HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正
Author(s)	石井, 喜三郎
Citation	新世代法政策学研究, 3, 221-256
Issue Date	2009-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43698
Type	departmental bulletin paper
File Information	3_221-256.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　説

これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正*

石　井　喜三郎

（概要）

都市におけるスプロールの抑制と都市基盤整備を目的とした現在の都市計画法が昭和43年に制定されて約40年が経過した。近年では、人口の減少や高齢化、経済の国際化や情報化が進み、都市政策をめぐる状況は40年前とは様変わりをしている。現在、国土交通省では、「都市計画法制検討委員会（座長：小早川光郎　東京大學法学部教授）」において、北海道大学の吉田克己教授、亘理格教授にご参加いただいて、新たな時代における都市計画法制度を検討している。本稿では、本委員会での提出資料を基礎に、現在の都市計画制度の成立に至る背景、現行制度の特徴、近年の経済社会の変化、都市計画制度の見直しの論点とそのスケジュールについてご紹介している。今後の法制度の議論の参考にしていただければ、幸いである。

１、はじめに

都市計画法の見直しに当たって、法制検討小委員会を設けている趣旨について触れたいと思います。都市計画法、具体的には土地利用の規制とか開発許可でありますが、非常に強く財産権を全国土に渡って規制する法律であります。例えば、線引きという制度で道を一本隔てただけで、土地の評価も10倍も違えば、税金も10倍も違ったりします。このような制度を変えるとなると、いわば財産制度に変更をもたらすようなものです。もちろ

* 本稿は、2009年２月10日に開催された北海道大学大学院法学研究科グローバルCOEプログラム『多元分散型統御を目指す新世代法政策学』GCOE 研究会において、筆者が行った報告のテープ起こし原稿に基づくものであるが、内容は報告当時のものであり、その後の事情の変化は反映していない。

ん、総てを補償して変更することは法的には可能ですが、財政的には不可能であります。そこで、どのような制限の範囲が財産権の内在的な制約の範囲になるのかといったことをある程度見通しを付ける意味があり、法制面での検討をお願いしています。一例を挙げれば、住宅地で１種住専であれば、絶対高さ12メートル以下、容積率100％以下になると思います。一方で、東京駅の前の商業地域では高さ制限はなく、容積率も最高では1600％にもなります。これはおかしいといって補償する法改正では、実現不可能になります。

２、わが国の都市計画制度の変遷と社会的背景

（東京市区改正条例）

わが国に都市計画という概念が入ってきたのは、世界的に見てそれほど遅れたわけではありません。東京という新首都に人口が大量に流入し、伝染病や大火が発生したため、また、先進国の首都として体裁を整えるために、東京市に限った形で、土地利用制限等を行った「東京市区改正条例」が明治21年には制定されています。

（旧都市計画法の制定）

ところが、条例制定後も東京市の人口は増加を続け（明治22年138万人→大正９年217万人）、大阪などの大都市も近代産業の発展で都市機能の強化と環境の整備が必要になりました。そこで、大正８年に「都市計画区域」（都市計画を決める範囲を決める）、「地域地区制度」（用途地域、防火地区、美観地区等の用途・構造制限）、「都市計画事業地区内の建築制限」そして「土地区画整理事業」の４つの柱からなる旧都市計画法が制定されました。当時は、都市計画は内務大臣決定で、当初は６大都市のみを対象としましたが、順次拡大されて昭和８年には全市および市に準じた町村にも適用が拡大されました。

初めて、全国的な土地利用規制のための地域地区が導入されましたが、あくまで道路などの施設整備を円滑に進めるための制度であったと考えられます。また、地域地区のなかの建築物の具体的な制限（用途・高さ・建ぺい率等）は、大正８年に同時制定された「市街地建築物法」によって都市計画と一体となって規制されており、当時は、大規模建築物は認可となっており、建築確認と異なる法的規制となっていました。

（新都市計画法の制定）

高度成長期、さらなる都市への人口流入（東京区部　昭和30年697万人から昭和40年889万人）により都市内の環境悪化や都市周辺のスプロール、更には土地の騰貴が深刻化し、大きな政治問題となりました。

そこで、①行政区域にとらわれない広域都市計画区域、②スプロール防止のための線引きと開発許可制度の導入、③住民参加手続きの拡充を柱とする新都市計画法が昭和43年に制定されました。

（新都市計画法の評価）

次ページの図は、役人が今の制度を改正し制度設計し直す時に、今の制度の当初の目的は何で、どんな対策がとられ、結果は？また、不十分な結果に終わった原因は何か、今、新たに突きつけられている課題は何かといった問題を整理するためのものです。

例えば、都市の広域化についていうと、DID（市街地）が東京都で昭和35年の574平方キロから昭和45年の808平方キロに拡大しています。これを都市計画の受け皿に収めるためには、都市単位では対応できないので、行政区域を越えた「広域都市計画区域」を創設し、その結果、都市計画区域

は昭和44年の746万haから現在の1000万haへ拡大しています。

スプロールの防止という観点からは、「線引き」を導入したわけですが、数字的にみれば、線引き都市計画区域の人口増加の95％を市街化区域に封じこめてスプロールを一定程度防止し、都市基盤整備が進む（東京区部の下水道普及率昭和45年48％が平成18年概成）など、一定の成果を挙げたと評価できると思います。

一方で、市街化区域の面積は、当初103万haが平成18年までに144万haへと1.5倍になりましたが、実は人口密度は52.7人/haから59.9人/haとそれほど増加していません。これは、当初の市街化区域は将来の増加を見越し、市場メカニズムの中で徐々に市街地を形成する目論見が、市街化区域もどんどん増やしたために、疎な市街地のままになってしまったとも考えられます。例えば、道路の市街化区域内比率はあまり上がっていません。このような結果が生じた理由の一つが、「市街化区域内農地の宅地並み課税」の実施が遅れたことです。都市計画と併せて市場メカニズムで、市街化区域内農地を計画的に宅地化してゆくことに失敗したので、逆に市街化区域を拡大しなければ、必要な宅地を確保できなかったとも解釈できます。

（参考）現行都市計画法が目指したもの

背　景（高度経済成長）	目　的	対　応・考え方	現　状
①実質上の都市の広域化 【DID地区面積（東京都） S35　574㎢　→　S45　808㎢】	①実質上の都市を踏まえた都市計画	○行政区域に捕らわれず実質上の都市を踏まえた都市計画区域の指定 ○広域的見地から行う国や都道府県による調整	・都市計画区域面積推移 S45（764万ha）→ H18（999万ha）
②　急激な都市化に無秩序な市街地の拡大による弊害（スプロール問題） ・インフラが未整備な住宅等の立地による都市環境の悪化 ・後追いの公共施設整備による公共投資の非効率	②スプロールの防止 ③良好な都市環境の形成と土地の有効利用の促進	○線引き制度と開発許可制度による、郊外での無秩序な開発の抑制と公共投資の効率化・重点化 ○都市計画施設等内の建築制限と土地の先買い制度等の導入と、新住宅市街地開発法（S38）、都市再開発法（S44）の制定 ○用途地域を細分化（4→8） ○税制上の措置の規定（都市計画税等） ○農業政策、公共投資政策、税制等の諸政策との総合化を目指す。 ※小規模開発への不適用や適用除外規定により開発許可の目的達成に課題が残る。 ※市街化区域内農地の宅地並課税が課題として残る。	線引き都市計画区域の人口増の95％が市街化区域 ・市街化区域面積の推移 S45（109万ha）→ H18（144万ha） ・市街化区域人口密度の推移　S45（52.7人/ha）→ H18（59.9人/ha） ・都市計画区域の改良済道路延長に占める市街化区域（非線引き用途地域含む）同延長の割合　S51（65％）→H9（77％）
④都市基盤整備の必要性と財源問題 【下水道普及率（東京区部） S40　35％】	④効率的・集中的な公共投資	○市街化区域内への公共投資の重点化（道路、公園、下水道の計画への記載と、公共施設の整備義務づけを内容とする開発許可の基準の設定 ○都市計画事業に係る受益者負担金 ○税制上の措置の規定（都市計画税等） ※受益者負担金制度は下水道事業のみで活用。	・下水道普及率の推移（東京区部　S45（46％） →H18（100％概成） ・都市計画幹線道路の未着手率　38％（H19）
⑤都市化に伴う農業との調整の必要性	⑤農林漁業との健全な調和	○線引きの導入と市街化区域における農地転用の届出制への変更 ○線引きについては農林水産大臣協議	－
⑥地価の上昇 【六大都市　S30　→　S40 住宅地　10倍　商業地　7倍】	⑥地価の安定化	○線引き、土地の先買い、市街地開発事業、市街化区域内の農地転用の届出等により、宅地供給策としての効果を期待。 ※市街化区域内農地の宅地並課税、遊休地・空閑地に対する課税の適正化等が課題として残る。	・公示価格変動率（東京区部：住宅地）【S46～HBはS50、64を頭打ち上昇（S62は77％）、H1～H7は下落（H5は▲22％）、H8～20は上昇】
⑦地方自治の充実と民主的手続の要請	⑦地方への権限移譲などの制度の近代化	○計画決定権限の地方への移譲 ○住民参加手続きの導入	－

（現在までの主な改正）

今までの、改正を大きくわけると①良好な居住環境の要請によるもの、②規制緩和やプロジェクトの要請によるもの、③都市構造の調整の要請によるものの３つに大別できます。

①　良好な居住環境の要請によるものの代表選手は「地区計画制度」です。都市計画が用途を定めても、地区内の詳細な制限は、建築物の最低限の安全等の基準を確保することを目的とする「建築基準法」に合っているかの確認任せになっているので、いわば最低限のまちづくりになってしまいます。このため、昭和55年にドイツの「地区詳細計画」を参考に、都市計画法に地区計画を導入しました。平成19年度末で5,333地区、用途地域の７％を占めるまでになっています。

②　規制緩和やプロジェクトの要請によるものは、都市計画の制限を緩める形で導入された「再開発地区計画」（昭和63年）、使わない容積率を移転できる「特例容積制度」（平成12年）、そして極めつけは平成14年に導入された「都市再生特別地区」です。従来の用途・容積を白紙に戻して、事業者からの提案も受けながら、全く新しい都市計画を作っていくもので、小泉内閣の都市再生を大きく前進させた立役者で、平成18年度末現在、23地区56.8haが指定されています。

③　都市構造の調整の要請では、大規模小売店舗等の郊外立地規制を導入した「まちづくり三法」の制定と改正が代表でしょう。従来のまとまった開発なら容認から、まちの構造を壊してしまうような開発を広域的に規制できるようになりました。

その他にも、「地方分権一括法」に基づく自治体の決定権限の大幅な拡充や、市町村マスタープランの導入、線引きの選択制などの改正が行われています。

（参考：諸外国の都市計画制度）

現在の日本の都市計画制度は、当時の外国の都市計画制度を参考に日本の実情に合わせてうまく接木をして作りあげた制度という感じがします。一方で、諸外国も社会情勢の変化の中で、制度の変更をしてきています。参考までにいくつかの国について、参考となる点を例示します。

①　イギリス

イギリスの都市計画は「Town & Country Planning Act」（都市農村計画法）と呼ばれ、都市と農村を一体的に規制していることで知られています。その法律も2004年に「Planning and Compulsory Purchase Act」により計画体系

が見直されています。

その特徴は、ⅰ）計画許可制度により、自治体は、個別の開発をコントロールする。ⅱ）計画許可制度は、ゾーニングではなく、国の政策方針であるPPS（planning policy statement）、広域のマスタープランのRSS（regional spatial strategy）、詳細計画であるLDF（local development framework）に基づく。ⅲ）国は、国家的な影響のある案件については、直接許可、不許可の権限を行使する「call in」の制度が取り入れられました。

②　ドイツ

ドイツでは、1986年制定の連邦建設法典に基づいて、自治体が州の上位計画に基づいて、マスタープランであるＦプランと地区単位の詳細計画Ｂプランを策定します。Ｂプランは地区詳細計画とよばれ、建物の用途、高さ、容積率、道路からの後退が個別に定められています。

その特徴は、ⅰ）Ｂプランが策定されていれば、これに適合してない建築は開発許可されない、ⅱ）Ｂプランのないところでは、市街地なら従前または周辺と同じものしか許可されず、郊外では原則開発禁止となる厳しい規制です。

③　アメリカ

アメリカは都市計画の授権法を州が定めて、自治体がマスタープランとゾーニングによって開発をコントロールしています。

その特徴はⅰ）マスタープランは全域にわたるもので、都市整備や土地利用だけでなく、資源管理、環境、レクリエーション、安全など内容も多岐にわたっている、ⅱ）ゾーニングは日本の用途地域に似ているが、日本のような法律のメニューがあるわけでなく、自治体ごとにきわめて詳細に決められ（例えば住宅密度やサイン・広告など）、原則全域を区分しています。

④　まとめ

最近の各国の制度をみてみると、共通する特徴があります。ⅰ）都市計画が周辺地域を含み、全国から都市への空間的なつながりを持った計画になってきていること、ⅱ）計画許可であれ、地区詳細計画であれ、ゾーニングであれ、都市計画で開発行為にたいする十分なコントロールをしていることなどです。いずれも、都市が産業と生活の中心となりその重要性を増していること、相隣関係規制といった消極的な対応から、都市環境の向上など積極的な対応に向かっていることが背景にあるのではないかと思います。

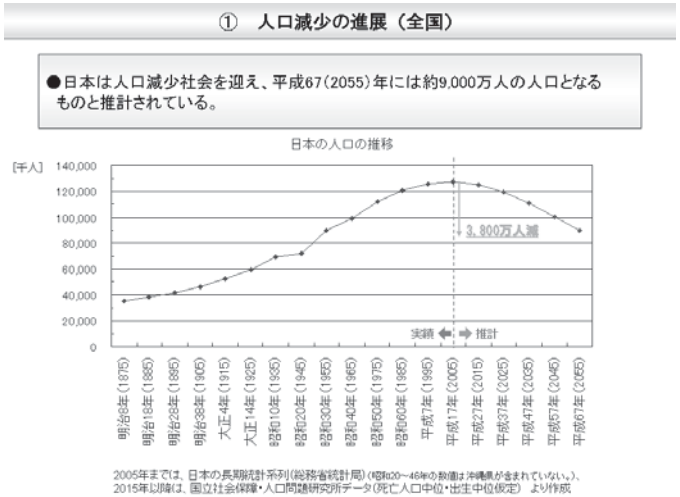
３、近年の経済社会情勢の変化

（はじめに）

旧都市計画法や現行都市計画法制定の背景で述べましたように、人口が増加し人口・産業が都市に集中するということが、法律制定の原動力であり、度重なる改正の推進力でもありました。しかし、近代になって初めてといわれるように日本は「人口減少・高齢化社会」に突入し始めており、都市づくりの考え方を根本から見直す必要が出てきています。併せて、「地球環境問題への対応」、「経済社会の国際化や情報化」、「国民のニーズの変化」なども都市を大きく変えて行く要因と考えています。以下、少し代表的な指標を紹介しつつ説明したいと思います。

（人口減少・高齢化）

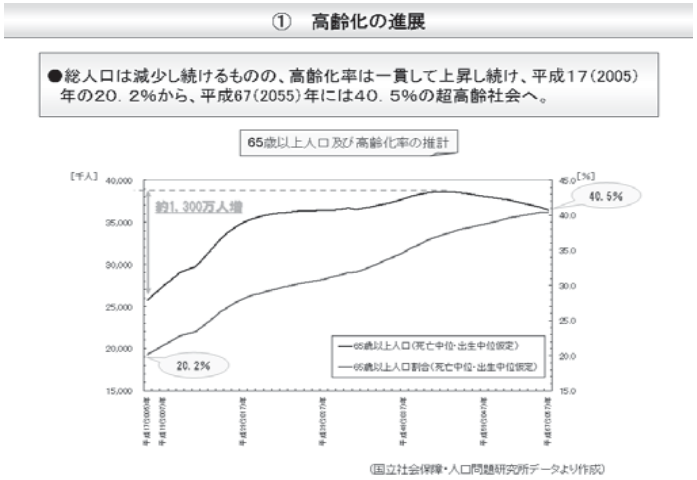
日本は、明治維新の4000万人弱の人口から現在の1億2000万人まで、ずっと人口を増やし続けてきており、しかもその大部分が都市地域に集中してきています。その人口が50年間で3800万人減少すると人口問題研究所では予測していますが、奇しくもちょうど50年前の人口に戻る勘定になります。50年前というと私が生まれた時期です。都市人口がストレートに戻ることはないと思いますが、それにしても50年前の人口を前提した経済的・社会的に持続可能な都市をどう再構築していくのか？これが今回の都市計画制度改正の最大かつ唯一の論点といっても良いと思います。ただ、人口動態は地域差が大きく、30年後でも東京都や沖縄県は人口が増加しますが、例えば北海道は20％人口が減少します。全国では人口・産業の東京一極集中が起きていますが、北海道では札幌への道内一極集中が起きています。人口減少が既に始まっている北海道は日本の人口減少が地域に与えるストレスを考え、その対策を練ってゆく上でのテストケースになるかもしれません。この人口減少に高齢化による生産力の低下、医療・年金・介護費用の増大が追い討ちをかけることになります。



従来の都市計画は、増え続ける人口を収容するために、都市域を拡大し（農地や林地を転用）、宅地と必要な都市基盤を整備することが最大の使命であり、いわば拡大の志向です。今度は人口が減少し、高齢化していくので、都市域をコンパクト化、高齢者の世話もしやすく、低コストで管理できる都市にしてゆく必要があります。

少し技術的になりますが、今まで市街化区域の面積は人口フレーム方式といって、将来人口がいくら増えるから、市街化区域を増やし農地を宅地にかえるという方式をとってきました。人口が減少するのですから、市街化区域の面積を減らせばよいということになりますが、これは言うは易く行うは困難なことです。また、いくら人口が減少しているからといって、産業開発のための開発をすべて止めるわけにもいきません。したがって、人口フレーム方式でない方法を考え出す必要があります。

高齢化の問題も深刻です。50年後は高齢化率（65歳以上人口比率）が4割になります。これは、平均値ですから、高いところは高齢化率が5割以上で、さらに深刻なのは、後期高齢率（75歳以上の比率）も極めて高くなることです。75歳以上は要介護の人が一気に多くなりますから、地方でも核家族化が進んでいる現状では、自動車交通に依拠した拡散型の居住形態が維持できなくなる可能性が高くなります。



（地方財政の逼迫）

地方財政は急速に逼迫しています。地方財政借入金残高は昭和55年の40兆円から平成20年の200兆円へと大幅に増加し、経常収支比率（地方税と普通交付税等を合わせた一般財源に占める人件費、扶助費、公債費等の割合）はこの20年間で70%未満から90%超へと上昇して、ほとんど地方単独での投資的な仕事ができない状態に陥りつつあります。その結果、例えば人口減少の著しい青森県の投資的経費（道路等の建設、修繕、災害復旧などの経費）は平成15年からの５年間で４割削減されています。このような財政悪化の背景には、人口が減少し、産業が流出する中で、借入れに依存して景気対策を行い財政がますます悪化したという事情があります。米国の自治体は、均衡財政が原則義務付けられていますから、簡単に借金ができません。その結果、カルフォルニアで見るように、教員・警察・消防署の職員までリストラしたりします。また、日本ではほとんどない、自治体の破綻も起きます。逆に言うと、このような財政均衡主義なので、TIF（tax increment finance）のような一定地域の税収を担保にした債券発行がなされるわけです。

また、深刻な問題として、財政が厳しい中でのインフラの維持・更新問題があります。高度成長期、市街地の拡大に伴って建設されたインフラが老朽化し、修繕や更新を必要としています。工場は売り上げが減ったら、

古い工場を閉めて生産の集約化をします。しかし、国土の管理はそうはうまくいきません。橋は、ペンキを塗らないで放って置くと、いつか錆びて落ちてしまうかもしれません。今の投資的経費の伸びをみてゆくと、2020年ぐらいにはインフラの更新が難しくなるところが出てくると思います。

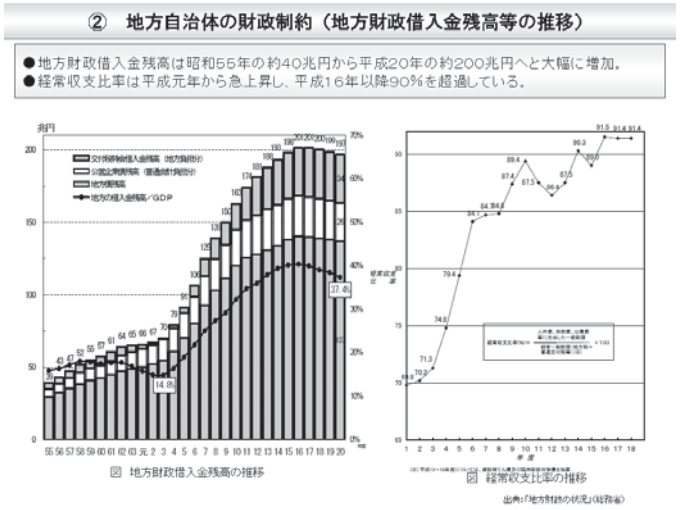
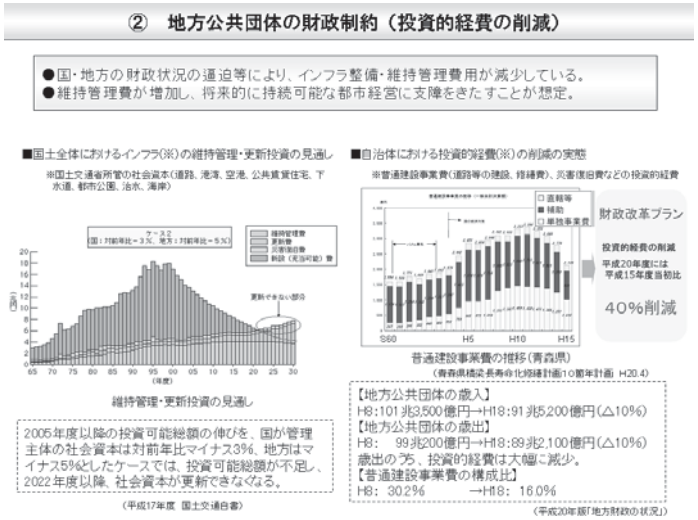


図　地方財政借入金残高の推移　　図　経常収支比率の推移

出典：「地方財政の状況」(総務省)



このような、事態に追い込まれていった代表例が「夕張」かもしれません。夕張を別の仕事で拝見して、なるほどと思うことがありました。夕張は炭鉱の町で、最盛期は10数万人居住していたそうです。集落も炭鉱の鉱脈に沿うように作られました。人口が数万人に減少して、活性化のための施設も本来なら集約化して作るべきところを、それぞれの集落に公平に配置しました。その結果として、活性化には不十分な施設が、分散配置され、借金だけが残りました。

何か、日本の陥ってはいけないシナリオを見せられているように思いました。都市計画は、都市の活動をどう誘導し、活動に必要な設備をどこに作るかの青写真です。工場の集約化の場合でも、従業員のリストラなど大変な問題を抱えますが、都市の場合は、従業員イコール株主ということでもっと政治的には難しい選択をしなければなりません。

（世界的な都市間競争の激化）

日本は、島国のせいか、国や企業単位での競争の概念はありますが、今まで、外国の都市と競争するという視野で物事を考えることは少なかったように思います。世界経済がグローバル化し、人、物、金、情報の国際移動が簡単になったせいか、統合されたEUを中心に、都市が国際的に競争する状況になってきていると思います。私が、参加したMIPIM（世界不動産専門家市場。毎年３月に仏のカンヌで開催。参加者は2万人近く）では、世界からシティセールスをする行政関係者と都市開発プロジェクトの売買をする関係者が集まります。そこでは、「ロンドンやバルセロナに比べ、パリの都市開発プロジェクトはここが優れている」というように、常に目は世界を向いているといって過言ではありません。これは、100万都市に限ったことではなく、数十万の都市でも日常茶飯事の話題であり、都市開発にあたっても、国内資本のみならず、海外資本を念頭に置くのも当たり前になっています。

翻って、日本の都市を考えてみると、海外の都市を意識していることは少ないように思います。一方で、北京、ソウル、上海、香港、シンガポールといったアジアの国際都市に行ってみると、アジアの中でどのようなビジネス拠点になれるか、都市政策の担当者の念頭にあるような感じがします。また、観光誘致においても、世界を視野にいれて、最初から計画を立

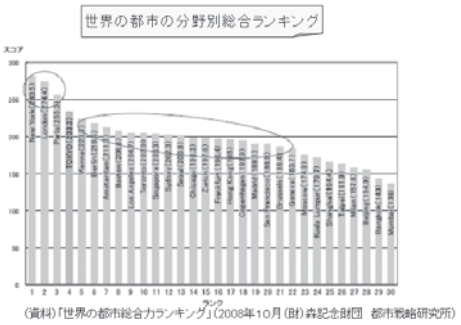
てています。日本の都市は、アメリカの自動車産業と同じで、溢れんばかりの国内需要を背景に、国内でのパイの奪いあいで事が足りていましたが、人口減少、産業成熟期に入り、世界の都市間競争に出遅れている感は否めません。

例えば、日本の空港は、羽田は近くても時間がかかる、成田は遠くて時間とお金がかかる、かつ、手続きの時間もかかる。これでは、他の国際都市に負けてしまいます。

都市はなんといっても、その国の人口・産業の中心です。そこで、付加価値を生み出さなければ、国力も増加しません。都市という付加価値生産の場の作り方、すなわち都市計画も世界を視野に入れたまちづくりが求められる時代になってきました。

③　世界的な都市間競争の激化

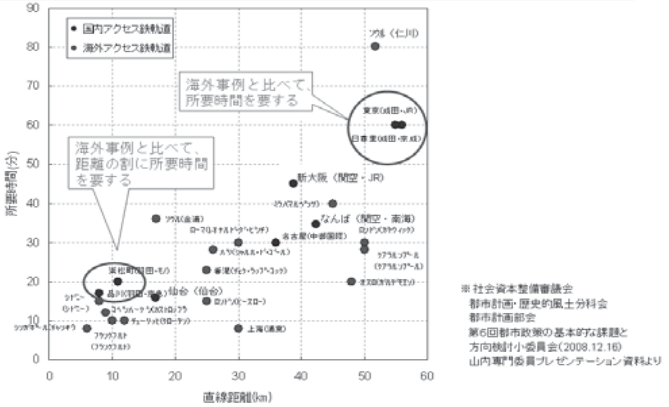
●分野別総合ランキングのトップ3はニューヨーク、ロンドン、パリ。
●東京は4位だがトップ3との点差にかなりの開き。
※　分野:「経済」「研究・開発」「交流・文化」「居住・環境」「空間・アクセス」の5分野



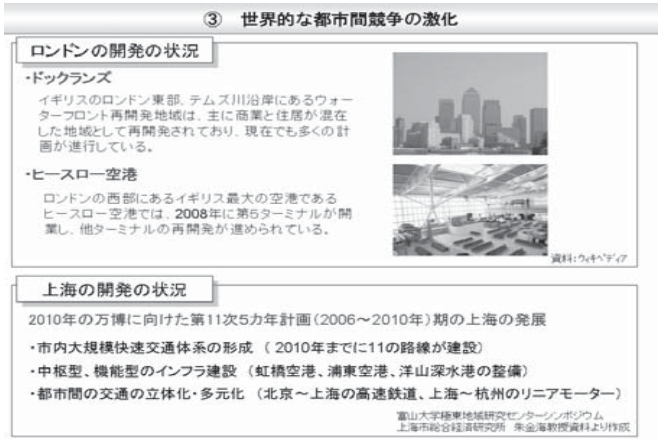
（資料）「世界の都市総合力ランキング」（2008年10月（財）森記念財団　都市戦略研究所）

③　世界的な都市間競争の激化（都心・空港間の距離と鉄道移動時間）

●海外の都市の主要空港と比べると、成田空港は都心からの距離が遠く移動時間もかかり、羽田空港は距離の割りに移動時間を要する。



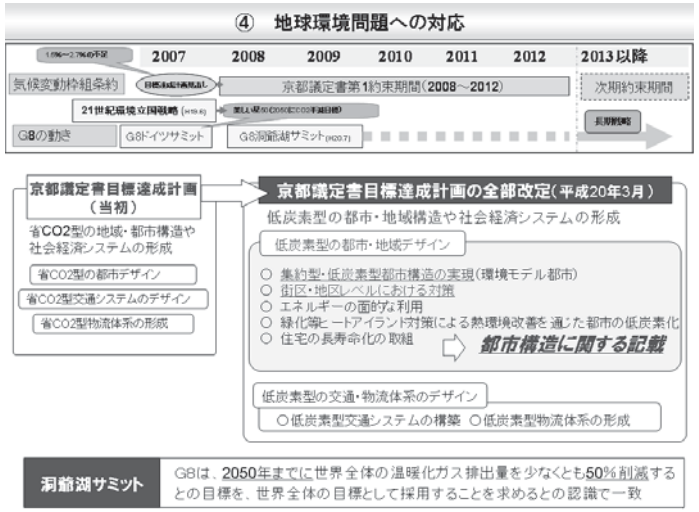
一例をロンドンにとってみます。ロンドンはインベストメント・バンクを中心に世界の金融の中心地でしたが、アメリカの巨大証券会社に負けてその地位が低下を続けてきました。イギリスがとったのは、いわゆる「ウィンブルドン方式」で、世界のどの銀行でも良い、ロンドンが世界一金融活動がしやすい環境をハード、ソフトで作るというものでした。産業革命の国が、製造業での立国から金融立国へ舵を切ったわけです。そのハードの中心が、ドックランドであり、今では世界の主要な金融機関がすべて進出しています。また、国際交通を強化し、ヒースロー、ガトウィック、シティーエアポートに TGV と整備がなされました。その結果、今は惨憺たる状況ですが、デリバティブでは、ニューヨークを抜いています。サブプライム問題後の厳しい状況でありますが、第二のカナリーワーフとして、テームズゲートの開発は中断しないと英国政府は明言しています。

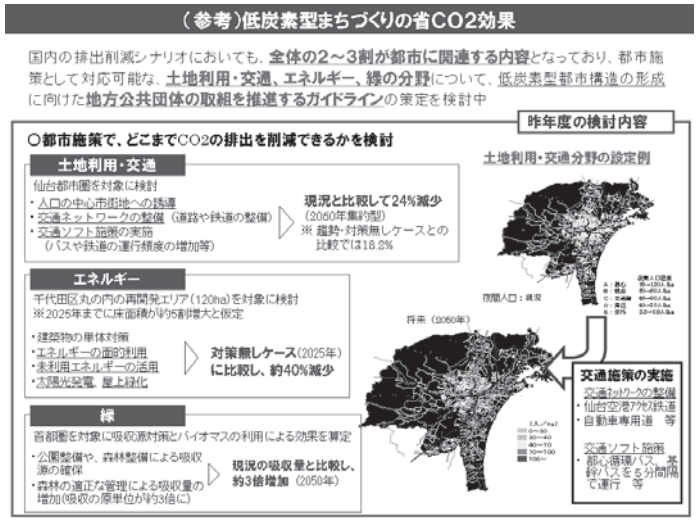


（地球環境問題への対応）

ご承知のように、地球環境問題は、世界規模で取り組む課題です。京都議定書の目標達成計画が、昨年の３月に改定され、「低炭素型の都市・地域のデザイン」として、ｉ）集約型・低炭素型都市構造の実現、ii）街区・地区レベルにおける対策、iii）エネルギーの面的利用、iv）緑化等ヒートアイランド対策、ｖ）住宅の長寿命化など５つの都市構造に関する記述が盛り込まれました。これは、セクター別のアプローチではどうしても達成できない部分が生じて、都市で受け止めざるを得ない状況にあるということです。現在の排出削減シナリオでは、全体の３割程度が都市に関する内容になっています。

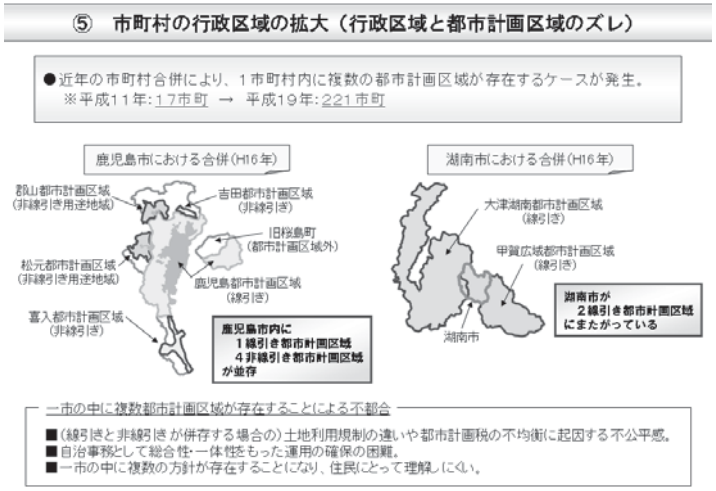
具体的に、都市対策ではどの程度CO_2は削減できるものでしょうか？いくつかの実証研究があるのでご紹介したいと思います。仙台都市圏を対象に土地利用の集約化や公共交通の整備で都心の人口密度を78から120人/haへ　拠点を50から80人/haに上げると、現況と比較して都市圏全体で24%の削減になります。また、丸の内エリアの再開発で地域冷暖房の導入や廃熱などの未利用エネルギーの活用、屋上緑化等のヒートアイランド対策で対策しない場合と比べて40%の削減になります。また、森林整備等の吸収源対策を着実に実行すれば、現在の吸収量の３倍になります。このように、都市整備や都市開発の方向をうまくコントロールすれば、本来やるべき都市開発の中で、CO_2をうまく削減してゆくことができます。このためには、都市計画で都市の発展の方向付けを着実に行ってゆくことが大切です。





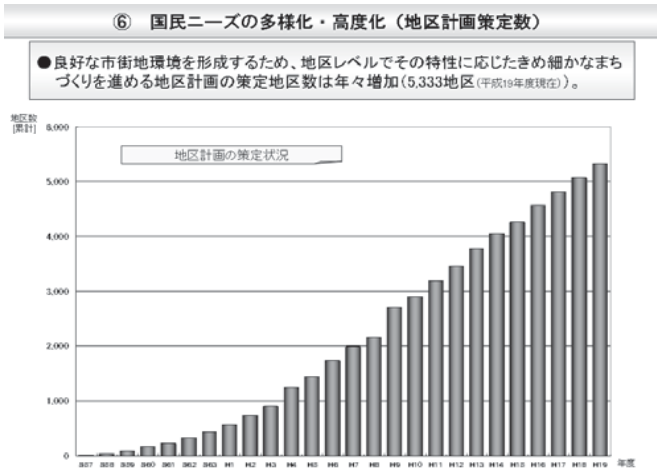
（市町村の行政区域の拡大）

少し、専門的になりますが、昭和43年の現行の都市計画法では、「広域都市計画区域」の制度が導入されました。都市は、行政区域を越えて連坦していることがあることから、都市計画区域は行政区域を越えて設定できるとした制度です。ところが、今回の平成の市町村合併で、富山市が日本海から北アルプスにまで渡るような巨大市になったように、１市町村の中に逆に複数の都市計画区域が存在するケースが平成11年の17市町村から平成19年の221市町村に急増しました。都市計画区域の土地利用の規制強度は、線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外で大きく違いますし、都市計画税の扱いも違います。このため、自治体が違えば納得していた規制強度の違いが、不公平として住民の間で受け止められたり、自治体として都市計画の一体的・総合的な運用が困難になったりして問題化してきています。この問題は、ちょうど合併で従業員の待遇が旧の会社ごとに違ったままだと、社員間で不公平感が生まれるし、仕事もやりにくく、協力関係が築けないのと似ています。実は、今回の市町村合併が、最後の段階で都市計画の問題で頓挫した自治体の例があります。



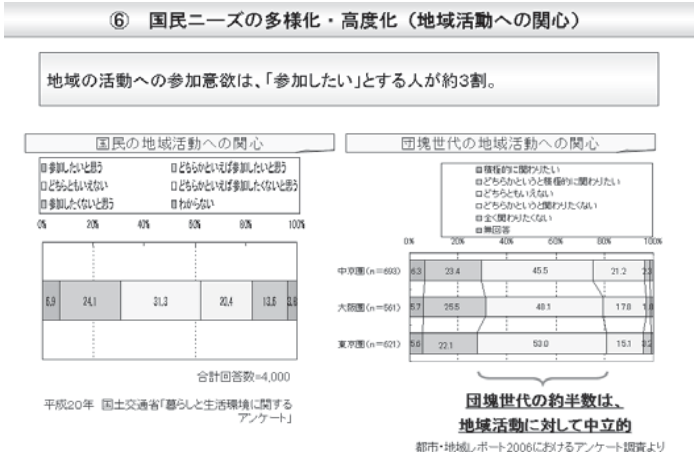
（国民ニーズの多様化、高度化）

最初に申し上げたように、現在の都市計画の当初の使命は、なんといっても急激な都市化の中で、スプロールを防止し、不足する都市施設を整備し、国民に住宅地を提供することでした。そんな都市計画では、最低限の規制で、できるだけ手間のかからないやり方が求められました。しかし、当然のように、効率性が優先されて、美しいとかゆとりとかが軽視されてしまいます。例えば、下水道整備率7割、水洗化率８割に代表されるように、最低限の施設は普及しつつあります。また、空家率が１割を超えて、数だけ見ると先進諸国では一番住宅が余っています。このような状況で、国民は美しい町、魅力ある町に住みたい、働きたいという欲求になるのは当然です。例えば、地区計画という普通の都市計画よりもきめ細かな規制をかけて地域の環境を守る制度は、平成19年で5333地区、市街化区域全体の７％に及んでいます。また、景観法による景観計画を策定して、都市計画では規制されない壁の色や屋根の傾斜などを規制して行きたいという自治体は500市町村に上っています。



また、従来都市計画は、お上が作るものでしたが、団塊の世代がリタイアして本格的に地域に根付き始めると、夜しか自分の町に帰らなかったお父さんが昼間散歩して町を見るようになります。そうすると、もう少し何とかならないか、文句を言いたくなって、ついには地域運動や先ほどの地

区計画や景観計画などのまちづくりに参加するようになってきます。特に、団塊の世代は、まだ元気で、かつ組織人でしたから、潜在的なパワーは相当あると思います。



４、都市計画制度見直しの論点

（はじめに）

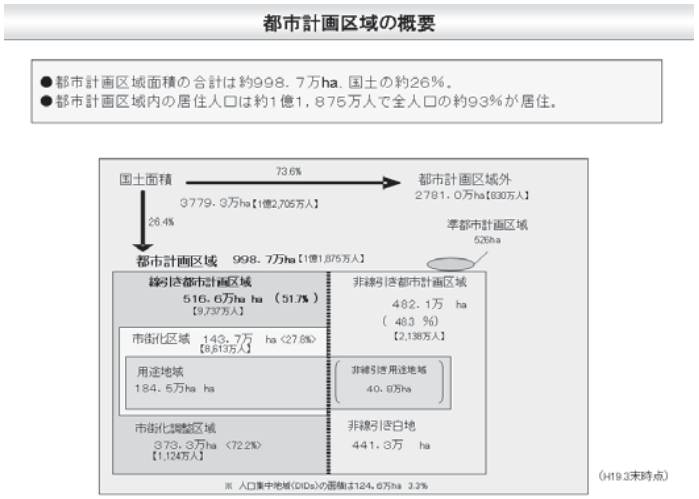
具体的な制度の論点に入る前に、今までの議論を整理してみます。今、日本は戦後の成長型の社会から、人口減少・高齢化、経済の低成長と財政制約、国民ニーズの多様化・高度化、経済のグローバル化や環境問題といった、大きな転換点を迎えています。現在の都市計画のような、成長型経済に追いつく「量的充足型」、「個別問題対応型」の制度は限界がきています。一方で、社会経済のトレンドの変化に対応するには、大転換が必要ですから、今回は、土地利用だけ、施設整備だけといった、部分的な手直しではなく、都市計画の目的、守備範囲、手続き、決定主体、場、土地利用、施設、争訟といった、全体にわたる見直しを視野に総点検しています。そして、都市計画が日本の大切な土地の使い方、共通の投資を決めてゆくとの思いから「将来世代にきちんと引き継げる、持続可能性のある都市」の実現を目指してゆきます。

ここでは、過去２年間の勉強で、論点となっているところについて、ご紹介します。制度提案については、あくまでも私見が入っていることをご了解ください。

（農地も含めた都市環境のコントロールに係る論点）

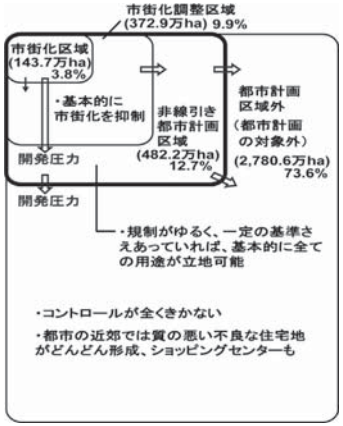
論点に入る前に、都市計画区域の全体の状況をマクロ的に掴んでおきたいと思います。というのも、これから紹介する様々な事象が、どれほどのウェイトと力をもっているかで、果たして制度を触るべきか否かに大きく関わってくるからです。たとえ大問題が起きていても、それが本当に少数ならば、制度改正以外の対応が望ましい場合も多いのです。都市計画がほとんど全ての人の経済活動の基礎になっていますから、その取扱いには慎重を期す必要があります。

都市計画区域は約1000万haで国土の約25%、そこに人口の93%に当たる1億1857万人が住んでいます。日本は、山国で7割が山といわれますから、平地は相当程度都市計画区域で覆われ、そこに、大部分の人が住んでいることがわかります。線引きされた都市計画区域は51.7%で、非線引きは48.3%で大体半々になっています。線引きに9737万人、非線引きに2138万人が住んでいて、都市計画区域外と比べて、非線引き都市計画区域には居住人口も多く、大きな政策領域であることがわかります。線引きの都市計画区域を見てみると、面積ベースでは市街化区域３割、調整区域７割ですが、人口は8613万人対1124万人で圧倒的に市街化区域に居住しています。市街地のあり方が、大きな重心を占めることがわかります。非線引きの都市計画区域のほうは、実は用途地域を設定して土地利用のコントロールをしているところは、40万haしかなくて、９割はいわゆる白地で規制が緩いままになっています。ここに、大部分の人が住んでいると思われます。

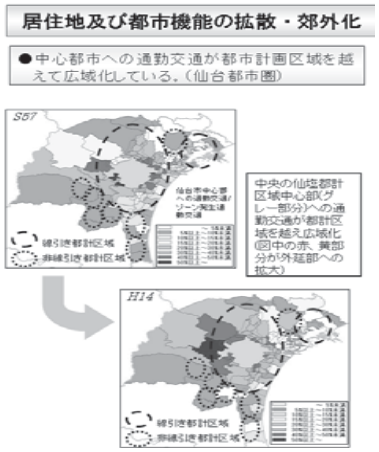


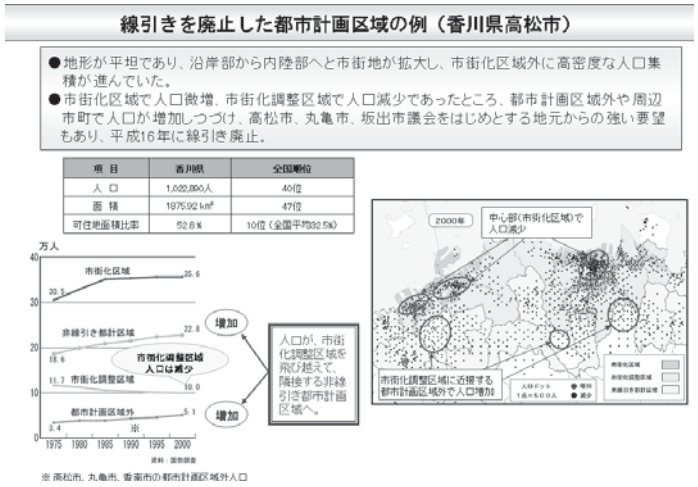
この土地利用をざっくりと整理すれば、国土の４％弱の市街化区域に9700万人の人がいて、そのスプロールを食い止めるために、周辺に国土の10%の市街化調整区域というバンドで締めて規制している。しかし、その外には、非線引きの都市計画区域（国土の13%）と都市計画区域外という極めて規制が緩いか、コントロールのまったく効かない土地が広がっているということができます。

ここでの課題は、人口の減少局面に入っているにもかかわらず、農道を含む道路整備や自動車の普及、合併浄化槽などにより、水は低きに流れる、人は安い土地を求めるという経済原則に従って、調整区域の脱法的な開発や調整区域を飛び越えて非線引きや都市計画区域外に開発がグラスホッパーして、開発の拡散が進行していることです。



また、モータリゼーションの進展で開発の拡散が進むと、市街化調整区域の土地所有者の不満だけでなく、市街化区域も空洞化してゆくため、自治体は耐えかねて、線引きが選択制に移行したこともあり、線引きを廃止して、更なる拡散を招くという事態に陥っています。香川県は地形が平坦で、ある意味どこでも住める土地のため、従来から拡散圧力が強かったところです。人口が市街化調整区域を飛び越えて非線引きの都市計画区域へ移行するため、地元の要請で平成16年に線引きを廃止しました。期待された中心市街地への人口回帰よりも拡散がいっそう進み、優良農地が蚕食される事態になっており、憂慮される状況と聞いています。





加えて、先ほど事例をご紹介したように、広域の市町村合併で誕生した都市から農村・中山間地域まで広がる広大な行政区域を行政として一元的にコントロールできる仕組みがないので、自治体に困惑が広がっている状況にあります。

参考までに、線引き、非線引き、都市計画区域外で建築規制と開発許可の規制強度がどれくらい違うかを比べてみると、非線引き白地では建築規制は大規模建築物の用途規制のみ、開発許可は3000㎡以上で立地規制はなく技術基準適合のみ、区域外では建築規制は安全・衛生上の単体規制のみ、開発許可は１ha以上で技術基準のみです。

市街化区域、市街化調整区域、非線引き白地地域等の土地利用規制の相違

	建築規制	開発許可
市街化区域	用途、容積率、建ぺい率、前面道路斜線制限等の用途地域に連動した規制＋安全・衛生上の構造等の制限	1000㎡（三大都市圏の既成市街地等は500㎡）以上の開発行為には許可必要 →技術基準（道路等の公共施設の確保、防災措置等の良質な宅地水準を確保するための基準）に適合すれば可
市街化調整区域	容積率（大部分は200%）、建ぺい率、前面道路斜線制限等の用途地域と同様の規制（用途規制を除く）＋安全・衛生上の構造等の制限	原則すべての開発行為に許可必要 →技術基準＋立地基準（許可できる開発行為の類型を限定）
非線引き用途地域	用途、容積率、建ぺい率、前面道路斜線制限等の用途地域に連動した規制＋安全・衛生上の構造等の制限	3000㎡以上（条例で300㎡まで引き下げ可）の開発許可 →技術基準に適合すれば可
非線引き白地	用途（大規模集客施設のみ）、容積率（大部分は200%）、建ぺい率、前面道路斜線制限等の用途地域と同様の規制＋安全・衛生上の構造等の制限	3000㎡以上（条例で300㎡まで引き下げ可）の開発行為 →技術基準に適合すれば可
都市計画区域外	用途地域と同様の規制はかからず、安全・衛生上の構造等の制限のみ	1ha以上の開発行為には許可必要 →技術基準に適合すれば可

※立地基準の例：周辺住民に必要な日常生活物資の販売店、農林水産物の処理・貯蔵・加工施設、市街化区域に近隣接する50戸以上連たんする地域のうち一定の用途に非該当など

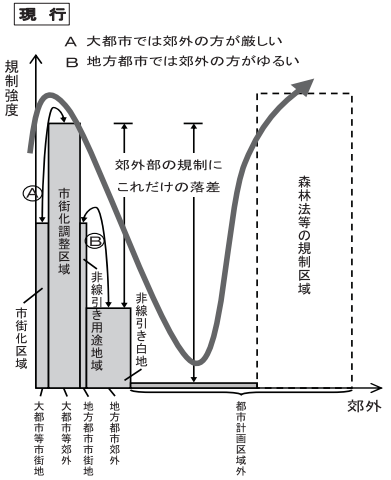
一方で、都市基盤のコストと地価や税金をみてみると、市街化区域で整備する下水道は6500万円/kmの整備費、合併浄化槽は80万円/軒、調整区域内の宅地の価格は東京や神奈川の郊外で半分、水は低きに流れるのもうなずける高低差です。

都市基盤整備に係るコスト

●下水道が整備されていない郊外部においても、安価な合併浄化槽の設置により開発が可能。

下水道	合併浄化槽
6，500万円／km：面整備管	83．7万円／基：5人槽
効率的な汚水処理施設整備のための都道府県構想策定マニュアル（案）（国土交通省）	効率的な汚水処理施設整備のための都道府県構想策定マニュアル（案）（国土交通省）

今後の土地利用の方向としては、人口増加時代の終焉を迎えて、「市街化」のコントロールを大命題とした仕組みから脱して、その土地・地域ごとにふさわしい「土地利用を実現する」という仕組みに転換させることを検討したいと思います。その際、まちづくりは市町村が主体的に担うという原則に沿って、広域合併市町村でも行政区域内の多様な土地利用を一体としてコントロールできる仕組みにしてゆく必要があります。



具体的には、都市計画区域の内外、線引き、非線引きの規制強度差を縮小し、大都市でも、地方都市でも郊外へゆく程、農地の保全や環境保全がしっかりと働くようななだらかな規制のカーブとし、郊外でも農地や自然地と共生を図る開発、環境保全が確保できる規制を考えてゆきたいです。

併せて、今後人口が減少してゆく局面では、特に郊外部の人口の減少が進む局面が想定されます。宅地から人口が消えて空家や放棄地が広がることは、郊外の崩壊になります。都市計画では、開発規制・建築規制はできても、空地のコントロールはできない。都市内空地の利用という面では、農業が最右翼となるが、農政が市街化区域から退却して久しくなります。生産緑地も残念ながら完璧な制度とまでは言えません。今後、都市計画における都市農地の位置づけを再検討してゆく必要があります。

（より質の高い市街地の創造にかかる論点）

現在の用途地域は、最低限の土地利用のコンフリクトを避ける、既存の土地利用を不適合にしないという原則のもとで、作られてきているので、ベースの規制が極めて緩いのが実情です。越澤先生の論考で紹介されていますが、現在準工業地域と呼ばれるところは、無指定と規定されていたところです。ちなみに、商業地域と準工業地域の建築規制をみてみると、用途は危険・環境悪化の工場以外は建築可、容積率も上限1300と500と緩い

ので、いわば名前は商業・準工業地域でも本当に目指す市街地像はそこからは浮かび上がってこないのが実情です。

商業地域と準工業地域における建築規制の概要

●商業地域や準工業地域の容積率等の建築規制は、住居系地域に比べて緩やか。

	商業地域	準工業地域
用途規制	建築できない建築物を限定列挙 （危険性や環境を悪化させるおそれがやや多い又は大きい等の工場以外は建築可）	建築できない建築物を限定列挙 （危険性や環境を悪化させるおそれが大きい工場以外等は建築可）
容積率規制	200～1300%（100刻み）のうち都市計画で決定	100、150、200～500%（100刻み）のうち都市計画で決定
建ぺい率規制	80%	50、60、80%のうち都市計画で決定
斜線制限	•前面道路幅員（斜線勾配1．5、容積率に応じ20～50mの適用距離） •隣地斜線制限（立ち上げ31m＋斜線制限2．5）	•前面道路幅員（斜線勾配1．5、容積率に応じ20～35mの適用距離） •隣地斜線制限（立ち上げ31m＋斜線勾配2．5）
日影規制	適用なし	適用あり

また、実際の容積率の設定も緩くて、東京都の区部でも指定容積率の充足率は56%にしかなりません。

このように、明確な市街地像がなく緩い土地利用規制なので、予期せぬ土地利用、最近であれば、低層戸建住宅地が多い住居系用途地域に大型マンションが出現（文字通り出現、建築確認を自治体も知らないこともある）、住宅地にスーパー銭湯やセレモニーホール、ペット霊園などが出現し、環境を乱したり、多くの車が出入りして危険になったりします。この結果、土地利用をめぐる紛争が急増しています。

周辺環境とのアンバランス

●禁止する土地利用を法令で決め、かつ、必要が生じた場合に計画を定めるため、規制が後追い的になり、周辺環境とのバランスが崩れるケースが発生。
●準工業地域・工業地域における工場と住宅の混在や、日影規制が適用されない商業地域での高層マンションの林立など、用途地域によるコントロールのみでは十分といえない事例も生じている。

工場群の中に建設された集合住宅
（双方にとっての環境を阻害）

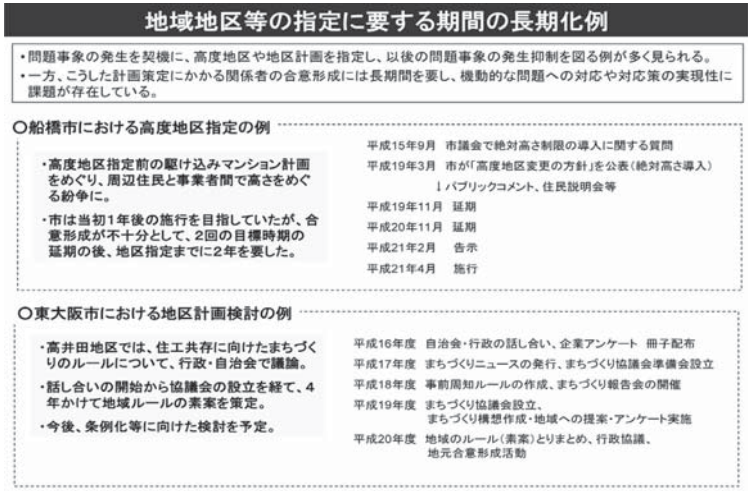
駅前商業地域におけるドミノマンション
（日影規制が適用されない）

工場と二戸建て住宅の混在

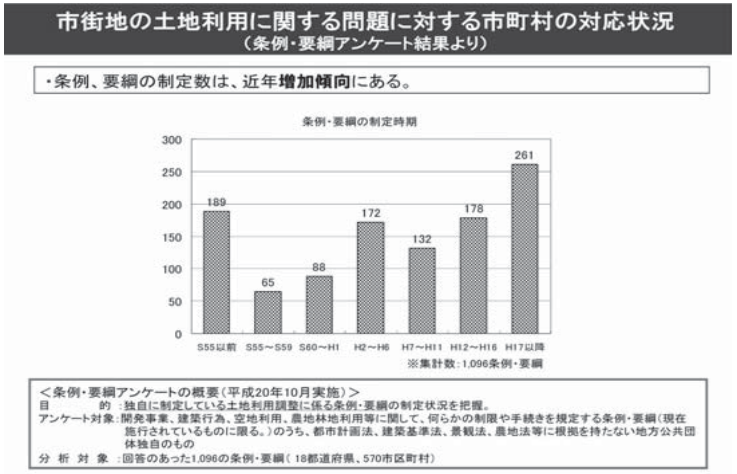
幹線道路沿道のスーパー銭湯
（想定外の交通負荷が発生）

都市計画を受けて実際の建築規制をする法律は、建築基準法といって、建築物の最低限の安全を担保することを目的としており、建築を許可するのではなく、法規に合っているのを確認するという制度で、裁量性のない行為とされています。細部にわたって建築物を確定できないため、都市像や将来の土地利用への誘導という面では、今の硬い制度では十分に対応できていないのが現状です。例えば、商業地域で商店街が連続しているところで、マンションができると商店街の人の流れが分断されてしまいます。

実は、このような用途地域と建築確認のセットによる硬直的な制度の欠陥を埋める工夫は講じられてきました。例えば、高度地区の設定による建物の高さ制限、用途や建物の形態をきめ細かく制限できる「地区計画」の導入などです。地区計画は、既に5000地区市街化区域の７％を覆うまでになっています。欠点は、今の用途地域と建築確認のセットは土地所有権を建築自由の原則で強く保護しているので、いずれも、それを制限するには土地所有者の意見を十分に聞いて決める必要があるので、時間がかかることです。船橋のマンション紛争における高度地区指定は６年間、東大阪の地区計画は４年間かかっています。



これでは、変化の激しい経済・社会、それに伴う土地利用の変遷についていけないことは明らかです。例えば、高層マンション（16階以上）でとると、新築住宅の着工戸数はそれほど変わっていませんが、平成10年と19年で比べると三倍になっています。単純にいえば、現在の制度は社会の変化に柔軟についていけないということです。このような、いわば法の限界を埋める形で、自治体は条例や要綱で対応してきています。ただし、開発者から訴えられたときに勝てるかといえば、法律的には難しい面も大きく、逆に損害賠償義務を負うこともあります。これは、ちょうど景観行政について、国が景観法の枠組みをもたなかったときに、法律に基づかない条例を手続き面でかませて、何とかコントロールしようとしたのに似ています。



このような問題の淵源は、やはり①市街化コントロール、都市施設整備、住宅供給を主目的として制度化された都市計画の仕組み、②加えて、ただでさえ都市計画上不十分なまちづくりのビジョンを単体の建築物の安全性を担保するための建築確認の制度で受けたところにあるように思います。それでも、自治体は建築確認にかこつけて、自主条例などでなんとか開発を行政に引き寄せて対応してきたのですが、確認業務の民間開放で、確認事務は効率化されたのですが、場合によっては、着工届けが出されるまで自治体はどんな建築物が建つのかわからないといった極端な状況も出現しました。都市計画は、現場の建築コントロールを確認部隊に頼ってきて、足腰がありませんし、その足腰も確認事務の民間開放と行政の縮小で弱ってきています。

イギリスの都市計画では、ゾーニングはなく土地利用の方針とそれに基づく裁量性のある計画許可（planning permission）そして争訟制度、アメリカは細部にわたるゾーニングだけど日本のように緩くない、ドイツは地区計画で計画なければ開発なし（認められるのは従前用途まで）です。どうも、日本もそろそろ後追い的な都市計画の対応から抜け出して、経済・社会の変化に迅速に対応して望ましくない土地利用を未然に防止する仕組みをつくる必要がありそうです。

5年前に導入した景観法では、用途地域と建築確認という硬直的な仕組

みを脱して、自治体が条例で法律根拠なくやってきた裁量行政を「景観計画」、「認定」という仕掛けで実現しました。この仕組みも10年で500ぐらい成立しそうな勢いです。歴史的経緯があり難しい仕事ですが、現在のはっきりしない用途地域に連動した仕組みをもう少し地区のビジョンももったものへと進化させ、その上、建築物単体向けの固い確認業務からまちづくりを切り離して、自治体がある程度の裁量で地区のビジョンに沿ってリードできる仕組みが作れるとよいと思っています。この問題に対する都市計画関係者からの期待は、大変大きなものがありますが、何せ、都市行政から建築業務が警察規制として離れていった長い歴史的経緯と部局が異なることから、大変難しい課題だと思っています。ただ、今のままのまちづくりでは、せっかくの民間投資が良いまちづくりにつながらなくて、耐震・断熱などの建築物単体の技術レベルは上がっても、作っては壊し作っては壊しになるのではないかと懸念されます。最後に、もし、裁量性がある柔軟なまちづくりが認められれば、自治体の責任は大きくなりますから、もっと見識が求められますし、開発者や住民から争訟面でのチェックを受けることになることを付言します。

あまり、改正に問題ないとは思いますが、現在の開発許可は、「区画形質の変更のない開発行為や建築物の建築を目的としない土地利用の変更」は対象にしていません。その結果、農地の中の駐車場や資材置き場はコントロール外ですし、いったん駐車場として区画形質の変更をした上で、住宅を立てるという脱法的な行為も許すこととなっています。これらについても、網をかけてゆく必要があります。

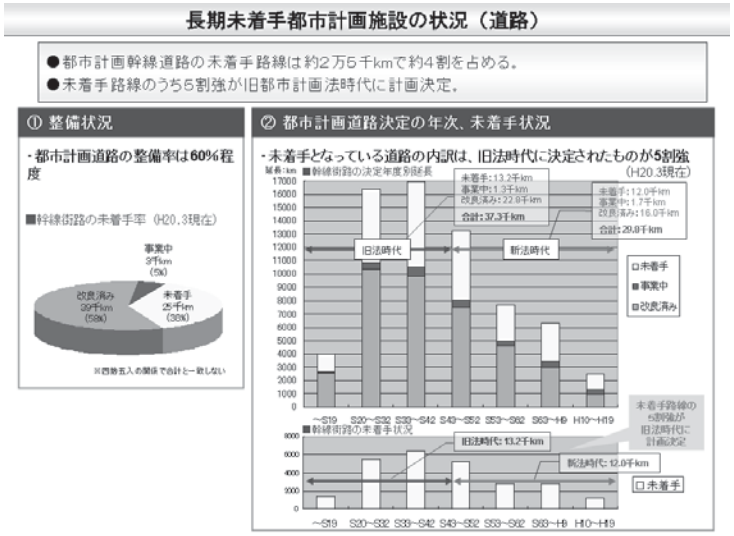
（透明性のある効率的な施設整備にかかる論点）

前に述べましたように、旧の都市計画法の最大の目的は、不足する都市施設、特に道路をいかに整備するかというところに重点がおかれていました。そのための大変うまい仕掛けが現行の都市計画法にも組み込まれています。俗に53条制限と呼ばれるものです。都市計画を決めると、土地の所有者は木造２階までは建ててよい。ただし、事業計画が認可されると建築は禁止になり、買取請求ができる。都市計画は、決定の段階で、公告・縦覧・公聴会などの市民参加の手続きを了しているので、収用の事業認定と同じ効果を与える。一定の土地利用を認めることで、都市計画を決めやすくするとともに、いざ収用のときは収用法の手続きを不要とする仕組みです。

戦前・戦後、都市は永遠に成長するように思え、この仕組みで多くの都市計画が決定されました。しかし、中には過大であったり、都市の成長が早すぎて事業が追いつかず、土地の値段が高くなりすぎたり、時代に合わなくなっている都市計画もたくさんでてきました。一方で、近年まで、都市計画は青写真論といって、個人の権利を直接的に制約するものでないから、訴訟の対象にならないということで、時代に合わなくなった都市計画もそのままになってきたきらいがあります。

特に、近年では人口が減少する都市の非成長トレンドの中で、都市の拡大を前提とした施設計画の必要性に疑問が出はじめ、また、自治体も財政難で新規の事業がストップする事態になってきています。

現在、都市計画道路の整備率は６割程度、事業に未着手のものは38%、25,000キロにも及びます。そのうち、なんと5割強の路線が旧法（40年以上前）のもとで決定されたものです。すなわち、40年以上前に計画され、事業に着手さえされていないものです。このような路線は明らかに、当時と周辺の経済状況等は大きく変わっていると思われます。



そのような状況の中で、従来は都市計画の処分性が裁判では否定されていたのですが、平成17年の盛岡の裁判では、道路予定地を60年にわたって塩漬けにしてきたことに対し、原告敗訴となったものの、補足意見で60年にわたる建築制限に対し、損失補償不要とする考え方は大いに疑問だが、その地域が第１種住居地域で高度な土地利用は行われていなかったことから補償は不要とされました。また、平成19年の伊東の裁判では、決定の根拠である交通量推計に合理性を欠くことから都市計画にもとづく建築不許可処分は違法とされ、初めて都市計画の具体的な中身について司法の判断が入りました。

一方で、現在、事業が始まった東京の環状２号線、俗称マッカーサー道路は戦後すぐに計画がされたものがやっと事業化されています。この道路は最後の東京の環状線で、この道路の実現で新橋から虎ノ門へかけて都市開発が大きく進むと期待されています。この道路の実現は、やはり、東京という世界一地価の高い高度集積の地区で、木造2階建て制限がかけてあったからであり、立体道路制度が導入されたとはいえ、53条制限がなければ実現しなかったであろうことは間違いありません。

このような状況の中で、都市計画道路の見直し手続きは、20都道府県、

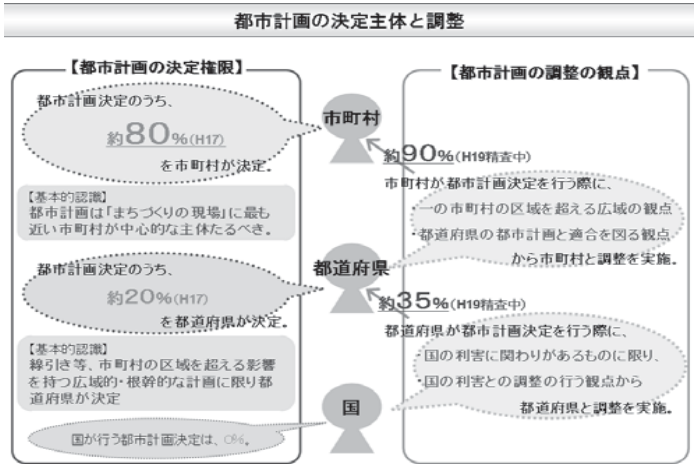
67市町村で実施されていますが、見直しが行われたのは342路線、総延長400キロに過ぎません。その内容をみると、路線の廃止が延長ベースで９割でした。その理由を聞けば、既存の道路のネットワークで対応が可能とするものが９割です。

今後は、自治体の財政制約や都市の非成長トレンドの中で、土地利用が硬直的な用途地域と建築確認の仕組みから経済社会情勢に柔軟に対応できるような仕組みとするとともに、争訟により権利の保護を目指すことを考えるように、施設整備についても、柔軟な仕組みが求められます。具体的には、施設の計画決定のプロセスを PDCA サイクルにのせて、①都市計画基礎調査により計画を評価、②マスタープランで事業の目指す機能を明示、③計画にさきだって複数案を検討、④個別の都市計画の段階で訴訟の対象にしつつ、計画の早期確定、⑤定期的な都市計画の評価（場合によっては変更、廃止）を定期的に回すことが考えられます。

ただ、現時点で長期未着手の街路が24000キロ、40％ある現状では、政策の棚卸しという側面から、早期の総点検が必要であるし、自治体の総点検に対し、国として支援するとともに、法的な整理が必要になるかもしれません。裁判の動向を勘案すれば、一刻も早い対応が必要であるし、遅れれば損失補償の必要性も高まると考えるのが普通でしょう。

（都市計画手続きと主体に係る論点）

前に述べたように、都市計画は当初、国家の威信をかけた首都東京を整備する手段として導入され、それが大都市に拡大され、戦後県を中心とした自治体主導の都市計画に住民参加手続きが大きく加わりました。現在では、都市計画の決定権限については、「都市計画はまちづくりの現場にもっとも近い市町村が主体であるべき」との基本認識のもと、約８割が市町村決定になっています。一方で、都道府県道や国道、線引きなど市町村の区域を越える広域・根幹の都市計画については県が決定することとしており、その割合が2割です。現在国が直接行う都市計画はありません。都市計画の調整である協議・合意については、市町村決定の約9割について県との調整を義務付け、県決定の約35％について国との調整を義務付けています。これらは、広域的な調整、県の都市計画との整合性の担保、そして国との利害調整です。



現在、地方分権推進委員会の１次勧告では、決定権限については、三大都市圏か否かにかかわらず、広域的なもの、国・県の所管にかかるもの、特に大規模な市街地開発事業を除き、「市」の決定に（町村は県が決定）、また協議・同意については線引きと国の所管施設・区域以外は国との同意は不要、市から県への同意は不要との提言をしています。

これを受けて、分権推進本部の要綱では、都市計画の権限はその内容にかかわることであるし、現在都市計画の見直しを検討しているので、「都市計画制度の抜本見直しの中で、国の利害や都道府県による広域の見地からの調整に留意しつつ、地域の実情に通じた基礎自治体が自らの責任と判断で都市計画決定を行うとの観点から、三大都市圏等の都市計画に関する都道府県の国への協議・同意をはじめとする各種国への協議・同意の廃止・縮小、都道府県から市町村への権限委譲等を進める方向で検討を行い、平成21年度を目途に実施する」とされています。

ここで、心配なことがひとつあります。それは市町村の執行体制です。これには、相当に地域間で隔たりがあり、実は近年の行政縮小の中で、福祉等に比べて、まちづくりの体制は十分でないところが多い。実は専任の職員がいないところも少なくありません。ここが、英国等と大きく違うところです。

基本的には、まちづくりはまちに近いところ、市町村で行うべきです。

ただ、先年のまちづくり三法の改正にあったように、市町村が一生懸命に中心市街地の活性化を進めていても、あるいは田園景観を守ろうとしても、自分の町へ雇用がくればということで、郊外に県土の半分ぐらいの商圏をもつスーパーの開発許可がおりれば、すべての努力が水泡に帰します。このため、まちづくり三法では、県の広域調整権限を強化しました。今では、開発行政、建築行政について、市町村どころか県よりも、開発業者の能力が勝ることさえあります。実態を踏まえた対応が必要になります。ただ、いつまでも箸の上げ下ろしまで見ていては、まちづくりの能力は育ちません。そこで参考になるのが、英国のコールインの制度です。英国では、国の大きなまちづくりの指針、地域の空間計画に基づいて、原則、都市も郊外もその計画は自治体が行います。ただし、国は事前の調整はしないが、計画が発表されるとそれが効力を発揮する前に、それは国の大きな方針や地域の空間計画と整合的でないということで事後の是正要求、必要に応じて直接是正もすることができます。これは、国の方針に基づくこともあるし、個人の権利救済が目的の場合もあります。自治体はそれに不満のときは、第三者の専門委員会の場で司法的に争うこともできます。オープンな形の事後是正といえましょう。確かに、都市計画は大変大きな権限なので、濫用の危険があるし、さりとて、事前の手続きをあまり重たくすると柔軟性に欠けます。そのバランスが難しい。併せて、今後の国際的な都市間競争を考えると、都市を越えた大きな再編（空港、港湾、金融拠点開発）など地区や都市を越えた、迅速かつ果敢な対応が求められます。その意味では、都市再生特別地区にみられるような、国主導、提案型の新たな都市計画も必要かもしれません。

（制度設計にあたっての留意点）

一つは、抜本的な制度の見直しの危険です。耐震偽装に端を発し、建築基準法が改正されましたが、一説では GDP にも影響が出たというほど社会的な影響が大きかったものです。都市計画は、建築基準法同様、社会の隅々へ影響しているので、見直しのショックができるだけでないように、現行制度とのすりつけ、周知など万全の措置が必要になります。特に、リーマンショック後の景気低迷下において注意が必要です。一方で、だから制度の抜本的な見直しはしないとの議論には与することはできません。大

げさに言えば、明治以来続いてきた、都市の拡大とその対応に終始した制度では、人口減少・高齢化、国際化、国民の志向の変化へは対応できないし、国力の源の都市は良くなりません。

二つ目は、都市計画制度だけでは、都市問題は解決できません。現行の都市計画が十分に力を発揮できなかったのも、ひとつは宅地並み課税の導入の遅れで都市農地の宅地化が円滑に進まなかったこと、もうひとつは、建築確認と開発許可制度とが別々の制度となったことではないかと思います。これからは、税制・金融など経済政策や都市農業政策、福祉政策など政策領域を広げて制度を構築してゆく必要があります。

三つ目は、総合的な土地利用との関係です。世界では都市計画から空間計画へと流れが変わっており、都市から農村、自然地まで、国レベルから都市レベルまでシームレスに土地利用を考えるようになってきています。ある段階で国土利用計画や土地利用基本計画についても検討が求められましょう。

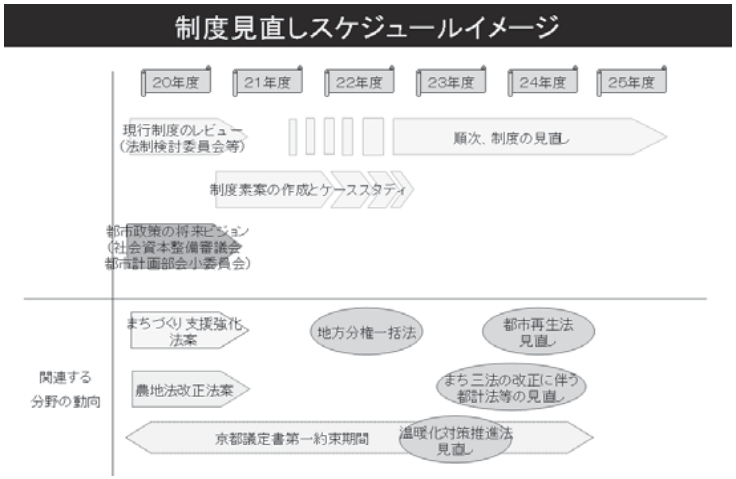
最後に、一番大切なのは現場で制度を運用できるかです。地方分権の流れで地方が主力で制度を運用することになりますが、土地利用のチェック、景観対策、都市農地対策など、行政縮小の中でどのように対応できるかです。どんな立派な制度も運用できる人がいなければ無意味になります。

５、制度見直しのスケジュール

実は、現在の都市計画法は、昭和38年から宅地審議会で検討をはじめ、制度の成案を得たのが昭和42年です。昭和42年第55回国会に提出されたものの継続審議になり、58回国会でやっと成立しています。翌年施行されましたが、実際の線引きが実施されたのは昭和45年３月です。当時の状況は詳しく承知していませんが、相当の紆余曲折があったものと思います。

今回、制度の検討は３年目にはいっています。社会資本整備審議会の小委員会で都市計画制度の前提となる都市ビジョンを一年かけて検討し、夏前頃には公表の予定です。並行的に都市計画の法制的な論点の検討を内部でしてきたので、ビジョンと法制面での検討をあわせて、夏以降、本格的な検討を進める予定です。

様々な論点があり、先にのべたように制度改変の摩擦を抑えるためにも、来年度の地方分権一括法と出発点を同じにして数年かけて改正していきたいと考えています。この過程では、今年、農地法が改正され農地の流動化が進むことになり、また23年度には温暖化対策推進法、翌年以降、都市再生特別措置法の大臣認定期限やまちづくり三法の見直し規定もあります。今後は、時々の論点を、できれば公表しながら、具体的制度設計の前に、自治体の人々や産業界の人々からの意見を伺いながら、時には社会実験もしながら制度設計ができるとよいと思っています。



６、筆者紹介

石井喜三郎（前国土交通省　大臣官房審議官　都市・地域整備局担当）
1955年岐阜県生まれ

1979年に東京大学を卒業、建設省に入省後、オックスフォード大学留学。帰国後、建設本省、近畿地方整備局、岐阜県等で都市行政、道路行政、住宅行政、建設業の監督事務等に携わる。1998年金融再生委員会へ出向し金融機関の破たん処理を担当。復帰後、住宅政策課長として住宅ローンの証券化スキームを策定、都市計画課長としてわが国はじめての「景観法」を策定するとともに、まちづくり推進課長として縦割り補助金をはじめて打

破した「まちづくり交付金」を担当、その後国土計画局総務課長、総合政策局政策課長、大臣官房審議官（都市・地域整備局担当）を務め、2009年7月より独立行政法人都市再生機構理事。

2006年10月から2009年3月まで東京大學公共政策大学院　客員教授として週1回都市政策を担当。