HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	縮小都市と法
Author(s)	角松, 生史
Citation	新世代法政策学研究, 16, 243-263
Issue Date	2012-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49609
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP016_014.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

縮小都市と法

角　松　生　史

神戸大学大学院法学研究科の角松と申します。本日は報告の機会を与えていただきましてありがとうございます[1]。報告は日本語でさせていただきますが、国際シンポということで、日本語と英語混在のハンドアウトと英語のPPTスライドを一応用意いたしました。また、日本語のみですが、「資料」と書いてある別のハンドアウトもお配りしております。

Ⅰ　都市計画の役割の変容：都市化社会→都市型社会→縮小都市

今日の報告は、大きく２部に分かれます。まず、都市化社会から都市型社会、そして縮小都市の時代を迎えて、都市計画の課題がどのように変わっていくかということが第１部です。そして、そのような都市計画の課題の変容の中で、都市「法」の役割がどのようなものになりうるのか、どのような新たなものが期待されているのかということが、第２部になります。特に第１部については、国際シンポの性質上、この場にいらっしゃる日本の研究者の方々には周知のことも多く述べることになるでしょうが、あらかじめご了承下さい。

[1] 本稿は、2011年９月24日のシンポジウムの報告に基づくものであるが、口頭報告の体裁を残しつつ、内容的には大幅に加筆修正を行っている。

(a) 1968年法：「都市化社会」の都市計画

（市街地の一方向的・拡大的発展を前提とした都市計画）　ご案内のように、現行の都市計画法は1968年に成立したものです。68年法における都市計画は、基本的に市街地の一方向的、拡大的発展傾向を前提として、それをコントロールするための計画と考えられていました。その主たる特徴を４点に分けて申し上げたいと思います。

（スプロール防止目的）　第１の特徴は、68年法の主眼が、市街地スプロール問題への対処に置かれていたことです。資料１の宅地審議会第６次答申[2]の抜粋をご参照いただければと思いますが、高度経済成長と産業構造の高度化に伴う人口の都市への集中＝都市化現象が、「市街地外周部において無秩序な市街化の弊害を生じ、既成市街地内部においては都市環境の悪化、都市公害の深刻化等の問題を生じている」として、特に都市の周辺部における単発的開発によるスプロール現象による混乱・弊害を指摘し、それに対処するためには「各種の目的からする需要が限られた土地の上に競合する都市地域においては、土地の利用は、土地所有者の恣意にまかせず、公共の利益のため一定の制限のもとにおかれるのが合理的であるとの基本理念のもとに、合理的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが必要である」としています。その要請に答える土地利用計画は、「単なるマスタープランであってはならず、現実の都市地域における都市空間の整備を図るための法的規制力をもった計画でなければならない」というのです。

（将来の発展へのリザーブ－フリースペースの確保）　第２に、その結果としてできあがった都市計画の基本的仕組み、そしてそれに基づき定められた具体の都市計画においては、都市計画法のいわば「縄張り」としての都市計画区域、そしてその中における「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」[3]と

[2] 1967年３月24日

[3] 都市計画法第７条第２項

しての市街化区域の双方ともが、かなり広めに指定されていたと言えるでしょう。

それらが広く指定されていたのは、将来の更なる都市化を見越して、そのための余地、フリースペースをできるだけ残しておこうという発想からだったと考えられます。ご案内のように、1968年法の基本的なコンセプトはこのスライド[4]のようなものでした。現行法についてのスライドなので、2000年にできた準都市計画区域制度も含まれた図になっていますが、基本的に、都市計画区域の指定によってまず都市計画法の対象を限定します。スライドの青ラインの内側が、都市計画法が対象とするエリアであって、その外には同法の規制が及ばないのが原則とされるわけです[5]。その不都合によって先ほど触れた準都市計画区域制度をつくらざるを得なくなるわけですが、それはひとまず置いておきましょう。

そして都市計画法の対象の中で、市街化区域と市街化調整区域の線引きをする。これがスライドの赤ラインです。そして優先的に市街化すべきエリアを市街化区域として、ここに設備基盤投資を集中する。他方で、（当面）市街化を抑制すべき地域としての市街化調整区域[6]には、比較的厳しい規制をかけるというのが、1968年法の基本的なコンセプトだったわけです。

しかし、市街化区域は「おおむね十年以内」に市街化を図るべき区域とされていたわけですが、現在多くの地域でそれがかなり現実から遠いものになっているのはご案内のところです。それは先ほど申し上げたフリースペースの確保、都市計画の「縄張り」をとりあえず確保するという発想に由来すると言ってもよいのではないかと思います。

[4] 参照、http://www.pref.kyoto.jp/toshi/keikaku.html, http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/03_mati/03/index.htm

[5]「都市計画法では、適切な土地利用と空間利用を実現するため、都市としての利用規制をかける必要のあるところとそうでないところを明確に区分しているが、規制をかける必要のある地域を『都市計画区域』と呼び、基本的に都市計画区域以外のところでは、都市的土地利用等については規制がかからない仕組みとなっている」生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）22頁

[6] 都市計画法第７条第３項

（未実現都市計画道路）　全国で未実現都市計画道路が問題になっているのも周知のところです。今日、全ての県でその見直し作業が行われています。スライドでは島根県の例を示しています[7]。同県では都市計画決定で指定された都市計画街路のうち、建設が始まったものは61％にとどまり、その39％はまだ未着手だという状況にあります。そして、その39％の未着手のうちの65％が、都市計画決定後30年以上が経過していながら、いまだ建設が始まっていないという状況にあるわけです。

（客観的・数値的規制と鳥瞰的な緩いコントロール）　68年法の第３の特徴として、客観的・数値的規制に偏したゾーニング規制をあげることができます。68年法の制定時には８種類、1992年改正以降は12種類の用途地域がありますが、それら用途地域における規制は、基本的に客観的な数値的な基準に基づくものです。用途規制に加えて、建築密度については建ぺい率、容積率、そして斜線制限という数値が主たる規制手段となっていて、これらの数値は原則として用途地域に連動することが予定されています。

その運用に際して、個別の建築官庁の裁量はほとんど認められていません。個別状況に対応した建築規制が行われないということは、鳥瞰的な緩いコントロールをするのが用途地域の仕組みだったということに由来すると言えるのではないかと思います。規制の「緩さ」は建築密度のみならず用途規制の側面でも示されています。準工業地域を典型として、多くの用途地域では住工混在が広範に認められているわけです。

このような状況について、ドイツの地理学者ウタ・ホーンは、次のように指摘します。

> 「日本における土地利用ゾーニングは、ヨーロッパにおいてそうであったように機能分離という理念像（Leitbild）の貫徹のための手法であったことは一度もない。ヨーロッパにおける神話はアテネ憲章の誤った解釈に由来する。確かにヨーロッパでも1970年代以来、理論的議論としては、機能混合への理念像の転換が完了しているが、都市計画の現実においては、機能の分離が持続している。これに対して日本の状況は全く異なる。用途混在に対する介入がなされるのは、保健衛生的・環境的・経済的不利益のために介入が必須と認められる場合だけなのである」[8]

日本の住工混在状況は、いわば「ポストモダンの先取り」だったのではないかと彼女は見ているわけです。

（大規模商業施設と中心市街地の空洞化）　さて最後に、このような1968年法の仕組みが、郊外地における大規模商業施設、いわゆるロード・サイド・ショップによる中心市街地の空洞化を帰結したことを、第４の特徴としてあげることができるでしょう。これはある程度世界的に普遍的な現象だとも考えられますが、日本でもかなり深刻な状況に立ち至ったことは周知のところです。

1968年法が当初住宅地のスプロールを専ら念頭に置いていたのに対して、モータリゼーションの結果としての商業地のスプロールという、それまで想定していなかった現象が生じたことがその原因だったと考えられます。特に、いわゆる「都市計画白地地域」（非線引き都市計画区域）の問題[9]とさきほど申し上げたゾーニングの緩さが、郊外に容易大規模商業施設が乱立する状況を生み出して、それは結果として中心市街地の衰退を招くこととなったわけです。

(b)「都市型社会」を経て「縮小都市」へ

(1) 1998年・2000年都市計画法改正

（「都市型社会」への移行）　このような状況に対応するために、1990年代末から建設省（後に国土交通省）は、都市計画法の見直し作業に取り組みます。1997年と2000年の都市計画中央審議会の答申を受けて、それぞれ

[7] 島根県Webサイト「島根県の幹線街路の現況」http://www.pref.shimane.lg.jp/infra/toshi/keikaku/shimane/minaoshi.html

[8] Uta Hohn, Stadtplanung in Japan. Geschichte - Recht - Praxis – Theorie, Dortmund 2000, S.140

[9] 参照、生田・前注(5)27-28頁、48頁

1998年、2000年に都市計画法が改正されます。その際前提とされたのは、すでに日本においては都市が拡大する「都市化社会」は一段落し、成熟した「都市型社会」の段階に立ち至っている[10]という認識です。

（鳥瞰的規制の限界）　「都市型社会」において政策的重点が既成市街地の再構築に移ったことから、いわゆるアメニティ、都市の個性づくり、地域の活性化などの「目標の不確かなテーマ」の比重が高まることが当時の論者によって指摘されています[11]。そうなると、普遍的・数値的基準の適用による鳥瞰的制御の限界が明らかになり、状況化・文脈化した制御が求められることになるわけです[12]。

（市町村権限の強化）　1998年都市計画法改正における特別用途地区の自由化、2000年改正における・特定用途制限地域制度の創設[13]によって、市町村がよりきめ細かい建築規制を行うためのメニューが用意され、また、非線引き都市計画区域に関して市町村が一定程度規制を行うことが可能

[10]「人口、産業が都市へ集中し、都市が拡大する『都市化社会』から、都市化が落ち着いて産業、文化等の活動が都市を共有の場として展開する成熟した『都市型社会』への移行」都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」（1997年６月９日）「いわば、我が国は、急速な都市化の時代を経て、安定・成熟した都市型社会の時代を迎えており、今こそ都道府県や市町村が、地域住民と一体になって、地域特性に応じた個性豊かな都市の整備と次世代に残すべき貴重な環境の保全に、本格的に取り組む環境が整ってきているものと言える」「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第二次答申（2000年２月８日）

[11]「都市の魅力と個性づくりや地域の活性化などの…価値創出的なテーマについては、情報の集中によって公共団体が先験的に計画の目標とその実現方法を定めることがより難である。地域住民や関係する企業との計画協議によって計画を発意、評価して合意形成を図り、協同してその実現に向けて分担するという進め方が重要になる」水口俊典『土地利用計画とまちづくり―規制・誘導から計画協議へ』（学芸出版社、1997年）24頁。

[12] 角松「『公私協働』の位相と行政法理論への示唆」公法研究65号206頁

[13] 参照、生田・前注(5)67-71頁、都市計画法制研究会『よくわかる都市計画法』（ぎょうせい、2010年）51-53頁。なお、2000年改正では同時に準都市計画区域制度も設けられている。

になりました。また、「都市型社会」への移行に伴い、「ミクロの空間単位においてあるべき具体的市街地像をイメージしながらまちづくりに取り組む」ことの必要性と自治体の役割の重要性の高まりを関連づけて捉えることができるのではないかとかつて拙稿で論じたことがあります[14]。

(2) 2006年都市計画法改正

（集約的都市構造の実現）　以上が1990年代末から2000年にかけての改正です。2006年に再度、都市計画法が改正されることになりますが、その際のスローガンが、「集約的都市構造の実現」です。中心市街地の活性化という問題意識が明確に念頭に置かれています。全国に広がる「シャッター街」現象を踏まえた上で、中心市街地を活性化するために一定規模以上の大型施設に関しては制限するという方針が採られたわけです

2006年の社会資本整備審議会答申は次のように述べます。

> 「地域にとってどのような都市構造が望ましいか、ということについては、地域の選択であって、一律に提示すべきことではない。しかし、….わが国全体として、人口減少・超高齢社会に突入すること等を踏まえると、少なくとも、下記のような視点で考えることが特に重要である。超高齢社会にあって、都市機能へのアクセシビリティを確保する上で、公共交通ネットワークの維持は重要な課題である。そうした観点からは、公共交通が成り立つような都市構造を維持、誘導していくことが必要であって、具体的には、都市圏レベルの比較的広い圏域でみて、都市圏内に一つ又は複数の核（機能集積地）があるという構造が望ましいということになる。そのような都市構造では、核となる機能集積地における既存ストックを有効活用し、集積のメリットを享受することで、都市経営コストも抑えることが可能である。」[15]

[14] 角松「自治立法による土地利用規制の再検討-メニュー主義と『認知的・試行的先導性』（原田純孝『日本の都市法Ⅱ』（東大出版会、2001年）321-350頁（330頁）

[15] 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」（2006年２月１日）

（市町村間の利害対立）　それを受けた都市計画法改正では、都道府県の広域調整機能の充実が図られるとともに、準都市計画区域の設定権限が市町村から都道府県に変更されるなど、今までの市町村への権限委譲の流れからすれば「路線転換」ともみなしうる方向性がとられました。その背景には、前に述べた2006年答申にも示された次のような認識があるでしょう。

> 「ゾーニングについては、用途地域内においては特別用途地区により、非線引き白地地域及び準都市計画区域の白地地域においては特定用途制限地域により、市町村が必要と判断した場合には大規模商業施設を含む施設の立地を地域の実情に即して規制することが可能となっている。しかしながら、市町村によっては大規模商業施設の立地がもたらす税収増や雇用を期待してむしろ誘致を行う場合も少なくなく、立地の場所や是非をめぐって市町村間の利害が競合することから、これらの制度はこれまで実際にはあまり活用されてこなかった。」[16]

そのような発想が取られた１つの理由は、先ほどの90年代末から2000年の改正で、市町村に与えられた大規模商業施設に対する規制権限が現実には機能しなかったことでした。豊田市の例が有名です。同市は1999年３月に特別用途地区を導入し、延べ面積3000㎡以上の店舗を禁止したわけですが、その後周辺の市町で大規模店舗が次々に建設されることになります。それにより、その結果、豊田市のマーケットシェアは、27.9％から26.2％に低下します[17]。一市町村だけで大型施設を規制しようとしても、ほかの市町が続かない限り目的を達することはできず、「ひとり損」に陥ってしまうだけだということでしょう[18]。典型的な囚人のジレンマ状況が見いだされます。

(3) 都市計画法抜本改正へ向けて

2008年から国土交通省で、都市計画法の抜本改正に向けての議論が始まっています。皆さんご案内の通り、貴学の吉田克己先生・亘理格先生も議論に加わっておられます。中間的とりまとめとして出された2009年６月の「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」報告（以下「小委員会報告」）では(1)都市政策の課題が物理的基盤整備（「舞台」の拡張整備）から様々な取り組みのコーディネートなど（都市の「演出」）へ移ってきていること、「エコ・コンパクトシティ」、「賢い撤退」（スマート・シュリンク）などといった理念が提示されています。そしてその前提として、「選択と集中」の必要性が強調されているところです[19]。

(c) 論点

以上のような都市計画・都市政策の課題の変容を踏まえ、私としては、以下のような論点に興味を持っております。

（「選択と集中」を誰がどのように決めるのか）　まず、以前のGCOE研究会報告でも述べましたが、都市の縮退と公共投資の集中が求められている中で必要とされる「選択と集中」は、決定者と決定手続の問題を当然提起します。どの地域を「住み続けられるまち」として残しうるのか。それを誰が決めるのかー地域住民、市町村、そして都道府県や国による広域調整ーという問題です[20]。

---

[16] 社会資本整備審議会答申・前注(15)

[17] 明石達生「都市計画法等改正の本当の意味」矢作弘／瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』（学芸出版社、2006年）36頁。

[18]「ここから得られる教訓は、市町村に決定権限のある都市計画は、互いに利害が競合することだと、役割を果たし得ないということである。…(略)…基礎自治体の事務処理能力の有無を根拠にした権限委譲は、定型的な裁量性の少ない判断事務や、影響が小さい範囲にとどまるものならば、問題を生じない。しかし、市町村の行政区域を越えて影響をもたらすような、広域スケールの計画的判断が市の権限になっていたのでは、線引きのような圏域レベルの都市計画は、きっと意味を失ってしまうだろう。ここから得られる教訓は、空間的スケールを無視して、事務能力があるからという理由だけで市町村に権限委譲をしてはならない事柄が、確かに存在したということである」（明石・前注(17)36-37頁）

[19] 2009年６月26日。同報告については、以前のGCOE研究会報告でも若干検討した。角松「都市計画の構造転換と市民参加」新世代法政策学研究15号14頁以下

[20] 参照、角松・前注(19)25頁

（「集約的都市構造」とタワーマンション）　さきほどご紹介した「小委員会報告」は、「地域の特性を踏まえた選択に応じて一定程度集まって住み、そこに必要な都市機能と公共サービスを集中させ、良好な住環境や交流空間を効率的に実現する『集約型都市構造』を持つコンパクトシティ」[21]の必要性を強調しています。そうだとすれば、都心の高密度型居住の典型としてのタワーマンションをどのように評価したらよいのでしょうか。都心への回帰を実現するという点ではさしあたり評価しうる側面がある一方で、さまざまな論点と課題を抱えているといえるでしょう。例えば（ⅰ）数十年後の大規模修理に向けての合意形成をどのように考えたらよいのか、（ⅱ）スライドでは超高層マンションと下町情緒が共存する東京都月島の風景をお示ししていますが、これを景観破壊と見るかそれなりに興味深い景観が形成されていると見るか、また、旧住民と新住民の関係をどう考えるべきか[22]（ⅲ）ゲーテッド・コミュニティの分譲マンション版ともみられうることをどう評価するか[23]といった点です。

[21]　「小委員会報告」14頁

[22]　批判的な見方を示すものとして、橋本健二『階級都市』（ちくま新書、2011年）22頁以下

[23]　ゲーテッド・コミュニティを批判するものとして、齋藤純一『公共性』（岩波書店、2000）81-82頁、五十嵐太郎『過防備都市』（中央公論社、2004年）。平山洋介は、「孤立・自足した『飛び地』を形成し、東京の空間分裂を象徴する」存在としてタワーマンションを捉えた上で、次のように指摘する。「タワーマンションという「飛び地」の私有領域は孤立・自足し、都市という公共空間から自らを切り離す。しかし、超高層の建築形式は都市空間に寄生してはじめて成立する……タワーマンションの『飛び地』は都市空間の文脈とは無関係に自身を囲い込み、しかし公共の空間に依存する。そこに生じるのは、建築が都市を支え、都市が建築を支えるという関係ではなく、あるいは私有領域と公共空間が支え合う関係ではなく、一方的な寄生の関係である」（『東京の果てに』（NTT出版、2006年）99-100頁）。他方、竹井隆人は、これらゲーテッド・コミュニティ批判に対抗して、ゲートの表象性／記号性を指摘した上で、そこにおける「政治」の必要を指摘する（『社会をつくる自由－反コミュニティのデモクラシー』ちくま新書、2009年）46-47頁）。その上で論者は、「『社会をつくる自由』を醸成する舞台」（前掲書106頁）としての『集合住宅デモクラシー』（竹井『集合住宅デモクラシー－新たなコミュニティ・ガバナンスのかたち』（世界思想社、2005年）の可能性にむしろ期待する。

（スマート・シュリンクを達成するための事業手法）　３つ目の課題としては、「スマート・シュリンク」のための具体的なプロジェクト手法の開発があげられるでしょう。人口増加と地価の上昇を基本的な前提としていたと考えられる土地区画整理事業や市街地再開発事業の手法を今後も利用していくことができるか、利用できるとすればどのような修正が必要かという点です。例えば国土交通省の「今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会」が2008年６月に出した報告書では、今後の市街地整備のための事業手法の一つとして、「集約拠点整備とスマートシュリンクとのツイン戦略」という作業試案を検討しています。既成市街地の集約拠点と、郊外部の双方を対象に「飛び地」的に区画整理手法を適用することによって、集約拠点への移転と郊外部の土地利用転換を同時に実現することができないか、という発想です[24]（「**図**」参照）。新たな課題に対応する形で従来の事業手法を大胆に組み替える試みとそのための立法的整備・法理論的可能性に関する議論が求められていることになるでしょう。

【図】

[24]　今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会「今後の市街地整備の目指すべき方向－　市街地整備手法・制度の充実に向けて－」（2008年６月、http://www.mlit.go.jp/report/press/city08_hh_000001.html）
（中井検裕氏（東京工業大学）、内海麻利氏（駒澤大学）からの教示による）

（私たちはどのような「まち」を望むのか）　最後に、あるいはこれこそが一番先に来なければならない論点なのかもしれませんが、そもそも我々はこれからどのような「まち」のあり方を求めていくべきが、よりいっそう問われてくるように思います。

（用途純化の限界）　私自身の関心としては、さきほどご紹介したウタ・ホーンの指摘にもありますが、ゾーニングによる用途純化の限界を踏まえ、多様な用途が秩序づけられた上で混在・共存する可能性に関心を持っています。尼崎市の例を見てみましょう。工業都市として発展してきた同市は、工業地域・準工業地域における住工混在問題に早くから取り組み、一定の地域[25]においては、住環境整備条例に基づき、住宅建築に際して緩衝緑地帯の確保を行政指導により求めてきました[26]。このことは、居住者にとっての住環境の確保に加えて、あるいはそれ以上に工業の操業環境を維持するための住宅立地抑制という機能を果たしてきました。また「将来、第1種住居地域など住居系用途地域の指定を目指す地区」として「住居系志向地域」を指定し、同じく行政指導による高さ規制を行ってきました。

しかし、既存工場の操業環境の保全に加え、新規産業の今後の立地可能性を確保する観点から、2010年に従来の「住居系指向地域」に代えて、都市計画法上の特別用途地区[27]としての「住工共存型特別工業地区」[28]という制度を創設します。これは、これら地区における工場排除政策を見直し、（ⅰ）工業地域においても準工業地域並みに「危険性が大きいか又は著しく環境を悪化させるおそれがある工場」を規制し[29]、また、（ⅱ）遊技施設、風俗施設、産業廃棄物処理施設を禁止する制度です。また、特別用途地区

[25]「住居系指向地域」を除く工業地域と準工業地域の「工業系指向地域」

[26] 参照、梅村仁「住工混在への対応と工業地の保全」産業立地2010年１月号13-15頁

[27] 都市計画法第８条第１項第２号

[28] 建築基準法第49条に基づき「住工共存型特別工業地区建築条例」を制定し、建築基準法上の規制が及ぶものとされている。

[29] 但し、「内陸部に集積する産業及び既存工場に関わる用途」について例外が設けられている。

指定と同時に高度地区指定を行って高さを規制することになります。また、従来の緩衝緑地規制は継続されますが、例外的に、住宅側に一定の高さ規制と防音サッシ仕様とすることを条件に、緩衝緑地の設置に代えることが可能な特例措置制度を設けることになりました[30]。空間分離と用途純化の手法に代えて、一定の秩序ある用途混在と建築密度規制を行い、また、規制手段を行政指導から法的拘束力を持つものにしたものと位置づけることができます。

（路地を生かしたまちづくり）　また、先日のGCOE研究会における報告でも若干触れさせていただきましたが[31]、密集市街地の改善にあたり、ヒューマンスケールの細街路を生かした「路地からのまちづくり」が各地で試みられています。これも、「住み続けられるまち」を可能にするための試みであるとともに、私たちがどのような「まち」を望むのかという問題として捉えることができるでしょう[32]。

Ⅱ　都市法の役割−情報処理過程の制度設計

さて、今まで申し上げた都市計画の課題を踏まえて、そこで都市「法」がどのような役割を持ち得るのかについて述べてみたいと思います。都市法も含まれるところの行政法が情報処理過程の制度設計として理解できるという観点[33]からすると、都市計画における予測、熟議、決定、そして評価・見直しという情報処理過程において、それぞれ法がどのような役割を果たし得るのかを検討することができるのではないでしょうか。以下で

[30] 参照、2009年３月26日第４回尼崎市都市計画審議会資料（報告事項第５号）
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/si_mirai/singikai/074tokeishintop/074tokeishin_rc/074tokeisin.html

[31] 角松・前注(19)、21-25頁

[32] 角松・前注(19)、24頁、西村幸夫編『路地からのまちづくり』(学芸出版社、2006年)、国土技術政策総合研究所「密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック」(2007年)（http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0368.htm）

[33] 角松・前注(12)、204頁

は、そのような観点から興味深いと思われる比較的最近の法現象をいくつか取り上げてみたいと思います。

（1）将来予測の統制－東京高判2005.10.20（伊東大仁線）

（都市計画決定と予測の合理性）　まず、伊東大仁線に関する東京高裁の2005年10月20日判決[34]です。都市計画道路の拡幅が問題になったときに、そこでなされた将来交通量等に関する予測が合理性を欠くという判断から、裁判所が都市計画決定を違法としたものです[35]。同判決で問題があるとされている予測手法の一つに、次のようなものがあります。

「本件変更決定の直接の資料である計画変更資料が援用した道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測は、その基礎的数値として平成22年における伊東大仁線沿線地区に当たるゾーンの可能収容人口の残容量を採用しているが、可能収容人口の残容量を用いて交通量の予測をすることの合理性自体明らかとはいえないばかりか（当該ゾーンの可能収容人口の残容量と人口の増加との関連性を解明するに足りる証拠もない。）、結果的に現実に人口減少傾向が見られるゾーンほど可能収容人口の残容量が多くなり、それに対応して将来予測される交通量も増加するという予測手法の構造自体合理性を欠くものといわざるを得ないし、また、交通量予測の基本となる伊東市の平成22年における総人口の予測について、過大に設定されてしまっているという問題があり、合理性に疑いのあるものといわざるを得ない。」

[34] 判例時報1914号43頁

[35] 前提となる法解釈として同判決は、都市計画法第13条第１項第14号（当時。現在の11号にあたる）及び同法第６条第１項に基づき、「都市計画に関する基礎調査の結果が客観性，実証性を欠くためにこれに基づく土地利用，交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにもかかわらず，そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画が決定されたと認められるときや，客観的，実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用，交通等につき現状が正しく認識され，将来が的確に見通されたが，その正しい認識及び的確な見通しを全く考慮しなかったと認められるとき又はこれらを一応考慮したと認められるもののこれらと都市計画の内容とが著しく乖離していると評価することができるときなど法第６条第１項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合」には都市計画決定は違法となるとしている。

当該地区における「可能収容人口の残容量」を基礎として人口増加、さらには交通量増大を予測するという手法、いわば、「まだキャパがあるから増えるはずだ」という論理の問題性を裁判所は指摘しているわけです。

（予測手法・過程のコントロール）　これを転倒した論理と言ってしまえばそれまでですが、ひょっとしたら人口が当然に増大していたような局面においてはまだしも合理性を持っていた予測手法だったのかもしれません。しかしながら今日、人口減少時代の局面において、このような予測の手法が合理性を持たないということは、おそらく異論の余地がないところではないかと思います。この判決が示しているような、予測の局面において裁判所がその手法・過程をコントロールする可能性が今後重要性を増してくるのではないかと考えられます[36]。

（予測にかかる合意形成と、見直し・柔軟な運用）　ただし１点付け加えておきますと、先ほどの「小委員会報告」では、「予測に伴う将来像の提示」の限界も指摘されています。

「以前の都市政策では、人口増加に伴う需要増加について将来予測を行い、それに基づいて目指すべき将来像を提示しようとしていたが、作成した将来像が部分的にすぎない、また、その共有が十分でないなど、将来像の提示は必ずしもうまくいっていなかった側面がある。しかしながら、地域で関係者間の合意形成を円滑に行うためには、住民等の多様な主体が参

[36] 小幡純子は、上記東京高判2005.10.20の評釈において、同判決の指摘は「単なる数値ミスという問題ではなく、将来予測との関係での手法・条件設定の取り方の問題として理解すべきではないかと思われる」とする。「生の事実としての客観的数値の誤認」ではないから行政の専門技術的・政策的裁量との関係で議論となりうるところであるが、「一般人が通常の論理的思考力によって理解しうる合理性の有無」や都市計画決定過程の合理性に関する行政の説明責任の観点からの司法統制の可能性が指摘されている（小幡・判例評論573号180-181頁）。

画して透明性のある手続きで将来像を策定し、それを事前に明示しておくことがますます重要となっている。さらに、将来像やそれに基づく計画を関係者間で共有することで、各主体の取組の一体性が確保され、秩序ある施策を遂行することが可能となる。」

と将来像提示の重要性が改めて強調される一方で、

「今後は人口減少局面となり、需要の側面以外に不確実な要素を多く含み、予測困難な事態がおこることがより多くなっているため、確定的な将来像の提示は難しい。」

というのです。そのため、「PDCAのサイクルの充実による状況の変化に応じた変更を前提とする仕組みや、将来像の基礎となる基本理念との調和を保つことは前提とした上で、それに沿った都市整備について弾力的な運用を許容する仕組み等、柔軟な対応」も取り入れる必要があるとされています[37]。

単なる「予測」にとどまらず、関係者の合意形成に基づく「将来像」提示を行うこと、そして見直し過程と柔軟性確保の問題があるということではないでしょうか。そこでは合意形成過程の制度設計における法の役割も問われてくることでしょう。

(2) 決定権限の配分と決定過程のデザイン

都市計画に関わるそのような決定過程において、ステークホルダー間の権限配分と決定過程のデザインが、法に求められている第２の課題だと言えるでしょう。先ほど問題にした分権と広域調整との関連、市民参加といった論点をあげることができます。

（分権と広域調整）　「小委員会報告」は、将来像提示の難しさと合意形成の必要性・見直しと柔軟性にかかわる先ほどの点に加えて、戦略的「選択と集中」の必要性も強調しています。

> 「人口減少局面においては、将来予測に基づき都市像を確定的に提示すること自体が困難な上、予測に単純に対応する施策を展開しては、投資が非効率なものとなる恐れもある。時間管理意識やコスト意識を持って、施設整備や事業を無駄なく、効率的かつ透明性高く進めるためには、将来都市像を、予測される社会経済状況の変化に予め対応したものとして戦略を持って描き、また、策定後の変化にも柔軟に対応して見直しながら、それに沿って「選択と集中」を徹底すべきであり、廃止も含めた都市施設や市街地開発事業の計画の見直し等が円滑に行われるようになる方策を検討していくべきである。」[38]

[37]「小委員会報告」11頁

このような「選択と集中」まで視野に入れると、先ほど述べた[39]市町村間の利害対立と広域調整の問題は、いっそう深刻さを増していくことになるでしょう。ここでの決定権限の配分が法的に取り組むべき課題であることは言うまでもありません。

（ステークホルダーの確定）　権限配分を論ずる前提として、そもそも都市計画の決定過程に参加することができる参加者の範囲は誰なのかということについて確定しておく必要があります。都市計画に関するステークホルダーを確定する作業だということになるでしょう。行政法における原告適格論をめぐる議論の蓄積は、この点に関する法的な議論において参照価値があるのではないでしょうか。

もちろんそこにあるのは正の蓄積だけではありません。日本の行政訴訟実務における原告適格の狭隘さはかねてより批判されてきました。しかしながら、それをめぐる議論を批判的に総括した上で、空間に対するステークホルダーという視点から読み返していく作業が考えられるのではないでしょうか[40]。

以前本学での別の研究会でもご報告申し上げたことがありますが[41]、鞆

[38]「小委員会報告」19頁

[39] 参照、本稿250～251頁

[40] 参照、角松「まちづくり・環境訴訟における空間の位置づけ」法律時報79巻９号（2007）28-34頁（29-31頁）

[41]「景観紛争をめぐるコンテクスト－国立と鞆の浦」民科法律部会北海道支部研究会報告（2010年３月23日、北海道大学）

の浦世界遺産訴訟における原告適格の判断は、この意味でも興味深かったと思われます。この事件では、広島県及び福山市が、交通渋滞の解消と駐車場などの用地の創出を目的として架橋埋立事業を計画し、公有水面埋立法に基づく埋立免許を出願しました。これに対して周辺住民らが、景観利益が埋立・架橋により侵害されると主張して差止訴訟を提起したものです[42]。

１審判決[43]では「景観利益」に基づく住民の原告適格が認められていますが、注目すべきは、その景観利益が、その歴史的、文化的な価値・空間の履歴や関係性も含めて捉えられていることです。主観的権利保護を前提としていた従来の抗告訴訟の枠組みとこのような捉え方とをどのように整合的に理解するかが、１つの理論的な課題になっていくのではないかと思います。

（意思決定のコンテクスト）　もう１つは、決定のプロセスのデザインに加えて、その決定がおかれる文脈自体を制度設計すること、少なくともその文脈を意識して議論することが重要になってくるでしょう。例えば都市計画決定への市民参加を論ずるに際しても、その決定が開発事業を許すための決定なのか、それを制限するための決定なのかを踏まえる必要があると思うのです。

単純化して図式的に申し上げれば、いわゆる「必要最小限規制原則」[44]が支配的な現在の立法実務を前提とすると、計画的な決定が必要になるのは、規制を強化する場合のみに限られることになります。この場合、都市計画決定には市民の参加が必要だと言いますと、規制を強化するときには市民

[42] 同訴訟に関する拙稿として、「景観利益と抗告訴訟の原告適格－鞆の浦世界遺産訴訟をめぐって」日本不動産学会誌22巻３号（2008年）71-77頁、「鞆の浦世界遺産訴訟」判例セレクト2010（Ⅱ）（2011年）７頁、「鞆の浦世界遺産訴訟－景観保全と公有水面埋立免許」環境法判例百選（第２版）（2011年）178-179頁。

[43] 広島地判2009.10.1判例時報2060号３頁

[44] 参照、藤田宙靖「土地基本法第二条の意義に関する覚え書き」金子古希『公法学の法と政策（下）』（有斐閣、2000年）695-715頁、角松「ドグマーティクとしての必要最小限原則：意義と射程」『土地利用規制立法に見られる公共性』（土地総合研究所、2002年）82-98頁

参加で時間をかけて議論することが必要だけれども、特に「何もしない」場合、事業活動により徐々に地域像が変容していく場合には市民参加による議論はいらないことになります。だとすれば、規制を強化する場合のみのコストが増えて、「何もしない」ことのインセンティブが高まることになるでしょう。果たしてそれでいいのかというのを、もう一度考える必要があるのではないでしょうか。先ほどの豊田市の「一人損」の事例[45]も、このような観点からも理解できるかもしれません。

(3) 見直し過程の整備

第３に、都市計画の再検討・見直し過程にどのような形で法が寄与しうるかということも考えていくべきだと思います。

（都市計画決定の司法審査の基準時）　一例のみ申し上げれば、現在都市計画決定の適法性が抗告訴訟において審査されるとき、基準時は都市計画決定の時点であって判決時ではありません。一般に取消訴訟において違法判断の基準時は処分時とされていますから、判決時点との間の事実関係の変更や法令の改廃によるズレが生じるわけですが、都市計画決定の場合、それ自体には処分性が認められず直接抗告訴訟の対象とされているわけではないにも関わらず、同じような取り扱いがなされているわけです。そのため、基準時は更に遡り、行政処分時と判決時とのズレに加えて、都市計画決定と後行行政処分時点との間のズレが加算されることになることになります[46]。

都市計画の課題の変容に伴い、当初の都市計画決定が徐々に実態に合わなくなってくるという事態を想定すると、基準時のこのような理解では、都市計画に対する司法的判断が見直しにつながることを期待するのは難しいのではないでしょうか。もっとも、この点は都市計画決定の違法ではなくその「不変更の違法」を認定し、現状に適合するように見直すべき法的義務が生じると法的に構成すれば、この問題をある程度解決することが

[45] 本稿250頁

[46] 角松「都市計画の司法統制－審査対象と時間軸の問題を中心に」都市計画272号（2008年）７頁

できるでしょう。

(4)「後始末」から創造へ

法の果たしうる役割の最後のものとして、縮小都市化に伴う「後始末」の問題があるのではないかと思います。そして、法によるその「後始末」がどのように新たなスタートにつながりうるかと、問題を設定することができるでしょう。

（未実現都市計画道路）　１つ目の例として、冒頭で紹介した[47]未実現都市計画道路の問題があげられます。ご案内の方も多いと思いますが、2005年11月１日の最高裁判決[48]における藤田裁判官の補足意見は、これまで損失補償が不要であることは疑いないと考えられてきた都市計画道路予定地における建築制限について、「受忍限度を考えるに当たっては、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならない」と述べ、長期間に及ぶ場合には補償が必要となる可能性を示唆して注目されたところです。

この問題について考える際、このような補償が仮に必要となるとしたときに、それが長期未着手都市計画道路の見直しを促進するかどうかという、法政策論的な視点もありうるのではないかとも考えている次第です。

（空き家対策）　「後始末」の例としてもう一つあげられるのは、空き家問題への対応です。全国の地方都市で空き家問題が深刻になってきていますが、近年いくつかの自治体では、条例を制定し、最終的には代執行も視野に入れた除却命令で空き家を強制的に除却できる仕組みを設けています[49]。

[47] 本稿246頁

[48] 判例時報1928号25頁

[49] 2010年７月の埼玉県所沢市を契機として、2012年４月段階で16都道府県31自治体が制定しているとされる（朝日新聞2012年４月８日朝刊）。さらに参照、「どうする空き家対策－相次ぐ条例制定、代執行の規定も」日経グローカルNo.188（2012年）10-19頁、北村喜宣「景観保全と廃屋対策」17巻３号（2009年）55-81頁、国土交通省「空き地・空き家等外部不経済対策について」http://www.mlit.go.jp/common/000042301.pdf

私自身も和歌山県の景観支障防止条例[50]の検討過程に少しだけ関与させていただきました。

しかしながら、除却命令を出すのはもちろん最後の手段ですし、除却して空き地になっただけでは問題の解決につながるとは限りません。空き地をどう利用するのか、そもそもその地域社会をどうするのか、という根本問題が伏在することが多いでしょう。また、空き家だけについても、利用可能であれば情報バンクといった事業、それが修復可能であれば再活性化するような事業が考えられるでしょう。その地域を将来的にどうすべきかという合意形成を踏まえた戦略的な決定を行った上で、法はその決定を実質化するようなさまざま手法を整備していくべきだと言うことになるのでしょう。

以上、非常に雑ぱくではございますが、都市計画の課題の変容と、都市法の役割について、突き付けている課題について考えていたところを申し上げたところです。まとまりのない話で恐縮でございますが、ご静聴、ありがとうございました。

[50]「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」（2011年７月７日和歌山県条例第33号）参照、http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/080900/keikansisyou/gaiyou.html