



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本都市法の新たな展開と都市法のパラダイム転換
Author(s)	吉田, 克己
Citation	新世代法政策学研究, 16, 173-197
Issue Date	2012-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49590
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP016_011.pdf



日本都市法の新たな展開と 都市法のパラダイム転換

吉 田 克 己

I はじめに

フランスにおける「持続可能な都市法」に向けての立法的動向を扱うブルアン報告と、都市法における環境重視の動向が民法に与える影響を扱うペリネ＝マルケ報告によって、フランス都市法の最新の問題状況が明らかにされた。ごく大括りでその特徴をまとめると、次の3点を指摘することができよう。

第1は、都市法の内容にかかわる。ここでは、政策的理念論の次元で、「持続的発展」や環境への配慮が前面に打ち出されるようになっている。とりわけ、「グルネルⅠ法」と呼ばれる「環境グルネルの実施に関するプログラム設定を定める2009年8月3日の法律第2009-967号」および「グルネルⅡ法」と呼ばれる「環境に関する国民的責務を定める2010年7月12日の法律第2010-788号」がそのような動向を明確に表現している。

第2は、都市法の対象にかかわる。ここでは、都市法の総合性が重視され、狭義の土地利用規制や都市施設の整備に限定されず、広義の都市政策が目指されるようになっている。たとえば、市町村による社会住宅建設を促進することや、持続可能な都市法の重要な構成要素として交通政策を重視することなどに、そのような総合性が表現されている。

第3は、都市法の手法にかかわる。ここでは、協議型あるいはプロセス重視型とも呼ぶべき都市法の展開が見られる。都市法の内容自体にこの特徴が現れているし、さらに関係法律の制定プロセス自体が協議型になっている。先の「グルネルⅠ法」や「グルネルⅡ法」という通称には、そのよ

うな協議型の立法プロセスが強く含意されている¹。

これらの特徴は、近時初めて現れたものではなく、いずれも従来から見られたものではある。しかし、近年の展開は、従来の単なる延長というのではなく、質的に新たな段階を画しているという印象がある。

本稿の課題は、このようなフランスの動向も睨みつつ、日本における都市法領域での近年の展開の特徴を把握することにある。この点に関しては、現在、都市計画法の大きな改正作業が進行中であることが注目される。もっとも、政治情勢の混迷のもとで実際に改正が実現するか、また実現するにしてもどの程度抜本的なものとして実現するかは、不透明である。結局、腰砕けに終わる可能性も小さくないが、ここで検討されている改正構想は、とりわけ初期のもの²についてはかなり抜本的なものとの評価が可能である。それは、日本都市法のパラダイム転換をもたらしうる性格のものであった。

その内容については、フランスの近時の展開の特徴と同様に、内容面、対象面、手法面という3つの面での展開を指摘することができる。これらの中で最も目立つのは、内容面での都市法の理念の転換である。「エコ・コンパクトシティ」あるいは「集約型都市構造化」が新たな政策理念として重視されるに至っている。そして、その実現のために、都市計画の対象

区域・内容の拡大や土地利用計画の総合性も求められている。また、手法面でも住民参加が強調され、契約的手法の活用などが問題となっている。

以下では、このような近時の日本都市法の動向の内容とその意義を検討していくことにしたい³。そのために、まず、現行制度の形成過程を振り返って、その特徴を把握することから始めることにする。

Ⅱ 戦後日本都市法の基本的考え方

まず、フランス都市法の近時の展開の特徴も念頭に置きつつ、戦後の展開を中心に日本都市法の基本的考え方を整理しておきたい。もちろん、いろいろな整理の仕方がありうるし、戦後の展開といっても長いのが、ここでは、1968年のいわゆる新都市計画法のもとでの展開を中心にしつつ、次の3点に基本的特徴を求めておきたい。

1 都市法の基本的な政策的位置づけ

まず、日本の都市法が政策レベルでどのような位置づけを付与されていたかであるが、これを端的に特徴づければ、基本的には、都市基盤整備を中心とする事業型都市法であったということになる⁴。そもそも、日本都

¹ 1968年5月の「5月革命」と呼ばれる政治的危機を打開するために、パリ第7区グルネル通りにあるフランス労働省に政府、労働組合、使用者団体の代表が集まって、労働条件の改善に関する協定を締結した。この協定は、会議開催場所にちなんで、「グルネル協定」と呼ばれる。他方、2007年に、サルコジ大統領は、環境問題に関する国民的合意を目指して、国民からの意見聴取や関係組織との協議を実施し、それを踏まえて「環境グルネル Grenell Environnement」と称する268項目の政策目標を発表した。「グルネル」の名称を用いたのは、この政策目標の設定が1968年の経験を踏まえたものであり、関係当事者との協議に基づく協議型政策形成であることをアピールするためである。本文に挙げた「グルネルⅠ法」および「グルネルⅡ法」は、この「環境グルネル」を具体化するという位置づけで立法された。「環境グルネル」に関して簡単には Christophe DEBOUIT「フランス大統領が発表した新たな環境政策（環境グルネル懇談会）」NEDO 海外レポート 1011号（2007年）75頁を参照。

² 初期の検討状況を伝える貴重な文献として、石井喜三郎「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本的改正」新世代法政策学研究 3号（2009年）221頁がある。

³ なお、本報告後に同様のテーマを取り上げた私自身の論考として、吉田克己「都市法の近時の改正動向と公共性の再構成」法時84巻2号（2012年）63頁がある。この論考は、タイトルが示すように、「公共性の再構成」を基本的視角とするものであるが、本稿とは補完関係に立つ。合わせて参照していただけると幸いである。

⁴ 北原鉄也『現代日本の都市計画』（成文堂、1998年）11頁参照。「都市計画事業あつて都市計画なし」という日本都市計画法の伝統的特質は、現行都市計画法の下でも変わりはないと評価されている。また、安本典夫「都市計画事業法」原田純孝編著『日本の都市法Ⅰ構造と展開』（東京大学出版会、2001年）245頁も参照。もっとも、それは、日本の都市法に土地利用規制の側面がないということではない。たとえば、西村幸夫「21世紀の都市像へ向けて都市計画に求められるもの」箕原敬ほか『都市計画の挑戦』（学芸出版、2000年）195頁は、「長期の事業計画という側面と、細部にわたる土地利用の規制という側面」という「本来的に相容れない2つの計画誘導手法が混在しているのが、日本の都市計画制度の特色である」とした上で、それを「後発先進国型の都市計画スタイル」と特徴づけている。日本は、都市インフ

市法の出発点をなした東京市区改正条例（1888年）は、もっぱら道路・港湾等の都市のインフラ造りを課題とする事業法であったし、その後の都市法の展開も、このような初発の性格を払拭してはいない。1968年新都市計画法において制度化された「都市計画区域」は、端的に言えば都市計画法が適用される区域であるが⁵。それは、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」と定義される（都市計画法5条1項。なお、以下では都市計画法の規定は、その旨の記載をせずに条項のナンバーのみを記載する）。要するに、森林や農村に対する関係での都市の界域設定、領土宣言である。そして、この区域について、必要がある場合には、「市街化区域」と「市街化調整区域」との区分がなされる（いわゆる「線引き」）。「市街化調整区域」が「市街化を抑制すべき区域」であるのに対して、「市街化区域」は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」と定義される（7条1項）。つまり、市街化区域は、都市基盤整備が短期的・集中的に行われるべき区域であり、ここを基本的受け皿として、各種の「都市施設の整備」や「市街地開発事業」が展開されるのである⁶⁷。「市街化区域」と「市

ラの整備はほぼ終えて社会開発が主要な計画課題とされている欧米先進国と、都市計画をもっぱら都市施設整備に充てざるをえないアジアの開発途上国との中間に位置づけられるということである。

⁵ 「都市計画区域とは、いわば都市計画を策定する場ともいべきもので、……都市計画法その他の法令の規制を受けるべき土地の範囲をいう。」建設省都市局都市計画課監修『逐条問答・都市計画法の運用〔増補改訂版〕』（ぎょうせい、1976年）22頁。

⁶ 少なくとも制度検討の段階では、市街化区域は、土地区画整理等の各種事業による計画的開発が義務づけられる区域であった。大塩洋一郎編著『日本の都市計画法』（ぎょうせい、1981年）111頁参照。もっとも、市街化区域が現実にはそのような機能を果たしたかは、別の問題である。市街化区域は、現実には、当初の方針よりも過大に設定された。10年間で市街化など到底期待できない規模で農地がそこに取り込まれたのである（全国で30数万ヘクタール）。この背景としては、地価上昇を期待する土地所有者の圧力をまず指摘しうる。しかし、それだけではなく、都市計画主体も、高度成長期の宅地需要を前提として大量の宅地供給を確保するにはそのためのストックを大量に準備しておいたほうがよいという判断から、市街化区域の拡大には決して敵対的ではなかったという事情も指摘しうる。ともあれ、そうすると、

「市街化調整区域」は、たしかに土地利用計画の一種ではあるが、その基本的性格は、都市基盤整備の観点からの区域指定（集中整備か整備抑制か）であったことに注意が必要である。

他方、都市計画区域の指定は、あくまで都市の界域設定である。そこを对象とした土地利用コントロールも想定されてはいたが（それが不十分であったことは、次の2（1）で触れる）、それは、国土全体を対象とした土地利用コントロールの手法ではもともとなかった。現に、都市計画区域の設定は、約1000万ヘクタールで国土の約25%に止まる⁸。この数値は、都市の界域設定としては小さくないどころかむしろ過大であるが⁹、土地利用コントロールの観点からすると、過少にすぎると言わざるをえない。国土の4分の3は、都市計画区域外にあり、この広大な白地領域が、経済成長の時代に乱開発の舞台の1つになったのである。要するに、都市的整備の受け皿である都市の界域を画するという都市計画区域の制度的位置づけが、土地利用の合理的コントロールという観点から見た都市計画区域の限界をもたらすのである。

区域全域での集中的な都市基盤整備も難しいということになる。現実にもそれは実施されず、その意味で、市街化区域の意味はあいまいになった。

⁷ さらに言えば、「市街化を抑制すべき区域」とされる市街化調整区域も、少なくとも制度検討の段階では、「いずれは開発される可能性はあるが、その構想も市街化のための公共投資の計画も未定の区域であって、開発は当分の間待たせておく地域」であった。したがって、市街化調整区域は、決して開発禁止の区域ではなく、必要な施設整備を伴う計画的な開発であれば許容するのという考え方を前提とする区域であった、また、将来少なくともその一部が市街化区域に編入されていくことも当然のことと考えられていた。引用も含めて、大塩・前掲注6）111-112頁。要するに、市街化調整区域は、将来の市街地候補だったのである。その後、市街化調整区域に、当初の構想では独立の区域とされていた「保存区域」も合体されたため、この当初の性格は、成立した都市計画法においてはややあいまいなものとなっているが、それでも基本的には維持されている。

⁸ 石井・前掲注2）239頁参照。

⁹ この点に関しては、注7）で述べたように、市街化調整区域が将来の市街地候補であったことも想起すべきである。

2 都市法の手法

次に都市法の手法に関して、計画論と事業論とに分けて特徴を押さえておく。

(1) 計画論

都市計画区域は、基本的には都市的整備の観点から位置づけられるとはいえ、そこではもちろん土地利用規制も行われる。開発行為について開発許可制度によるコントロールがあるし（29条）、地域地区制度による土地利用や建築行為の規制も存在する（8条）。後者については、用途地域による建築物の用途、建坪率、容積率の規制が重要である。しかし、全体としては、規制の緩さを日本の土地利用規制の特徴として指摘することができる。用途地域については、現状追認的指定で規制力に乏しいことがしばしば指摘される。開発許可制度の運用についても、0.1ヘクタール以下の開発については許可不要としたため、ミニ開発を阻止できないという問題点を指摘しうる。その後、土地利用のコントロールに関しては、一定の改善は見られる。地区計画制度が導入されたり（1980年改正）、用途地域制度が豊富化されたりした（1992年改正）などである。しかし、都市計画区域外の膨大な白地区域の存在は先に指摘した通りであり、さらに都市計画区域内においても、線引きが行われていず、規制がきわめて緩い非線引き都市計画区域が、線引き都市計画区域とほぼ同じ程度存在する¹⁰。これもまた白地区域である。このようにして、全体として「都市計画的に見て無関心な領域」が広い範囲で存在する¹¹というのが、日本都市法の特徴となっている。

日本都市法における都市計画については、もう1点、マスタープランとしての不十分性を指摘しうる¹²。つまり、日本の都市計画には、地方自治体や地域の総合的将来計画という性格が乏しいのである。欧米諸国の場合

には、かなり早い段階から、この総合的将来計画とそれを受けた詳細な土地利用計画という2段階の都市計画体系の展開が見られた。日本については、これが立ち後れている。旧都市計画法においては、規定対象は法律上の効果を伴う法定都市計画に絞られ、マスタープランについては何の規定も置かれず、すべては運用にまかされていた¹³。1968年の新都市計画法においては、「市街化区域及び市街化調整区域」を対象として、「整備、開発又は保全の方針」（整開保と呼ばれる）制度が設けられた。しかし、これは、基本的にはこの2つの区域の区分（線引き）の方針にすぎず、マスタープランとしての機能は不十分であった¹⁴。

この点については、近時、一定の制度展開も見られる。重要なのは、1992年の都市計画法改正による「市町村マスタープラン」制度の導入である（18条の2）¹⁵。市町村マスタープラン策定については、住民の意思を反映させる措置を講じることが必要とされ（同条2項）、市町村が定める都市計画は、このマスタープランに即したものでなければならないものとされる（同条4項）。もっとも、地域地区の決定権限は基本的に都道府県に属しており、市町村が定める都市計画としては地区計画以外にはあまりなかったため、市町村マスタープランが都市計画の上位計画として果たしうる機能は限定的であった¹⁶。これに対して、近時、地方分権化の流れの中で、地域地区についても大幅に市町村に権限が委譲される傾向にあり、市町村マスタープランが果たしうる機能は増大しつつある。また、市町村マスタープランは、伝統的都市計画とは別系列の制度であるため、都市計画区域に限定されず市町村全域を対象とすることができることも注目される。

他方で、前述の「市街化区域及び市街化調整区域」を対象とする「整開保」は、2000年の法改正で、都市計画区域全域を対象にするものに衣替えされた（6条の2）。対象区域が拡大され、都市計画区域についてのマス

¹⁰ 都市計画区域が国土の約25%であることは先に触れたが、この内訳を見ておくと、市街化区域が4%弱、市街化調整区域が10%弱であり、これに対して、非線引き都市計画区域が13%弱である。石井・前掲注2）240頁参照。

¹¹ 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」新都市65巻2号（2011年）34頁。

¹² 北原・前掲注4）11頁は、都市計画法におけるマスタープランの不在を指摘する。

¹³ 大塩・前掲注6）123頁。

¹⁴ 小泉秀樹「都市計画法からまちづくり法へ」原田純孝編著『日本の都市法Ⅰ構造と展開』（東京大学出版会、2001年）229頁参照。

¹⁵ 法律上の用語は、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」である。

¹⁶ 小泉・前掲注14）233頁参照。「地区計画のみが市町村マスタープランの実現手段であるということは、全く不十分と言わざるをえない」と指摘する。

タープランの性格を持ちうるようになったのである。この新たな「整開保」は、「都市計画区域マスタープラン」（略して「区域マス」）と呼ばれる。これと市町村マスタープランとの関係をどう考えるかは一個の論点である¹⁷。市町村マスタープランは、区域マスタープランに「即し」で定めるべきものとされるが（18条の2第1項）、この意味が問題なのである。その運用如何によっては、区域マスは、分権化の流れに逆行する性格を持つことになろう¹⁸。ただし、それを都市法の観点からどう評価するのは、そう単純ではない。地方分権すなわち市町村の自己決定というプロセス的価値と都市法が追求すべき実体的価値との相剋が問題となりうるからである。この点については、後にまた触れることになる（Ⅲ4参照）。

このように、近時の展開によって、とりわけ市町村レベルにおける2段階都市計画体系が形成されつつあるとも評価しうるが、その本格的な制度的整備のためには、なお多くの課題が残っている。

日本の都市法における計画についてはさらに、基本的には数値で表現され、地域の環境、歴史、文化、風土の総体として捉えることができていないという問題点も指摘されている¹⁹。本稿では、この点については、これ以上立ち入ることを避ける

（2）事業論

まず、公共団体が主体となる道路等の都市施設の整備を一瞥すると、様々な施設の整備が予定されるが、多いのは、道路、下水道、公園であり、これらの整備は、ほとんどの都市計画で定められている。しかし、都市計

画で定めながら、現実にはなかなか事業の着手がなされないというのが、日本の公的整備事業の特徴になっている。都市計画決定された事業の整備率は、下水道で80%未満、公園で60%台、道路が50%台程度にすぎないのである²⁰。これは、都市施設整備の都市計画決定が、現実の事業の展望が明確でないままなされていることの反映である。昨今の財政難を踏まえれば、これらの事業が今後順調に進捗する見込みはない。他方、都市計画決定は、強い私権制限を伴うので、このような状態を放置しておいてよいかが、近時の都市計画法改正論議の1つの論点となっている。

次に、民間が主体となる土地区画整理事業等を活用した宅地開発事業であるが、日本のこの種の事業の特徴は、地価上昇を組み込んだ形で事業が組み立てられているところに求められる。換言すれば、これらの事業は、地価上昇がないとそもそも成り立たないという構造になっているのである。民間主体の宅地開発においては、何と言っても土地区画整理事業が中心であるが、この事業の核には、「減歩」の考え方がある²¹。これによって、道路用地や保留地を生み出し、保留地を処分して事業費に充てるというのがその基本的考え方である。この仕組みは、事業後の地価上昇がないと成り立たない。近年の地価低迷は、このように土地区画整理事業の基盤自体を掘り崩す。このようにして、昨今では、進行中の土地区画整理事業は苦境に陥り、新たな事業はまず見られないという事態になっているのである²²。

²⁰ 以上は、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会・第8回都市計画制度小委員会（2010年11月5日）の配布資料である「参考資料1」による。この小委員会における配付資料はすべて、http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_toshikeikakuseido01_past.html において公開されており、本稿ではそれを参照している。なお、以下で、「第〇回制度小委員会」としてこの小委員会における配付資料を引用することがあるが、その際には、このURLを記すことを省略する。

²¹ 高度成長期に、この考え方を活用して、既成市街地における安価または無償での道路用地調達が試みられ（都市改造土地区画整理事業。これは民間施行ではなく、公的主体による事業である）、それがゆえにこの事業に対して強い反対が生じたことについては、吉田克己「土地区画整理と住民運動」渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究（上）』（岩波書店、1982年）235頁参照。

²² なお、事態は、土地区画整理事業の立体版とも言える都市再開発事業についても

¹⁷ 本号掲載の野田崇「市町村マスタープランは都市計画マスタープランによって調整され得るか？」がこの問題を扱っている。

¹⁸ 小泉・前掲注14)231頁参照。「今回の法改正を見る限り、むしろ市町村に対する分権の流れに対して一定の歯止めをかけるものとして、この都道府県マスタープランを法定化したように見えるのである」と指摘する。

¹⁹ この批判については、五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい、1987年）90頁参照。また、日本都市法においては「デジタル式近代法理論」が優越し、「アナログ的な具体的妥当性の確保」が不十分であるとする磯部力「都市空間の公共性と都市法秩序の可能性」日本法哲学会編『都市と法哲学（法哲学年報1999）』（有斐閣、2000年）55-57頁も参照。このような都市法に対置されるのは、要綱行政である。

なお、都市基盤整備事業を推進するためには、地価対策が重要な意味を持つ。高度成長期の西欧都市法の重要な課題の1つは、公的な土地整備事業用地の取得を前提とした地価対策であり、そこでは開発利益の土地所有者帰属を公的介入によっていかに抑制するかが常に問題となっていた²³。しかし、この点に関して、日本の場合には、一貫して市場主義的地価対策が主流を占めてきたことに特徴が求められる。すなわち、宅地等の供給を促進することによって地価対策とするという考え方が支配的だったのである。これは、都市計画事業実施の観点からは、西欧諸国とは異なり、開発利益の土地所有者帰属を抑える形で公共用地を取得するという考え方が稀薄であることを意味する。それが、用地取得費の高騰を招き、都市施設整備事業の遅れという、先に指摘した問題にもつながる。しかし、本気で開発利益問題への対処と地価対策を行うと、今度は、前述のように地価上昇を前提に事業が組み立てられている民間主体の事業に悪影響を与えることになる。日本の都市計画事業法制は、この点でジレンマをかかえていた。

3 都市法のアクター

(1) アクターとしての行政：国から市町村へ

都市法のアクターという観点から見ると、日本都市法の出発点は国家主導型であった。日本都市法の出発点である東京市区改正すなわち東京における都市基盤整備が国家事業として展開された点に、その特徴が端的に現れている。もっとも、この点に関しては近時地方分権化の進展があり、市町村の役割が強調されるようになってきている。アクターに関して《国から市町村へ》という変容が見られるのである²⁴。

多少敷衍すると、旧都市計画法の下では、都市計画行政の責任は、各都

同様である。

²³ この法制の総体を「公的土地取得法制」と呼んで詳細な検討を加える特集『外国の公的土地取得法制』法時49巻12号（1977年）（執筆者は、渡辺洋三、稲本洋之助、原田純孝、広渡清吾、戒能通厚）、またその概要を伝える日本土地法学会編『土地所有権の比較法的研究』（土地問題双書〈9〉、1978年）などを参照。

²⁴ 安本典夫『都市法概説』（法律文化社、2008年）23頁以下参照。

市の計画決定から事業決定に至るまで、すべて国にあるものとされていた²⁵。まさに国家主導型の都市計画法体系である。しかし、東京を初めとする少数の大都市に適用が限定されていた当初の時代は別として、その適用範囲が拡大されてくると、すべて国の責任という考え方は現実性を失う。そこで、現実には、市町村が原案を作成し都道府県による調整を踏まえて国が決定するというルールができあがり、それに基づく運用がなされてきた²⁶。1968年の新都市計画法は、そのような現実を踏まえつつ、国の権限を都道府県と市町村の再配分することにした。重要部分は都道府県に、それ以外は市町村に、というのが基本的考え方であった。都道府県については国の機関委任事務、市町村については自治事務であることを前提としつつ知事の承認が要求された。このような体系は、1999年の地方分権改革以降大きく変化してくる。機関委任事務が廃止されて都市計画は基本的に自治事務となるとともに（ただし、国の一定のコントロールは残存する）、それまで都道府県の権限事項とされたものの多くが、市町村の権限に移されたのである。現在では、都市計画区域の決定、都市計画区域マスタープランの決定、区域区分（線引き）、市町村の区域を超える広域的・根幹的な都市計画を除いて都市計画決定の権限は市町村に委譲されており、都市計画決定件数の8割は市町村が行っていると報告されている²⁷。

(2) アクターとしての住民・市民

都市計画が経済活動の基盤整備に止まらず住民の生活環境の枠組みを確保するものであるならば、その当事者としての住民・市民が積極的に都市法のアクターとして都市計画の策定と運用にかかわるべきことは当然である。それはまた、都市計画の正統性を確保するためにも重要な要素である。しかし、日本都市法は、長らく、行政主体の都市基盤整備の法として位置づけられてきたこともあって、住民・市民を都市法において積極的に位置づけることはしてこなかった。この消極性もまた、日本都市法の特徴をなす。

²⁵ 大塩・前掲注6）125頁。

²⁶ 大塩・前掲注6）125頁。

²⁷ 第2回制度小委員会（2009年8月21日）「参考資料1」参照。

この点についても、一定の進展が見られる。初期には1980年頃から、さらに世紀が変わる頃からは地方分権化の動向と並行する形で、住民参加についても一定の法的措置が講じられるようになるのである。まず、地区計画については、制度創設の当初から、他の都市計画上の制度よりも住民参加が追求され、計画案作成段階から住民意見を反映すべきものとされていた（16条2項）（1980年改正）。また、1992年創設の市町村マスタープランについても、策定過程への住民参加の必要性が定められた（18条の2第2項）（1992年改正）。都市計画法の1999年改正においては、それまでは法律上の根拠を持たなかった市町村都市計画審議会が、法律上の制度として承認された（19条、77条の2）。そこでは、「当該市町村の住民」も委員として任命されうるものとされていることも注目される。2000年改正においては、条例に基づく地区計画等の案の申し出制度（16条3項）なども規定された。このような法律上の措置とは別に、この頃から住民主体のまちづくり運動が活発化してくることも重要な意味を持つ。その手段としては、地区計画が中心と言えるが、いわゆるまちづくり条例等、多様な手段が活用されている²⁸。

都市法のアクターとして住民を積極的に位置づける場合、住民と言っても一枚岩ではなく、そこには利益の多様性が認められ、鋭い利害対立もありうることに注意が必要である。たとえば、土地所有者とそうではない住民との利害は一致するとは限らず、また、開発事業者と良好な生活環境に関心を抱く住民とでは、鋭い利害対立が想定される²⁹。図式的に単純化してしまうと、住民参加の名の下に、コミュニティの利害と市場の論理とがせめぎ合う可能性があるのである。このような利害対立を前提として、どのような調整手続を構想するか、あるいはさらに、調整が不可能な場合に優先すべき利益をどのようにえり分けるかも、住民参加を追求する場合の重要な課題である。

²⁸ 具体的取組みについては、住民主体のまちづくり研究ネットワーク『住民主体の都市計画』（学芸出版社、2009年）が有益な情報を提供している。

²⁹ このような主体の多様性に着目した分析として、曾和俊文「まちづくりと行政の関与」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）23-28頁参照。

II 日本都市法の新展開

前述のように、現在、その帰趨は不透明であるとはいえ、都市計画法抜本改正への動きが始まっている。日本都市法は、大きな変動期を迎えようとしているのである。もっとも、そのような動向は、近時、初めて始まったというわけではない。大変動への胎動とも言える動きは、すでに1990年代の初め頃から見られた。1992年の都市計画大改正がその先駆的なものと言えようか。この動向は、世紀の変わり目前後から、より明確なものになっていく。1998年、2000年の「まちづくり3法」の制定（大規模小売店舗立地法、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律、改正都市計画法）、そして選択と集中、「コンパクトで賑わいあふれるまちづくり」を打ち出した2006年の「まちづくり3法」の改正（「新まちづくり3法」とも言われる）などである。さらに近時の改正論議のキーワードとなっているエコ・コンパクトシティ論もすでにこの頃には議論の対象になっている³⁰。

この背景には、改めて言うまでもなく、人口・経済の右肩上がりの終焉がある。これは、今後の国の政策すべてにかかわるものであるが、とりわけ都市法には大きなインパクトを及ぼす性格のものである。これまでの都市法は、この2つ、とりわけ人口の右肩上がりを前提としてきたからである³¹。

それでは、近時の改正動向の基本的特徴は何か。Iでまとめた日本都市

³⁰ 海道清信『コンパクトシティ——持続可能な社会の都市像を求めて』（学芸出版社、2001年）が先駆的文献である。その後の文献としては、鈴木浩『日本版コンパクトシティ——地域循環型都市の構築』（学陽出版、2007年）、海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』（学芸出版社、2007年）、布川恵『地方都市中心市街地の再生』（日本評論社、2011年）などがある。

³¹ もっとも、これが最も重要な要因と言ってもよいが、背景をこれだけに限定するとすれば、それはやや単純化の誹りを免れないであろう。改正へ向けての議論の初期の弾劾で、石井・前掲注2）227-238頁は、改正論の背景にある事情として、次の諸点を挙げている。①人口減少・高齢化、②地方財政の逼迫、③世界的な都市間競争の激化、④地球環境問題への対応、⑤市町村の行政区域の拡大、⑥国民ニーズの多様化、高度化。

法の特徴に対応させる形で、これを見ていくことにしたい。改正に向けての検討は、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都市計画制度小委員会（以下、単に「制度小委員会」という）でなされているが、そこでの配布資料がインターネット上で公開されているので³²、それを検討の主たる素材として利用する。

1 都市法の理念・目標の転換

この点では、全体を貫く理念として、「エコ・コンパクトシティ」が強調されている点が最も重要である。従来の都市法は、明示的であれ黙示的であれ、経済成長対応型の都市法であることを前提としていた。そのような都市法の理念の根本的な転換が図られ、従来とは異なる都市法が求められるのである。

ここでのエコ・コンパクトシティの具体的なイメージを表現するキーワードは、「集約的都市構造化」であり、その構築に向けた「選択と集中」である³³。ここでは、市街地のこれ以上の拡大を抑制することは、当然の前提である。さらに、郊外部については「スマートシュリンク」が語られる。単に拡大を抑制するだけでなく、縮退が政策課題として採り上げられることが示唆されるのである。その上で、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）を選択し、複数の集約拠点と都市内のその他の地域とを、公共交通を基本に有機的に連携させるということになる。集約拠点は、人口減少と財政難を前提とすれば、もはや総花的に設定することはできない。どうしても、選択という要素を入れる必要がある。その上での集中的拠点形成なのである。複数の拠点を繋ぐ手段として、公共交通が打ち出されていることも注目に値する。明示されているわけではないが、ここには、移動手段としての自動車に対する否定的評価が含まれていると言ってよいであろう。

このような新しい理念が設定されるとすれば、都市計画法上の諸制度も、抜本的転換を要請されることにならざるをえない。先に現行制度の特徴を

³² 注20)参照。

³³ ここでの記述については、第1回制度小委員会（2009年7月30日）「資料4：小委員会における検討事項（案）」参照。

まとめた計画論、事業論、アクター論に関して、その点を見ていこう、

2 都市法の手法の転換

(1) 計画論の変容

計画論を考える場合には、その前提として、計画が対処すべき問題をどのように捉えるかが重要である。制度小委員会における改正論議においては、その問題は、大きくは次の2つのレベルで把握されている。そして、それぞれに対応して、新たな計画論が打ち出される。

第1に、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の進展と自動車の普及などによって、開発圧力は、地価の低い郊外部においてもなお強いという認識がある³⁴。郊外部での開発圧力への対応は、まさに右肩上がりの経済と都市化に対応する従来の都市法の課題でもあったが、それが、全体としてエコ・コンパクトシティを目指すという新しい文脈のもとで新たな意義を持って登場するのである。この問題に対処するための基本的方向は、都市郊外部を含めた一体的土地利用コントロール制度の確保である。

そのための具体的方策として、検討の初発の段階では、現行の都市計画区域という単位をやめ、都道府県土を見渡し都市計画の適用区域を一括指定するなどの考え方も提示された。その上で、マスタープランとゾーニングの2段階の計画を構想し、規制内容も強化するというのである。さらに、建築・開発自由原則の見直し等も示唆された。これは、ヨーロッパ型都市計画像の導入ともいえ、まさに日本型都市法の抜本的組み替えを意味する改革構想であった。

しかし、その後の案は、そこまでラディカルなものではない。都市計画区域という考え方自体は残した上で、その内容を大きく改めるというのが制度小委員会において現時点で提示されている案である。これまで、都市計画区域には、「都市整備対象」と「都市的土地利用コントロールの対象」という2つの面があった。これを切り離して後者を拡張し、都市計画区域にとどまらない実効性のあるコントロール手法の拡大を図るのが、

³⁴ 石井・前掲注2)240頁がこの点の認識を鮮明に表明している。

その具体的内容である³⁵。現在の都市計画区域制度の問題点が、「都市整備対象」との位置づけの故に「都市的土地利用コントロールの対象」としては狭隘なものとならざるをえないという点にあることは、前述した。この問題点への切り込みが図られるわけである。

第2に、人口減少社会においては、既成市街地において、従来と逆方向での土地利用の変化が発生するだろうとの認識がある³⁶。より具体的には、「跡地」のランダムな発生、非建築的土地利用によるモザイク化、ダウンサイジング（減築）、放棄などである。従来の計画論は、このような問題に対応していない。そこでは、もっぱら開発・建築行為の規制、すなわち積極的行為をどのように規制・誘導するかが問題になっていた。これに対して、新たな問題状況においては、人口減少を前提として、「跡地化」（空地化）や「混在」（居住放棄地の混在）を前提とした計画論が求められるというわけである³⁷。そこでは、当然に非建築的土地利用の規制も問題となる。外部不経済はその根拠づけになりうるであろうが、それでどこまでカバーできるかなど、新たに議論すべき悩ましい問題は少なくない。跡地対策については、「空間のリサイクル」というアイディアも出されているが、これは、規制ではなく、望ましい土地利用がある場合には、その方向に安定的に誘導していくというソフトな土地利用誘導策である。新たな問題状況をよく反映したアイディアと言ってよいであろう。

なお、都市計画区域と同様に、「市街化区域」と「市街化調整区域」という都市計画上の2大カテゴリーは残すという方向であるが、とりわけ「市街化区域」の位置づけは、当然に変わってくる。市街化区域には、現時点で少なくない農地等の非都市的土地利用が含まれているが、それらについて新たな市街化を図ることは、もはや問題になりえないからである。

³⁵ 第7回制度小委員会（2010年10月8日）「資料2：建築的土地利用と非建築的土地利用のバランスの取れた一体的な土地利用のあり方」参照。

³⁶ 以下については、第5回制度小委員会（2010年7月22日）「資料2：建築的土地利用と非建築的土地利用のバランスの取れた一体的な土地利用のあり方」参照。

³⁷ 石井・前掲注2）243頁にある「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」という言葉は、ここでの問題の所在を端的に表現している。

そこで、市街化区域については、「一定の安定的な被建築的土地利用を抱き込んだ区域として再定義する」（制度小委員会中間まとめ）との方向が提示される³⁸。要するに、都市農地や「跡地」に由来する緑地を市街化区域として積極的に位置づけていこうということである。

（2）事業論の変容

エコ・コンパクトシティという新たな都市計画理念を踏まえた事業論は、ある意味で単純である。従来型の新規事業は抑制し、かえって長期にわたって着手していない事業の見直しをどのように進めるかが課題となるのである³⁹。もっとも、これらについては、制度自体の改正というよりも、運用に関わる面が多い。

前者について、制度小委員会は、これまでの事業法を、「絶対的なインフラの不足」を基点とした取組みで、新設（ストック形成）を重視した体系であったと総括した上で、現状の問題点を、「集約型都市構造化など、目指すべき将来像の変化を踏まえ都市計画全体として再構成していく」という観点からの見直しには至っていないのではないかと捉える。したがって、将来についての課題は、「拡大から縮退へのベクトル変化を踏まえた、都市外延部における市街化方針から保全方針への転換」を実現することになる。要するに、市街地外延部における新規事業の原則的抑制である。

後者の長期未着手事業の対策については、より一般的課題として、都市計画定期的見直し検討ルール（PDCAサイクル）の確立が課題とされている。現行法においても、各都市計画決定権者は、変更の必要が生じたときは、遅滞なく、当該都市計画を変更すべきものとされているから（21条1項）、これは、新たな事務を創設するものではない。このような整理をしつつ、しかし、都市計画決定権者にとっては見直しを行うインセンティブはないことから、定期的見直しルールを明確化すべきものとされるのである

³⁸ 第10回制度小委員会（2011年1月21日）「資料2：都市計画制度小委員会のこれまでの検討の整理（案）」参照。

³⁹ 第8回制度小委員会（2010年11月5日）「資料2：郊外部における新市街地開発型事業の抑制（選択と集中）及び長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立」参照。

る。

もっとも、見直した結果どのようにすべきかについては、都市計画決定権者の自主性が尊重される。義務づけられるのは、見直しの着手と検討結果の公表だけである。しかし、検討結果の公表によって検討の透明性が確保されることは、検討からの恣意性の排除に寄与するであろう。このようにして、一定のプロセスを義務づけることによって、都市計画決定権者の判断内容を拘束することなく、判断内容の合理性確保が期待されるのである。制度小委員会は、この点に関して、「都市計画全体の正統性は、こうした検討を体系的に経ていることにより手続的に補強・維持されるものと解すべきではないか」との問題提起を行っている。

3 アクターの変容・多元化

(1) 国と県・市町村

この点については、一般的な地方分権という、都市計画法制の外側での改革の進展に規定されて、都市計画法制の領域においても、地方分権化の一層の進展を図ることは、いわば所与の前提とされている。このようにして、都道府県と市町村との役割分担という二層構造は維持しつつも、市町村の権限の大幅な拡大が志向される。すなわち、「都市計画は原則として市町村が決定し、市町村の区域を超える広域的・根幹的都市計画に限って都道府県が決定する」というのが現行の考え方であるが、制度小委員会においては、これをさらに厳格化して、「広域的かつ根幹的」な都市計画に厳密に限定して都道府県の権限を認め、単に広域的というだけのものは市町村決定として、広域調整を都道府県との同意を要する協議にゆずるという考え方が提示されている⁴⁰。このように、制度小委員会の改正構想によれば、市町村への分権化はたしかに推進される。

もっとも、改正作業に当たっている国土交通省の事務局においては、分権化の徹底について多少慎重なスタンスの意見も見られるようである。そのような微妙なニュアンスの違いをもたらすのは、1つには、市町村の執行体制への不安であり、もう1つには、市町村を超えた広域調整の必要性

⁴⁰ 第2回制度小委員会（2009年8月21日）「資料2：都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保」参照。

あるいは国家的観点での事業の必要性である⁴¹。ただし、制度小委員会への配付資料で見る限り、制度小委員会の論議においてはそのような意見が前面に出ているわけではない。

(2) 住民参加の強化

この領域は、たしかにこの間一定の進展はあったが、全体としては立ち後れている問題領域であった。制度小委員会の改正構想は、この点において、かなり根本的な強化を志向しているように見える。

制度小委員会は、都市計画の「制度運営」に関して、都市生活者・利用者側の視点も重視した「官民連携」の考え方を打ち出す⁴²。具体的には、①集積のコアに関して、利用者側の視点も重視する（公共交通の結節点の配置調整に関して利用者の視点を入れるなど）、②官民中間領域の充実を図る（地区施設関連制度の充実を図って、新たなエリア・マネジメント体制構築を支援するなど）、③情報・手続面からの参加・合意形成の制度基盤を警醒する（都市計画基礎調査の結果や都市計画決定等の理由公表の充実など）などが提起されている。また、都市計画決定に関する争訟手続きについても、体系的考え方の整理検討の必要性が指摘されている。これも、都市法の領域における市民参加に寄与するであろう。

これらのうち、②についてはさらに、地区計画を主として想定しつつ、行政から積極的に「地域に課題を投げかけ、合意形成を促し、結果を都市計画に採り入れていく方式を重視する」ものとされる。また、協定制度について、平時は見守るだけで介入しないが、「トラブルが発生した際は中立の裁定者・第三者として関与する」という方向が示唆される。このように、地区計画や建築協定を初めとする協定制度という住民主体のまちづくりを可能にする制度の運用に関して、住民と行政との新たな関係を構築する方向が示唆されていることが注目される。行政が新たな都市像を積極的に提示することが難しくなっている状況を踏まえつつ、行政は、民間の力

⁴¹ 石井・前掲注2）252-253頁参照。後者の例としては、空港、港湾、金融拠点開発が挙げられている。

⁴² 第11回制度小委員会（2011年2月17日）「資料2：都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について（報告）（案）」17-19頁参照。

を引き出す役割に自己を限定しようとするのである。

もっとも、行政の意図がそのような消極的なものだけであるわけではない。地区計画についての地域への問題提起に関して、より具体的には次のような方向が提示されている。すなわち、「国策として整備改善を進めるべき市街地を対象として、地権者組織等による地区計画等の提案素案の作成を支援」する、そして、「これにより、市町村による地区計画等の都市計画決定を促し、地権者等による自発的な市街地の整備化以前を図ることを目的とする」⁴³とされるのである。ここでの行政は、単に民間の力を援助するというよりも、それを利用して自らの政策を実現する積極的な主体として現れている。

ここで指摘されている「国策として整備改善を進めるべき市街地」がどのようなものかを見ると、密集市街地、中心市街地活性化法による認定基本計画区域、都市再生特別措置法による都市再生緊急整備地域、歴史的風致の維持向上計画の重点区域、都市再開発法第2条の3第1項第2号及び第2項地区、密集市街地整備法による防災再開発促進地区などである。その性格は雑多であり、都市住民の生活における安全性確保や生活の枠組み確保に資するものや、大都市の国際競争力強化に資するもの、さらには民間主体の事業促進に資するものなどが混在している。先に、住民参加と言っても住民は一枚岩ではなく多様な利益が緊張関係にあることを指摘したが、ここでは、そのような事態を反映しつつ、「国策」として住民のイニシアティブを引き出すとされる事業にも、多様な性格の異なるものが想定されていることに注意を要する。

Ⅲ 都市法の新たなパラダイムへ

以上、項目毎に、現在問題となっている改正の方向を紹介してきたが、最後に、それらを横断的に眺めて、そこに見出される考え方、パラダイムの転換について整理してみることにしたい。

⁴³ 第11回制度小委員会（2011年2月17日）「資料2－参考2：都市計画制度小委員会のこれまでの検討事項（要旨）参考資料」43頁参照。

1 政策理念の転換とその実現

「エコ・コンパクトシティ」や「集約型都市構造化」という新しい政策理念をセットした場合、これをどのように現実の政策に落とししていくかという問題が浮上する。地方分権化の流れの下で、都市計画権限も大幅に市町村に委譲していく方向が志向されているわけであるが、重要なのは、そのような流れを前提として、市町村が策定する都市計画が新しい政策理念を踏まえていることである。しかし、どのようにしてそれを確保するのか、これが問題である。

これを地方公共団体が策定する都市計画の狭い意味での「要件」とすることは、おそらく問題になりえない。「要件」としても明確性に欠けその実効性が期待できないし、そのような方向は地方分権の理念に反するからである。ここでは、よりソフトな形で誘導が課題となるであろう。

制度小委員会の「中間まとめ」は、この誘導のあり方を「スタンダード」という言葉で表現している⁴⁴。すなわち、「中間まとめ」の表現によれば、『集約型都市構造化』がスタンダードであるといい得る状態にするというのが当面の課題である。その趣旨を正確に捉えることは難しいが、法的判断における立法と司法との役割分担との関係でしばしば語られる「ルールとスタンダード」とは、「スタンダード」の意味内容が異なるように思われる。「中間まとめ」におけるスタンダードは、これも「中間まとめ」の表現を借りると、そのような状態を目指して、「具体的計画論・手法論について、客観的指針や行為規範を明確にしていく」というものである。換言すれば、『『する場合の留意点』にとどまらない、法令上の義務ではないが、専門的見地からは『されてしかるべきこと』』である。この表現でも必ずしも明確とは言いがたいが、他の説明なども合わせて考えると、現にある状態の評価基準として用いられる「物差し」とでも言うとその趣旨をつかめるのではないと思われる。このスタンダードに照らして、ある〇〇市の現在の都市計画あるいは市町村マスタープランは望ましいものである、あるいはこのような点で問題がある、などの評価を行う。そのような参照基準として用いられることを想定していると考えられるわけである。あるいは、具体的にそれらの内容を議論するさいの議論の準拠点として用い

⁴⁴ 第11回制度小委員会（2011年2月17日）前掲注42）7頁参照。

られると考えてもよい。

このような理解が正しいとすると、これは、フランスの法理論家 Cathrine Thibierge によって提唱され、この間フランスで影響力が増している **force normative**（規準としての力）という概念でうまく説明しうる事態のように思われる⁴⁵。要するに、規準あるいは物差しとしての力を「エコ・コンパクトシティ」あるいは「集約型都市構造化」という言葉に与えようということである。これは、法規範としての効力を持つわけではないが、それでも人々が行為する際の行動の規準としての力を持つ。ソフト・ローと言ってもよいが、それよりも広い概念である。伝統的な「規範」概念だけでは把握できない現代法現象の一端がここに現れていると言ってよい。

2 規制とともに誘導重視の都市計画へ

(1) 規制の不適合性と誘導

現在構想されている新しい課題には、規制になじまないものが少なくない。たとえば、既成市街地の跡地対策が今後重要な課題となることが想定されているが、跡地にするな、従前の利用を継続せよ、と強制することはできない。生じた跡地について一定の新しい利用を強制することもできない。また、都市の縮退が問題となる中で、中山間地の条件が悪い地区の居住を他の地区に移転することも問題となりうるが、これを強制するのは不当であろう。前者については、規制する場合の根拠としてしばしば用いられる外部不経済が適合しない場合が多い。外部不経済の論理が適合する場合もありうるが⁴⁶、それですべてカバーできるわけではない。後者の中山間地の場合については、外部不経済を語ることが不可能ではないであろうが、それで移転を強制するのは、極端に言えば人権問題にもかかわる。そのような点を考慮すれば、ここで一定の方向での土地利用を実現しようとする場合には、その手法としては、誘導しかないことになろう。

⁴⁵ Catherine THIBIERGE et alii, *La force normative, Naissance d'un concept*, L.G.D.J., 2009. なお、この理論については、吉田克己「現代法の総体的把握と国際的理論交流」法の科学42号（2011年）6-7頁で簡単な紹介を行っている。

⁴⁶ すべてとは言えないまでも、たとえば資材置き場や放棄地において、外部不経済の観点からの介入が可能な場合はあるであろう。

問題は、この誘導をどのように行うのかである。誘導の手法としてすぐに思いつき、かつ、最も有効なのは、一定の利益を供与することである。しかし、これを金銭でやろうとすると、現在の財政問題に直接にぶつかる。他に思いつく手法としては、容積率の割増しなどがある。これは、財政問題に直接には響かない。現に、フランスでは、省エネ住宅建設奨励のために、容積率割増しが活用されることが、ペリネ＝マルケ報告によって紹介されていた。これはありうる方策であるが、すべてに有効というわけではない。跡地についてこのボーナスを提供しても、それが誘導措置になるとはあまり考えられない。

結局、問題に応じて多様な方策を組み合わせていくということなのだろうが、具体的にどのようにすればよいのかについては、まだ十分な解は見つかっていないようである。

(2) 規制の必要性

なお、一定の課題については誘導が親しむということは、やはり規制が重要な意義を持つ問題領域も存在するということを含意する。たとえば市街化調整区域における開発規制を挙げることができる。線引きを廃止した都市計画区域においては、それまでの区域外での乱開発が、市街化調整区域に移ってくるという現象が見られる。制度小委員会改正構想が提示するように、都市計画区域を拡大して土地利用規制を一般化した上で、現在の市街化調整区域を残すことは、この観点からは重要な意味を持つ。一定の集約拠点の選択とそこへの都市機能の集中という課題も、他方での規制と組み合わせることによって実効性を確保されるということになろう。また、近時新たな課題として浮上している低炭素化社会の実現についても、建築物の省エネルギー機能向上、断熱性向上がそのための重要な手段となるが、その実効的な実現のためには、誘導とともに規制を組み合わせることが必要であろう。

3 都市計画の時間管理、試行錯誤的都市計画へ

今後の都市計画は、二重の意味で試行錯誤的なものであり、状況の変化に応じて内容を修正していくべきものと位置づけられる。

第1に、既存の成長対応型の都市計画について言えば、これが現状に合

わなくなっていることは明らかである。とりわけ道路等の都市計画事業について、長期未着手事業の見直し問題が浮上してきている。これは、この間の改正作業の重要な柱の1つをなす。これについては、少なくとも見直しに着手するという点については、ある程度の強制的契機が必要であろう。関係市町村等には、事業を見直すインセンティブがあまりないからである。あるとすれば、強い私権制限を受けている土地所有者から訴訟を提起される危険くらいであろうか。

第2に、新しく策定する都市計画については、差しあたり内容について正当性が認められたとしても、時間の経過に耐えて正当性が維持されるかは分からない。都市計画は、この意味で、実験的な性格を持たざるをえないのである。見直しが必要であるが、ここでも、見直しのインセンティブが必ずしも働かないことを踏まえれば、ある程度の強制的契機が必要になるだろう。

この点に関しては、制度小委員会の改正構想においては、定期的見直しという方向が提示されている。そのような方向が妥当であろうが、本当にきちんと見直すためには、それなりの制度的裏打ちが必要である。これらの検討は、今後の課題として残されている。

4 アクター間の調整

今後の都市計画は、地方分権の考え方に基づいて、基本的には市町村によって担われる。行政側のアクターの中心は市町村になるのである。ところで、このような考え方と、エコ・コンパクトシティや集約型都市構造化さらには持続的発展という実体的理念を尊重するという課題との間には、ある種の緊張関係があることを否定し得ない。市町村のすべてがこの新しい政策理念を尊重するとは限らないからである。

制度小委員会の「中間まとめ」で強調されている「広域」調整の強化は、この点を意識したものと考えられる。そこで重要視されているのは、「都市計画区域マスタープラン」（区域マス）である。都道府県作成のこのマスタープランを上位計画として機能させるのではない。そこでは、「ビジョン性、上位計画性よりも、集約型都市構造化、低炭素化などの構造的問

題についての関係主体間調整機能をより重視する」ものとされているのである⁴⁷。区域マスは、このように、下位計画に対して拘束力を持つというのではなく、議論・調整の1つの準拠点としての機能を期待されている。ここでも、先に援用した **force normative**（規準としての力）概念が、分析概念として有効であろう。

他方で、区域マスは、都市的土地利用のコントロールを可能にする制度としても位置づけられている。ここでは、土地利用のあり方に関する方向性の提示は、単なる「関係主体間調整機能」を果たすのではない。それは、上位計画として機能して、より直接的に下位計画をコントロールすることになる。広域調整の観点からそれはどうしても必要になるとも言えるが、その範囲如何によっては、地方分権化の理念とは衝突することにもなる。

土地利用のあり方に関する都道府県のハードな規制機能を地方分権化との関係でどのように評価するかは、難しい問題である。一方で、地方分権化というプロセス的価値は、エコ・コンパクトシティなどの実体的価値によって相対化される必要がある。しかし、このプロセス的価値は、それ自体として尊重されるべきものであり、土地利用のあり方一般の次元で地方分権化の理念を軽視するのは、やはり問題がある。問題は、地方分権化というプロセス的価値を相対化しうる実体的価値をどこまで認めるかである。これも、新しい問題状況下で提示されている重要な問題であるが、その十分な解は、いまだ見つかっていないと言ってよい。

⁴⁷ 第11回制度小委員会（2011年2月17日）前掲注42）8頁参照。