽象論で言えば、

- ① 特定の課題が存在し、それが解決されないことによる状態が顕在的あるいは潜在的に大きな社会的マイナスとして現に認識されていること
- ② その課題が通常ルールでは解決できないことが明白であること
- ③ 特別のルールを適用することにより、当該地域内の土地所有者等特定人に利益が生じるとしても、周辺を含む広域に大きな利益がもたらされることが確実であること

仮に、定量的あるいは客観的な評価により公共性を具体的に確認・確定することが困難あるいは不適切な課題については、民主的な手続と自律的な判断をもって公共性を補完・担保する必要がある。

(5) 特別課題対応地区の都市マスタープランへの位置づけ

特別課題対応地区を都市計画に定めようとする場合には、必ず、都市計画マスタープランにおいて、その位置、課題の概要、周辺地区との調整の方針等を明らかにしておくなければならない。

(6) 特別課題対応地区の建築制限等の緩和等

建築基準法の規定が最低基準的性格を有していることに鑑み、特別課題対応地区において建築等の制限に関し、地区の課題を解消するために必要かつ合理的な範囲で、ベースとなる規制の緩和を行うことができるものとし、その緩和の影響が隣接地方公共団体等及ぶ場合等にあつては、隣接市町村及び都道府県との協議を行う必要があるものとする。

また、排除又は緩和されるベースの規制が実現を担保していた公益については、特別課題対応地区について策定される「特別課題対応計画」の中で、具体的にどのように保護されるのかを明らかにしなければならない。

なお、特別課題対応計画の形式は、行政計画型のもののみならず、協議・協定型の計画も策定できるものとする。両者の手続きは交渉の過程があることを除き、基本的には同様の制度設計になるものと考えられる。

(7) 特別課題対応地区の典型的なタイプ

特別用途地区の場合と同様、特別課題対応地区については、そのタイプを特定することはしないものの、運用基準で、想定される典型的なタイプを明示し、活用例を挙げ、その適正な活用を目指す。

- ① 地域振興型：地方都市の中心市街地の衰退に対応する施策等のためのもの⁸
- ② 嫌悪施設事業型：廃棄物処理場等、通常では立地が困難であるが、その地域な必要不可欠なものに関するもの
- ③ 基盤施設整備関連型：幹線自動車道の整備に関連して、土地利用の規制、各種プロジェクトの実施等が必要な場合
- ④ 広域課題対応型：空港の整備、高規格幹線自動車道の整備に対応するもの
- ⑤ その他⁹

(8) 特別課題対応地区の決定手続きの特例

特別課題対応地区の都市計画決定に当たっては、当該地区内の利害関係人及び当該地区の決定により影響を受けることが想定される範囲内の住民等の意見を聴かなければならない。

上記の意見に対して、都市計画決定権者は、応答義務を課せられる。

特別課題対応地区に関する都市計画に関しては、その規制内容が明らかに都市計画・建築基準法令に違反し、著しく不適切であると認められる場合に限り、都道府県知事又は国土交通大臣は、当該規制部分について異議を申し立てることができる。

(9) 既存の都市計画の整理等

特定街区、緩和型都市計画、都市再生地区別地区その他のいわゆるプロジェクト型都市計画は廃止し、特別課題対応地区に統合する。

また、総合設計等、都市計画ではないが、2以上の敷地に係る建築プロジェクトを実施するための建築規制の緩和を伴うものについても、同様とする。

(10) 関連公共施設等の負担

最低限規制の緩和に伴う公共空間の新たな使用に関して、「特別課題対応計画」において予定される事業を実施する主体は、法定容積率を超える容積率の使用の程度に応じて、関連公共施設整備費用負担金の支払い又はこれに代わる措置を講じなければならない。

具体的には、例えば、法定容積率 600%、地価 60 万円/㎡の場合において、容積率を 100%増加する場合、10 万円/㎡の賦課金を納付することを義務付ける仕組みを検討し、その賦課金で公共空地や道路等の公共施設を整備することとすべきである。

当該特別課題対応地区に当たる土地を所管する地方公共団体は、当該地区において支払われた賦課金を、その周辺地区における公共施設の整備に使用することができる。

現在、インフラ施設が整備されていない、いわゆる裏宅地に該当するゾーンについては、その計画的利用を促進するためのインフラ整備を進めるべきである。

空きビルが増加しつつあるゾーンについては、本来、土地区画整理事業を実施して、道路幅を広げ、空地を創出し、敷地の統合を実施すべきであるが、今日の未利用状態の増加に伴う実質的地価下落は、再度土地整備を行うための条件が整いつつあることを示しており、ここに包括的特別課題対応地区を指定し、前述した賦課金制度を活用して、順次、明確な目的を持った新しい街並みの形成を図るべきである。

¹ 「世界都市」という語が国土計画で用いられたのは四全総が初めてである。海外では、Peter Hall の”The World Cities”,1966 以来多くの論者が言及しているが、地域計画の観点から考察し、今日の議論に最も影響を与えたのは John Friedman の”World City Hypothesis”,1986 であると言えよう。

² ここでいう地域は、日本国内の一部としての意味ではなく、アジア地域、環太平洋地域などという場合の概念である。

³ イギリスのシンクタンク「グローバリゼーションと世界都市研究ネットワーク」(GaWC)が 2011 年 9 月に公表した世界都市格付けによれば、最上位の第 1 級++はロンドンとニューヨーク、2 番目の第 1 級+にアジアからは東京、上海、香港、シンガポールが選ばれている。大阪は 7 番目、名古屋は 10 番目の格付けである。ただし、評価の基準となっているのは、会計、広告、法律、経営コンサルタント、金融の分野で提供される「高度生産者サービス」の充実度などである。

⁴ 行政区域としての東京都に限定することも相当ではなく、メガロポリスとして実質的・機能的に関連している首都圏エリアを対象として考えるべきである。

⁵ 関連する構想として松沢前神奈川県知事が提唱した「首都圏連合協議会」や「関西広域連合」がある。

⁶ 例えば、グラン・パリ計画は、国、パリ市、イール・ド・フランス地域圏、イール・ド・フランス地域圏市長協会で組織される運営委員会の管轄下に置かれている。

⁷ 例えば、東京都～川崎市～横浜市間の新交通システムの提案が民間事業者から出されて事業化される場合に、自治体連合が主導して該当地域のマスタープランや個別の都市計画を同時に連携して変更するとともに、周辺関連事業も組み込む仕組みなど。

⁸ 例えば、ドイツの社会都市再生プログラムのように、ハードとソフトを組み合わせ、国（主として財政支援）、広域自治体（主として財政支援）、地元自治体、企業、住民、NPO など広範な主体の参加と役割分担を包括的にプログラミングして実施する仕組みの中で、土地利用計画としてどのような貢献ができるかという観点から、包括特別課題対応地区の範囲設定と既存の土地利用ルールの再編を行うこととなる。その結果として、個々の筆地ごとに見れば、規制が緩和されてメリットを受ける筆地と規制が強化される筆地が生じることが想定される。このようなミクロのアンバランスを調整するためには、市街地再開発事業等の既存制度と比較して均衡を欠かないよう、必要な場合には補償を行うべきと考える。

⁹ 例えば、新たな基準・ルールづくりのためのパイロット事業を行う地区（課題の新奇性・先導性）、一定規模の範囲内の地域で、短期ではないが暫定的な空間利用ルールを定める場合（課題の時限性）というケースが考えられる。前者の場合、新たな基準づくりを行おうとする者の提案による地区設定が想定されるので、当該者が関係地権者に説明して、同意を得た上で提案する手続構成を取ることが妥当である。後者の場合、現状の規制水準をベースにして、地区に隣接する地域の規制内容との均衡を採る観点から近傍類似の規制水準を措定し、関係者の合意が成立した事項から順次であっても恒久ルール化していく手法が考えられる。

第10章 環境都市計画

第10章 環境都市計画

周藤 利一

第1節 問題の所在

地球環境的視点から、コンパクト・シティ構造をとること、公共交通や徒歩による交通を重視した基盤整備を行うこと、建築物の省エネルギー対策を建築基準とすること、地域の省エネルギーゾーン（低炭素誘導型地区計画）を整備し、誘導施策を講じること、緑化政策を充実すること等が提案されているが、果たして、都市計画法にふさわしい制度化が可能か、単なる運用の問題かという視点である。

このテーマは、

第一に、都市計画の側が、直接、環境分野の施策実現のための事業や規制を行うことが必要か

第二に、あるいは、環境サイドの要請に応じて、都市計画を決定、変更し、都市計画事業等を実施するに当たって、環境に配慮する等政策間調整を行うことをもって足りるか

という問題でもある。

ここではまず、環境の範囲が問題となるが、従来の「自然環境、都市環境、居住環境」という意味での環境については、

- ① いわゆる住み分け政策（ゾーン制）が今日適切であるかという問題・・・主として自然環境
 - ② 環境基本法への適合等、政策調和手法で十分な環境の実現が達成されているかという問題・・・主として都市環境、居住環境
- という主として「政策間調整」の問題があると考える。

第2節 田園都市論

環境を論じる際に常々持ち出される持続可能性概念に着目すると、ハウードの田園都市にまで遡り、都市計画が本来目指した（目指すべきであった）理想の都市は環境都市であるとも言える。

そうすると、田園都市の概念を今日の知見、技術で再構築して、自転車道の整備計画や新交通システムの整備計画を含む交通計画（CO₂ 排出抑制量の目標設定と実現のための工程表を明示）、人流・物流施設の（再）配置計画（CO₂ 排出抑制量の目標設定と実現のための工程表を明示）、建築物の省エネルギー基準及びライフサイクル CO₂ 基準（建築基準・使用基準を設定）、緑化計画（CO₂ 吸収量の目標設定と実現のための工程表を明示）を都市計画に盛り込むよう義務づけることが一案として考えられる。

第3節 地球環境的視点

しかし、古典的都市計画論は、閉じられた領域内の空間整除のシステム、技法であり、地球環境的視点はもとより存しない。

地球環境保全あるいは地球温暖化対策という意味での環境については、都市計画において、省エネルギー等の視点からの事業や規制を行う必要があるかという問題が別途存在する。

そこで、広義の都市政策において地球環境的視点をより積極的に打ち出すとすれば、地域（都市）の目標として CO₂ の○%削減を明示すること（地域全体、住民一人当たり、事業所当たり、建築物・施設当たり等）、計画内容として、前節の事項のほか、石油代替エネルギー利用計画、太陽光発電施設等の立地計画、CO₂ 排出抑制に応じた容積率割増のようなインセンティブ手法、排出権取引制度を組み込んだ土地利用・建築物計画（排出権を買って行う土地利用を抑制し、排出権を売って行う土地利用を誘導する仕組み）が考えられ

る¹。

こうした構想に対し、都市計画システムとしてどのように対応すべきかに関し、環境政策の論者から次のような提案がなされている。

第4節 環境政策論者からの提案

環境政策論者から具体的施策として、「低炭素都市づくり促進地域」の新設と「低炭素誘導型地区計画」の新設が提案されている²。

① 「低炭素都市づくり促進地域」

これは、低炭素のまちづくりにつながる規制（省エネ住宅への規制、大規模小売店舗に炭酸ガス削減計画書の提出の義務付け等）を行うとともに、低炭素まちづくり事業（太陽エネルギーの活用等）を積極的に展開すべき地域地区の一つとされている。

これについては、法的に見て、規制をかけるためには、地域の指定を可能とするための客観的な基準を明らかにすることができるかという問題に直面する。地球環境的視点からは、ある地域を他の地域と区分して、特別に規制をかけてまで政策目的を実現しなければならないゾーンを明らかにすることは極めて難しい（どの地域でも同様の必要性があると言える）と考えられ、この地域の外延を規定できる客観的基準を定められる可能性はほとんどない³。

「低炭素都市づくり促進地域」は、仮に成立するとしても、単なる誘導あるいは事業の促進を行う地域になる可能性が高い。

通常、そのような目的実現のための誘導や事業促進を行うだけであれば、そうしたものは、環境政策サイドで実施すればよく、わざわざ都市計画の制度を用いる必然性はないものと考えられる。

② 「低炭素誘導型地区計画」

これは、地区計画の内容に、i)省エネガイドライン、ii)公開空地の利用、iii)公共施設の地下利用を盛り込むことができるようにし、iv)地区施設にエネルギープラントを含ませる等の提案である。

しかし、i)省エネガイドラインのような人々の毎日の行動基準は地区計画に馴染まず（例えば、地区内の居住者に対する毎日の清掃の義務付け等）、iii)公共施設の地下利用を地区計画の内容とすることも地区計画の性格上無理があると言わざるを得ない。

また、ii)公開空地の利用の趣旨は必ずしも判然とせず、地区計画内で利用可能な公開空地が確保できる仕組みはどういうものかも具体的に示されていない。

iv)の地区施設に該当するエネルギープラントは、地区住民等が日常利用するものに限られてしまい、小規模なものとならざるを得ないが、このような施設を全員同意ではなく、少数者の反対を押し切ってまで、決定しなければならないものかどうかについては、疑問が残るところである⁴。

最後に、これらを地区計画の内容とすることができることにしたとしても、建築基準法と無関係では、強制力を持ち得ない。

第5節 環境都市計画のアプローチ

以上のような環境サイドからの提案に関しては、地球環境の視点からだけでなく、都市のあり方、都市行政のあり方から、総合的に検討が行われ、実現していく必要があるかどうかを判断していく必要があると考える。

そもそも、温室効果ガス削減計画を前提として、基本的に強制力を有している都市計画を全て改定する必要性について、国民的な合意ができていないかは疑問がある。

現在の国民的合意のレベルは、できる限り省エネルギーに努力すべきだという段階にあ

ると考えられ、それ以上ではないと考えられるからである。

もし、そうではないというのであれば、例えば、電力等の使用に関して、強制力を有している指示命令や計画的電力消費低減計画がまず検討されるべきであろう。

しかし、集約型都市構造の必要性は、地球環境的視点に立たなくても、都市行政として軽視することはできない⁵。すなわち、これからの都市のあり方を考えた場合に、行政資源の効率化（拡散された市街地は行政コストがかかる）や、都市に依存する地域生活の維持（移動距離の短縮化、公共交通への転換）は、地球環境問題の動向にかかわらず実施されるべき極めて重要な課題である。また、これからの豊かな都市生活を実現していくためにも、自動車交通中心の仕組みと併せて徒歩や自転車、公共交通を前提とした生活活動圏の再構築を支える仕組みは、避けて通れないものと考えられる⁶。

そこで、以下では、持続可能な「集約型都市構造化」という視点から環境都市計画の枠組みについて考察する。

第6節 環境都市計画の枠組み

環境都市計画に対するこれまでの国レベルの取り組みとしては、平成6年1月13日の建設省「環境政策大綱」に盛り込まれた環境共生都市の計画的・総合的整備にはじまり、同年3月28日の建設省都市局長通達「都市環境計画の策定の推進について」、経済企画庁長官当時の堺屋太一氏が提唱した「歩いて通えるまちづくり」、最近の国土交通省の「低炭素都市づくりガイドライン」につながっており、非法定計画、任意の取り組みとして位置づけられる。

これらにより、基本理念、目標、手法など環境都市計画の内容はおよそ出来上がっていると見えよう。そこで、こうした内容を新たな法制度の枠組みに盛り込み、位置づけることが求められる。

なお、「低炭素まちづくり促進法」（仮称）が制定される場合、新たな法制度は同法に基づき実施される各種事業等の計画的枠組みを与えるものとなると解される⁷。

① ガイドライン等の計画基準化

「低炭素都市づくりガイドライン」は、地方自治法第245条の4の規定に基づき行う「技術的な助言」の性格を有するものであり、その活用については地方公共団体の判断にゆだねられている⁸。このガイドラインや平成6年通達の内容を環境都市計画の計画基準として法定し⁹、各計画主体は、これに基づき、マスタープランや個別の拘束計画の内容に環境都市計画事項を盛り込み、具体化を図るようにすることが制度化の第一である¹⁰。

② 環境都市計画の主要な内容

CO₂削減方策のみならず、平成6年通達に示す次の事項も計画内容である。

- 1) 水環境の保全・創出方策
- 2) 都市内の緑化推進、緑豊かな自然環境の保全・創出方策
- 3) 都市空間の整備方策
- 4) 都市交連体系の整備方策
- 5) 省エネ・リサイクル都市システムの整備方策
- 6) 土地利用の方策

新たな都市計画手法として、国土交通省の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では、離れたエリアにおける緑地保全等の環境貢献等を評価した容積率緩和と環境貢献の担保措置、都市計画における農地・農業の位置づけの見直しが審議事項となっている¹¹。こうした手法を積極的に活用できる仕組みが新たな法制度として必要である。

また、「都市基盤施設の都市計画」の章で述べたように、「都市環境重要都市施設」（仮

称)のような施設概念を創設する。この施設は、本来的効用+都市環境上必要な他目的効用を發揮させることが可能な施設(その一般的範囲は法定)のうち、当該地域においてその必要があると認められる施設として、施設管理者との協議を経て計画決定したものとする。計画決定事項は、施設の名称、位置、施設管理者、本来目的以外の目的又は機能、利用方法、運営方法、費用負担、責任分担、実際の管理者(NPOへの委託等)等とする。

さらに、既存の都市計画区域のみならず、当該地方自治体の行政区域全体を対象とした計画を構想する場合、農林水産漁業の振興、自然環境保全地域及びそれに準ずる地域の保全、これら地域内における都市的土地利用コントロール¹²、非都市地域と都市地域の境界付近のコントロールなども盛り込まれるべきである。

③ 経済的手法との関係

一般に、環境問題に対する解決手法として経済的アプローチは有力な手段のひとつであるが、実際の導入に当たっては、目的と効果の関係において、個別の手法ごとに有用性を検証する必要がある。

すなわち、排出権取引制度のような市場メカニズムの活用に関しては、(特に、日本においては)その効果に対する論点が提起されており¹³、都市計画のようないわば硬い制度との親和性にも疑問がある。

他方、税制や融資などの伝統的手法については、都市(土地利用)計画の立案・運用と機動的に相互連携することにより実効性を上げることが期待できると思われる。

④ 非伝統的事業手法との関係

集約型都市構造の実現のためには生活活動圏の再構築が不可欠であるが、その実現手法として自転車道の整備といったハードな事業手法に加えて、カーシェアリング、NPOによる有償運送など近年導入されつつある事業手法も有用である。こうした非伝統的事業手法は拘束計画に盛り込む内容には該当しないが、上記経済的手法と同様、都市(土地利用)計画の立案・運用と機動的に相互連携することにより実効性を上げることが期待できる。さらに言えば、マスタープランに盛り込むことは可能ではないかと考えられる。

⑤ 留意点

なお、以上で述べた事項を実際に導入する際には、都市環境の調和と安定が損なわれないようにする必要がある。すなわち、環境の名目で各種の事業や措置が実施されることにより、その範囲内で一定の効果が上がったり、都市の活性化につながったとしても、他の環境価値が損なわれたり、都市全体として、あるいは長期的な観点から見た副作用が生じることのないよう、的確にコントロールする仕組みが必要である。そのためにも、マスタープランにおいて目指すべき都市環境をできるだけ具体的、定量的に示し、これを各種の計画や事業の指針、目標とするよう義務付ける制度とすべきである。

¹ この分野における政策間調整の視点については、既に、地球温暖化対策の推進に関する法律における規定が存在し、地方公共団体に対して、「公共交通機関の利用者の利便の増進、都市における緑地の保全及び緑化の推進その他の温室効果ガスの排出の抑制等に資する地域環境の整備及び改善に関する事項」を含む地方公共団体実行計画の策定を義務付けるとともに、「都市計画、農業振興地域整備計画その他の温室効果ガスの排出の抑制等に関係のある施策について、当該施策の目的の達成との調和を図りつつ地方公共団体実行計画と連携して温室効果ガスの排出の抑制等が行われるよう配慮する」よう規定している(第20条の3第3項、第4項)。また、国土交通省では、「低炭素都市づくりガイドライン」を策定している。

² 大西隆・小林光編著「低炭素都市これからのまちづくり」学芸出版社、2010年。本文で示した提案のほか、③都市計画の基本理念及び目的に「地球環境の保全」、「地球温暖化の防止」を追加する、④都市計画の基本方針(マスタープラン?)の中で、「地球環境の保全」、「地球温暖化の防止」に寄与するよう都市計画を定めることを明らかにすること、⑤都市を集約構造とし、移動距離を短縮すること、都市交通を公共交通主流型に転換すること、地域冷暖房の施設の計画を小規模集中プラント型にし、建物間で融通できるものを含ませるなどエネルギー効率化方針を明らかにすることなどが指摘されている。

-
- ³ 仮に、土地面積当たり CO2 排出量が一定水準（地球温暖化に相当程度寄与していると評価できる水準）以上の地域的まとまりを画定することができるのであれば、その地域の外延を規定できるとも考えられる。
- ⁴ 東日本大震災後、自然エネルギー利用の機運が高まっており、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」が 2011 年 8 月 26 日成立した状況を踏まえると、検討の余地もあるかもしれない。
- ⁵ 国土交通省の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では、「集約型都市構造化」を総点検の視点の中心に据え、都市構造あるいは制度構造といった構造的な問題に遡って検討を進めている。樺島徹「都市計画制度の見直しに向けた検討の状況について」都市計画協会「新都市」2011 年 2 月号 P29
- ⁶ CO2 削減のためには自動車依存度そのものを低下させるべきという論にも説得力があるが、地方都市の交通事情を踏まえると、現実の制度・政策論としては単純に賛同し難い。また、カーシェアリング、電気自動車への転換などにより、自動車を利用しつつも CO2 削減を実現する都市構造は不可能ではない。
- ⁷ 報道によれば、国土交通省は、2011 年 12 月 10 日、低炭素・循環型社会づくりを進めるため、次期通常国会に低炭素まちづくり促進法案（仮称）を提出する方針を決めた。「コンパクトシティ」事業を推進するほか、省エネ性能が高い住宅に対する税制優遇措置を新たに実施する。同省は、自治体が各種施設を一定地域内に誘導するための新たな枠組みづくりについて、財政措置などを含め今後検討し、法案に盛り込むという。
- ⁸ 国土交通省 HP の表現。
- ⁹ ガイドラインや通達の内容がすべて計画基準に該当するものではないので、引き続き技術的助言としておく内容も存する。
- ¹⁰ 内容自体が変わらない以上、法定しても現状とそれほど変わらないとの見解もあるが、景観法の制定により景観に対する取り組みが促進されたように、法制度化によって行政実務を円滑化・促進化するという政策効果はあるというべきである。
- ¹¹ 樺島前掲 5 論文 P29～P30。
- ¹² 倉坂秀史教授は「開発行為に伴う生息生育機能の維持及び向上に関する法律」（生物多様性オフセット法）を提案している。また、有田博之・福与徳文「集落空間の土地利用形成」日本経済評論社 1998 年は、農振地域における土地利用の秩序化の手法として、都市的開発用地と保全農地の交換事例を紹介している。
- ¹³ 澤昭裕「不都合な環境政策」第 20 回、<http://eco.nikkeibp.co.jp/em/column/sawa/index.shtml>

第11章 包括的特別課題対応地区

第11章 包括的特別課題対応地区

生田 長人

第1節 はじめに

既に何度も述べてきたように、現在のわが国の土地利用法制度においては、必要最小限規制の考え方の下に、極めて緩いコントロールが行われているため、建築・開発については地権者に広範な自由が認められている。このため、都市環境をはじめとする都市の公共性は最低限のレベルでしか実現できておらず、法を遵守するだけでは、良好な市街地の維持形成は難しいのが現状である。

そのような状況下にあるにもかかわらず、この20年間ほどは、地価の下落に伴って土地の有効利用が促進され、さらなる規制緩和が実施されて、最低限規制である筈の一般規制に、多くの例外措置が付加されてきた。当然、このような緩和措置の実施は、周辺の土地利用秩序、空間利用秩序と調和しない建築を生み出し、周辺の土地利用から反対が相次ぎ、主として高さをめぐる建築紛争が急増する結果となっている。

この背景には、財政出動を可能な限り控えて、民間投資主導の都市再生策を正面に掲げ、経済の活性化と図ろうとした、時の政権の考え方が存在している。

民間投資を都市の再編分野に誘導するためには、都市開発・都市計画分野での大幅な規制緩和策を実施し、事業の採算性を向上させることが不可欠と考えられたのである。

都市の再生が必要という立場に立ったとしても、それらが本当に再編が必要なゾーンに対して行われたのであればまだしも許容できるのであるが、しかし、実態は、そのようなゾーンは対象から回避され、事業採算性が高い交通の結節点や都市基盤施設が十分に整備されたゾーンにおいて行われたため、それより条件の悪いゾーンでは、有効利用が阻害され、再編が進まないどころかかえってさらなる衰退を招く結果を生じている。

都市全体のあり方を議論した上で、将来の全体像を踏まえて的確な再編が行われるのではなく、このように単に経済の活性化のために、都市再生という名の下で、最低限の規制をさらに除外する形の制度とその下で行われる民間投資活動に対しては、今後の都市のあり方を考えれば強い懸念を抱かざるを得ない。

このような仕組みの下では、事業採算がとれる条件の良いゾーンのつまみ食いの改編が進むだけで、都市に今も大量に存在する劣悪な密集市街地の再編には対応できないし、デフレが続き、全体のパイが増加しない状況下では、改編が行われるゾーンの周辺は衰退を招くおそれが高いのである。

もっともこのようなプロジェクト実現のための緩和制度自体は、必ずしも否定されるべきではないが、

- ① それが全体としての都市の再編にどのように貢献するのかが明らかにされる必要があるとともに、
- ② それを実現しようとしている公益が、既存の一般規制が実現しようとしている公益を覆してでも実現しなければならない公益なのかを明らかにする必要がある。
- ③ さらには、周辺の土地利用・空間利用の秩序との調整の仕組みも不可欠である。

この章では、まず現行のこうしたプロジェクト実現目的の土地利用制度を概観した上で、その問題点を明らかにし、都市が直面している多くの深刻な課題に対応するための制度の検討を行う。

第2節 現行のプロジェクト型都市計画制度等

1 概観

近年、都市の再生策として、既成の市街地の高度利用を促進するための制度が大幅に拡充されている。それらは数が多く、かつ大変複雑でわかりにくいのが、ここではその主なも

のについて概観する。

まず、都市計画法の**地域地区に関する都市計画**の中に、特定の土地を高度利用する目的で指定されるものとして次のものがある。

- i 特例容積率適用地区
- ii 高層住居誘導地区
- iii 高度利用地区
- iv 特定街区
- v 都市再生特別地区

次に、同じく都市計画上の「**地区計画制度**」の中に、高度利用を図るためのものとして次のようなタイプのもものが整備されている。

- vi 再開発等促進区を定める地区計画
- vii 誘導容積型地区計画
- viii 高度利用型地区計画

さらに、**建築基準法に基づく制度**として、高度利用を目的とする制度として

- ix 総合設計制度 が整備されている。

これらのうち、ivの特定街区は昭和36年、iiiの高度利用地区は昭和44年、ixの総合設計は昭和45年に制度化されたものであるが、それ以外のもものは、すべて、バブルが崩壊し、下落を続ける地価を背景に土地の高度利用を図るための規制緩和策として、平成4年以降に制度化されたものである。

この節では、まず、古くから存在する「特定街区制度」について、「総合設計制度」と比較する形でその概略及び問題点を示すとともに、新しい規制緩和制度の代表例として「都市再生特別区制度」について、その問題点を示すことにする。

次いで、いわゆる「緩和型地区計画」についても、同様な視点からの検討を行う。

2 特定街区と総合設計

① 特定街区

特定街区は、都市計画法の地域地区の一つで、「市街地の整備改善を図るため、街区の整備または造成が行われる地区について、その街区内における建築物の容積率並びに建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限を定める地区」とされている。

この制度は、その地区において実施されることが予定されているプロジェクトのための建築物を想定して、既に一般規制として定められている容積率や高さの制限等を排除した上で、新たに都市計画の内容として、建築物の高さと容積率を定めることとする、一種の「**プロジェクト型のスーパー都市計画**」という性格を持ったものである。

特定街区に関する都市計画の適用基準や容積率の緩和基準等については、国土交通省の「都市計画運用指針」に沿った形で定められている。

容積率の割増は、次の場合に認められ、有効空地面積の街区面積に対する割合等を勘案する形で割増の程度が定められる。

- i 地方公共団体がその地区に誘導すべきと考えている用途の建築物を建築する場合
- ii 市街地環境の向上に役立つ空間を確保できる有効空地が設けられる場合
- iii 地域整備のための広域的な公共公益施設を整備する場合
- iv 歴史的建造物の保全等を行う場合
- v 都市のマスタープランにおいて住宅の立地誘導を図るべき区域の場合で建築物の一定割合を住宅用とする場合等

② 総合設計制度(建基法 59 条の 2)

総合設計は、建築基準法 59 条の 2 の規定に基づき、一定規模以上の公開空地の確保等を条件に特定行政庁の建築許可により形態規制等を緩和(主として容積率割り増)する制度

である。

この制度の特徴は、単純に言えば、「公開空地の提供と引き替えに、容積率を与える」というものであると言える。

通常の総合設計の場合、基準容積率の 1.5 倍かつ 200%以内での割増が認められ、市街地住宅総合設計制度の適用があれば基準容積率の 1.75 倍かつ 300%以内、都心居住型総合設計の場合は基準容積率の 2 倍かつ 400%以内という形で容積率の大幅な上乘せが認められるため、市街地の中でこの制度を利用した超高層建築物が急増している。

特定街区制度と異なり、都市計画で決められるものではないため、都市計画の決定手続を要せず、周辺の土地利用との調整に問題が生じることが多い。

最近の総合設計では、建築物の高さが 100 ｍを超え、周辺の建築物の水準と調和のとれないものが増加しており、建築紛争につながる状況がしばしばみられる。特に、敷地規模が比較的狭いもの(敷地規模 5000 ㎡未満)については、周辺にとって意味のある有効な公開空地がとれないにも関わらず、周辺状況から突出した高さの建築物が建てられるため、紛争になることが多いようである¹⁾。

③ 両制度の問題点

ア 両制度を概観した場合に、まず目立つのは、特定街区制度が都市計画における位置付けを有しているのに対して、総合設計にはそういう都市計画的な視点が認められないという点である。このため、それぞれの制度に基づいて行われるプロジェクトが「都市の再編にどのような貢献をもたらすか」という点については、総合設計の場合、抽象的にはともかく、具体的には殆ど明らかになっていない。

イ 両制度においては、容積率の増加や建築物の高さにより生じる**周辺へのマイナスの影響**と公開空地の提供等そのゾーンにおいて行われる事業が**もたらす地域へのプラスの影響**との関係が重要なポイントとなる。その地域に課せられている都市計画規制を外してまで、実現しなければならない特別なプロジェクトがもたらす公益とは何かということである。

しかし、ここで容積率の上乗せの主たる根拠とされている公開空地等の存在が、そもそも割増容積率という公共空間の使用と引き替えられるものかどうかという基本的なところで、この制度には説得力が欠けるところがあるという印象がぬぐえない。容積率等の上乗せ等によって実現する建築物がもたらす高さ等の点におけるマイナスが大きく、公開空地が余り意味のない形となっている場合、周辺地域からは納得が得られず、紛争につながるおそれが強くなる傾向にある。

ウ また、特に総合設計制度については、周辺との調整のための仕組みを内蔵しておらず、都市計画上の制度でもないため、特定街区と異なり都市計画上の調整は行われ²⁾ない。実際にベースとして定められている都市計画との実質的調整は、国の許可準則及び地方公共団体の許可要綱等に基づいて、特定行政庁が判断する形となっているが、特定行政庁のこの判断は敷地の条件に着目した判断に重点が置かれ、周辺の空間秩序との調和に配慮が払われない仕組みとなっており、この点をカバーするため、低層住宅が卓越している地区などで生じる高さを巡っての紛争防止の視点から、別途、高層建物についてその紛争と調整のための条例を定めて対応している自治体もある。

エ このように、従来から周辺土地利用との調整が問題とされていた総合設計制度であるが、平成 14 年の建築基準法改正で導入された「**確認型総合設計制度**」は、許可基準を政令により一律に定め、建築確認により容積率を緩和することができるものとされた。しかし、特定行政庁の判断を経ないで一律に形態規制の緩和が行われることに関しては強い批判があり、周辺環境への影響や既存の都市計画との整合などの面で、さらなる紛争の増加が危惧されている。

オ 総合設計制度は、高度利用を可能にする基盤施設が存在することが基本条件とされ

ており、建築に当たって基盤施設の整備を伴うことはほとんど無く、地域に貢献する公開空地の提供を前提に容積率の嵩上げを許容しているが、高さ等に関するマイナスばかりでなく、その根底に既存基盤施設へのいわゆる**ただ乗り**という面が認められ、交通の渋滞等を惹起するケースも少なくない。本来はこのような基盤施設に対して大きな負荷を与えるおそれがあるものについては、適切な経済的費用負担を課すべきではないかと考えられる。特定街区制度は、道路等の基盤条件の改善に関する事項を計画の視野に入れている点で、都市への適合性は相対的に高い。

3 都市再生特別区制度

① 制度の概観

「都市再生特別地区」は、都市の再生の拠点として、**緊急かつ重点的に市街地の整備を図る必要性の高い地域**（都市再生緊急整備地域）の中で、特に「都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る必要がある区域」とされるゾーンであり、

a.都市機能の高度化、b.居住環境の向上を図ることを目的に定められる地域地区の一種である。

都市再生地特別地区においては、都市再生策として民間による都市再生事業を実施することが想定されており、i.通常の都市計画による規制を排除して、ii.予定される都市再生事業に適した規制に変更する仕組みが組み込まれている。

つまり、それまで適用されていた容積率制限、斜線制限、日影規制、高度地区の高さ制限、用途規制等が適用除外され、代わりに、その地区において「**誘導すべき特別の用途、容積率の最高限度、建ぺい率の最高限度、建築面積の最低限度、高さの最高限度、壁面の位置**」を特別に定めることができることになっている。

都市再生特別地区は、その殆どが都心部商業業務系の用途地域内であり、高い容積率の指定がなされていることで、通常の都市計画では殆ど見られない1000%を超える容積率が指定されていることが多く、数棟の超高層建築物の建築が行われることが多い。

② 都市再生特別地区の問題点

まず、本制度は、その創設の趣旨から、その都市の再生にとって重要なゾーンにおいて、再生に大きく貢献する役割を果たすプロジェクトを予定するものであり、都市計画上の位置付けも明確である。また、この点では、規制の緩和を行ってでもその目的を実現する必要があるという公益の比較考量についても法的な仕組みとしての問題は少ないと言える。

ただ、問題として挙げられるのは、この都市再生特別地区によって**実現しようとしている公益は何か**という点であろう。この制度は、法制度上の建前はともかく、実質的には都心部における**商業・業務系の高度利用**を実現するためのものと考えられる。実際に行われている例を見ても、都市都心部の**中枢管理機能、広域集客機能**を高め、都心部の経済的発展を図る目的で、都心部の土地の高度利用を目指すことが現実には追求されている。

特に気になるのは、現在までのところ、都市再生特別地区によって実現したのは、周辺の土地利用と全く調和しない異常に高い容積率を背景にした無秩序な超高層建築物の誕生、周辺地域の荒廃と環境破壊、無機質な都市景観の出現などであることである。

そこには、ちょっとした大都市であればどこにでも見られる経済的な価値のみに支えられた使い捨ての容れ物の姿が見えるだけで、将来にわたって世界に通用する都心として必要と考えられるビジョンが見えてこない。

さらに、このゾーンが役割を果たした時に、その都市の全体の姿がどのようになるのかが見えないばかりか、現在、このゾーンは周辺の土地利用の需要を吸収した結果、周辺の空洞化を招き、従来よりもかえって衰退の色が濃くなっているのは、本当に過渡的な状況に過ぎないのかといった疑問は消えない。

第二の問題は、この制度が都心部に不可欠なものであるとしても、その実現に当たって、

従前適用されていた土地利用規制を排除して高度利用を図ることが予定されている以上、**周辺との調整やこの地区を含む地域全体のビジョンとの調整は不可欠である**と考えられるが、にもかかわらず、この制度には、そのような**調整の仕組みが組み込まれていないこと**である。

例えば、都市再生特別地区の前提となる都市再生緊急整備地域の指定にあたっては、関係地方自治体と協議することが規定されているが、都市計画審議会に諮ること、公聴会を開くこと、都市マスタープランとの整合性を図ること、などは規定されていない。緊急整備地域の指定は、政令でおこなわれるために、逆に都道府県や市町村の策定する都市マスタープランやまちづくり条例の方をこれに適合させることが求められることになる。

4 緩和型地区計画

① 緩和型地区計画の概観

現在の地区計画制度には、規制強化型のものと規制緩和型のものが存する。

規制強化型の地区計画制度は、地区の置かれているそれぞれの状況にふさわしい態様を備えた良好な環境の市街地を整備し、保全するという視点から、最低水準を維持するための都市計画法や建築基準法等の一般規制では対応できない点をカバーすることを主たる目的としているので、ベースの都市計画規制を前提に上乗せ規制を行うのが普通である。

このように規制強化型地区計画が、良好な街並み規制の機能を果たしているのに対して、近年急速に増加している規制緩和型の地区計画では、主としてその地区の空間の有効利用を図るという視点から、ベースとなる都市計画規制を一部緩和したり、排除したりする形がとられているため、いまや一種のプロジェクト実現のための手段となっている感がある。このタイプの緩和型地区計画の例としては「高度利用型地区計画」、「用途別容積型地区計画」、「再開発促進区を定めた地区計画」などがある。

例えば、「再開発等促進区を定めた地区計画」の場合、ベースとなっている都市計画規制を大きく排除した上で計画内容の実現を図ろうとする内容になっている³。

土地の有効利用が期待されるような既成市街地の区域においては、地権者にとって経済的にマイナスが多い規制強化型の地区計画は、策定するインセンティブに欠けるのが普通であるため、いきおい緩和型の地区計画が主流を占めることにならざるを得ない。

② 最近の緩和型地区計画に見られる公共性の問題

緩和型地区計画の最大の問題は、地区計画の背景となる公共性に関して、地区計画の対象となる狭いエリアに認められる公共性(小公共)が、そのエリアを含むより広いエリアで認められる公共性(大公共)を排除するだけの強い公共性であるかどうかという点にある。特に土地の上の空間の有効利用が、ベースとなる規制の適用を排除するに値するものであるかが問題である。

現在我が国において行われている用途規制や形態規制は、建築自由の原則の下での最低限規制としての性格を有しており、規制強化型の地区計画の場合、その最低限規制を上回る規制を行うことにより、より良き環境を創り出す点に公共性を見出しているのであるが、緩和型の地区計画の場合、最低限規制を下回る規制を行うことになるので、そのエリアに生じる何に公共性を見出そうとするのかが問題となる。さらに、最低限規制すら犠牲にして実現しなければならない公共性とは何かという間に、緩和型地区計画は明確に答えていないように思われる。

仮に、都市全体から見た場合に、そのエリアの有効利用等がもたらす効果に公共性を見出すとしても、その公共性は、そのエリア内に見られる公共性(小公共)ではなく、大公共として説明されるべきであり、それが故に、都市全体のなかでの必要性とともに、周辺地区を含む広いエリアの土地利用秩序との整合性が説明されなければならない。

また、地区計画の策定に必要な手続きについても、規制強化型の地区計画では不可

欠の仕組みであった地権者の意見を求めるプロセスは、地権者に経済的に有利な内容となる緩和型地区計画では、必要度が大きく異なることになる。

他方で、有効利用を図るために緩和型地区計画が定められた場合、その影響を受ける周辺地区との間で軋轢が生じる可能性が予想されることに対して、現行法制度は、僅かに住居環境の保護の視点から抽象的な規定を置いているのみで、具体的な周辺地区との調整を図る仕組みは用意されていない⁴。

緩和型地区計画は、ある種の高度利用プロジェクトの実施を前提としたものが多いが、このような地区計画は、本来、都市全体の土地利用との整合性が極めて重要であるため、地区内の合意と調整を前提とする詳細計画に重点が置かれた規制型地区計画とは異なり、全体の都市計画の中での位置づけ、周辺地区との調整に重点が置かれるべきものである。

緩和型地区計画については、規制型地区計画を支えている考え方で説明できない点も多いと考えられる。

緩和型地区計画は、都市計画の性格としては、特定街区や都市再生特別地区に近い性格を有していると考えられ、それらとの違いをどのように整理するかは大きな課題である。私見では、地域地区としての位置づけを行うことの方が適切であり、強化型地区計画制度とは本質的な違いが見いだされる。

第3節 包括的特別課題対応地区制度の提案

1 包括的特別課題対応地区制度の必要性

これまでに述べてきた都心部の再編の必要性をはじめとして、多くの都市は、現在、様々な課題に直面している。

それらの課題は、現行の一律的法制度では対応できないことが多いが、だからといって、これまでに展開されてきたように、対症療法的な規制緩和制度を次々に整備し、その都市の将来の姿と無関係な形で、プロジェクトを実施していくような方法では、弊害が目立つことについても指摘したとおりである。

最近、地方公共団体の中には、自治条例を制定して、独自の対応している例がかなり見られるようになってきているが、自治条例の場合、法律の規定との関係で、上乘せ・横出し規定が、法律の規定と抵触することが問題となることがあり、訴訟の提起を恐れる地方公共団体は、未だその制定に消極的な姿勢を示すことが多いのが現実である。

このような状況を踏まえ、ここで新たに提案する「**包括的特別課題対応地区制度**（仮称）」は、このような地方公共団体が直面している深刻な地域的課題に対応するため、公益性が認められる必要なプロジェクトを実現するために、一般規制を緩和ないし排除することを目的とした委任条例を制定できる一種の包括的な委任規定を設け、その条例の内容の法適合性について適切な調整を可能にするもので、その前提として、都市計画に地域地区の一種として「**特別課題対応地区**」を定めることができるとするものである。

2 包括的特別課題対応地区制度が備えていなければならない諸点

この制度においては、多くの都市が直面している課題に対応するための様々なプロジェクトのための都市計画を定めるに当たって、都市全体におけるその位置づけを明らかにするとともに、一般規制が実現しようとしている公益を覆してでも実現しなければならない公益を明らかにし、周辺との調整をはじめとする必要な手続きを整備しておくという内容を有するものである。

繰り返しになるが、こうした規制緩和型の制度については、

- ① それ全体としての都市の再編にどのように貢献するのかが明らかにされる必要があるとともに、
- ② それを実現しようとしている公益が、既存の一般規制が実現しようとしている公益を覆してでも実現しなければならない公益なのかを明らかにする必要がある。

③ さらには、周辺の土地利用・空間利用の秩序との調整の仕組みも不可欠である。
このため、こうしたプロジェクト前提の制度については、次のような対応を行うことが適切であると考えられる。

- 1) 都市のマスタープランの中で、明確な位置付けを行い、その目的等を明示する。
- 2) 都市計画の内容として、「特別課題地区」の区域、指定の目的、排除される一般規制の内容と新たに課せられる規制内容等を明らかにする。
- 3) プロジェクト計画が周辺に及ぼす影響についての調整規定を置く。
- 4) 上記2)及び3)については、計画アセスを行わせる。
- 5) 計画決定手続きの上乗せ（隣接周辺地区の合意の形成等に関し）を行う。
- 6) 市街地の水準を維持するための公共施設整備の整備負担責務を課す。
- 7) 既存のプロジェクト型の都市計画制度はこの包括的特別課題対応地区制度に統合する。

3 制度の概要

① 特別課題対応地区の性格と「特別課題対応計画」の策定

都市計画に定められる「特別課題対応地区」は、一面で特別用途地区と似た性格を有しているが、特別用途地区が主としてベースとなる用途地域の用途に関する制限に関し特別の定めを行うことができるのに対して、この地区は、地域の課題に対応するため、容積率、建ぺい率、高さ等の形態規制に関して特別の定めを行うことができるものとともに、地区の指定と併せて、予定される都市計画事業等の実現措置を定めることができる一種のアクション・エリアとしての性格を有するものである。

すなわち、特別課題の解決のために地区内で実施される各種のハード、ソフトの事業の概要並びに都市計画、建築基準法令以外の他の法令に基づく関連措置についても、特別課題に対応して総合的な実施を行う必要があるものについては、都市計画の決定と同時に、「特別課題対応計画」が策定され、その内容としてこれらを定めることにより、具体の特別課題に総合的に対応することができるようにするものである。

逆に言えば、「特別課題対応計画」を策定した場合に、その特定課題の解決の一環として「特別課題対応地区」を都市計画で定めることができるものである。

② 課題の公共性

通常地域地区に基づく規制ルールの適用を排除して、特別のルールを適用することを正当化する根拠としての公共性は、具体的には、課題の類型によって異なる。

一般的抽象論で言えば、

- ① 特定の課題が存在し、それが解決されないことによる状態が顕在的あるいは潜在的に大きな社会的マイナスとして現に認識されていること
- ② その課題が通常ルールでは解決できないことが明白であること
- ③ 特別のルールを適用することにより、当該地域内の土地所有者等特定人に利益が生じるとしても、周辺を含む広域に大きな利益がもたらされることが確実であること

仮に、定量的あるいは客観的な評価により公共性を具体的に確認・確定することが困難あるいは不適切な課題については、民主的な手続と自律的な判断をもって公共性を補完・担保する必要がある。

③ 特別課題対応地区の都市マスタープランへの位置づけ

特別課題対応地区を都市計画に定めようとする場合には、必ず、都市計画マスタープランにおいて、その位置、課題の概要、周辺地区との調整の方針等を明らかにしておかなければならない。

④ 特別課題対応地区の建築制限等の緩和等

特別課題対応地区においては、建築等の制限に関し、地区の課題を解消するために必要かつ合理的な範囲で、ベースとなる規制の緩和等を行うことができるものとするが、建築基準法の規定が最低基準の性格を有していることに鑑み、排除又は緩和されるベースの規制が実現を担保していた公益については、特別課題対応地区について策定される「特別課題対応計画」の中で、具体的にどのように保護されるのかを明らかにしなければならない。

また、その緩和の影響が隣接地方公共団体等に及ぶことが明らかな場合等にあつては、隣接市町村及び都道府県との協議を行う必要があるものとする。

なお、特別課題対応計画の形式は、行政計画型のもののみならず、協議・協定型の計画も策定できるものとする。両者の手続きは交渉の過程があることを除き、基本的には同様の制度設計になるものと考えられる。

⑤ 特別課題対応地区の典型的なタイプ

特別用途地区の場合と同様、特別課題対応地区については、そのタイプを特定することはしないものの、運用基準で、想定される典型的なタイプを明示し、活用例を挙げ、その適正な活用を目指す。

ア 地域振興型：地方都市の中心市街地の衰退に対応する施策等のためのもの⁵

イ 嫌悪施設事業型：廃棄物処理場等、通常では立地が困難であるが、その地域な必要不可欠なものに関するもの

ウ 基盤施設整備関連型：幹線自動車道の整備に関連して、土地利用の規制、各種プロジェクトの実施等が必要な場合

エ 広域課題対応型：空港の整備、高規格幹線自動車道の整備に対応するもの

オ その他⁶

⑥ 特別課題対応地区の決定手続きの特例

特別課題対応地区の都市計画決定に当たっては、当該地区内の利害関係人及び当該地区の決定により影響を受けることが想定される範囲内の住民等の意見を聴かなければならない。

上記の意見に対して、都市計画決定権者は、応答義務を課せられる。

特別課題対応地区に関する都市計画に関しては、その規制内容が明らかに都市計画・建築基準法令に違反し、著しく不適切であると認められる場合に限り、都道府県知事又は国土交通大臣は、当該規制部分について異議を申し立てることができる。

⑦ 既存の都市計画の整理等

特定街区、緩和型地区計画、都市再生地区別地区その他のいわゆるプロジェクト型都市計画は廃止し、特別課題対応地区に統合する。

また、都市計画ではないが、総合設計等一定以上の規模の敷地に係る建築プロジェクトを実施するための建築規制の緩和を伴うものについても、同様とする。

⑧ 関連公共施設等の負担

質の高い市街地に共通に見られるのは、公共空間が十分確保されていることである。民間企業が行う再生事業の中で僅かばかりの公共空間を整備しただけでは、どんなに魅力的

な商業・業務空間を確保しても、質が高くサステナブルな市街地は形成できない。現在の都市再生策で最も問題だと考えられる点は、民間の開発が公共空間を消費する形で行われていることである。既に述べたとおり、総合設計など民間の手になる超高層ビル建築プロジェクトの多くは、既存の都市基盤施設に寄りかかったものが多い。

都市再生の名称にふさわしく、長期間にわたり都市において必要な機能を果たしていくためには、都市基盤施設の整備が連動して実施される必要がある。

最低限規制の緩和に伴う公共空間の新たな使用に関して、「特別課題対応計画」において予定される事業を実施する主体は、一般規制として定められていた法定容積率を超える容積率の使用の程度に応じて、関連公共施設整備費用負担金の支払い又はこれに代わる措置を講じなければならない。

例えば、具体的には、法定容積率 600%、地価 60 万円/㎡の場合において、容積率を 100%増加する場合、10 万円/㎡の賦課金を納付することを義務付ける仕組みを検討し、その賦課金で公共空地や道路等の公共施設を整備することとすべきである。

当該特別課題対応地区に当たる土地を所管する地方公共団体は、当該地区において支払われた賦課金を、その周辺地区における公共施設の整備に使用することができる。

なお、現在、インフラ施設が整備されていない、いわゆる裏宅地に該当するゾーンについては、その計画的利用を促進するためのインフラ整備が進められるべきである。このようなゾーンについては、本来、土地区画整理事業を実施して、道路幅を広げ、空地を創出し、敷地の統合を実施すべきであるが、今日の未利用状態の増加に伴う実質的地価下落は、再度土地整備を行うための条件が整いつつあることを示しており、ここに包括的特別課題対応地区を指定し、前述した賦課金制度を活用して、順次、明確な目的を持った新しい街並みの形成を図ることも検討すべきである。

1 「近隣調整による総合設計許可手続の長期化の実態」(藤井、小泉、大方)2002 都市計画論文集 643 頁～。

2 特定街区の場合、都市計画として決定されるため、その手続過程において周辺関係者の意見を反映することができることに加えて、都市計画運用指針(平成 12 年 12 月 28 日建設省都市局長通知)において「特定街区は、建築基準法の建ぺい率、高さ等に関する一般的制限規定が適用されないため、都市計画において建築物の位置及び形態を決めるに当たっては、隣地及び周辺市街地との相隣関係に十分考慮し、かつ、都市環境を損なわないよう定めるべきである」とされており、実質的な調整が行われている。

3 再開発等促進区内においては、再開発等を進める観点から、次のような規制の緩和措置が設けられている。

ア まず、地区計画で定められた土地利用に関する基本方針に適合し、特定行政庁が許可した建築物について用途制限の適用が除外される。

イ 次に、容積率、建ぺい率制限の適用が除外され、地区計画で定められた容積率、建ぺい率の最高限度が適用される。

ウ 区域内に有効な空地が確保されている場合で、特定行政庁が許可した建築物については、斜線制限の適用が除外される。

4 都市計画法は、13 条 1 項 14 号ロにおいて、再開発等促進区を定める地区計画についての都市計画基準を規定しており、住居環境の保護の観点から第 1 種・第 2 種低層住居専用地域の場合のみ調整規定を置いているが、いわゆるプロジェクト型の緩和タイプの都市計画に共通の問題として、現実にはフリクションが起きる可能性がないわけではなく、他の住居系用途地域についても調整規定を置くべきであろう。

5 例えば、ドイツの社会都市再生プログラムのように、ハードとソフトを組み合わせ、国(主として財政支援)、広域自治体(主として財政支援)、地元自治体、企業、住民、NPO など広範な主体の参加と役割分担を包括的にプログラミングして実施する仕組みの中で、土地利用計画としてどのような貢献ができるかという観点から、包括特別課題対応地区の範囲設定と既存の土地利用ルールの再編を行うこととなる。その結果として、個々の筆地ごとに見れば、規制が緩和されてメリットを受ける筆地と規制が強化される筆地が生じることが想定される。このようなミクロのアンバランスを調整するためには、市街地再開発事業等の既存制度と比較して均衡を欠かないよう、必要な場合には補償を行うべきと考える。

6 例えば、新たな基準・ルールづくりのためのパイロット事業を行う地区(課題の新奇性・先導性)、一定規模の範囲内の地域で、短期ではないが暫定的な空間利用ルールを定める場合(課題の時限性)というケースが考えられる。前者の場合、新たな基準づくりを行おうとする者の提案による地区設定が想定されるので、当該者が関係地権者に説明して、同意を得た上で提案する手続構成を取ることが妥当である。後者の場合、現状の規制水準をベースにして、地区に隣接する地域の規制内容との均衡を採る観点から近傍類似の規制水準を措定し、関係者の合意が成立した事項から順次であっても恒久ルール化していく手法が考えられる。