



Title	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?
Author(s)	野田, 崇
Citation	新世代法政策学研究, 16, 265-283
Issue Date	2012-06
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/49610">https://hdl.handle.net/2115/49610</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP016_015.pdf



## 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？

野 田 崇

### はじめに

本稿では、都市の持続性を保つためには、土地利用に関する広域的な構想、つまり個別の市町村による土地利用規制を超えた圏域での土地利用構想が必要であるという認識を前提に、そのような規制が可能となる前提条件を検討する。土地利用規制の主要な手段は都市計画であるが、後でも触れるように、個別の都市計画決定は、マスタープランに即して行われなければならない。そして、このマスタープランは、都道府県と市町村がそれぞれ策定するが、市町村の策定するマスタープランは都道府県の策定するマスタープランに即していなければならないとされている（都計法18条の2第1項）。マスタープランとは、その自治体の土地利用に関する構想であるが、市町村の構想は、都道府県が定める、より広域を対象とする構想によって制御される、という制度になっている。しかし実際には、そのような制御はほとんど成立していないと言われている。

では、なぜ広域的な制御が必要なのだろうか。まず、今後予想される人口減少と高齢化の進展は、都市機能の支え手が減ってゆくことを意味する。様々なコミュニティー活動の維持が困難になる<sup>1</sup>ほか、過去に開発された郊外の元新興住宅地では、空き家が増えていくと予想されている。加えて、国・地方を問わない財政の危機的状況は、従来のように、地方交付税や国

---

<sup>1</sup> 農山村の「空洞化」について、小田切徳美『農山村再生 「限界集落」問題を越えて』（2009年）3頁以下を参照。

庫補助負担金によって全国一律水準の行政サービスを住民に保証することを許さなくなる。極端な表現をするならば、「人が住んでいる以上道路が必要であり、その道路維持作業の請負が地元経済を支えている」といった状況を今後も維持することは、困難ではないかと思われる<sup>2</sup>。そこで、今後も消防や上下水道といった都市としての基本的諸機能を維持して行くためには、都市機能と人口をある程度まで集中させてゆかざるを得ないのではないか。

しかし他方で、市町村には、郊外部でのショッピングセンターや宅地開発など、固定資産税増収や雇用確保につながる投資を積極的に受け入れる動機がある。各市町村が投資の呼び込みに邁進すれば、全体として、拡散的な開発が行われ続けることになる。また、各市町村が区域内の経済活動の活性化を狙ってショッピングセンターなどの大規模商業施設を誘致しようとする、その圏域に従来から存在していた中心市街地の商業機能が損なわれ、その結果、圏域全体が活力を失ってゆく恐れもある。その結果、ますます拡散的な土地利用が拡大して行く可能性も否定できない<sup>3</sup>。さらに、市町村への地方分権の流れは、上で述べたような市町村レベルでの立地競争の調整を困難にしてゆくと思われる。

そこで、以上のような状況を前提として、都市の持続可能性を考える必要が生じる。ここで、本稿における持続可能性概念の意義について述べておく。環境基本法4条は、持続的発展が可能な社会を「健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会」と定義している。土地利用に関しては、土地基本法1条が、「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源である」としている。また都市計画法は、直接には持続可能性に触れていないが、都市計画の基本理念として、「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べきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」を挙げている。都市生活ないし都市機能の確保という目的に時間の観点を加えると、それらが持続的に確保されるべきこと、そのために、都市計画を通じて土地利用を制限・誘導すべきことになるだろう。そこで、都市の持続可能性を確保するために考慮すべき事項を挙げると、次のようになると思われる<sup>4</sup>。

- ①農地や山林を切り開く形での新たな土地開発は、できる限り回避すべきである。
- ②大都市部への過度の集中を避けて諸機能をバランスよく配分することが求められる一方で、そういった状態が長続きすることも必要である。具体的にいえば、地域振興のために諸施設を地方へ配分したものの、利用者が少ないままに放置される一方で、既存の都市部で諸公共施設が不足している、といった状況があれば、それは持続性を欠いていることになる。
- ③どこに住んでも一定水準の生活条件を享受しうるべきである。これがもっとも問題である。なぜなら、公共セクターの財政危機のゆえに、全国どこに住んでも一定の行政サービスを受けられるという環境を維持し続けることは、最早できないと考えられるからである。そのため、「公共サービスを遍在させる」のではなく、「公共サービスのあるところへ人を集める」という方向も考えられる。

しかし、既に触れたように、そのような状態が自然に生じると考えることはできない。そのため、市町村を超える広域単位で、都市的機能を配分して行く必要が生じる。その際には、結果として、中心的機能を持つ地域として多くの機能が配置される市町村と、中心地機能を持たない市町村が

<sup>2</sup> 大西隆／森田朗／植田和弘／神野直彦／苅谷剛彦／大沢真理(編)『新しい自治体の設計2 都市再生のデザイン 快適・安全の空間形成』(2003年)5頁〔大西隆〕は、「インフレ型都市政策」から「デフレ型都市政策」への、都市政策の課題の変容を述べている。

<sup>3</sup> 以上については、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なおした新たな挑戦へ』(2011年)115、118頁以下を参照。

<sup>4</sup> 持続可能性概念については、植田和弘／森田朗／大西隆／神野直彦／苅谷剛彦／大沢真理(編)『新しい自治体の設計3 持続可能な地域社会のデザイン 生存とアメニティの公共空間』(2004年)1頁以下〔植田和弘〕を参照。ドイツの都市法における持続性については、vgl. Hans-Joachim Koch/ Reinhard Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2009, §11 Rn. 5 ff. 環境法における持続性概念については、vgl. Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §4 Rn. 31 ff.

出てくる可能性も否定できない<sup>5</sup>。

現行の都市計画法では、そのような広域的土地利用規制、広域的機能配分<sup>6</sup>は、都道府県が策定する、都市計画区域の将来構想を示すマスタープラン、すなわち「整備、開発及び保全の方針」（都計法6条の2）を通じて行われることになっている。市町村の都市計画決定はすべて、都道府県が策定するこの構想に適合することが義務付けられている（都計法15条3項）ために、そのような調整が可能となる。しかし他方で、市町村は都道府県から独立し、自治権を保障された地方自治体であり、また都市計画法上、独自にマスタープランを制定する権限を与えられている。多くの市町村では、充実した市民参加を経て、このマスタープランを策定している。そこで問題は、市町村が独自の権限に基づき、しかも市民参加を経て策定したマスタープランを都道府県が制御し、あるいは枠づけるためには、どのような条件が必要になるかである。

以下では、まず現行法上の制度を、必要な範囲で簡単に検討する。次に、広域的な土地利用調整の主体を検討し、都道府県がそれに適した主体であること確認する。それを前提として、都道府県が市町村の独自の構想を制御し得るための前提条件を検討し、最後に簡単にまとめることとする。

## 第1章 制度の概要

### 第1節 現行制度

都市計画法は原則として、「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」として都道府県が定める「都市計画区域」（都計法5条1項）に適用される。都道府県は各都市計画区域について「整備、開発および保全の方針」（以下「区域マスタープラン」という。）を策定する。しかしこれはそれ自体としては土地利用を直接規制する効力を持たない、ビジョン、すなわち構想的なものである。市町村も、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（以下「市町村マスタープラン」という。）を定めることとされているが、これも市町村独自のビジョンであり、土地

<sup>5</sup> 中井・前掲蓑原編134頁以下。

<sup>6</sup> 必ずしも公共施設の配置だけではなく、商業機能も含まれる。

利用を直接規制するものではない。土地利用を直接規制するのは、地域地区（ゾーニング）、地区計画、都市施設などである。都道府県が決定するのは、上述した区域マスタープラン、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する「区域区分」や、広域的意義のある都市施設などに限られている（都計法15条1項）。都市計画の8割は、市町村が決定することとされているが、実際には、大都市部とそれ以外で決定権者が異なるなど、複雑な制度となっている。

これらとマスタープランの関係については、まず、都道府県の都市計画は区域マスタープランに即していなければならず（都計法6条の2第3項）、市町村の都市計画は区域マスタープランを含めた都道府県の定める都市計画に適合し（都計法15条3項）、かつ市町村マスタープランに即していなければならない（都計法18条の2第4項）。さらに、市町村マスタープランは、都道府県が定める区域マスタープランに即していなければならない（都計法18条の2第1項）。このことと、都市計画の大半を市町村が定めていることを併せ考えると、区域マスタープランは、都道府県が市町村に対して拘束力をもって示す<sup>7</sup>当該都道府県独自の構想、ビジョンであることになる。

「即す」関係の担保は、都道府県と市町村の協議過程に委ねられている。市町村が都市計画決定を行う際には、事前に、都道府県知事に協議し同意を得なければならない（都計法18条3項）。なお、平成23年の「地域主権改革」の一環として、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律37号）により、市については同意を得る必要がなくなる。協議過程それ自体に合意形成を促進する機能が内在してい

<sup>7</sup> 小泉秀樹「都市計画法からまちづくり法へ」原田純孝（編）『日本の都市法Ⅰ』（2001年）209、231頁は「即する」関係が拘束力を意味することを前提としている。吉田克己「土地所有権の日本の特質」原田（編）同書365、378頁も、区域マスタープランに市町村を拘束する効力があることを前提にしているものと思われる。西谷剛『実定計画法行政法』（2003年）88頁以下は、「即して」とは計画内容の具体的合致、すなわち具体的施策に相違がないことを意味するとしつつ、法律の文言のみからでは計画間の関係は明らかにはならないとしている。

ることが指摘されており<sup>8</sup>、また、この場合の協議はともに公益実現をその存在目的とする地方公共団体間で、一定水準の専門知識を有する職員により行われるのであるから、同意を得る義務によって担保されなくても、都道府県と市町村の間に合意が形成されると期待することができるともいえる。しかし、事業所の立地が地元自治体の雇用や財政に大きな影響を与える可能性がある以上、都道府県による広域的観点からの調整がより困難になる可能性も否定できない<sup>9</sup>。

## 第2節 問題点

以上のように、都市計画法上、同一の場所に都道府県が策定する区域マスタープランと、市町村が定めるマスタープランとが存在する。一方が他方に即する関係である点で、上位計画、下位計画の関係ともいえるが、幾つかの問題がある。

### ①区域マスタープランの「広域性」

マスタープランの空間的範囲であるが、区域マスタープランが都市計画区域ごとに策定されるのに対して、都市計画区域は市街地とその周辺に指定されるので、市町村の区域の一部が指定されるに留まることがある。また、市街地が連担している場合でも、市ごとに別の都市計画区域に指定されることがある。それに対して、市町村マスタープランは市町村の区域の全体を対象としている。つまり、区域マスタープランは府県の全域を対象としている訳ではなく、また市町村マスタープランと比べて顕著に広域を対象としているわけでもない。このため、必ずしも区域マスタープランが

<sup>8</sup> 参照、毛利透「行政法学における『距離』についての覚書（下）」ジュリスト1213号（2001年）128頁、同『民主政の規範理論』（2002年）78頁以下。

<sup>9</sup> 吉田郁夫「都市計画広域調整について～地域主権時代における県の役割を考える～」新都市65巻2号（2011年）58、61頁は、平成12年の地方分権改革によって、市町村の都市計画に対する都道府県の関与形式が知事承認から知事同意を要する協議へと変更されたことにより、県と市町村の政策に隔りがある場合に合意に至ることが非常に困難になる場面も想定されとしている。平成23年の地域主権改革によって、市は少なくとも法的には都道府県の同意を得られないような都市計画をも適法に決定しうることとなったので、調整はますます困難になるだろう。

広域性を特徴としている、とはいえないのである<sup>10</sup>。

### ②「即す」義務の実態

市町村の都市計画は、区域マスタープランに「即す」ことが求められているが、現実のマスタープランは、その対象区域の将来構想というよりは、現状記述的であるとの指摘がある。また、マスタープランの記述と矛盾する都市計画決定を行う際には、事前にマスタープランを修正するので、マスタープランに誘導機能があるとは必ずしもいえない<sup>11</sup>。

### ③区域マスタープランの実効性の担保

市町村が都市計画を決定する際には知事に協議しなければならないが、その際知事は「関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる」（都計法19条5項）。この協議は「一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点」（都計法19条4項）から行われ、しかも関係自治体の意見を求めることもできるので、広域調整の場となる可能性はある。しかし、広域調整の手掛かりとなるべきマスタープランが必ずしも広域調整的な内容になっているわけではないので、広域調整の場になっているとはいえないように思われる。しかも、いわゆる地域主権改革により、市については同意義務がなくなったので、都道府県による広域調整の力はそれだけ弱まることになる。ただし、同意義務の廃止が市による計画策定実務にどの程度の実際的影響を与えるかはなお明らかではない。

以上のように、都市計画法には一応、区域マスタープランという、広域的構想を記述するための計画類型が存在するが、広域的構想を実効的に示し、それを通じて個別の市町村を超える広域的調整を行っているとは必ずしもいえない。

そこで、以下では、持続可能な都市をつくるためには、市町村単位を超える土地利用の広域的調整が必要であることを前提に、どのような主体が調整主体に相応しいかを検討してゆく。

<sup>10</sup> 大西隆『逆都市化時代 人口減少期のまちづくり』（2004年）116頁。

<sup>11</sup> 参照、森村道美『マスタープランと地区環境整備 都市像の考え方とまちづくりの進め方』（1998年）88頁。

## 第2章 広域的計画化の主体

### 第1節 広域的計画化主体としての都道府県

都市計画法が予定する、最も広域にわたる都市計画は、都道府県が決定する区域マスタープランである。しかし、特に大都市圏では、市街地はしばしば都道府県の境界を越えて広がって、一つのまとまりをなしている。そのような場合に、都道府県の区域ごとにビジョンを立てる主体が異なるのは、都市というものの性質に即さない制度であるようにも見える。そのような、都道府県を超えるより広域的な観点からのビジョンが求められる場合については、国土交通大臣が「二以上の都道府県の区域にわたる都市計画区域」（都計法5条4項）を定め、さらに、その区域について区域マスタープランを定め得ることとされているが、国土交通大臣はそのような構想を立てるにふさわしい主体なのだろうか。そこでまず始めに、土地利用規制にかかわる広域のビジョンを立てる主体を検討しておく。結論的にいえば、一般的にいて、府県の区域を超えるような広域について即地的な土地利用規制を内容とする拘束性を持った計画を策定することには、問題があるように思われる。第一に、計画対象との近接性の問題がある。都市計画には、用途地域のように土地利用の方法を規制するものもあれば、道路や下水道のような都市施設もあり、それぞれ、それを定めるに相応しい規模があると思われる。これは、なぜある主体がある事項を計画対象とするのか、という問題であり、例えば用途地域であれば、それが住民の生活環境に決定的な影響を与えるので、住民の生活環境を最もよく把握することができる市町村がそれを担当することが適切である、ということとなろう。それに対して、例えば都道府県を超える範囲で何らかの「マスタープラン」を策定したとしても、少なくとも即地的な土地利用規制にまで具体化可能な土地利用構想を立てることは、情報処理能力の点からも限界があるだろう。なぜなら、総合的で、かつ即地的規制にまで具体化可能な構想を立てるためには、計画対象区域に関する情報を総合的かつ詳細に収集、検討しなければならないと考えられるからである。この点からは、計画対象の地理的範囲が大きくなるほど、計画内容の即地性は低下せざるを得ない。

第二に、そのような広域的マスタープランを策定する主体が問題となる。そのような主体として、出先機関を含めた国を考慮することができるだろう

か。都市計画は、制度創設当初から近年に至るまで国家の事務に位置付けられてきたが、平成11年地方分権改革<sup>12</sup>により、地方自治体自身の事務とされた<sup>13</sup>。都市計画は、基本的には市の範囲内での土地利用計画をその内容としており<sup>14</sup>、したがって地域的な関心事をその主要内容にしているといえる。そのことから、自治事務に位置付けることが正当化される。そうであるとする、国が都道府県を超える範囲でマスタープランを策定する場合、国がいかなる立場でそれを行うのが問題となる。地方自治法によれば、国が担うべき役割は、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」および「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」である（地方自治法1条の2第2項）。すなわち、国は全国レベルの公共性ないし公益を担うものとされている。したがって、自然保護や歴史的遺産を国民共有の財産として保護するという課題は国が担いうる、または担うべき課題である<sup>15</sup>。それに対して、国が国土の一部の区域における土地利用のあり方を方向づける公共性ないし公益を十分に認識し、表現しうるだろうか。国が国民共有の利益、全国的な公共性を考慮しうる根拠は、終局的には選挙を通じて調達される民主的正統性に求められる。全国を対象とした選挙により正統化された立法府および政府が存在しているから

<sup>12</sup> 都市計画制度における地方分権については、都市計画法研究会（編著）『地方分権後の改正都市計画法のポイント』（2000年）。

<sup>13</sup> 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律87号）437条により挿入された都計法87条の5。安本典夫『都市法概説』（2008年）22頁以下、都市計画制度の歴史について、詳細は石田頼房『日本近現代都市計画の展開』（2004年）を参照。

<sup>14</sup> 都市計画法区域について定める都計法5条1項によれば、都道府県は基本的には市または一定規模以上の町村を都市計画法区域に指定し、「必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画法区域を指定することができる。」

<sup>15</sup> 自然環境保全法は特に重要な自然環境の保護を環境大臣の任務としている。自然環境保全法に基づく「原生自然環境保全地域」（自然環境保全法14条）および「自然環境保全地域」（自然環境保全法22条）の指定。また国宝や重要文化財の指定は、文部科学大臣に委ねられている（文化財保護法27条、71条など）。

こそ、全国的な利益を考慮する資格を持つのである。代表機関を有する行政体には、代表を通じて、構想に必要な情報が収集される、地域内の諸利益が代表されやすいといった特長がある。換言すると、民主政のプロセスを通じてその区域での公共性ないし公益を正しく決定することがもっとも期待されるのである。そのように考えるのであれば、計画策定行為の地理的範囲は原則として代表制の地理的基礎、すなわち行政体の区域と一致すべきであろう。ある区域を民主的に代表する主体が、その区域の「あるべき将来像」を決定することができるということである。その「将来像」が、土地所有者を拘束する個別の都市計画を、ある程度の拘束力をもって統制するのであれば<sup>16</sup>、なおさら、そのような決定には民主的な正統性が求められるようになる。とすると、国土の一部に留まる区域についてのマスタープランの策定主体として、国は適切ではないということとなろう。協議会などの自治体間の協議機関も、各自治体の調整を担うのが<sup>17</sup>、独自の構想を定立する存在となるためには、なお課題があるように思われる。それ自体としては民主的正統性を備えていないからである。

では、広域連合（地方自治法284条2項）は、そのような広域的計画化の主体として相応しいだろうか。広域連合は「広域にわたり処理することが適当であると認めるもの」を処理するために設置されるものであり（地方自治法284条3項）、都府県が区域を超える広域の土地利用構想を策定するために広域連合を設置することも可能であろう。また、事例は未だ存在していないが、広域連合の議会の議員と長を広域連合の区域内の有権者の直接選挙で選出する可能性も開かれている（地方自治法291条の5）。この可能性が用いられた場合、広域連合は都道府県・市町村と同等の民主的正統性を備えることとなる。広域連合のうちこのような民主的正統性をそなえたものであれば、拘束力をもって「将来像」を策定する資格を有している、といえるだろう。ただし、既に述べたようにそのような広域的主体による構想の対象は、その広域性に対応した事項に限られる。計画主体が広域になればなるほど、そのような主体が策定する構想の詳細性や即地性は

<sup>16</sup> 区域マスタープランはそのような意味での「将来像」のほずである。

<sup>17</sup> 参照、小早川光郎（編著）『分権型社会を創る9 分権改革と地域空間管理』（2000年）24頁以下〔角松生史〕。

低下せざるを得なくなるからである。しかし、都市計画に関する広域的なマスタープランは、市町村が策定する個別の都市計画を制約し枠づけるべきものであり、それを正当化するだけの実質的な根拠が必要である。そうすると、府県を超える規模の広域的主体に、例えば市町村による用途地域の指定を枠づけるようなマスタープランを定める権限を与えたとしても、課題に対する相応しさという点では、実質的な正当化は困難ではないかと思われるのである<sup>18</sup>。したがって、府県よりも広域の主体が土地利用を誘導する計画を策定することについては、その規律の有効性の問題、およびその主体それ自体が有する民主的正統性の問題がある。

以上の検討によれば、高速道路や鉄道といった個別分野について都府県を超える地理的範囲での計画策定は可能であろうし、現に行われてもいるが<sup>19</sup>、都市計画の基礎となる総合的マスタープランを、都道府県を超える範囲で策定することは困難と思われる。したがって、本稿では、広域的な都市計画マスタープランの策定主体として最も適しているのは都道府県であることをさしあたりの前提とする<sup>20</sup>。

## 第2節 都道府県の事務

地方自治法2条5項は、都道府県の事務として、広域事務、連絡調整事務および補完事務の三類型を挙げている。都道府県が区域マスタープランを策定し、「即する」義務を通じて市町村の構想を制御するという事務は、それらのうち、広域事務に位置付けることができるだろう。区域マスタープランの策定をこのように位置付けることができるなら、それは都道府県

<sup>18</sup> 計画決定主体を決める際には、計画内容の影響の及ぶ範囲を考慮すべきことについては、vgl. Klaus Ferdinand Gärditz, *Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat*, GewArch. 2011, S. 273, 277 f.

<sup>19</sup> 例えば、全国新幹線鉄道整備法に基づいて国土交通大臣が策定する基本計画および整備計画、高速自動車国道法に基づき国土交通大臣が定める予定路線が挙げられる。また、国土開発幹線自動車道建設法3条および別表は、国会が定めた計画である。

<sup>20</sup> 現時点では都道府県に広域調整機能を期待するほかないとする見解として、岸井隆幸「都市施設とまちづくり」大西隆（編著）『人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略』（2011年）66、83頁以下。

にとっていわば固有の事務であることになる。なぜなら、市町村間の連絡調整機関が都道府県でなければならぬ必然性はなく、たとえば市町村が自主的に連絡調整機関を設置することも考えることができるし、補完事務は、小規模市町村では処理できない事務を都道府県が補完的に処理するという類型だからである<sup>21</sup>。しかし問題は、区域マスタープランの策定が都道府県の本来担っている広域事務であるとして、それが都道府県による独自の発展構想であるのか、それとも、土地利用に関する市町村間の利害調整のための基準であるのかである<sup>22</sup>。都道府県による独自の構想であるとすると、そのような構想と市町村の構想との関係は、いわば垂直的な関係であることになる。それに対して、区域マスタープランが市町村間の調整の基準であるとする、むしろ市町村間の水平的調整が中心となる。この点について、平成23年2月に公表された、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に設置された都市計画制度小委員会の審議報告<sup>23</sup>によれば、今後の区域マスタープランは、ビジョン性よりも関係主体間調整機能をより重視すべきものとされる。それに対して、現行制度によれば、都道府県は市町村の意見を聴きつつも（都計法18条1項、15条の2第1項）、自らの構想として区域マスタープランを策定し得ることとされている。都市計画運用指針によれば、「都市計画区域マスタープランにおいては、広域的、根幹的な都市計画に関する事項を主として定め、市町村マスタープランにおいては、地域に密着した都市計画に関する事項を主として定めることが要請される。」また、マスタープランは、「都市の将来像とその実現に向けての道筋を明らかにしようとするもの」である。<sup>24</sup>これによれば、区域マスタープランは「広域的、根幹的な都市計画に関する

<sup>21</sup> 松本英昭『要説地方自治法〔第7次改訂版〕』（2011年）223頁。

<sup>22</sup> 「小さな公共性」と「大きな公共性」とを区別し、広域にわたる「大きな公共性」の実現が今後の課題であるとするものとして、中井・前掲原編116頁以下。市町村単位で、密度の濃い住民参加を通じて表現される公共性が「小さな公共性」であるとしたら、区域マスタープランは狭域単位の「小さな公共性」相互間の調整を担うのか、それとも、次元を異にする「大きな公共性」の表現であるのか、という問題である。

<sup>23</sup> <http://www.mlit.go.jp/common/000137240.pdf>（2012年1月20日確認）。

<sup>24</sup> 都市計画運用指針〔第6版〕（2010年）6頁。

事項」について、都道府県が「都市の将来像」を明らかにしようとするものである。したがって、少なくとも現行制度上は、都道府県が策定する区域マスタープランは「独自の構想」、すなわち市町村と比較するとより広域に及ぶ「公共性」を提示する計画に位置付けられているのである。

### 第3節 市町村と都道府県の役割分担

以上によれば、都道府県は、それが自身の発展構想の実現にとって必要と判断する限り、換言すれば当該都道府県の見地からの「大きな公共性」の実現に必要な限り、マスタープランに必要な事項を定めることができる。しかしそれが過度に詳細にわたると、市町村の計画策定の余地を損なうことになる。ドイツであれば、ゲマインデが計画高権を有していることを前提として、それを制約する広域計画の個々の定めが憲法上許容されるか否かが検討されることになる<sup>25</sup>。しかし日本では、そのような検討方法をとることはできないように思われる。日本では、都市計画決定権限は複雑に配分されている。まず、同じ種類の都市計画であっても、大都市圏とそれ以外で権限主体が異なる<sup>26</sup>。また、そもそも都市計画区域の指定、すなわち都市計画法の手段を用いて土地利用規制を行うという決定が、市町村ではなく都道府県に委ねられている（都計法5条1項）。つまり、市町村が、ドイツ法的な計画高権<sup>27</sup>を有しているといいきることは困難ではないかと思われるのである。また、市町村と都道府県はともに完全自治体として対等な関係に立っており<sup>28</sup>、少なくとも現行法上は、都道府県にも市町村と同等の自治権が保障されると見なければならぬ。したがって、

<sup>25</sup> Vgl. Hans-Joachim Koch/ Reinhard Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2009, S. 129 ff.

<sup>26</sup> 都計法15条1項が原則を定めている。他方で、三大都市圏の既成市街地及び郊外部では、用途地域等の決定権限が都道府県に与えられている（都計法15条1項5号、都計法施行令9条1項）。しかしその場合でも指定都市はそれらについて都市計画を定めることができる（都計法87条の2第1項）。

<sup>27</sup> Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005, S.24ff, 421 ff. 参照、ヴィンフリート＝ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究』（1995年）95頁以下。

<sup>28</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ〔第3版〕』（2006年）138頁、松本・前掲654頁。

都道府県の構想が市町村の自治権を損なっているか否かではなく、適切な役割分担のための論点を検討することが必要ではないかと思われる。

市町村による発展構想を尊重すべき論拠として、第一に、既に触れたように、計画対象要素との近接性が挙げられる。一般的に、行政の課題はそれを良く知っている主体が担当すべき、また、課題に適切な主体が担当すべきであろう。市町村は、生活環境にかかる諸課題に通じていると期待できるので、その点からは、地区レベルないし近隣レベルの計画化に適した主体といえる。

第二に、市民参加の問題がある。既に触れたように、市町村がマスタープランを制定する際には、ワークショップのような市民参加の場が設けられることが多い。都市計画として決定される区域マスタープランの場合、都市計画法上予定されている市民参加は、公告縦覧および意見書提出であるが（都計法17条）、都市計画ではない市町村マスタープランについては「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置」をとるべきことが求められており（都計法18条の2第2項）、実際に、マスタープランを住民と共有するために様々な取り組みが行われた<sup>29</sup>。都市計画法上の公告縦覧・意見書提出手続は、計画策定プロセスのいわば最終段階で行われるが、市町村マスタープランの策定に当たっては市民がより実質的に参加しているといえよう。その結果、市町村マスタープランは、都市計画として定められる区域マスタープランと比較して、より市民に浸透しているとも評されている<sup>30</sup>。つまり、単なる意見書提出などよりも、市民がより実質的に構想づくりに参加している場合が多いといえることができる。

<sup>29</sup> 参照、森村・前掲302頁、中井検裕「都市計画のマスタープランとその行く末」新都市65巻1号（2011年）10、13頁以下。大西隆『逆都市化時代』（2004年）105頁以下は、市町村マスタープランの導入を契機として都市計画への市民参加も進展してきていると評価している。しかし他方で、任意の参加者の意見が市民全体の意見を代表しているわけではないことを指摘し、参加過程はあくまでも情報収集手段に位置付けられるとしている。

<sup>30</sup> 中井・前掲14頁。反対、北原鉄也「マスタープランニングと地方分権」水口憲人／北原鉄也／秋月謙吾（編著）『変化をどう説明するか：地方政治編』（2000年）135、149頁。市町村マスタープランの実情に否定的な評価を行うものとして、小早川光郎（編）『分権改革と地域空間管理』（2000年）111頁以下〔坂和章平〕がある。

う。それに対して、都道府県レベルで、個別の事業計画ではなく総合的な土地利用構想の作成へのそのような参加機会を設けることは、規模の面から見ても困難であろうと思われる。以上を踏まえて、都道府県が区域マスタープランを通じて、市町村の構想、すなわち市町村マスタープランを制御するための前提を考えてみる。

まず計画対象要素への近接性であるが、これは、ある事柄を考慮、規律する適性の有無の問題であると考えられる。そうだとすると、市町村に適した事項、都道府県に適した事項がそれぞれあるだろうと思われる。都道府県が「市町村を包括する広域の地方公共団体」（地方自治法2条5項）であることを踏まえると、広域的事項と狭域的事項を区別することが考えられる。

次に民主的正統性の確保が問題となる。上述したように、市町村がマスタープランを制定する際には、多くの場合、ワークショップなど市民を巻き込むような参加形態が用いられた。そのため多くの市町村で、市町村マスタープランは市民に一定程度浸透しているといわれている。それに対して、都道府県が区域マスタープランを策定する際の住民参加は、地理的な制約を考えると、法律に基づく公告縦覧、意見書提出に留まらざるを得ないだろう。マスタープランとは、個別の拘束的都市計画の内容を根拠づけるもの、つまり、なぜある場所である土地利用規制が行われるのかを説得的に説明するためのものである<sup>31</sup>。区域マスタープランによって市町村マスタープランの内容を制御しようとするのであれば、前者が少なくとも後者と同等の説得力を持っている必要があると思われるのである。そこで、この問題を「行政決定の正統性」という観点から検討する。

### 第3章 行政決定の正統性の問題

#### 第1節 行政決定の正統性

ここで、行政決定の正統性とは、支配の社会的承認を意味している<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> 参照、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』（1997年）331頁。

<sup>32</sup> 民主政国家において、行政決定には民主的正統性が求められる。民主的正統性に

国であれ自治体であれ、個々の決定が社会的に承認される必要がある。もっとも、多くの場合、国であれば各省庁が、内閣を通じて国会に対して責任を負っている大臣により監督・統制されていること、地方自治体であればその行政組織が、直接公選で選出された長により監督・統制されていること、および、それらによる個々の決定行為が法律ないし条例により拘束されていることを通じて、社会的承認が得られているとみなすことになる。いわゆる、民主的正統性である。しかし現実には、法律は必ずしも一つ一つの行政決定を完全に事前に規律しているわけではない。特に計画の場合、法律には、都市計画の内容と目指すべき目標が抽象的に定められているのみであり、個々の場合にいかなる内容の都市計画を決定すべきかは定められていない。むしろ計画策定主体には、多くの場合、広汎な決定の余地が与えられている<sup>33</sup>。そしてその場合、個々の都市計画決定は、必ずしも、法律に現れた立法者の意思の実現であるとはいえなくなる。むしろその内容は、決定権者が独自の公益判断として定めているというべきであろう。そのような決定が社会的に承認されているといえるためには、上で述べた民主的正統性だけでは十分ではない。そこで、個別の行政決定の社会的承認を調達するためには、別のルートが必要になる。

## 第2節 参加・受容・公益性

そのようなルートとしてまず考えられるのは、市民参加である。参加は、行政手続に関する従来の議論によれば、主として行政決定の適切さを確保

---

については、毛利透「民主主義と行政組織のヒエラルヒー」法学論叢152巻3号(2002年)1頁以下、拙稿「私人による都市計画?」法と政治57巻3・4号(2006年)1、23頁以下を参照。マスタープランが実際に個々の土地利用規制を制御し得るための条件を探ることを目的としている本稿では、正統性を民主的正統性に限定して理解せず、より広く理解しておく。Vgl. Hans-Heinrich Trute, Die Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ Eberhard Schmidt-Aßmann/ Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I (2006), § 6 Rn. 2.

<sup>33</sup> 芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』(2006年)231頁。塩野宏『行政法I〔第5版〕』(2009年)216頁以下。参照、毛利透「行政権民主化論の諸相」樋口陽一／森英樹／高見勝利／辻村みよ子／長谷部恭男(編著)『国家と自由・再論』(2012年)327、335頁。

するための情報収集の手段であり、その意味で権利保護に資するものであると同時に、一定の民主化機能も認められている<sup>34</sup>。個別の行政決定の影響を受ける者、またその行政決定に何らかの関心を抱く者の参加が、いかなる意味でその行政決定をより民主的なものにするのかという疑問はあるが<sup>35</sup>、その点は措いて、少なくとも、参加を通じてその決定が関係者に受容される可能性が高くなるとはいえるだろう。それを民主的と呼ぶかどうかはともかく、社会的承認の程度は高まると期待できるのである。さらに、ある決定が多くの市民に受容されているということは、その決定が適法なだけでなく、正当なものであることも示唆しているともいえるだろう<sup>36</sup>。また、その決定を行う者の、課題にとっての適性が、決定の正当性に影響を与えるということもいえるだろう<sup>37</sup>。

さて、以上の議論を、都道府県が策定する区域マスタープランと市町村が定めるマスタープランの関係に当てはめてみるとどのようなようになるだろうか。区域マスタープランと市町村マスタープランの関係については、二つの局面で正統性が問題になってくると思われる。

第一に、独立の行政体である市町村が定立する独自の発展構想を、都道府県という別団体が制御・制約するという問題がある。もちろん、都道府県は法律に基づいて区域マスタープランを策定する(都計法15条1項1号)のであって、市町村マスタープランがそれに即しているべきこと(都計法18条の2第1項)は法律の求めるところである。換言すると、区域マスタープランが市町村の発展構想を制御し、あるいは枠づけるべきことは、民主的な手続を経て確定された国民代表の意思である<sup>38</sup>ことから正統化さ

---

<sup>34</sup> 文献については、拙稿「市民参加の『民主化機能』について」法と政治60巻3号(2009年)1、5頁注1と対応する本文参照。

<sup>35</sup> 参加手続の民主化機能については、前掲・拙稿「市民参加の『民主化機能』について」57頁以下を参照。利害関係ないし関心を有する個人の参加それ自体は、行政決定の民主的正統性をもたらさない。

<sup>36</sup> 以上については、Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. A., 2004, S. 103 ff. さらに、前掲・拙稿「市民参加の『民主化機能』について」45頁以下を参照。

<sup>37</sup> Claus Dieter Classen, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, 2009, S. 40.

<sup>38</sup> 行政活動を法律で拘束することが、国民の意思の行政活動への反映であることに

れる。しかしそれだけでは、十分な正統性を調達できないのではないかと、という疑問が生じる。というのも、市町村も憲法上自治権を付与され、その長と議会議員が選挙によって選出されているが、区域マスタープランは場合によってはそのような市町村の発展構想を制約するからである。それを正当化するためには、区域マスタープランの計画対象が都道府県の担うべき事項にかかるものであること、つまり広域的関心事であることが必要であろう。「市町村を超える広域の観点」からのマスタープランであるからこそ、都道府県の構想が、対等な関係に立つはずの市町村の構想を拘束することが正当化されるのである。広域の観点であることは、都道府県がそれを担うことを正当化する。また、場合によっては各市町村の「狭域の観点」が否定されることもあるので、それ自体に民主的正統性が必要である。このことから、市町村の構想を制御する役割は、選挙を通じて民主性を備えた都道府県が担うべきことになる。そして、都道府県のマスタープランは、それに拘束される市町村にとって説得力のあるもの、ないし受容されるものであることが必要である。そのために、少なくとも、区域マスタープランの策定には、市町村の十分な参加が求められよう。その点で、意見聴取（都計法18条1項）を予定するにとどまる都計法の仕組みは、不十分であるといえる。

第二に、市町村マスタープランという形で表現されている市町村住民の意思が、都道府県により制御・制約されるという問題がある。既に述べたように、少なくとも土地利用計画のような総合的な計画について、市民参加を通じた正統性の調達という点で、都道府県が市町村に匹敵することは困難ではないかと思われる。むしろ、策定手続のあり方に加えて、その他の要素も併せて、正統性を考える必要があるだろう。再度確認しておく、市町村によるマスタープラン策定の正統性を支えているのは、古典的な意味での民主的正統性に加えて、充実した市民参加と、計画対象への近接性、さらにそれに由来する情報量の大きさであると思われる。それに対して、都道府県による広域のマスタープラン策定の正統性を支える要素として、同じく古典的な意味での民主的正統性に加えて、計画対象が帯びている広

---

については、参照、芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』（2006年）38頁、藤田宙靖『第4版行政法I（総論）〔改訂版〕』（2005年）50頁以下。

域性、および狭域的利害、つまり個別の市町村が有する利害からの距離を挙げるができるだろう<sup>39</sup>。

以上のように、第一の点からも、第二の点からも、市町村が策定するマスタープランと、都道府県が策定するマスタープランとでは、その正統性を支える要素に違いがあると考えられる。そして、そうであるとすれば、その対象も異なってくると考えるべきであろう。そうでなければ、同じ場所に二種類のマスタープランが存在している意味がないからである。

## おわりに

最後に、簡単にまとめてさしあたりの結論を述べておく。まず、区域マスタープランが、都道府県の対等の自治体である市町村の計画活動を実効的に制御するためには、市町村の十分な参加が必要である。各市町村が自らの利益を十分に主張することを通じて、都道府県が関連する諸利益を十分に把握しなければならぬからである。次に、区域マスタープランが市町村住民の意思を制約することは、計画対象の広域性、市町村間の利害対立の存在から正当化される。そのためには、個別の市町村単独で定めることが不可能ないし不適切であるような計画対象要素であることが必要である。その限りで、広域事務を本来の事務とする都道府県は、市町村による発展構想を制御することが許されると考えられる。

\*本稿は、平成23年9月24日に北海道大学で開催されたGCOE都市環境法国際シンポジウム「持続的発展と都市法」における報告原稿に、最小限度の加筆訂正をおこなったうえで、注を加えたものである。

---

<sup>39</sup> 参照、中井検裕「空洞化・郊外化と都市」植田和弘／神野直彦／西村幸夫／間宮陽介（編）『岩波講座都市の再生を考える6 都市のシステムと経営』（2005年）201、221頁以下。