



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	現行都市計画制度の課題と改正試論
Author(s)	中井, 検裕
Citation	新世代法政策学研究, 16, 333-352
Issue Date	2012-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49612
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP016_017.pdf



現行都市計画制度の課題と改正試論

中 井 検 裕

1. はじめに

ここ数年間、都市計画法の抜本改正に向けた議論が国の審議会で進められてきている¹。その間、政権交代や東日本大震災などによって、当初のスケジュールからはかなりの変更があったが、現行の都市計画制度が制度疲労を起こしているという認識に変更はない。

わが国で最初の都市計画法が制定された1919年には、総人口は約5500万人、65歳以上人口の占める割合はわずか5%強であり（いずれも内閣統計局推計）、人口の趨勢は発展途上国に近いものであった。それから50年が経過し、戦後の高度成長期の真ただ中である1968年に、現行の都市計画法に全面改正されたわけだが、その時の総人口は1億人を突破して約1億100万人、高齢化率は7%弱であった。

図1は、1900年から2100年までのわが国の総人口の趨勢（2010年までは実績値、以降は予測値）に、旧都市計画法および現都市計画法の期間を重ねたものである。日本の人口は、20世紀の100年間でいたい3倍弱ぐらいに増加し、21世紀の100年間で3分の1強にまで減少すると予想されているが、図から明らかなように、現在はまさにその折り返し点、歴史的な

¹ 国土交通省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に設置された都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会（2008年5月から2009年6月まで）および都市計画制度小委員会（2009年6月から現在継続中）。関連資料は、前者は http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s202_tosikeikakunokihon01.html、後者は http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_toshikeikakuseido01.html を参照されたい。

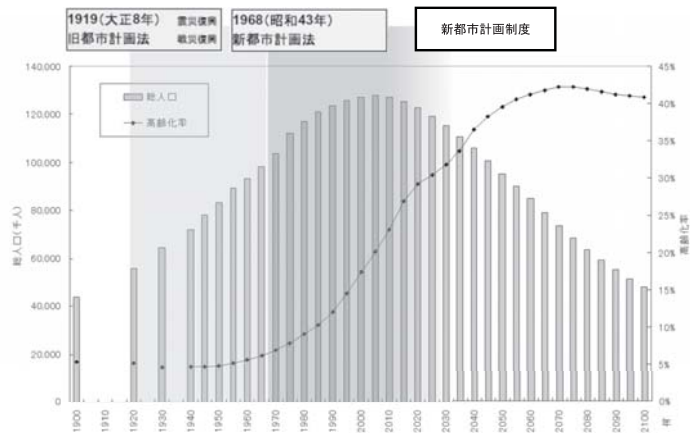


図1 わが国の総人口の趨勢（1900年～2100年）

注：2010年までは実績値、以降は予測値。国勢調査および国立社会保障・人口問題研究所資料より作成

転換期にあることがわかる。高齢化率については、旧都市計画法時代は10%以内の低水準を維持していたのに対して、現行法の期間には急激に上昇し、現時点では25%に近い水準になっている。都市計画制度は旧法、それを継いだ現行法ともに人口が急速に増加する時代に作られたが、総人口が減少に転じ、高齢化率も急速な上昇が続く時代を迎えて、抜本的な改正が必要なことは明らかだろう。

1つの都市計画制度の寿命が約50年とすると、現行法から新たな制度への改正は2018年が1つの区切りとなる。そこで本稿では、2018年を念頭に置き、必要とされる新たな都市計画制度についての試論を展開することとしたい。まずは、現行制度の課題から論じてみよう。

2. 現行制度の課題

現行の都市計画制度には、小さなものも含めると相当の課題があるが、抜本的に現在の仕組みを再検討するとすると、これまで常に検討の「壁」となってきたような大きな課題を捉えることが重要である。そのような観点からは、(1)都市計画の範囲、(2)分権と広域調整、(3)長期未着手施設、

(4)開発と建築のコントロール、の4点に整理されるように思う。以下、順に詳しく述べることとする。

2-1 都市計画の範囲

第1の課題は、都市計画法でカバーすべき空間領域が狭くなりすぎてしまっているということである。

わが国の都市計画法は、基本的に1つの生活圏を1つの都市計画区域に設定し、その中で都市機能を充足できるような基盤施設と、土地利用の配置を決めていくということが主な内容となっている。しかし、都市計画区域という法の適用領域だけでは、もはや都市の制御ができなくなっている。その大きな理由は言うまでもなく、郊外化とモータリゼーションの進展によって、日常生活圏が1つの都市計画区域を超えてはるかに拡大しているからである。

実例として、山梨県の甲府盆地をとりあげてみよう。

山梨県は、人口約88万人（2005年国調）の比較的小さな県で、既に国調ベースでは2000年に人口のピークを迎えた人口減少県である。地方県にもれず、モータリゼーションは大変進行しており、2007年3月末のデータによれば、人口1000人あたりの自動車保有台数は836台と群馬県、長野県に次いで全国第3位となっている。国土交通省の貨物旅客地域流動調査（2007年）によれば、旅客の輸送機関別分担率は自動車が97.6%と、圧倒的に自動車に移動を依存している地域である。

地形的には西は南アルプス、南は富士山、北と東は秩父・奥多摩・丹沢の山々に囲まれており、平地は県庁所在地である甲府市（人口20万人：2005年国調）を中心とする甲府盆地に限られている。盆地の総面積は約5万ヘクタールであり、2003年時点では28の市町村があったが、市町村合併が進んだ結果、2010年4月現在では12の市町となっており、ここに、県の全人口のおよそ3/4にあたる66万人が生活している。

甲府盆地が過去100年間に、どのように市街化されてきたかを見たものが図2である。もともと盆地には、城下町甲府と周辺に集落が分散して存在しており、このパターンは1952年（昭和27年）ごろまではほとんど変わっていない。高度成長期の市街地の拡大は甲府の周辺にほぼ集中しており、同時に二次的な核としてJR中央線に沿って塩山、山梨、石和、韮崎など

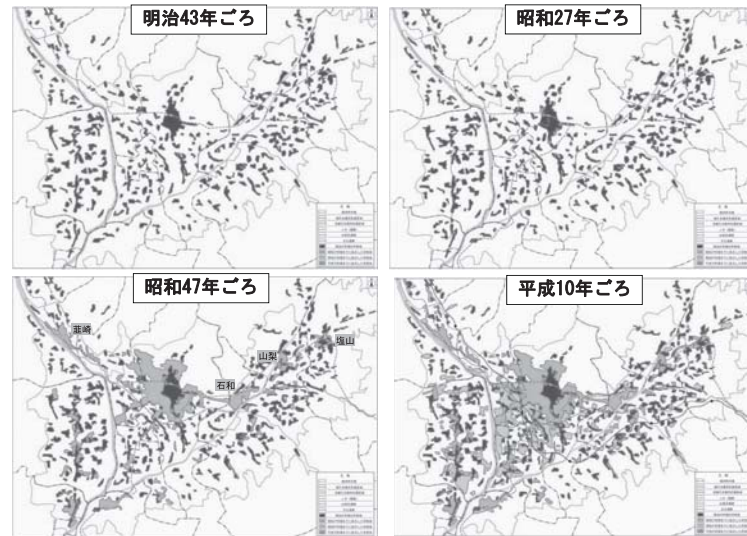


図2 山梨県甲府盆地の市街化の状況

注：山梨県県土整備部都市計画課資料

が成長した。現行法による都市計画区域が設定されたのはちょうどこの頃であり、盆地区域には連担する6つの都市計画区域が指定された（現在は7つとなっている）。

これが昭和47年から平成10年の間になると、市街化の様相はそれまでと一変し、駅が中心ではなく、点在する既存集落と既存集落の隙間を舐め尽くすような形態で進行している。その結果、2005年の国勢調査において、甲府盆地内の人口集中地区（DID地区）はあわせて面積約5,000ヘクタールで人口25万人である。これは盆地の総面積・総人口と比較すると面積はわずかに1割、人口は半分にも満たない。いかに低密度で盆地全体が市街化されてきているかが見て取れよう。

このような市街地の拡散を促したのが、この間のモータリゼーションの進展であったことは疑うまでもないが、既存集落と既存集落の間の空間はもととはいえば多くは農地であり、現代の市街地の拡散が、いかに盆地内の農地を無秩序に侵食する形で進行しているかが容易に想像できよう。実際、山梨県の都市計画区域内の1995年からの10年間の農地転用面積は

4,000ヘクタール近くにもおよび、うち7割は用途地域が指定されていない市街化調整区域や非線引き白地区域においてである。山梨の農業はぶどう、桃などの果樹が主体で、耕地10アールあたりの生産農業所得は、全国1位（2007年）という生産性の高い農業である。にもかかわらず、優良な農地が市街地の拡散的拡大によって無秩序に失われつつあるのが実態である。

このような市街化に伴い、生活圏、商圈ともに広域化と盆地内の一体化が進んできており、実際、今では甲府盆地は一体であり、事実上1つの都市と考えることが適切である。したがって、本来は7つの都市計画区域ではなく、1つの都市計画区域として考えるべきであることは明らかであろう。また、甲府の場合、盆地のほぼ全てが都市計画区域とされているため、地形的に都市計画区域外には開発が進行しにくいということはあるものの、それでも比較的地形が平坦な高原状の地域には、都市計画区域を超えて開発が進行している。

こうした状況を、現行制度の範囲内で修正しようとすれば、複数の都市計画区域を統合して1つとし、それをさらに外側に向けて拡大していくしかない。しかし、連担する都市計画区域を1つにまとめるのは、線引き同士、非線引き同士ならまだしも、線引きと非線引きを1つにまとめるには、全てを線引きにするか、線引きを廃止するかはいずれかの選択となり、極めて困難である。また、都市計画区域を広げることは、一般的には新たな規制と認識されていることから、地域の反発が激しく、なかなか容易でないというのが実態である。

都市計画の範囲拡大の必要性は、既に何度となく指摘されてきているが²、常にそれに立ちはだかつてきた「壁」は、言うまでもなく、「都市行政」と「農村行政」等都市以外の土地利用に関わる行政の分離である。現行法体制は、都市側（都市計画区域内）においては都市計画の目標（都市計画区域の整備、開発および保全の方針）と実現手段（線引きと開発許可）、農村側（農業振興地域内）においては農村計画の目標（農業振興地域整備基本方針）と実現手段（農用地区域と農地転用許可）というように、都市

² 例えば、日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略』（学芸出版社、2003年）。

と農村の棲み分けという形をとっており、さらにこれら2つの計画制度を調整するものとして国土利用計画法による土地利用基本計画があるという構造になっている。しかしその調整システムは形骸化しており、全く機能していないといっても過言ではない。以上は「都市」と「農村」についてであるが、実際にはさらにこれに「森林」や「国立公園」も加わるので、事実上の都市の一体管理は、一層複雑で困難なものとなっている。

2-2 分権と広域調整

第2の課題は、分権が進行している一方で、それに対応した広域調整の仕組みがないという点である³。

もともと1968年法制定時には、都市計画権限のおよそ7割から8割ぐらいは都道府県が有しており、市町村には2割程度しか与えられていなかった。しかし2000年の第一次地方分権一括法、さらには2011年の第二次一括法を経て、今ではこれが完全に逆転し、ほとんどの都市計画は市町村が決定するようになった。

前節で見たように、モータリゼーションを主因に都市は巨大化し、もともと独立していた都市も融合して一体化していく一方で、都市計画の意思決定を行うべき単位はますます小さくなっていることになるが、個別バラバラに行われている意思決定をうまく調整する機能が現行法では十分でない。その典型例は、大規模商業施設の立地問題であろう。実際、まちづくり三法の改正時においても、中心市街地の活性化が進まない大きな理由の1つとして、中心市街地を抱える自治体が活性化を進めようとしても、郊外の自治体がそれとは無関係に、あるいは場合にはよってはむしろ商業施設の立地に積極的な方針をとっている場合、結果として、中心市街地の活性化が損なわれるという状況が指摘された。

広域調整問題の究極の解決策は、1つの都市圏を構成する市町村が合併し、1つの基礎自治体となることである。平成の大合併前には全国で3,300近かった市町村数は、2010年3月末時点で1,727まで減少し、合併による

広域化が進んだことは確かである。しかし、甲府盆地の例を見ても明らかに、合併は中途半端に終わったと言わざるを得ない。例外的な市町村を除いて、都市圏計画を決定するには、市町村は小さすぎるし、相当の広域合併を果たした市町村にあっても、例えば山形県鶴岡市（面積全国第7位）や富山県富山市（同じく第10位）のように、同一都市圏に含まれると考えた方がよい酒田市や高岡市との合併は果たしていない。

合併によってだいぶ崩れてしまったとはいえ、もともと市町村というのは、単なる行政サービス供給の単位というだけでなく、文化や歴史、伝統、生活慣習や価値観の一まとまりの単位でもある。したがって、今日的な要請として、いわば後から登場した広域調整の要請にあわせて市町村を合併することは本末転倒とも考えられ、必ずしも好ましいとは思えない。

いま1つの方法としては、都道府県の調整能力を高めることが考えられる。しかし、以前は上位・下位と説明される垂直の関係であった都道府県と市町村の関係は、現在は少なくとも理論上は同等の水平的関係という理解が進んでおり、調整能力の実効性を強めようとすれば、都道府県の「干渉」として市町村のアレルギーを引き起こすことになる。計画制度上の直接的な拘束ではなく、事業や補助金といった搦め手から拘束性を高める方法も考えられないでもないが、これはやはり邪道と言うべきである。結局のところ、都道府県の調整能力を高めることは、必然的に何らかの「逆」分権を伴う可能性が高く、分権の弊害是正としての逆分権に話を限定したとしても、その是非は議論が分かれるところだろう。

2-3 長期未着手施設

大きな課題の第3は、長期未着手施設の問題である。都市計画はその実現に時間がかかるとはいえ、相当の長期にわたって計画決定はされたものの事業が未着手の施設が多数ある。

国土交通省の資料によれば、平成20年度末で都市計画道路の整備率は約60%である。未着手のもののうち、決定から20年以上経過しているものが約85%であり、しかも5割以上が旧法時代の決定で、その総延長は13万2千キロにも及んでいる。都市計画公園は道路よりは多少ましで、未着手区域を含む都市計画公園は箇所数にして約20%、面積ベースで約16%である。未着手のうち計画決定から25年以上経過しているものは約3/4で、やはり

³ 広域都市計画の課題と調整の必要性については、中井検裕「分権下における広域計画」、蓑原敬編著『都市計画：根底から見なおし新たな挑戦へ』学芸出版社、2011に詳しく論じている。

旧法時代に決定されたものが約5割、総面積は1万ヘクタールを超えている状況である。

一旦都市計画の決定がなされると、都市計画法53条の都市計画制限が働き、基本的には木造3階建て（もともとは2階建てまでであったが、平成18年の緩和により現在は木造3階建てまでとなっている）までは建築が可能であるが、それ以上は一般的には許可されない。それだけ長期間にわたって、地権者としては制約を受け続けているという状況が続いており、訴訟になったケースでは、最高裁で原告が敗訴したものの、補足意見で都市計画制限の内容が「その土地における建築一般を禁止するものではなく、木造2階建て以下等の容易に撤去できるものに限って建築を認める、という程度のものであるとしても、これが60年をも超える長きにわたって課せられている場合に、この期間をおよそ考慮することなく、単に建築制限の程度が上記のようなものであるということから損失補償の必要は無いとする考え方には、大いに疑問がある」との意見も出ているところである⁴。

必要なことが、定期的な都市計画の見直しであることは明らかである。そして、既にこのことは運用指針でも「適時適切な都市計画の見直し」として述べられているように⁵、実際にもそういう作業が行われるようになってきてはいるものの、それでも見直しによって都市計画を廃止した例はまだ少ない。多くは歴史的市街地の中心を計画道路が貫いているような場所ですそれを迂回するような計画の見直しであり、小幅なものにとどまっている。その理由は、道路の計画はネットワークの形成こそが本質であるから、一部を変えると全体に影響が出てくるので非常に難しいということ、また公園の場合には、日本では公園が不足しており、その結果、住民1人当たり1平米という大目標が至上命題のように考えられていることから、それに逆行する廃止は行政の立場からは強い抵抗があるということがあげられよう。

⁴ 最高裁（第三小法廷）平成17年11月1日判決、平成14年（行ツ）第187号、平成14年（行ヒ）第218号・市道区域決定処分取消等請求事件、藤田宙靖裁判官の補足意見。

⁵ 国土交通省『都市計画運用指針』（第6版）、Ⅲ-2（6）、2012年2月。

2-4 開発と建築のコントロール

課題の最後は、開発と建築のコントロールに関してである。ここにはさらに2つの課題がある。1つは、都市計画と建築行政の分離という課題、いま1つは、裁量を許さない羈束行為であるという課題である。

わが国では、都市計画制度の誕生の時から、都市計画は都市計画法で、建築は建築基準法（かつては基準法の前身である市街地建築物法）でという線引きがなされており、たとえば、用途地域の種類は都市計画法で決めるが、それぞれの用途地域で具体的にどのような規制がされるかは建築基準法で決めるという構造をとっている。

そもそも土地利用のコントロールは、土地と建物を一体的に対象とすることが望ましいことは明らかであるが、このような都市計画と建築行政の分離は、土地利用の的確なコントロールを難しくさせている大きな理由の1つとなっている。それが最も端的に表れているのは、開発許可と建築確認の問題であろう。たとえば都市計画法の開発許可は、土地の「区画形質の変更」が対象であるのに対して、建築基準法はあくまでも建築物の新增改築等が対象であるから、区画形質の変更も伴わず、かといって建築物が新築されるわけでもないが、明らかに土地利用という観点からはコントロールの対象とすべき資材置き場や青空駐車場といった建築物を伴わない開発行為は規制の対象とはならない。本格的な人口減少を迎え、以前のような活発な建築活動が前提とならない時代には、建ぺい空間もさることながら、むしろ非建ぺい空間のコントロールが一層重要になると思われるが、ちょうどその部分が土地利用のコントロールの対象から欠落していることになる。

また、既によく知られているように、確認というのは羈束行為であって、判断に裁量は許されていない。その背景には、建築規制は財産権をかなりの程度に規制することになるため、規制内容は事前明示・事前確定でなければならず、あとはそれを粛々と「確認」するだけでなければならないといういささか古典的にも思われる論理がある。しかし建築確認の中でも集団規定は、まさに建築物の集団の観点から市街地環境を統制する部分であり、集団である以上、当然その最適解は立地や周囲の状況によって異なっていると考えるべきであり、特にわが国のように周辺状況の変化のスピードが欧米諸国と比較すると早い場合にはこのことがあてはまる。したがっ

て、現場々々でのある一定の範囲での裁量判断が求められているにもかかわらず、現在の確認行為はそれを一切許さず、その結果、建築紛争や訴訟等が少なからず生じており、このことは社会的コストの増加にもつながっている。

3. 新たな都市計画制度試論

以上のような課題に対応するものとして、本章では新たな都市計画制度の試論を述べてみたい。その際に、都市のあるべき目標であるマスタープランと、それを実現するための手段としての都市施設、土地利用規制、市街地開発事業という現行都市計画制度の基本的構造はそのまま踏襲するものとし、これらを順に論ずるとともに、実現手段への追加として都市計画契約について述べることにする。

3-1 マスタープラン

分権が不可逆的な大きな潮流であることを考えると、今後ともますます都市計画の中心的主体は市町村ということになろう。したがって、一般に評判のかんばしくない現行の都市計画制度の中では比較的評判がよく、制度として定着していると思われる市町村の都市計画マスタープランは、現行のまま存続させるべきと考える。

しかしその一方で、課題の2でも述べたように、日常の生活圏は、1つの市町村、さらには1つの都市計画区域を超えて大きく広がっており、広域的な調整は不可欠である。また、今や世界的に見ても、個々の都市ではなくそれらが集まった都市圏という単位で考えなければ、持続可能な環境も実現できず、また国際・国内の地域間経済競争にも生き残れないということが各所で主張されており、環境、経済、社会といういわゆるトリプル・ボトム・ラインの観点から持続可能な都市を実現するには、広域のマスタープランは必須である。

結果的にマスタープランの体系は広域、つまり都市圏レベルのマスタープランと、それから市町村のマスタープランの2段階構成のものとなる(図3)。

さらに理想的には、この都市圏レベルのマスタープランの上位に、現行

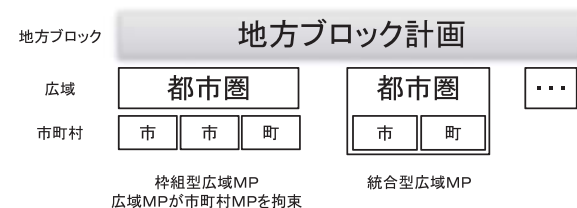


図3 マスタープラン体系の試案

の国土形成計画の地方ブロック計画を多少強化したものがあれば一層望ましい。地方ブロックは、例えば九州などはだいたいヨーロッパ1国ぐらいの大きさで、同程度のGDPであることを考えると、それだけで基本的に自立圏となるだけのポテンシャルは有している。国土計画と都市計画は本来密接な関係であるべきであるが、実際にはそうはなっていない。これらを1つの体系の中でシームレスに繋げていくことも、制度改正の際には期待したいと考えている。

都市圏レベルのマスタープランと市町村のマスタープランの関係については、さまざまなパターンが考えられる。具体的には、都市圏レベルでは枠組み（フレームワーク）を設定し、圏内の市町村は枠組みに緩く拘束されるような形式（枠組み型広域マスタープラン）、広域も圏内市町村のマスタープランも一体的に作成する形式（統合型広域マスタープラン）などが考えられよう。いずれにせよ、広域マスタープランを策定する中心的主体としては、都道府県、市町村、関連するステークホルダーを含めた協議会を想定するのが妥当であろう。

3-2 都市施設

都市施設については、今後の人口減少を考えると、一部の既存市街地内で基盤未整備の密集市街地のようなところを除いて、これ以上積極的に道路や公園を整備する必要はなく、既決の都市計画で十分だろう。その上で、以下の３点を考えていく必要がある。

第1に、自律的な計画更新の仕組みとしてのいわゆる PDCA (Plan-Do-Check-Action) の導入である。例えば計画決定後、10年経過してなお事業未着手の場合には見直しを義務付け、変更・廃止を行わないということであ

れば、さらに10年後（すなわち計画決定から20年後）の再見直しでは、廃止、変更、もしくは事業化プログラムの策定のいずれかとするような方法が考えられよう。既存の長期未着手施設については、過去の清算ということで、これらを前倒して義務付けることも考えるべきである。

第2に、整備済み施設も含めての内容の見直しである。特に既成市街地内の道路などは、環境への配慮からは自転車専用レーンの導入、あるいは高齢化社会を迎えて、自動車よりは歩行者優先に作り変えていく必要がある。駅前広場も、1970年代には主流の考え方であった歩車の立体分離は高齢者や障害者に優しい環境ではないことから、再検討が求められている。

そして第3には、既に整備された道路、公園、下水道などの膨大な社会資本ストックの維持管理への対応である。これについては、後述する都市計画契約なども有効な手法の1つとなると思われる。

3-3 土地利用規制

新たな土地利用規制制度については、まず、以下の4点を考慮すべき点として指摘しておきたい。

第1に、既に課題の1で述べたように、都市と農村はすでに事実上一体的なので、土地利用も一体的なコントロールが必要であり、対象地域を都市計画区域に限らず、国土全体に拡張すべきという点である。

第2に、分権が進み都市計画、建築行政も基本的には自治事務と整理された現在、土地利用規制は、アメリカのように基礎自治体が条例で内容を定めることとし、国の法律はいわゆる授權法にとどめるという方向が考えられる。しかしながら、現行制度との連続性を考えると、いきなり全面的な授權法型への移行には法律的にも実務的にもまだまだ議論が必要だろう。したがって、ここでは、将来的には全面的な授權法型への転換をにらみつつ、移行期の制度として、既に市街地として出来上がっている地域（以下、既成市街地）と、森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については現行型の国の仕組みで対応し、残りの中間的な地域は、地域によって相当事情が異なるので基本的には自治体が条例でコントロールする仕組みを導入することを提案したい。

第3に、現行土地利用規制は用途地域に代表されるゾーニングが基本となっているが、これに加えて、地区計画、さらには新たにイギリス型の計

画許可制度を導入し、ゾーニングを徐々にこれらに置き換えていくことが望まれる。その理由としては、ゾーニングは建築行為が活発な時代にそれを効率的に処理するには有効であったが、これからの人口減少を考えると開発や建築行為自体の量や規模が小さくなり、ゾーニングのようないわば網の目の大きな投網型の規制では規制の精度が低く、ターゲットを的確に捕捉できないと考えられるからである。このことはとりわけ、もともと建築密度の低い都市のフリンジのような地域であてはまると思われる。

第4は時間軸に沿った土地利用規制としてのマネジメントの導入である。現行の土地利用規制は都市が成長する段階を想定しているもので、土地利用転換は非都市的土地利用から都市的土地利用への一方向のみで生じ、都市的土地利用は農地やあるいは雑木林が転換されることによって発生するということが前提となっている。したがって、その発生の瞬間という時間軸上の一断面を捉えて、その断面のみで規制すれば十分であるという考え方をとっている。しかし、人口減少が本格化し、さらには既にその萌芽の兆候が観察されつつある都市の縮退といったような現象が始まると、典型的には郊外住宅地の空き地、空き家や耕作放棄地の問題のように、時間軸上の一断面の規制では土地利用を適切にコントロールすることはできず、時間軸に沿って土地利用を管理していくマネジメントの仕組みを導入していく必要がある。

以上のうち、第4の土地利用のマネジメントは後述の都市計画契約に譲るとして、残りを考慮し、試論としてまとめたものが図4である。

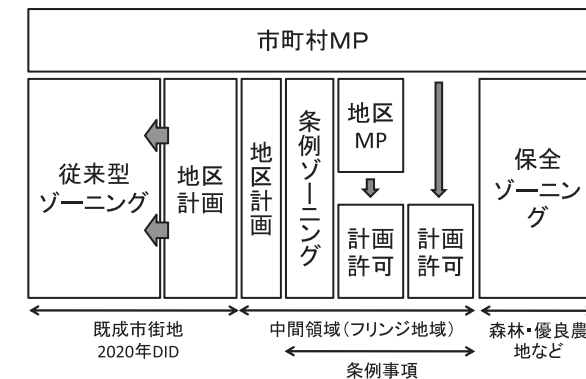


図4 土地利用規制体系の試案

まず土地利用の目標として、市町村のマスタープランがあり、国土はこれによって全土がカバーされる。森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については、国の用意した保全型のゾーニングによって規制する。このゾーニングは、森林法、農地法・農振法、自然公園法などのうち、開発規制に係る部分を整理統合した上で強化する形が想定される。一方、既成市街地については、ほぼ従来の市街化区域内の土地利用規制を踏襲するものとする。したがって、用途地域と地区計画が基本となるが、既に各地で努力されているように、地区計画の範囲を拡大し、徐々に用途地域を置き換えていくことをイメージしている（この意味で矢印がつけられている）。ただし、既成市街地の範囲については、従来の市街化区域は指定が広すぎるという問題があるので、例えば2020年時点のDID区域に限定するといった措置が必要であると考ええる。

既成市街地と保全地域の中間的な地域、すなわち都市のフリンジ地域については、各自治体が条例で土地利用規制の内容を決定するものとする。したがって、その内容は自治体により様々であるが、大きくは、従来の地区計画を用いる方法、条例でゾーニングを決めて規制する方法、新たに導入する計画許可制を用いる方法などが考えられよう。それぞれ順に、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型といってもいいかもしれない。このうち、地区計画については市街化調整区域で適用された例、集落地域整備法による集落地区計画の例などがあるし、条例ゾーニングについては長野県旧穂高町（現安曇野市）の例など参考になる実例が既に各地にある。課題はやはり、新たに導入する計画許可制ということになる。

イギリス型の計画許可制は、課題の4で述べた土地と建物を一体的に、しかも事前確定型でなく裁量をもってコントロールするという点からは理想とし得る制度であることは確かである⁶。しかし、イギリスで計画許可制が成立している背景には、筆者の管見では以下の5つの条件が成立していることが大きいと考える。

第1に、最終的判断の権限は行政ではなく議会にあるという点である。

⁶ イギリスの計画許可制度の概要については、渡辺俊一『比較都市計画序説』（三省堂、1985年）や中井検裕「イギリス」、民間都市開発推進機構都市研究センター編『欧米のまちづくり・都市計画制度』（ぎょうせい、2004年）などを参照されたい。

イギリスの地方自治では、議会は同時に行政でもあり、しかも議員は基本的にはアマチュア議員が多数を占めている。したがって、選挙で選ばれた地域の代表が民主的に決めているということが第1の成立条件である。

第2は、不服申し立てのシステムが用意されているということである。イギリスでは計画許可が不許可（もしくは条件付き許可）となった場合には、国に対して不服申し立てを行うことができ、その場合、第三者として国の独立行政法人である計画審査庁（Planning Inspectorate）に所属する計画審査官（Planning Inspector）が再審査する仕組みとなっている。計画審査官は、ちょうど裁判官のように身分が保障された法定都市計画の専門家であり、その決定に対する信頼は一般的に高いと言ってよい。やや古い資料となるが、イングランド全体の2002年度の数値では、不許可となった計画許可のうち23%が不服申し立てを行い、そのうちの36%が不服申し立てで判断が逆転して許可となっている。このような不服申立の審査結果と、さらには裁判の判例が蓄積することによって、計画許可制度に内在する自治体の裁量の範囲に一定の暗黙の枠が形成され、自治体のいわば「暴走」を抑止しているのである。

成立条件の第3は、建築開発産業の構造である。これはわが国と全く異なっており、イギリスではいわゆる個人による注文建築というシステムはそもそもないに等しい。住宅は *housebuilder* と呼ばれる専門業者による建て売りが原則で、不動産開発も個人ではなく専門の法人企業が手がけている。このことは、イギリスの計画許可制度は、社会的に確立された多様な職能資格制度を背景に、少なくとも日常的には専門家によって運営されており、一般市民はそれに対する監視・チェックという役割分担にとどまっているということを意味している。

第4に、イギリスでは市街地の規範類型が比較的明確であり、都市の中心部、郊外、農村地域のそれぞれに、望ましいとされる土地利用のイメージが市民に共有されたものとして存在しているということがあげられる。計画許可の際の判断基準には、デベロップメントプランと呼ばれる法定文書が用いられるが、その内容は、特別な再開発を必要とするような地区を除いてかなり一般的な記述にとどまっており、それにもかかわらず大きな問題が生じないのは、まさにこの規範類型が社会的に共有されているからにほかならない。

そして最後の成立条件が、補償の問題である。イギリスでは仮に計画許可が不許可になったとしても補償の必要はない。この問題は、1947年法の制度導入時、開発権を一旦国有化したことによって解決済みなのである。

こうした成立条件を、わが国に照らして考察することによって、わが国への導入可能性とその課題も明確になる。

まず決定主体としての議会であるが、これについてはわが国では決定主体を自治体の首長とすることで大きな問題はなかろう。そもそも現行の都市計画決定においても議会は明示的には関与しておらず、この方式をそのまま敷衍すればよい。もっとも、審査の透明性のある程度確保する手段は必要と考えられる。

不服申し立てについては、わが国ではこれに近いものとして建築基準法の建築審査会制度がある。しかし現在の建築審査会は裁量の範囲が極めて小さく、計画許可制の導入にあたっては、これを大幅に見直すか、新たな不服申し立ての審査機関をつくるしかなかろう。いずれにせよ都道府県に1ずつ設置し、市町村の許可判断に異議がある場合は、そこで再審査するというようなことをイメージすればよいと思われる。

第3の建築開発産業の構造については、明らかに変えようがない。したがって当面は、例えば大規模開発のような専門家が中心となるような状況が成立しそうな案件に限って、計画許可制度を導入するというのが1つの方法であろう。

第4の市街地の規範類型については、わが国ではイギリスと異なり市街地の変化が流動的であり、一部の市街地を除いては明確になっていないところが多いと言っていいただろう。一方、そもそも地域のあるべき姿を都市計画の観点から明確にするのはマスタープランの役割であり、この意味では、マスタープランの内容を充実させることが、この条件の成立につながることになる。とはいっても、市町村内の全地域にそれだけの詳細内容を求めることは難しいことも考えられる。そのような場合、図4にも示したように、たとえばまちづくりの機運が高く、将来像の策定に向けて合意の進んだ一部の地域についてはその地区のマスタープランを作成し、その地域に限って計画許可制を導入するということも考えていくべきと思われる。

最後に補償の問題である。許可は法律上は禁止の解除と解釈されている

ので、これを文字通り適用すれば、計画許可を導入するには、そこでは開発は禁止されているという原則の成立が必要である。もちろん、そのような原則はわが国では成立していないため、補償の問題はわが国ではやはり最大の課題となろう。当面これを回避し、擬似的に計画許可制を成立させる方法としては、全般的なダウン・ゾーニングを行った上で、計画許可による裁量の方角は緩和の方角のみ認めるといったことが考えられるが、結局のところこの問題は、どのような開発・建築行為がas of rightとして可能かという問題と表裏一体であり、むしろそういった議論を活性化させることに意義を見出すべきなのかもしれない。

3-4 事業制度

土地区画整理事業や市街地開発事業のような開発事業制度は、都市計画としてはわが国に特有の仕組みであり、これまで良好な市街地の形成に相当程度に貢献してきたという実績がある。しかし事業制度は、今後人口が減少する中で、新たな宅地を整備するというよりは、公共施設の再編や、場合によっては拡散してしまった市街地を縮退させるためのものとして再考することが必要となっている。言い換えれば、市街地を「畳む」ための事業制度であり、イメージとしては、需要が減退し、空き地や空き家となった物件を対象に、それらを集約しながら自然に戻していくというものである。

しかし、これまでの開発事業制度は土地区画整理事業にしろ市街地再開発事業にしろ、右肩上がりの成長の時代に作られた仕組みであり、したがって、事業によって正の開発利益が生ずることを前提に、それを事業者、地権者、行政などの関係者が分配することで、全主体が利益を享受することによって事業を成立させてきた。日本で開発事業制度にこれだけの実績があるのは、まさにこの点を理由としている。しかし、縮退のための事業制度では、当然であるが開発利益は正とならず、むしろ逆に負となる。したがって、今後の開発事業制度の当否は、負の開発利益を誰が負担するかという問題に最終的には行き着くと思われるが、その答えとして筆者が現時点で考えるのは、以下の3つの方法である。

第1は、いまだに正の開発利益があがる開発から、そうでない事業に利益を移転させるという考え方である。例えば駅前で開発して、そこで得ら

れた開発利益を郊外の縮退に利用するイメージであり、駅前と郊外の両方での同時区画整理（いわゆるツイン区画整理）や、駅前の再開発と郊外の区画整理といった組み合わせが考えられる。

第2は、緑地や農地の外部経済を取り込む考え方である。緑地と農地は今まで都市的にはあまり価値がないと思われてきたが、環境面や防災面などのプラスの評価は今後ますます高まるはずである。だとすれば、こういった外部経済を正しく評価することによって周辺の評価は上昇するはずであり、それを例えば固定資産税で回収することによって、負の開発利益を補填する方法である。

そして第3は、市民が総体として、負の開発利益を広く薄く平等に負担するという考え方であり、トラストや基金という発想である。

これらは実はいずれも大規模な法改正は必要とせず、ほとんどが現行制度の範囲内で可能である。あとは、経済・社会的な観点からこういったことの実現可能性を検討する段階にきていると考えている。

3-5 都市計画契約

既に都市施設や土地利用の課題で述べたように、社会資本ストックの維持管理や都市の縮退の場面においてはマネジメントの仕組みが必要であり、これを担うのが都市計画契約である。

都市計画契約の1つのプロトタイプとして考えられるのは、イギリスの都市計画制度に規定されている106条計画義務である⁷。これは自治体と地権者、自治体と開発業者などの法定協定制であり、もともとは開発に必要なアクセス道路の提供のようないわゆる開発者負担を担保するものとして発展してきたものであるが、今では社会的貢献や開発後の維持管理など様々な目的で使われている。法律上はカベナントの一種で、属地的な契約として承継効があり、違反した場合には裁判所による差し止めが可能で

ある⁸。

わが国でも、これに近いものとして建築協定や緑化協定のような法律にもとづく協定があるが、これらは自治体ではなく住民間の協定であり、しかも法律で協定として定められる内容が限定されているということがある。ここでいう都市計画契約は、こういった既にある法定協定を、自治体も含めて締結者となることができるイギリスの106条計画義務のような形式に拡張することがまずはコアとなるものと考えられよう。

一方で、実際のまちづくりの現場においては、自治体のまちづくり条例や景観条例に規定され、主として協働のまちづくりを目的とした住民同士もしくは住民と自治体間の協定、あるいは実務において自治体が開発許可の際に事業者と締結している任意の開発協定など、既に様々なものがあり、たとえば前者のなかには、必ずしも全員同意を要件としないようなものもある。したがって、都市計画契約には、必ずしもイギリスの106条計画義務のようなサンクションを伴った固い協定だけでなく、協議会方式で紳士協定的に運用されるようなソフトなものも含めたいところである。都市計画制度では行政が民間行為を規制するハードな手法が中心となりがちであるが、時間軸に沿った管理といった必ずしも悪意によらない将来の不確実性が見込まれる場合には、このような緩やかな同意にもとづき社会資本や市街地環境を適切に維持管理することができる方法も、積極的に都市計画制度に位置付けていくことが望まれる。

4. おわりに

以上、本稿では都市計画制度の抜本改正にあたって、筆者の考える課題と改正の試論を述べてきた。しかし、主に本稿で論じてきたような制度技術的な観点もさることながら、抜本改正にあたって何よりも大事なことは、都市計画に対する国民の信頼を取り戻せるような抜本改正であることである。とりわけ現行の都市計画制度は、時々生じた課題に対して対処的

⁷ 106条計画義務についてはその前身である計画協定について報告した中井検裕「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」、小林重敬編『協議型まちづくり：公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』（学芸出版社、1994年）を参照されたい。

⁸ 106条計画義務は原則として当事者双方の同意が必要であるが、たとえば自治体が許可をたてに過剰な要求を協定に盛り込もうとしているような場合、事業者が自治体の同意なしに一方的（unilateral）に締結することもできる。

な改正を繰り返してきたことから極めて複雑でわかりにくい制度となっており、専門家にも全体を把握することが困難なものになっている。市民にわかりやすい制度とすることが信頼回復の出発点であり、したがって新たな制度においては、わかりやすさこそが何よりも肝要であると考えている。

もとより筆者は法律の専門家ではない。したがって本稿の試論も、法律の専門家から見れば慎重な議論を要する点多々あろう。しかし都市計画制度の改正には、筆者のような都市計画技術を専門とする者と、法律を専門とする者の協働作業が不可欠である。本稿がそのような協働の場を構築する上での一助となれば幸いである。