

## 「管理型」都市計画法及び「枠組み法化」の意味と相互関係に関する覚書き

中央大学 法学部 教授 亙理 格  
わたり ただす

### 1. はじめに

本特集には、土地総合研究所内に設けられた「縮退の時代における都市計画制度に関する研究会」が2017年度に推進した研究により得られた成果を、当該研究会に常時参加したメンバーが各自の責任において執筆した諸論攷が、収められている。本研究会は、人口減少時代における都市の縮退状況の下で、都市計画法制の「枠組み法化」を軸にした法改正が必要ではないか、という課題設定の下に、2015年度に設置された。この研究テーマは、当該研究会に先行する「転換期を迎えた土地法制度研究会」により、前年度までの3年間にわたり遂行された研究の成果を踏まえて設定された。後者の研究会は、2015年3月に、『転換期を迎えた土地法制度』と題した報告書<sup>(1)</sup>を公表していたが、本研究会は、その中で示された2つの考え方、すなわち都市計画法の「枠組み法化」及び都市計画法における「管理」概念を研究課題として引き継ぎつつ、当該2つの考え方をさらに深掘りし将来の法改正に繋げていこう、という目的の下に発足した。ただ、これら2つのテーマはいずれも奥の深いテーマであることから、2015年度には、第1のテーマである都市計画法の「枠組み法化」に対象を絞った研究を行うこととなり、その成果は、

2016年6月に『都市計画法制の枠組み法化—制度と理論—』と題した報告集<sup>(2)</sup>として公表された。

その後さらに、2016年度からは、「枠組み法化」と並ぶもう一つの柱である都市計画法における「管理」の問題に研究対象をシフトさせることとし、「管理」概念とそこから導かれる具体的制度のあり方に関する検討を進めることとなった<sup>(3)</sup>。その結果、従来の都市計画法が主として依拠してきた規制的計画法の考え方と並び、「管理型」とも言うべき考え方を都市計画法のもう一つの柱として打ち出すべきではないかという問題関心が、研究会メンバーにほぼ共通の方向性として形成された。以上のような到達点を踏まえて、本特集において、研究会メンバーそれぞれの論攷が公表されることとなった次第である。

言うまでもなく、メンバー各人が「管理型」都市計画法制という名の下に想定する考え方には、

<sup>(1)</sup> 亙理格・生田長人・久保茂樹（編集代表）・転換期を迎えた土地法制度研究会『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015年）。

<sup>(2)</sup> 亙理格・生田長人（編集代表）・縮退の時代における都市計画制度に関する研究会『都市計画法制の枠組み法化—制度と理論—』（土地総合研究所、2016年）。

<sup>(3)</sup> 本研究会が都市計画法における「管理」問題に取り組みに当たっては、まずその第1年度において、都市再生特別措置法、景観法、区分所有法、農業関係法、空き家特別措置法、入会法等、個別の法分野における「管理」手法のあり方を検討することから始めた。その研究成果は、『平成28年度 縮退の時代における都市計画制度に関する研究会報告書』（土地総合研究所、2017年）に収録されている。当該報告書に収められた個別法分野に関する諸論攷は、その後の「管理型」都市計画法制に関する当研究会における議論の展開の基礎となっている。

実に多様でそれぞれの個性があり、一括りにできる性質のものではない。しかし、本号に収められた論攷をお読み頂ければ、「管理型」都市計画法の理念と具体的仕組みについて、研究会メンバーがほぼ共有している最小限のイメージを把握して頂けるのではないかと考えている。

本誌を借りて本特集が公表されることとなった経緯は以上の通りであるが、本稿では、上述のような都市計画法の「枠組み法化」と「管理型」都市計画法という2つの考え方について、筆者自身がその定義をどのように理解するに至ったか、また都市計画法にこの2つの考え方を導入する必要性についてどのように考えるかを示すとともに、これら2つの考え方がいかなる相互関係に置かれるべきかについても、その概要を論じることとする。

## 2. 単一目的型から複数目的並存型へ

今日の都市計画法制には、成熟した都市の住民が都市に求める利便性や多様で良好な居住環境を充足しつつ、人口減少社会における都市の縮退に適切に対応するという、2つの目的を同時に実現するための仕組みと手段を提供することが求められる。

まず、成熟した都市では、賑わいのある中心市街地や活気あふれる工場街と良好な居住環境や景観・風景に恵まれた住宅街とを兼ね備え、また個々の都市に相応しい街並みを有する等、多様性と個性を具えたまちづくりが必要とされる。そのため都市計画法制とはいかなるものでなければならぬかが、問われることとなる。このような課題に適切に対応しようとする際に、現行の都市計画法制は適切な法的仕組みと手段を提供しているだろうか。

他方、日本の都市は、今日、急速に進行する人口減少に対してどのように対応するかという深刻な課題に直面している。この課題に適切に対応するために、都市生活の利便性を確保するための公共施設や民間施設を都市の中心部や拠点となる区域に凝集させるとともに、古くからの住宅地や郊

外部の住宅地における人口減少ないし空洞化に対し、良好な居住環境を確保しつつ縮減させる必要があり、そのための適切な法制度の構築が要請されることとなる。この点でも、現行都市計画法制は今日的な課題に適切に対応するための法的仕組みと手段を提供していると言えるだろうか。

この問題について、基本的には以下のように考えるべきだと思われる。即ちそもそも、現行の都市計画法制は、あらかじめ指定された区域や地域地区の枠内で開発行為や建築を自由になし得ることを前提に、当該自由に対する必要最小限の規制を通して大筋で良好な都市の利便性と居住環境を確保することに主眼を置いてきた。このため、商業地ならば商業地としての大筋で良好な利便性と居住環境、住宅地ならば住宅地としての大筋で良好な居住環境と利便性を実現できれば必要かつ十分であり、最適の利便性や居住環境の実現までは要求されないとする考え方に、基本的に依拠してきたと言えよう。したがって、個々の法制度には、商業地であれば商業地としての平均的な利便性と居住環境を確保するという単一目的の下で、法律による画一的基準の設定と一律の法適用が行われ、また住宅地であれば住宅地としての平均的な居住環境と利便性を確保するという単一目的の下で、同様の画一的基準設定と一律の法適用が行われてきた。基本的に単一の法目的が設定されることを前提に、その実現のため個々の計画制度や許可や確認等の規制的法制度が一律に適用されるという考え方が、現行法を規定付けていたと言えよう。しかし、このような現行都市計画法制は、成熟した都市に求められる豊かな居住環境の実現にとっても、また人口減少社会における都市の「賢明な縮退」にとっても、適切かつ十分な条件を提供することができなくなっていると思われる。

現行都市計画法制には、以上のように単一目的型制度としての限界があることを、いち早く指摘されたのは、生田長人氏であった。以下に見るように、生田氏は、単一目的型の現行法制度の限界を明快に指摘されるとともに、その克服のための基本的な法改正の方向を、複合目的型の土地利用

計画制度への転換として提示したのであった。

生田氏は、まず、単一目的型から複数目的の共存を可能とする複数目的並存型の土地利用計画法制への転換が必要であるとして、「新たな土地利用のコントロールシステムを検討するに当たって不可欠なことは、現在の縦割りの各土地利用規制法が、それぞれの単一の目的によって、そのコントロールの適用区域を決めているのを見直し、様々な複合的視点から、その地域の利用のあり方、コントロールのあり方、程度を決めることができるように、制度の全体の仕組みを見直そうということにあるはずである」と述べる<sup>(4)</sup>。このような生田氏の主張は、国土利用計画法上の5地域区分は維持するとしつつも、それに対する修正の契機を内包するものであった。そのような視点から、個別法に基づく都市計画区域や農振地域などの用途区分は維持したまま、「国土利用のあり方を踏まえて、そのゾーンにふさわしい複合的な土地利用のコントロールを行うことができる制度に転換することが必要なのではないかとされた<sup>(5)</sup>。そして、5地域区分の杓子定期的な運用には限界があることを踏まえ、生田氏は、市町村が策定主体者となる市町村土地利用基本計画が必要であるとして、その計画内容について、以下のように論じられた。すなわち、従来の5地域区分はそのまま維持する一方、たとえば都市地域内において農業的土地利用のための規制を必要とする等の場合、「従来のように例外的な暫定的重複地域として指定するという考え方ではなく、両方の土地利用が、一つの地域の中で共存できることを目指した恒久的な重複地域を想定し、地区ごとの土地利用のありべき姿を市町村土地利用基本計画の中で明らかにし、共存に適しない土地利用を示しつつ、多様で多彩な土地利用を目指すことができるものとする<sup>(6)</sup>と提唱されたのである。

市町村土地利用基本計画構想について、生田氏は、また、現行の都道府県土地利用基本計画よりも、「地域の土地利用のありべき姿を即地的かつ具体的に示すことのできる」ものにバージョンアップした制度として、「市町村土地利用基本計画」を、国土利用計画法に根拠規定を定めて創設する必要がある<sup>(7)</sup>とも述べており、さらに、都市の「管理」とは、「その地域における適切な空間秩序を保つことやより良好な空間秩序を形成していくこと」であり、「最適な空間秩序を形成し、維持し、管理すること」という意味である<sup>(8)</sup>とも論じられた。以上により、生田氏が構想された市町村土地利用基本計画は、個々の地域や街区の特質に即して「あるべき」地域像や都市像を「即地的かつ具体的に示す」べきものであり、また当該地域や都市にとって「最適な空間秩序」の形成・維持等をめざして策定されるべきものである、とされたのである。

以上のように、生田氏が市町村土地利用基本計画の制度化という形で提唱された複数目的並存型の計画法構想は、単一目的の下で必要最小限の計画的規制を行うことを通して平均的に良好な都市の利便性と居住環境を実現するという現行法の基本的発想方法とは、対極に位置するものであった。生田氏の主張は、複数目的並存型の計画法制度を通して、都市として最適の利便性と居住環境を実現しようとする考え方であったと言えよう。そして、そのような構想は、人口減少時代における都市の縮退状況の下で、良好な都市の利便性と居住環境を形成・維持しつつ「賢明な縮退」という課題に挑もうとする際に、その説得力をなお一層高めることとなる。

以上のような生田氏の先駆的指摘を踏まえ、筆者自身も、別稿において、まず現行都市計画法制が今日まで果たしてきた役割について、以下のように論じた。即ち、「従来の都市計画制度は、個々の地域地区に住居系の用途地域、商業系の用途地域、工業系の地域等々の単一目的を想定し、その

<sup>(4)</sup> 生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」(国土交通政策研究第102号、2012年)9頁(第2章「国土の計画的利用」第2節)(生田氏執筆)。

<sup>(5)</sup> 生田・周藤・前掲註(4)9頁(生田氏執筆)。

<sup>(6)</sup> 前掲註(4)11頁(生田氏執筆)。

<sup>(7)</sup> 前掲註(4)10頁(生田氏執筆)。

<sup>(8)</sup> 前掲註(4)65頁(第8章「管理行為概念の導入(その1)」第2節)(生田氏執筆)。

目的を実現するため、個々の用途に応じて建築が可能な建築物の規模や形態を定型的に定め、建築確認や建築許可及び是正措置命令等により担保するという建築規制制度、及び、用途に応じた都市基盤施設の整備のための事業制度を中心に、構築されてきた。また、このような都市計画の基本構造は、国土全体という広い視野からこれを捉え直すならば、日本国土を用途に応じて都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域という5地域に分類し、個々の用途に応じて土地利用を即地的にコントロールするための法制度（都市地域には都市計画法や建築基準法、農業地域には農地法や農振法、森林地域には森林法等々）を設けてきた我が国の国土利用計画法制の基本的な発想方法に、立脚するものであったと言えよう。また、「以上のような単一目的型の土地利用法制は、経済成長と人口増大を基調とした社会においては、急激な都市化に対応して効率的に都市的土地利用を増進しかつ概括的にコントロールするためには、一定程度の有効性を発揮したと言えるであろう」<sup>(9)</sup>と捉えたのである。

しかしながら、以上のような現行法制の基本的考え方は、最低限の居住環境や都市的利便性を実現するには適切且つ効率的な仕組みや方法を提供し得るが、個々の地域や都市や街区に固有の条件や事情の差に応じた豊かで個性的な居住条件や賑わいを創出するという目的の実現にとって、多くの場合、相応しいものではない。一律的又は定型的な法制度は、地域や都市や街区の差に応じた最適の都市計画を実現するには、元々不向きな制度なのである。

また、上述のような現行法制は、人口減少社会における都市の良好な居住条件や利便性を保持しつつ「賢明な縮退」を実現することにとっても、適切且つ十分なものではない。何故ならば、都市の縮退の時代には、今日まで都市の郊外や外縁部に分散していた様々な都市的機能を可能な限り都市の中心部や都市内で拠点となるべき複数の区域

に凝集させる必要が生ずることとなり、その結果、都市的施設とひとことで言い得る施設の中でも元々並存ないし共存が困難とされてきた施設相互間における緻密な立地調整を行う必要が増大するからである。例えば、大型店舗が立ち並ぶ商業地や歓楽街に隣接する中心街に社会福祉、医療、教育、文化等のための施設を呼び込もうとする場合等を想定すれば、異なる土地利用用途間での調整が必要かつ困難であることは明らかであろう。また、都市の郊外や周縁部で農業地域等と隣接する地域においては、農地や林地等の都市的土地利用以外の用途との共存を広く許容し、都市における本来的土地利用の一つとして促進する必要も生じることが考えられる。このような局面では、国土利用における5地域区分（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）の境界線が多少とも相対化し、異なった用途間の並存ないし共存が必要とされることとなるのである。

以上のような認識を踏まえ、筆者自身も、複数目的並存型の都市計画法制を導入する必要があることについて、「人口が減少し都市が縮退する社会では、都心部の市街地における土地利用の凝縮性を高める必要があり、また、空き地や空き家の増加により空洞化の危機にある都心部及び都市郊外の住宅地には、放置された空間や建築物の再利用や住宅以外の目的による有効な土地利用が必要となる。いずれの局面でも、従来のような単一目的に純化した土地利用によっては適切な解決策を導き得ない状況となることが予想されるのであり、むしろ、従来は原則として認められなかった複数の目的間の並存を基調とした土地利用秩序を構築する必要がある。そのような複合的な土地利用を本来の都市的土地利用として許容し、かつ促進するような都市計画制度への再編が、今後は必要となるように思われる」<sup>(10)</sup>と論じた。

以上のように、現行の都市計画法制は、成熟した都市の都市計画制度としても、人口減少社会における都市の「賢明な縮退」のための制度として

<sup>(9)</sup> 互理格「都市の縮退と『管理型』都市計画の構想試論」土地総合研究 26 卷 1 号 (2018 年) 144~145 頁。

<sup>(10)</sup> 互理・前掲註(9)145 頁。

も、適切且つ十分なものであるとは言い難いように思われる。そこで、そのような現行法制をどのように改変すべきかが避けて通ることのできない課題となるが、かかる新たな都市計画法制は、いかなる基本的考え方によって根拠づけられ、かつ構想されるべきなのだろうか。そのような基本的考え方として想定されるのが、都市計画法制の「枠組み法化」と「管理型」都市計画法の実現という、2つの考え方である。

### 3. 「枠組み法化」の意味

都市計画法制の「枠組み法化」（以下、単に「枠組み法化」という場合は、建築基準法や都市再生特別措置法等の関連法を含む広い意味での都市計画法制の「枠組み法化」を意味することとする。）は、国が法律で定める建築基準法等の関連諸法を含めた意味での広義の都市計画法制と都市計画の現場、即ち市町村をはじめとする地方公共団体による当該法制の運用との関係を、現行法における国の法令中心のものから地方公共団体の条例や都市計画決定を中心とするものへ転換しようとする考え方である。「枠組み法化」とは、その意味で、都市計画法制における地方分権化の徹底ないし強化を意味する。この点について、まず敷衍して説明することとしよう。

すなわち、従来の都市計画法制は、地域地区の指定と各地域地区における権利制限に関する都市計画法及び建築基準法の規定や、開発許可の許可基準に関する都市計画法の規定等々から明らかのように、国の法令が地域や地区として指定し得る種類や指定要件や許可基準をあらかじめ詳細に定めており、現場の地方公共団体は、そのような国の法令をそのまま適用し又は限定された選択肢の中から選択するというものであった。

これに対し、都市計画法制の「枠組み法化」とは、都市計画法や建築基準法からなる都市計画法制の主眼を、「都市計画の目的や目標及び決定手続並びに都市計画として必ず具備しなければならない最低限又は標準的な内容を一般指針として定めることに置くことに限定し、その限りでは、市町

村の都市計画決定に対して厳正な制約を及ぼす」一方、「土地利用に対する制限等の詳細については、各市町村による地域の実情に応じた」条例による定めや計画決定に「委ねるという法制度」への転換を意味する<sup>(11)</sup>。

以上の定義づけは、今からほぼ3年前に公表された上記報告書（『転換期を迎えた土地法制度』）の中で、筆者自身が提示したものであるが、今日も、「枠組み法化」の意味の中の少なくとも最も核心的な部分を示していたものと考えている。その中身を詳しく述べれば、第1に、「枠組み法としての都市計画法が達成しようとする目的や目標、市町村などが都市計画において定めるべき又は定めることができる事項、都市計画決定の手続等」については、都市計画に関する法律の中で定める必要がある。また第2に、枠組み法化された都市計画法制の下でも、「土地利用の計画的制限の内容面」で「なおも法律で定めなければならない」事項やルールが存在するはずであり、そのような法律で定めるべきルールの中身を明らかにする必要がある。枠組み法の下では、土地利用の内容面の制限は、本来、基本的には市町村等の都市計画決定主体において定めるべきものである。しかし、「全国一律に最低限確保しなければならない土地利用のルールや全国のどこに居住していても標準的に具備していなければならない制約」については、都市計画法等の法律で定める必要がある<sup>(12)</sup>。問題は、法律で定めるべき最低限の又は標準的なルールとは何か、であり、2015年度に行われた本研究会の主題は、そのような法律で定めるべき事項やルールを明確化することにあつた。

以上が、「枠組み法化」の最も核心的な部分であると言えようが、それに付随する事項として、法律では、都市計画法等国の定めた法令と市町村な

<sup>(11)</sup> 亙理格「枠組み法モデルとしてのフランス都市計画法」亙理・生田・久保（編集代表）前掲註(1)161頁。都市計画法の枠組み法への転換につき、当該拙稿が全面的に依拠した文献として、生田・周藤・前掲註(4)27頁以下の第3章「都市計画法に基づく規制の仕組みの変更」（生田氏執筆）も、是非参照して頂きたい。

<sup>(12)</sup> 以上の2点につき、亙理・前掲註(11)161頁。

ど地方公共団体が決定する都市計画間に齟齬や違背が生ずる場合における事前・事後の調整に関する実体的及び手続的なルールや仕組みを定める必要もあり、また、土地利用をめぐる市町村などが定めた都市計画と所有者等の権利者や第三者等の権利利益間に対立や紛争が生ずる場合を想定し、その適切な解決のための争訟手続等を定める必要もある。

#### 4. 「管理型」都市計画法の意味

次に、「管理型」都市計画法制（以下で「管理型」都市計画法という場合は、建築基準法や都市再生特別措置法等の関連法を含む広い意味での「管理型」都市計画法制を意味することとする。）とは、都市計画の権限主体である国や地方公共団体が都市計画決定や許可や建築確認等の権力的規制権限の行使主体として都市計画を遂行するという考え方のみに立脚した従来の都市計画法制を転換し、国や地方公共団体と地域住民や民間事業者等の民間主体が、協働の法主体として合意ないしコンセンサスを形成しそれに基づく都市計画を遂行するという考え方が、制度の根幹的原理の1つとして承認された都市計画法制を意味する。合意やコンセンサスの形成を重要視し、交渉、協議、合意、契約や協定等の非権力的で且つコンセンサスに立脚した法的手段を、事実上の運用において利用するだけではなく、都市計画を方向づけ規律する根幹的法原理の1つとして認める点に、単なる行政指導や事実上の協議、調整等との根本的な違いがある。

では、そのような法原理の採用が、何故、今日必要不可欠となるのだろうか。また、そのような法原理は、規制を中心とした従来型の都市計画法制といかなる関係にあるものとして捉えるべきなのだろうか。以下では、この2点について検討する。

まず、以上のような「管理型」都市計画法の採用が、今日において不可欠と考えられる理由は、第1に、成熟した都市型社会における都市住民の都市環境への要求が著しく多様化しており、場合

によっては対立する多様な価値や利益相互間の調整を図ることを優先させる法制度の確立が必要不可欠となっていることによる。豊かな社会における都市計画法制には、多様な価値や利益間の対立や紛争を未然に防止し、これらの価値や利益を最適状態で実現するための法制度が必要とされるのである。また第2の理由としては、今日的な人口減少下における都市の縮退状況の下では、国の法令が想定する単一的な法目的を追求することによっては、個々の地域や街区に相応しい都市環境や居住環境が確保され得ない状況が生ずるおそれがあり、また、人口減少化における都市の縮退状況の下では、居住や都市施設の立地を中心市街地や複数の拠点区域に誘導しようとする場合において、以前は隣接して立地することがなかったような異質な複数の土地利用の並存を前提に、都市の利便性や良好な都市環境を実現する必要性が増大すると考えられるからである。

以上の意味で、「管理型」都市計画法制とは、個々の地域や街区には、土地の利用目的における住宅地や商業地等、あるいは都市的土地利用と農業的土地利用等のような単一の目的ではなく、異なった複数の利用目的が並存し得ることを前提に、「異なった目的間の連携と調整を主な役割とする複合的土地利用秩序」を維持形成することを主眼とした都市計画法制の考え方である<sup>(13)</sup>。そして、上述の別稿での論旨を再度繰り返すことになるが、「単一目的型の土地利用法制は、経済成長と人口増大を基調とした社会においては、急激な都市化に対応して効率的に都市的土地利用を増進しかつ概括的にコントロールするには、一定程度の有効性を発揮したと言え」ようが、人口減少を背景に都市の縮退期に入った社会では、「都心部の市街地における土地利用の凝縮性を高める必要があり、また、空き地や空き家の増加により空洞化の危機にある都心部及び都市郊外の住宅地には、放置された空間や建築物の再利用や住宅以外の目的による有効な土地利用が必要となり、このような状況の下

<sup>(13)</sup> 亙理・前掲註(9)145頁。

では、「従来のような単一目的に純化した土地利用によっては適切な解決策を導き得ない状況となることが予想されるのであり、むしろ、従来は原則として認められなかった複数の目的間の並存を基調とした土地利用秩序を構築する必要がある」と論じたのである。

以上のように、都市の縮退時代には、個々の地域や街区における土地利用秩序を維持形成しようとする局面では、複数の利用目的の並存を前提とした「複合的な土地利用」を「本来的な都市的土地利用として許容し、かつ促進するような都市計画制度へ」再編する必要があるのであり、このような意味での「管理型」都市計画法制への転換を避けて通ることはできないように思われるのである<sup>(14)</sup>。

次に、以上のような「管理型」都市計画法と従来の規制的な都市計画法との関係について、検討しよう。人口減少時代における都市の縮退状況の下では、土地利用や開発への活発な意欲ないし需要が低減しており、規制を通して適切な土地利用へ誘導するための前提条件が欠けていることを理由に、規制的手法よりも「管理型」手法を優先させるべきだという考え方が、一方では成り立ち得るかもしれない。確かに、都市計画の法主体を国や地方公共団体等の行政主体の側に置いて見た場合には、従来型の規制的計画手法が、本来的な効果を導くことができ難い状況を呈していることは否定し難いであろう。

しかし、規制的計画手法には、地域や街区における土地利用秩序を形成し、当該地域や街区の権利者や住民の誰もがそれを相互に遵守することを通して、適正な土地利用を安んじて行うことを可能にするという側面がある。換言すると、都市計画の法主体を当該地域や街区の権利者や住民の側に置いて見ると、権利者や住民たちが自律的に形成し又は維持してきた土地利用秩序が根本にあり、その正統性が行政主体の認証を通して付与されるという側面があることも無視し得ない。地区計画

に関する都市計画決定や建築協定に対する特定行政庁の認可には、元来そのような意味あいがあったのであり、このような合意形成を基礎にした規制的手法は、都市の縮退状況の下ではなお一層有効な手法として活用されるべきであり、その重要性が否定されるべきではない。他方、人口減少時代における都市の縮退状況の下でも、大都市の都心部等を中心に、開発需要が旺盛な地域や街区はなおも存続することが予想されるのであって、そのような限られた地域やエリアでは、良好な都市環境を維持形成するための有効な手段として、規制的計画手法が果たすべき役割が減ずることはないと考えらるべきであろう。

## 5. 狭域的視点と広域的視点の必要性

上述のように、都市計画法制の「枠組み法化」は、都市における土地利用制限の具体的内容を可能な限り市町村を始めとした地方公共団体の都市計画決定及び条例制定による自律的規律に委ね、国が法律で定める事項を、都市計画によって達成しようとする目的や計画決定の手續及び全国一律に適用すべき最低限の又は標準的な基準や規制等、都市計画法の骨格部分に限定しようとするものである。その点で、建築規制をも含む広い意味での都市計画法制の地方分権化の強化ないし徹底を志向するものである。

かようにして「枠組み法化」された国・地方関係を土台として、上述の2つの目標、すなわち成熟した都市の多様な都市環境を充足させつつ都市の縮退状況にも適切に対応するという二重の目標の実現に向かって、市町村等の地方公共団体がそれぞれの地域の特質に即した自律的規律をなし得るかが、次に問われることとなる。そこで、分権化により大きく広がった都市計画権限をどのような実体的基準と手続的仕組みを通して行使しなければならないかという、都市計画の中身に踏み込んだ考察が必要となるが、その検討において、合意・調整の原理に立脚した「管理型」都市計画手法には、都市計画のいかなる場面での役割が期待され、またその場合の「管理型」都市計画手法の

<sup>(14)</sup> 亘理・前掲註(9) 145頁。

役割とはいかなるものであるべきかが、問題となる。とりわけ、従来の都市計画法の中心に位置していた規制的計画手法との関係で、「管理型」都市計画法には、いかなる役割を果たすことが期待されるのであろうか。

もともと、一口に「管理型」都市計画手法と言っても、様々な場面で多様性を有する「管理型」都市計画法があり得るのではないかという点にも、留意しなければならない。とりわけ、地域における都市計画全体や広域的土地利用計画との関係という広い視野から論ずべき場合と、個々の地域や街区における土地利用のあり方という狭域的視野から論ずべき場合とでは、「管理型」都市計画手法には相当異なった役割が期待されるのではないかと思われる。この点については、以下に見る内海麻利氏の議論が参考になる。

即ち、内海氏によれば、人口減少傾向の下での都市の空洞化は、町内や街区単位での対応が必要とされる問題群と、都市全体ないし都市を超えた広域単位での対応が必要とされる問題群とに分かれる。氏によれば、まず前者、すなわち個々の空き家、空き地、大型店舗撤退地等に関しては、「拠点の活性化」とも言えるミクロ的対応が必要とされるのに対し、後者、すなわち都市全体又は都市を超えた土地利用の空洞化に対しては、周辺地域をも含めた広域的な視点から土地利用を維持し又は制御するという点で、マクロ的対応が必要であるとされる<sup>(15)</sup>。したがって、「都市のスポンジ化」という問題も、以上のような広域的視点から検討すべき様々な問題をも包摂する問題提起として捉えるべきものと思われるのである。

内海氏の上記の論旨及び他の研究会メンバーによる議論に触発され、筆者も、都市の縮退の時代におけるミクロ的視点とマクロ的視点の双方にお

いて、従来の単一目的型の都市計画法制とは相当性格に異にした法制度の構築が必要ではないかと考えるに至った。そのような視点から、筆者は、別稿において、「縮退の時代における都市計画には、個々の狭い地域的空間における適切な土地利用秩序を形成する局面であれ、都市全体あるいは都市を超えた広域的視点からの多様な土地利用間の連携・調整の局面であれ、土地利用における異なった複数の目的の並存を前提に、異なった目的間の連携と調整を主な役割とする複合的土地利用秩序の構築が要請される。かかる今日的時点における新たな都市計画像をひとこと言うならば、『管理型』都市計画が必要とされる時代なのだ」と述べる事ができるであろう<sup>(16)</sup>と論じたのである。

そして、以上のように2つの視点に分けた上で、今後は、ミクロの視点とマクロの視点それぞれの視点から必要とされる「管理型」都市計画法のあり方を、具体的な法制度や法令の規定の仕方まで含めて構想する必要があるように思われる。まずミクロ的視点からは、個々の地区や街区等の「小公共」に相応しい計画法的手法を検討する必要があり、そこでは交渉、調整、協議、協定、契約等々の合意ないしコンセンサスに基づく計画手法に期待される役割が、優位することとなる。そして、そのような合意やコンセンサスの形成過程及びその実施過程における調整原理と手続を定める計画制度が必要となるであろう。次にマクロ的視点からは、「都市計画のあり方を都市全体の視点から、あるいは都市を超えた広域的視点から検討する」必要があり、「郊外部において拡散した市街地における居住を縮減させ」とともに、居住と都市的諸機能を都心部や都市内の複数の拠点区域に「凝縮」させようとする場合において、「都市計画には、郊外部と都心部を繋ぎ、相互間の土地利用を適切に連携させ調整することが、主要な役割として要請されることとなり<sup>(17)</sup>、そのための連携や調整のための調整基準や手続を定めた計画制度が、ここでも必要不可欠とされるであろう。

<sup>(15)</sup> 内海麻利 「『人口減少社会に要請される都市計画・まちづくりにおける管理制度』に関する覚書」前掲注(3) 『平成28年度 縮退の時代における都市計画制度に関する研究会報告書』50頁以下、特に56頁。なお、内海氏の主張の論旨については、亙理・前掲註(9)139頁において取り上げ、「管理型」都市計画法制に関する筆者自身の論考の契機とさせて頂いた。

<sup>(16)</sup> 亙理・前掲註(9)145頁。

<sup>(17)</sup> 亙理・前掲註(9)145頁。



以上により、市町村等の各基礎自治体において、具体的な地域像や都市像を土台に土地利用や都市計画の基本理念を明確に定めるとともに、ミクロ的視点及びマクロ的視点の双方において、合意やコンセンサスの形成及び相互間の連携や調整のための調整原理や手続等を詳細に定めた市町村マスタープランの存在が、必要不可欠となる。「枠組み法化」を前提に構想される「管理型」都市計画法制においては、以上のような質量ともに拡充された市町村マスタープランをも組み込んだ市町村土地利用基本計画に期待される役割が、極めて大きいと言えよう。