

寄稿

縮退の時代における都市計画制度に関する論点

— 覚え書き —

中央大学 法科大学院 教授 大貫 裕之
おおぬき ひろゆき

はじめに

本稿は、土地総合研究所に設けられた「縮退の時代における都市計画制度に関する研究会」において 2017 年度に研究した成果を筆者の観点から整理したものである。同研究会は、2015 年度には「枠組み法化」について研究を進め、その成果を都市計画法制の枠組み法化—制度と理論にまとめた。2016 年度は「管理」の問題へと研究を進め、都市再生法、景観法、区分所有法等の個別の法律分野における管理の問題について検討を進め、その成果を、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にまとめた。後掲土地総合研究に掲載された亙理座長の論文にあるように、現在研究会メンバーの共通の問題関心は、「管理型」都市計画にある。尤も、問題関心を共通にしつつも、それぞれが共同研究から着想を得て進めている思索のありようは土地総合研究の前号に掲載された論攷に示されている¹。本稿は、上に述べたような経過をたどった本研究会の研究から筆者が何を学び、課題をどう把握しているか、示したものである。研究会としての総括というものではなく、一メンバーが今後の研究のために個人的に問題点を整理したに止まる。

1) 枠組み法化が求められる理由 研究の出発点

それは現行制度へのアンチテーゼにある。現行制度の問題点は次のようなところにあるとされて

いる²。i) 全国画一性 ii) 集権性 iii) 過度の複雑性 iv) 硬直性。こうした問題に対するアンチテーゼは次のようなものとなる。i) 地域に於ける多様性の承認 ii) 地域に於ける決定にゆだねる iii) 単純性 iv) 柔軟性。

2) 枠組み法化の議論が目指すもの

枠組み法の議論は、絶対に遵守すべき最低限基準と自治体による固有のインフィルがなされない場合に妥当する標準基準を前提として、条例によるインフィルを広く認め、現行制度の問題点に対応する試みである³。

小林重敬教授は、次のように適切にまとめている。

『「枠組み法化」とは、土地利用に関す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き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または標準的な内容を一般指針として定めることに限定し、その限りでは、市町村の都市計画決定に対しては一定の制約を及ぼすことを意図する一方、土地利用の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仕組みなどに委ねるといふ制度』⁴。

² 本研究会に於ける磯部力教授の報告「縮退の時代における都市計画制度」(2015年7月13日)による。

³ 内海麻利「地域の実態からみた枠組み法化の考え方と仕組み—インフィル規定を中心に—」都市計画法制の枠組み法化—制度と理論、大貫「条例論」同書。

⁴ 小林重敬「エリアマネジメントについて」土地総研

¹ 土地総合研究 26 巻 1 号 3 頁以下。

最低限基準について言えば、手続的最低基準と実体的最低基準を区別できるところ、実体的最低基準について大貫「条例論」は次の議論をしている⁵。

「最低限」とは、量的なもののみを意味するのではないだろう。事項的に定めるべき最低限もあり得る。したがって、実体的最低限には次の二つものを区別できる。

A) 事項的最低限、B) 量的最低限⁶

A) の例としては、建ぺい率、容積率⁷、高さ制限、最低敷地面積、公道へのアクセス、用途地域の定め、禁止される利用などが挙げられる。

フランス都市計画法典施行令篇では、次のような事項について règlement を定めうるとされている⁸。事項的最低限を考える際の手がかりとなる。

- ① 土地の占用又は利用で禁じられるもの
- ② 土地の占用又は利用で特別の条件
- ③ 公道へのアクセス条件等
- ④ 水道等へのアクセス条件
- ⑤ 景観利益を保護するため等の最小敷地面積
- ⑥ 公道又は公共施設用地との関係で建築物の配置
- ⑦ 境界線との関係での建築物の配置
- ⑧ 同一地内における建築物相互間の配置
- ⑨ 建ぺい率
- ⑩ 高さの最高限度
- ⑪ 建築物の外立面及び建築物周縁部の整備について、必要に応じて景観的要素や街区等の保護を確保するにふさわしい規定

- ⑫ 車庫の実現に関して建築物に課せられる義務
- ⑬ 公共空地等に関して建築物に課せられる義務
- ⑭ 施行令篇所定の土地占用係数、必要に応じて、ZAC 区域内の各区分内において建築が認められる付加容積率
- ⑮ エネルギー面と環境面での消費コストとの関係での建築物、公示等に課せられた義務
- ⑯ 電子通信施設ネットワークとの関係で建築物、工事等に課せられる義務

他方手続的最低限については研究は進展していないというべきである。手続的最低限は法律が適正手続の意義を踏まえ決定するところで、標準規定を自治体が地域的事情により変更することは想定しにくいことが述べられているにとどまる⁹。

枠組み法が定めるべき内容として生田委員が挙げているのは、次のものである。原田委員の命名に依れば「生田基準」である¹⁰。

- a 総則ルール
- b 公権力行使の根拠規定
- c 最低限規制基準の確保に必要な規定
- d 最小限の適正手続確保規定
- e 罰則規定その他
- f 委任条例制定根拠規定

実体的最低限及び手続的最低限については記されているが、標準規定には言及がない。「委任」条例には、国の権限に属する事項を地方に委ねる本来の委任条例と、条例が制定できる事項ではあるが、条例が制定できることを確認あるいは条例制定を後押しする「確認・入念」の意味をもつ「委任」条例があるが¹¹、fは双方を含むものとして理解されているようである。

原田委員は、生田基準 b に相当するものとして下記のものを挙げている。生田委員も原田委員も、

研究会報告（2018年7月18日）

⁵ 都市計画法の枠組み法化—制度と理論 179頁以下。

⁶ 原田保夫「現行都市計画法制の枠組み法化について」土地総研研究会報告（2015年10月14日）によると、A) B) に当たるのは、都市計画基準、開発許可基準、用途、容積率、建ぺい率等の建築基準、都市計画施設等建築基準である。

⁷ 原田保夫「現行都市計画法制の枠組み法化について」都市計画法制の枠組み法化—制度と理論 64頁は、容積率は「高さと空地の組み合わせによっても代替可能」とする。

⁸ 亘理格『「枠組み法」としての都市計画法の可能性』亘理・生田・久保編集代表・転換期を迎えた土地法制度 166-167頁。

⁹ 大貫「条例論」都市計画法の枠組み法化—制度と理論 181-182頁。

¹⁰ 原田前掲「現行都市計画法制の枠組み法化について」48頁。

¹¹ 大貫前掲「条例論」164-165頁。

現行法のようなメニューを枠組み法が定め、メニューからの選択をさせるか、メニューの例外を設けることを認めることを考えていると思われる。従って、これらの事項は生田委員と原田委員において法律事項と解されていることになる。

- ・都市計画区域等（都第5条、第5条の2）
- ・マスタープラン（都第6条の2、第7条の2、第18条の2）
- ・区域区分（都第7条）
- ・地域地区（都第8条—第10条）
- ・促進区域等（都第10条の2、第10条の3）
- ・被災市街地復興推進地域（都第10条の4）
- ・都市施設、市街地開発事業等（都第11条—第12条の3）
- ・地区計画等（都第12条の4—第12条の13）
- ・立入り調査等（都第25条、第26条）
- ・開発許可（都第29条等）
- ・建築確認（建第6条等）
- ・都市計画施設等の区域内の建築規制（都第53条等）
- ・風致地区の区域内の規制（都第58条）
- ・地区計画等区域内の規制（都第58条の2）
- ・都市計画事業（都第59条—第75条）

3) 問題意識の展開

以上に例示的に挙げた事項について、最低限基準の枠内で、条例によるインフィルを広く行うことを認めるのが枠組み法であるが¹²、内海委員は枠組み法を、「各自治体はその管轄する地域において、必要とする土地利用規制等の内容を、法で定める一定の枠組みにおいて、実質的に当該自治体が定めることができる仕組みが組み込まれている法」と定義している¹³。この定義は、本研究会の先行研究である、生田長人・周藤利一「縮減の時代に於ける都市計画制度に関する研究」(国土交通政策研究102号・国土交通省国土交通政策研究所)

¹² 内海前掲「地域の実態からみた枠組み法化の考え方と仕組み—インフィル規定を中心に—」。

¹³ 内海前掲「地域の実態からみた枠組み法化の考え方と仕組み—インフィル規定を中心に—」85頁。

15頁の定義によっているとしている。しかし、定義には重要な違いがある。1、生田・周藤論文では、「枠組み規制法」(強調筆者)の定義として提示されていること、2、内海論文では、「必要とする土地利用規制等の内容」となっているところ、生田・周藤論文では、「必要とする土地利用規制の内容」となっており、「等」はない。

この違いは、両者の議論の違いを端的に示している。すなわち、生田・周藤論文はあくまで「規制法」の視点から都市計画を論じており、「法で定める一定の枠組みにおいて、実質的に当該自治体が定める」際に、想定されているのは、条例による規制である¹⁴。他方、内海論文では、枠組み法によって行われることは規制に限られず、したがって、内海論文は、「法で定める一定の枠組みにおいて、実質的に当該自治体が定めることができる部分」、つまり「インフィル部分」に関する具体的仕組みとして、次の4つのシステムを整理することになる(すべて条例委任によってなされる)。①基準条例[基準・手続]、②協議条例[協議内容・協議方法・協定内容]、③手続条例、建築条例、整備条例[整備計画、基準の対象拡大、協議の仕組み]、④共助条例[団体の認定・協議方法・協定内容]。

生田・周藤論文が想定しているのは、①のみと言ってよい。②は、インフィル部分を埋める手法としての協定を指しているといつてよい。③は実質的には、インフィル部分を埋める手法としての地区計画を指している。④は未規定事項という特定の領域を想定しており、他の分類とやや性質が異なる。このインフィル部分を埋める手法としてはやはり協定が想定されているようにみえる。

つまり、生田・周藤論文は、規制という枠を前提としたうえで、「法で定める一定の枠組みにおいて、実質的に当該自治体が定めることができる部分」を法令上広く確保することを主張するにとどまっていると思われる。これに対して内海委員においては、「規制」の枠を超え、インフィル部分を

¹⁴ 生田・周藤前掲論文18頁。

埋める手法たる協定と地区計画が前面に出ている。ようするに生田・周藤論文は、条例により自治体が地域に合わせて規制を定めるところまでしか視野に入れておらず、条例の枠内でさらに地域の秩序をどんな手法で、どのように構築していくか、について検討が及んでいないということである。

上に述べたように、生田・周藤論文においては、規制を前提とし、自治体の規制権限を広めることが目指された。こうした問題意識の下に、自治体がインフィル部分を埋める際の枠（最低限基準）、下支え（標準規定）としてなにを想定するか、詳細に明らかにしたのが、原田委員の「現行都市計画法制の枠組み法化について」（都市計画法制の枠組み法化—制度と理論）である。また、標準規定の法的性格と法制度化について検討するのが亘理論文『標準規制としての都市計画法』の法的性格と法制度化の視点（同書）である。大貫「条例論」（同書）は、委任条例という思考枠組みの問題性を指摘し、最低限基準の内容について、及び、枠組み法の下でインフィルを行う条例のあり方について検討する。

内海論文「地域の実態からみた枠組み法化の考え方と仕組み—インフィル規定を中心に—」（同書）は、自治体の規制権限を広めることも目指すとともに、規制も含む地域の自律的決定を重視し、インフィル部分を埋める手法として地区計画と協定に着目する。この問題意識は、大貫論文「小公共に強制力を付与するための条件と強制力の程度」（同書）にも共有されている。大貫論文は、条例が採用しうる強制力付与手法として、許可制等を検討し、それと並列的に、地区計画及び協定を検討し、枠組み法自身が、インフィル手法として、地区計画（類似のもの）及び協定の制度を作ること想定している。

相隣関係的な範囲に於ける自律的決定を認めるべきことを論拠づける理屈が「小公共」といってよいが、そうした相隣関係的な範囲に於ける自律的決定を認める典型的な法技術としては以下の二

つが打ち出されていることになる¹⁵。

- ① 計画型 例 地区計画に拠る規律
- ② 協定型 例 建築協定に拠る規律

原田委員の「現行都市計画法制の枠組み法化について」（同書）は、インフィル部分充填手法として、つまり、小公共実現の手法として、地区計画に特に注目している¹⁶。その上で、「方針型都市計画」（「事前には詳細に決めず個別行為の積み重ねを通じて内容が確定するような計画」¹⁷）というものについて、条例に規定する余地を制度化することは検討に値すると述べている¹⁸。これは独特な計画類型の創設を提案するものだが、その内容を明確化し、枠組み法にどのように書き込むか更に検討が必要である。

更に、原田委員は、その後の研究で、インフィル部分充填手法として、協定手法を強調することになる。「都市再生特別措置法に見る『管理』について」（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）、「管理型」都市計画に関する一考察—第二都市計画の提案—（土地総研研究会報告・2017年9月22日）はいずれも協定制度の研究というべきである。後者の報告において「『管理型』都市計画にふさわしい仕組みとして、協定制度を採用する・・・」（レジュメ6頁）と述べている。

¹⁵ 生田委員は、小公共の具体例として次のものを挙げる（生田委員の直接のご教示による）。

- 地区計画等
- 特定街区（議論あり）
- 生産緑地地区（議論あり）
- 都市計画法21条の2に基づき、提案により決定又は変更された都市計画
- 例外的に都市計画決定される小規模な道路、公園等
- 都市計画法以外のもの
- 建築基準法に基づく建築協定
- 都市緑地法に基づく緑地協定
- 景観法に基づく景観協定

¹⁶ 同論文76頁以下（第2章補論）。

¹⁷ 原田前掲「現行都市計画法制の枠組み法化について」79頁。

¹⁸ 原田前掲「現行都市計画法制の枠組み法化について」82頁。

原田委員の論文「都市再生特別措置法に見る『管理』について」(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)においては、まちづくり分野での協定制度は、「総じて『行為規制・事業を中心とする、それまでの都市計画法制では対応できない課題に対応する』という点において、共通の意義をもっている。」とされている。原田委員によれば、これまでのまちづくりの法制度は、積極的な秩序形成、継続的秩序維持に無関心で、土地・空間の利用の枠組みとなる土地や建物に対する関心しかもってこなかったのである。くわえて、原田委員は、「とるに足らないもの」、「外から与えられたもの」も管理において重要であるが、それらに適切な対応ができていないことを指摘している。つまり、「管理」の多様性に応じた法的対応の必要があるにも拘わらず正面から対応がなされていないことを指摘する。まちづくり法制のそうした不備に対応するために局所的になされた対応が、「歩行者経路協定」(「対象物の一定の状態の下での機能の維持」)、跡地管理協定(「対象物が周辺に及ぼす悪影響の防止」)、「都市利便増進協定」(「一定の施設を対象とする、まちづくりに貢献する作用」)の制度化である。

原田委員における管理の問題への注目は、「現行都市計画法制の枠組み法化について」(都市計画法制の枠組み法化—制度と理論)において、「使う」という視点の欠如の指摘において既に現れている(71、72頁)。

管理概念の意義、機能についての藤田宙靖顧問の分析は次の通りである¹⁹。それによれば、管理概念は、本来、「従来の法制度が『総合性(包括性)・柔軟性』等の資質を欠いていたことを批判的に指摘する際のポレーミッシュな概念としての役割を果たすものであって、必ずしも、それ自体が積極的・具体的機能を持つものではない。」ここから、藤田顧問は、この概念について正確な定義を行うことは不可能か、少なくとも困難であるとしながら、管理概念は問題発見的、問題指摘的な機能を

持つものと理解して、その概念の下に次の事態が抉り出されると分析する。

①土地利用が5つの特定された利用目的に分類され、それを前提とした土地利用規制を行っていること。②土地財産権に対する「必要最小限規制原則」による、土地利用の積極的規制に対する権力的規制のみを想定すること。③土地利用規制(都市計画法による規制)と建築規制(とりわけ建築基準法による集団規制)との間に連携を欠くという基本構造。④都市計画区域の基幹構造を念頭に置き、住民の日常生活に密接に関わるより小規模の地区の具体的あり方には関心を示さない都市計画法制の基本構造。⑤「総合的な管理」を裏付ける「理念」又はそれを創造する手法が不明確にされたままの基本構造。

4) 中間的整理

(a) 枠組み法の議論は、最低限基準と標準基準を前提として、条例によるインフィルを想定するもの。中井検裕報告「『都市計画法制の枠組み法化』へのコメント」(土地総研研究会報告・2017年7月21日)も自治体による規律を念頭に置いている。

(b) 多様なインフィル手法への着目(地区計画、協定)からインフィルを行う主体への着目

「管理の問題」への対処手法に視点が移り(亘理報告「都市計画の法主体と『管理』概念」(2017年5月22日)に言う、「手法としての『管理』」、更に、当該手法を取る都市形成の主体の多様性・多元性への注意喚起がなされ、主体に着目した管理問題へと検討が進んでいる²⁰。

(c) インフィルにより対応されるべき問題への着目—管理の問題

ここでの「管理の問題」は、対処されるべき問題群を指している。上記亘理報告で言う、「目的としての『管理』」。

(d) 管理の問題が正面に据えられると、インフィル手法としては、協定が前面に出る。地区計画と

¹⁹ 藤田宙靖「転換期を迎えた土地法制度」総括と展望、亘理等編著・転換期を迎えた土地法制度 182頁以下。

²⁰ 内海報告「人口減少社会に期待される都市計画・まちづくりにおける管理制度—主体への公定化に着目して—」(平成29年2月23日)。

協定を組み合わせることにより、協定に準法的地位を与えるのが上記互理報告である。また、原田委員は（マスタープラン）市町村計画と協定の組み合わせを、「管理型」都市計画と呼んでいる。「協定」は、「個別都市計画の一部に相当する部分＋実現手段＋α」にほぼ相当するとされている²¹。

5) 協定制度が注目される理由

- ① 都市計画による土地利用規制が不可能又は困難な範囲をカバーするため、
- ② 都市計画でも対応可能であるが、住民が自らの環境を自己決定する意識が高まり、規制の受容可能性を高める、というようなどころにありそうである²²。

①については、たとえば、建築協定によっては、意匠まで協定内容とすることができるし、景観協定においては、良好な景観の形成に関する事項を協定内容とすることができる。また規制の程度においても、公序良俗に反しない限りにおいて、相当に高いものを決めることができる。

②については、まさに納得による自己規制であるから、都市計画が対応できない内容、程度の規制が受容されることになるわけである。

他方で、都市計画は、行政庁の行為を通した、関係者の間接的な合意が加わるとはいえ、全員合意ではなく、そのことによると思われるが、規制内容は最小限的な意味合いをもった、大枠的なものにとどまる。地区計画は、規制の高さに関しては、これまでの都市計画の限界を克服していると言えるが（より厳しいものにできる）、規制の内容については超えられていないというべきであろう。

地区計画には、規律内容の点で限界がある。原田委員はそのことを自覚するがゆえに、「方針型都市計画」（「事前には詳細に決めず個別行為の積み

重ねを通じて内容が確定するような計画」²³）なるものを提案するのであろう。現状の地区計画に限界はあっても、地区計画で規律できる対象を法律上見直すことは可能であり、インフィル手法として地区計画が不適當というわけではないが、規律内容の点から協定制度に多くが期待されることになっているのであろう。

地区計画、協定ともに、「全国画一性」という現行制度の問題性に対応することが一応できる。「集権性」には、いずれも対応可能である。「過度の複雑性」は、地区計画および協定がそれを逃れているかは必ずしも明確ではない。「硬直性」は、地区計画及び協定の拘束力の強さと相関関係にあり、制度構築の際の設計により変わる。

6) 管理の問題に対処するインフィル手法に関する論点（手法としての管理）

- ① 最低限基準および標準基準の内容
- ② インフィル内容が「管理の問題」に対応できること
- ③ インフィル手法の実効性の確保

① 最低限基準および標準基準の内容

これについては、個々の基準について、最低限基準、標準基準を区別するという方法でなく、原田委員は次のやり方を現実的なやり方として提案する。すなわち、全体として現行規定を存置し、その上で最低限基準に抵触しない限り、条例等により、規制の強化であれ規制の緩和であれ、その修正が可能との規定を設けるというものである²⁴。その上で下限があるべき事項を「安全」「衛生」「交通」「防火」と、定性的に示している。中井検裕報告『「都市計画法制の枠組み法化」へのコメント』（土地総研研究会報告・2017年7月21日）は、「安全」「衛生」「交通」「防火」「健康で文化的な生活」を挙げている²⁵。

²¹ 原田保夫『「管理型」都市計画に関する一考察—第二都市計画の提案—』（土地総研研究会報告・2017年9月22日）レジュメ12頁による。

²² 古倉宗治「現行のまちづくり法制における規制制度の整理と適正な居住環境の確保の限界」土地総合研究15巻7号3頁以下参照。

²³ 原田前掲「現行都市計画法の枠組み法化について」79頁。

²⁴ 原田前掲「現行都市計画法の枠組み法化について」67頁。

²⁵ 計画の内容的正当性の問題について検討した安本典

最低限基準を数値的基準によって示すのはインフィル充填における自主性を阻害するから、定性的基準によって表現されざるをえない²⁶ ²⁷。定性的基準をもって最低限基準を定めた際には、二つの問題が生ずる。一つには、その不明確性によって、自治体の判断が萎縮するおそれがあること。第二に、その現象の真逆であるが、自治体が最低限基準に関して不合理な判断をする危険である。

第二の危惧に対して、原田委員は、客観的審査手続の導入を示唆するが²⁸、具其他的な提案はない。この局面では、事前的一律的な規律による適正担保（立法的担保）よりも、イギリスにおける、コールインあるいは独立審問手続のような、事後的個別的な適正化担保（行政的関与）を重視するシステムは参考に値する²⁹。

第一の危惧に対しては、事前的な判定制度が考慮に値する。この点、規制の仕組みが設けられている場合に、事前に法令適用に関する確認を求めることができる、いわゆる「日本版ノーアクションレター制度」は参考に値する。この制度は閣議決定で運用されているが、最近、産業競争力強化法は、いわゆるグレイゾーン解消制度を設けて、現行の規制の適用範囲が不明確な分野において、

夫教授は、内容的正当性の要素を次のように列挙している。(i) 個人の人格保障、(i-1) 安全の確保、(i-2) 自由な人格の場としての居住、(ii) よい環境の保全、(ii-1) 健康な環境の保全、(ii-2) 自然環境の保全 (ii-3) 地域の文化、都市像＝アイデンティティ、(iii) 地区外の人にとって“よい環境”の保全（外部性）、(iv) 経済的その他の社会的活動が円滑に行われるようにという課題、(v) その他の政策的考慮事項がそれである。下限があるべき事項は何か。安本典夫「手続による正統性と内容上の正当性」藤田・磯部・小林・土地利用規制立法に見られる公共性 103-104 頁、107 頁。

²⁶ 原田前掲「現行都市計画法の枠組み法化について」80 頁。

²⁷ 定性的基準は法理論的にはともかく実務的には、その裁量性からして、建築確認等により担保できないとされる（佐々木昌二「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」土地総研研究会報告（2017 年 10 月 23 日）7 頁）

²⁸ 原田前掲「現行都市計画法の枠組み法化について」68 頁。

²⁹ 洞澤秀夫「イギリス都市農村計画法における国による適正化担保；コールインなどの国による関与を中心に」都市計画法の枠組み法化—制度と理論。

事業所管官庁の協力を得て、あらかじめ規制の適用関係について確認することを可能とした³⁰。条例あるいは協定等によって基準を緩和する場合に、最低限基準に抵触しないか、事前に判断する仕組みとして機能しないか。

また、標準規定からの離脱を適切に行わせ、同時に最低限基準を守らせるためには、次のような制度も考慮に値する。すなわち、企業実証特例制度は、企業単位で規制の特例措置を適用するもので、内容は次のようなものである³¹。民間企業が

³⁰（解釈及び適用の確認）

第九条 新事業活動を実施しようとする者は、主務省令で定めるところにより、主務大臣に対し、その実施しようとする新事業活動及びこれに関連する事業活動に関する規制について規定する法律及び法律に基づく命令（・・・）の規定の解釈並びに当該新事業活動及びこれに関連する事業活動に対する当該規定の適用の有無について、その確認を求めることができる。

2 前項の規定による求めを受けた主務大臣は、当該求めに係る解釈及び適用の有無の確認がその所管する法律及び法律に基づく命令に関するものであるときは、遅滞なく、当該求めをした者に回答するものとする。

3・4（略）

³¹（新たな規制の特例措置の求め）

第八条 新たな規制の特例措置の適用を受けて新事業活動を実施しようとする者は、主務省令で定めるところにより、主務大臣に対し、当該新たな規制の特例措置の整備を求めることができる。

2 前項の規定による求めを受けた主務大臣は、当該求めに係る新たな規制の特例措置がその所管する法律、政令又は主務省令により規定された規制についての特例に関する措置を求めるものである場合において、当該求めを踏まえた新たな規制の特例措置を講ずる必要があると認めるときは、遅滞なく、その旨及び講ずることとする新たな規制の特例措置の内容を当該求めをした者に通知するとともに、講ずることとする新たな規制の特例措置の内容を公表するものとする。

2 前項の規定による求めを受けた主務大臣は、当該求めに係る新たな規制の特例措置がその所管する法律、政令又は主務省令により規定された規制についての特例に関する措置を求めるものである場合において、当該求めを踏まえた新たな規制の特例措置を講ずる必要があると認めるときは、遅滞なく、その旨及び講ずることとする新たな規制の特例措置の内容を当該求めをした者に通知するとともに、講ずることとする新たな規制の特例措置の内容を公表するものとする。

3（略）

4 第一項の規定による求めを受けた主務大臣は、当該求めを踏まえた新たな規制の特例措置を講ずる必要がないと認めるときは、遅滞なく、その旨及びその理

新事業活動を行うために必要な規制の特例措置の整備を政府に求め、政府において、事業所管大臣及び規制所管大臣による検討・協議を行い、その可否を判断する。新たな規制の特例が措置された後、事業者は、新事業活動計画を政府に対して申請し、認定を受けることで、新たな規制の特例措置を活用した新事業活動を行うことが可能となる。

「正当ないし合理的理由」³²をチェックし、標準規定からの離脱を認定する仕組みとして機能しないであろうか。

ちなみに標準規定からの離脱は、どの段階で行われるかも論点となり得る。条例制定、計画決定、個別的な許認可の何れであろうか？原田論文は、前二者を想定しているように見える³³。亘理論文は個別的許可における離脱も想定しているようである³⁴。

② インフィル内容が「管理の問題」に対応できること

これについては、地域の住民の健全な議論を確

由を当該求めをした者に通知するものとする。

5～7 (略)

(新事業活動計画の認定)

第十条 新事業活動を実施しようとする者は、その実施しようとする新事業活動に関する計画（・・・「新事業活動計画」という。）を作成し、主務省令で定めるところにより、これを集中実施期間中に主務大臣に提出して、その認定を受けることができる。

2・3 (略)

4 主務大臣は、第一項の認定の申請があった場合において、その新事業活動計画が次の各号のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定をすることとする。

一 当該新事業活動計画に係る新事業活動が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。

二 当該新事業活動計画の内容がこの法律及びこの法律に基づく命令その他関係法令に違反するものではないこと。

5・6 (略)

³² 亘理格『標準規制としての都市計画法』の法的性格と法制度化の視点」都市計画法の枠組み法化—制度と理論 196 頁。

³³ 原田前掲「現行都市計画法の枠組み法化について」67 頁。

³⁴ 亘理前掲『標準規制としての都市計画法』の法的性格と法制度化の視点」196 頁。

保し、地域の問題を掘り起こし、対処することによって達成される。この掘り起こしの際に、スポンジ化に直面した地域においては、住民のイニシアティブだけでは難しく、官民を問わない、ファシリテータは必要ではないか。建築協定に関する実証研究も専門的知識を持った者が関与することが、建築協定の実効性に決定的な重要性を持っていることを示す³⁵。中井檢裕報告『都市計画法の枠組み法化』へのコメント」(土地総研研究会報告・2017年7月21日)は、意思決定の事前修正のシステムとして、「正しい情報の伝達」「第三者(専門家)をどのように関与させるか」を検討する。

これまでの規制は、内容的には、空間を形作る枠である宅地や土地だけを規律してきた³⁶。また、宅地や土地に関しても現状変更のみを規律し、つねに最小限の規律にとどまってきた。今後は空間で行われる生活を見据えた規律へ、行うべき生活の営みの視点から空間を形作る枠の規律へと至らなくてはならない。地域において営まれる生活がいろいろである以上、空間規律のあり方に対する住民の関心も様々であろう。地域のあり方に対する地域の考えを、空間規律へとつなげることができるのは、地域の決定でしかない³⁷。

③ インフィル手法の実効性の確保

実効性は強制力と置き換えてよいであろう。実効性、強制力は、現行都市計画法の問題性として指摘されている「硬直性」と順接合の関係にある。実効性、強制力は、ある規律の継続を意味するからである。以下、実効性、強制力の理論的正当化、全員合意によらない拘束(団体的拘束)について検討する。

³⁵ 長谷川貴陽史「都市コミュニティにおける法使用—建築協定制度の運用過程を素材として—」『特集・地域の法社会学』法社会学 2003年 125 頁以下。

³⁶ 原田保夫『管理型』都市計画に関する一考察—第二都市計画の提案—」土地総研研究会報告(2017年9月22日)。

³⁷ 内海委員の実証研究(「都市計画における『管理』の仕組みと傾向と合意・同意」土地総研研究会報告(2017年11月22日)。

ここではさしあたりインフィル手法としての協定の実効性、強制力を問題にしよう。論点は更に4つに分けることができる。①法的に実現が担保されている（許認可の基準となり、その違反が監督処分の対象となる）ルールを協定で変更、廃止ができるか。②協定の内容が法的に実現を担保しうるか。③協定を当事者はいかなる条件の下で変更、廃止ができるか。④協定は形式的にはその効力範囲に入る者に対して、同意なしに効果を持ちうるか。

①と②は基本的に結論をおなじくすることになり（①を肯定すれば②は否定できない）、①③④が論点となりうる。そして問題は、これらの論点に肯定をもって答えるには、全員合意でなければならないか否かである。これまでは、全員合意であることが強制力の前提となっていた。この点、原田委員が指摘するように、強制力の強さが目的を制約することになっているようである³⁸。そうすると、強制力の目的は実体的または手続的条件・要件に連動するから、結局、強制力の強さに連動して実体的条件・要件が厳しくなり、また、強制力の強さによって、それを与える手続的条件・要件のハードルが高くなる。こうして、強い強制力はハードルの高い手続的要件を求め、全員合意が原則とされてきているように見える。こうした思考から、協定が①③④の強制力を持つには、全員合意が必要だとされている。そもそも協定の参加者への拘束力が全員合意に基づくことから、このことは当然と考えられている。

このように、強制力の根拠は全員合意が基本とされてきた。しからば、全員合意でなくとも強制力を根拠づけることはできないのであろうか。この点、相隣関係の関係にある区分所有建物の日常的管理が管理組合によって規約に基づいて行われることは一つの参考になる³⁹（規約は原則4分の3

の多数決で決定できる⁴⁰）。ここで示唆されていることは、多数決に基づく協定による管理内容の決定と当該協定の団体による継続的な維持の仕組みである⁴¹。周知のように、各種協定制度において、協定を運用する主体が定められることがある（緑地協定⁴²、景観協定、建築協定には運営委員会が置かれるのが通例である）。このような仕組みは、協定の実効性確保及び内容の更新に当たり、確実な制度的基礎を与える。その際に、単なる議論体ではなく、構成員に対して拘束的決定ができる会議体として構築するには何が必要か、区分所有法の所有者団体の構成、拘束的議決の仕方は参考になる。

「管理」の多様性に応じた法的対応のあり方については、区分所有法の、管理態様に応じた以下のような意思決定の方法が参考になる。①変更は区分所有者および議決権の四分之三で決定。②管理（狭義）は区分所有者および議決権の過半数で決定⁴³。③保存行為は各自ができる。

しかし、多数決による議決が少数者への拘束性をもつこと、つまり団体的拘束は、区分所有者が特異な人的共同関係にあることに基づく。果たして、まちづくりにおいて、このような人的共同関係があるといえるかは検討の余地がある。

区分所有法は、利用の不可避的共同性からいわゆる団体的拘束を導く。つまり、他の区分所有者と共同利用することによってしか効用を発揮することができず、しかも区分所有関係が存在する限

³⁸ 原田保夫『「管理型」都市計画に関する一考察』土地総合研究26巻1号25頁。

³⁹ 大貫「我々は区分所有法から『管理』の問題に関して何を学べるか」『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』。

⁴⁰ 原田委員の報告（「都市再生特別措置法に見る『管理』について」2016年7月8日）は、歩行者経路協定について、機能の維持のために必要な行為を機動的に実施するには全員一致要件は障害とならないかと指摘している。

⁴¹ 尤も、現実のマンション管理は理想からはほど遠い。尾崎一郎「都市紛争と法」岩波講座現代法9 都市生活と法210-215頁。

⁴² 45条協定（いわゆる全員協定。既にコミュニティの形成がなされている市街地における土地所有者等の全員の合意により協定を締結し、市町村長の認可を受けるもの）の運用を運営委員会が行うことをあげることができる。

⁴³ ①のうち、「その形状又は効用の著しい変更を伴わないもの」を軽微変更として、②の範疇に含めている。

り共同利用関係を継続しなければならないという「特殊性」から、区分所有関係の、いわゆる団体的拘束（上記のように、事項毎に異なるが、多数決による決定の受容）がもたらされると言ってもよい。

他方、区分所有関係でない、通常の居住関係に関しても、空間を共同利用することによってしかその効用を発揮できないとも言える。日照、通風、景観に関する規律は一種の相隣関係的規律であるとも言える。すくなくとも緩やかな相隣関係と理解することは可能ではないか⁴⁴。確かに、相隣関係法理は、隣接する土地を対象として、その相互間の利用を調整することに主眼を置いているのに対して、都市計画（都市法と言い換えて可さるう）は、地域・地区単位で土地利用の調整を図り、都市生活や都市機能を確保すること、つまり、都市空間全体のコントロールを重視している点で違いがあるとされる⁴⁵。しかし、土地利用はまさに都市空間の利用の一部分であり、都市空間の利用のコントロールのためには、土地利用の調整は不可避であり、他方、個別の土地の利用のコントロールのためには、都市空間の利用のコントロールが必要である⁴⁶。

それでは、どのような仕組みを組み込めば、団体的拘束を理論的に基礎付け得るか？⁴⁷

⁴⁴ 都市空間のコントロールは、すべてではないにしても、相隣関係の考慮から求められると言ってもよいのではないかと（用途地域の指定は違憲ではないとされ、補償も不要とされているが、これは相隣関係的規制だからではないか）。

民法の相隣関係法は当初は、素朴な社会生活関係を背景にしていたが、現在では都市生活上のルールを示すものと位置づけられている。野村好弘「最近における都市生活と法的問題点」法律のひろば 43 巻 9 号 8 頁。沢井裕「相隣関係法理の現代的視点」法律のひろば 43 巻 9 号 8 頁以下は、相隣関係法理の信義則による微修正的な適用、同法理の人格権の見地からの拡大適用を探っている。

⁴⁵ 秋山靖浩・不動産法入門 131-132 頁。

⁴⁶ 秋山前掲書 139 頁。

⁴⁷ 互理報告は地区計画と協定のセットによって、協定の準法規的地位を認める（「都市計画の法主体と『管理』概念」（2017年5月22日）。協定が全員一致かどうかは明確ではない。

地区計画の場合を参照すると、許認可の基準とし、違反を監督処分の対象とするには、全員合意に加えて、さらに条例の支えが求められている。建築協定の制度を参照すると、本来新たな規制対象者の合意が必要であるはずであるが、行政庁の認可による支えによって、承継効が認められている。また、協定ではないが実質的にそれにあたるものとして、地域再生エリアマネジメント負担金制度の前提となる「地域来訪者利便増進活動計画」は、三分の二の賛成に基づき、行政庁の認定を受けることにより、賛成者以外にも効果を及ぼしている。

上の例によれば、全員合意の原則を変更するには、あるいは全員合意でも困難とみなされていることを（建築確認や監督処分の対象とする）実現するには、条例や法律に基づく行政庁の関与による正当化⁴⁸がありうることを示されている⁴⁹。

協定成立のための合意要件、変更・廃止のための合意要件をどのように設定するかは今後も議論が必要である。成立と変更・廃止の合意要件は同じとするのが一般的だが、建築協定のように全員合意で成立し、全員合意で変更し、過半数により廃止するという制度もある。変化をもたらす場合はハードルが高く、現状を戻すのは容易であるべきという発想に立っている。このような思考が、縮退の時代、特に、スポンジ化に直面している現実を前にして、妥当な仕組みであるかは検討の余地がある。合意要件をどう設定するかについては、

⁴⁸ 内海委員が使用する「公定化」に相当するのではないかと。内海麻利『「管理型」都市計画の行為と手法』土地総合研究 26 巻 1 号 20 頁。

⁴⁹ また、協定ではないが、特別多数によって賛成者以外にも拘束力を及ぼす公共組合の例を我々はすでに持っている。この仕組みの法的根拠についても深く検討する意味はありそうである。

公共組合に於いて全員一致でない強制加入がとられる理由は次のようなものである（安本典夫「公共組合」現代行政法大系第7巻）。

- ① 一定区域内の土地所有者その他の権利者に直接の利害関係が限られること、
- ② 事業の公共性が高いこと、
- ③ 利害関係者の何人かが欠けると事業遂行が困難になること、

民主的正統化の論点と並び、都市計画が向き合う都市の秩序がどのような状態にあるかの認識とも関わっている。

7) さらなる展開

(1) 本研究会は、研究を積み重ね、枠組み法の議論を経て、現在「管理」の問題に議論を進めている。

枠組み法は、現行制度の問題点とされている i) 全国画一性 ii) 集権性 iii) 過度の複雑性 iv) 硬直性に対処して、小公共が妥当する地域の自律的決定によりまちづくりを遂行するために、法律により、自治体の自主的判断で、地域に適合した規律を、最低限基準の枠内で形成することを可能にする議論である(条例によるインフィル)。そして、条例の枠内でのさらなるインフィル手法として、地区計画、協定が前面に出ることになり、とりわけ協定によるインフィルが望ましい方向であるとされている。協定によるインフィル充填内容の実効性確保のありようが次の論点として登場し、全員合意によらない団体的拘束の可能性などが検討されている。

こうした検討を経て到達した「管理」の問題に対処すべき都市計画法制は、原田委員の管理型都市計画の構想として結実する。原田委員の管理型都市計画は、マスタープラン → 市町村計画 → ← 協定 という構造を持つ⁵⁰。管理型都市計画が備えるべき特性として、原田委員は、ア) 法的強制力によらない手法の確立、イ) 「地域の総意」への公共性の拡張、ウ) 「地域の総意」に係る熟議プロセスの重視を挙げている⁵¹。市町村計画は協定に指針を与えるものとして想定されており、全員合意を要しない協定の根拠として機能する。

「地域の総意」は、熟議を通じて協定において具現化することが想定されている。従って、原田委員の構想においては、協定が決定的重要性を持っており、協定の正当性、強制力、公的関与のあり

方、協定制度の有効性、協定の運営組織について詳細な検討を行っている。

(2) 原田委員の研究を一つの到達点とするならば、この到達点からさらに考察が続けられている。内海委員は、都市計画を、拡大型(都市の無秩序な拡大をコントロールする都市計画)、持続型(都市環境を持続させる都市計画)、縮退型(計画的に都市を縮退させる都市計画)に分類し、管理型都市計画を縮退型として位置づけて考察している。管理型都市計画が対象とする実態は都市のスポンジ化と言われる現象で、管理型都市計画の対応はマイクロ管理というべきだが、都市全体、国土全体の対応たるマクロ的対応とセットでなされるべきことが指摘されている。亙理座長も基本的にこの問題意識を共有した上で、具体的な地域像や都市像を定めるものとして、また、「ミクロ的視点と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手続等を詳細に定め」るものとして市町村マスタープランを想定している⁵²。内海委員は、このマイクロ管理の主体、担い手の在り方について詳細な検討を加えている。原田委員の管理型都市計においても、協定の運営と組織という形で主体は検討に付されているが、内海委員の場合には、管理の手法は協定に限定されておらず、様々な手法による管理の主体を包括的に論じている。このような視点によって、内海委員の分析する主体はマクロ管理の主体となり得る者も含まれている。亙理座長の別稿は包括的にマイクロ管理の主体も含めて都市計画の法主体について論じているが⁵³、本研究会の問題関心を承けてなされている。

最も注目されるのは、内海委員及び亙理座長の議論が、縮退の時代の都市計画が向き合うべき都市の実態に対する認識を明確化したところにある。それが都市のスポンジ化である。都市のスポンジ

⁵⁰ 原田保夫『「管理型」都市計画に関する一考察』土地総合研究 26 卷 1 号 41 頁。

⁵¹ 原田前掲『「管理型」都市計画に関する一考察』32 頁。

⁵² 亙理格『「管理型」都市計画法および「枠組み法化」の意味と相互関係に関する覚え書き』土地総合研究 26 卷 1 号 9~11 頁。

⁵³ 亙理格「都市計画の法主体に関する覚え書き」棚澤能生・佐藤岩夫・高橋寿一・高村学人編現代都市法の課題と展望—原田純孝先生古稀記念論集。

化とは、「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象⁵⁴」を言う。都市の縮退は都市の大きさが小さくなるわけではなく、都市自体の大きさは殆ど変化せず、内部に小さな孔がランダムに空いていく形で進行するのである⁵⁵。そして、「都市のスポンジ化は、人口減少社会における典型的な都市空間の変化であり、低密度化という課題の空間的な現れ方である。このような現象が起きている市街地こそが、都市計画及び立地適正化計画によるコンパクトシティ政策が対峙すべき客体である。⁵⁶」とされる。

この都市のスポンジ化が都市計画法制の対峙すべき、現在の最も重要な課題であることは確かだが、他方で、内海委員が整理する拡大型都市計画、持続型都市計画が対応すべき実態も存在する⁵⁷。

(3) 佐々木昌二氏は、コンパクトシティ構想、立地適正化計画の制度運用を行う際に必要だという前提で幾つかのことを提案している⁵⁸。

①まず、都市計画区域にとらわれず、市町村の行政区域全体で将来像を考える必要がある。

②20、30年後の都市・地域像を考える上では、当該市町村の人口が社会保障・人口問題研究所の人口推計で示されている人口と同じくらいの人口だった時点まで歴史を遡って、都市像、地域像を考えることが望ましい。具体的には、大部分の都市で、昭和30、40年頃の高度成長期前の姿を想像するのが適切。

③昭和30、40年頃、大部分の都市では、周辺部で

は集落が散在しつつ、鉄道駅のまわりには住宅など建築物がまとまっているという状況の都市・地域像だった。それに向かって、現在の都市・地域像が変化していくと想定すると、周辺部での高齢化した集落から空き家が増えていき、さらに、市街化区域でも昭和30年代以降に拡大した市街地では空き家が増えていく、その結果として、30年後には、大抵の市町村は駅のまわりにある程度住宅がまとまっていて、あとは、農地と集落が散在している状態の都市・地域構造を想定するのが自然。

④結果として、いわゆるコンパクトシティのイメージとかなり近い都市・地域構造となる市町村が多い。しかし、このような都市・地域構造の変化には相当の時間(30年以上)かかり、その間、少しずつ、空き家が農山村や市街地縁辺部で増えていって、密度が下がっていく。都市政策は、そのプロセスで、市民、住民の生活環境を維持するために、相当長期間にわたって、福祉政策、交通政策と連携して政策を実施していく必要がある。

以上のように、佐々木氏は、20、30年後の都市・地域像を想定することの重要性を述べつつ、現実の都市の姿は「コンパクトシティのイメージとかなり近い都市・地域構造となる市町村が多い」としている。尤もこの状態に当然になるわけではなく、立地適正化計画の制度運用による後押しを前提としているように見える。

佐々木氏の議論で注目には値するのは特に次の点である。まず、「都市計画区域にとらわれず、市町村の行政区域全体で将来像を考える必要がある」として、ミクロの領域における将来像を考えつつも、将来像は都市にのみ関わるものでないとしていること(総合性)。第二に、計画を立ててその目標に向かって手段を整序するというよりも、将来像をシミュレーションして、そこからミクロの手段を位置づけるという思考をしていることである⁵⁹。後者は計画による設計主義からの離脱を意図

⁵⁴ 社会資本整備審議会・都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ『『都市のスポンジ化』への対応』(2017年8月)3頁。

⁵⁵ 饗場伸・都市をたたく 99-129頁。

⁵⁶ 中間とりまとめ『『都市のスポンジ化』への対応』4頁。

⁵⁷ 内海前掲『『管理型』都市計画の行為と手法』14頁、亘理前掲『『管理型』都市計画法および『枠組み法化』の意味と相互関係に関する覚え書き』9頁。

⁵⁸ 佐々木昌二「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」土地総研研究会報告(2017年10月23日)。

⁵⁹ 同様の思考は都市計画学者からも提示されている。参照、日笠直彦「計画よりシミュレーションに徹すべきではないですか」 蓑原敬等・白熱講義・これからの日

している点で興味深い。

(4) 他方、研究会の外に目を転じると、饗庭伸氏は、都市の現在、そして近未来については佐々木氏と認識を同じくしつつも、次のように述べている。コンパクトシティは、「再びの移動」を強いることでコミュニティを再度組み立てる点に不合理があり、また、そうした組み立てのためには、市場が必要であるが、集中的な再配分や交換が成立する地域は日本では限られている。また、長期的にはコンパクトシティは実現すべきだが短期的実現は無理であり、短期的にはスポンジ化の構造を活かした形で都市空間を作り、公共投資を介在させない形で長期間（30年以上）かけてコンパクトシティを実現すべきである⁶⁰。

両者の考えに徴すると、時間軸を意識した方針・手段を立てるべき事、都市・地域の将来像を実現するための機動力を何に求めるかが問題となることが分かる。市場の力を機動力とするのがこれまでの計画の基本であろうが、果たして市場により対応できるか。

(5) これまでの検討を踏まえると、次のようなことがいえよう。まず、計画が対処すべき地域の実態によって、計画を区別しなくてはならない。依然としてスプロールが見込まれる地域には、拡大型都市計画、都市環境を持続させるべき地域には、持続型都市計画、都市の縮退が見込まれる地域には縮退型都市計画によって対応しなくてはならない。

拡大型都市計画の機動力は旺盛な資本の力を媒介とする市場である。都市計画法第12条に掲げられた「市街地開発事業⁶¹」はいずれも拡大型都市

計画と言ってよい。これに対して、都市環境を持続させるべき地域に対応する持続型都市計画には、当該持続に関して資本的魅力があれば市場の力を使うことができるが、必ずしもそうではない場合がある。そうした場合には、行政の介入⁶²あるいは地域の力⁶³によることになる。持続型都市計画を特定することは難しいが、地区計画は都市の持続的發展を描きうる。都市の縮退が見込まれる地域に対応する縮退型都市計画は、行政の介入と地域の力を機動力としなくてはならない。市場の力は持続型都市計画が対処すべき地域については機能することがありうるが、縮退型都市計画が対処すべき地域については市場の力は援用できないであろう。立地適正化計画は、都市のスポンジ化に対応するものである。果して、その機動力は何か。

(6) 都市計画⁶⁴を実現する手法はどのようなものかという観点から整理すると、行政が直接執行する場合（都市施設の建設）を除くと、手法は規制と事業となる⁶⁵。

用途地域の規制や線引きは規制の典型例である。土地区画整理事業は事業の典型例である。後者は計画を前提として、市場の力を使う手法であるが（土地区画整理事業では道路と敷地の形のみ決定して、その後の施設等の整備は民間に委ねている）、前者は規制を行い、その枠なかで市場の力を使う手法と言ってよい（用途と建物のボリュームを決めて、その枠内で市場の動きに委ねる）⁶⁶。

スポンジ化に対応する際には、市場の力を利用することはできないから、規制手法（+市場）、事

る「新都市基盤整備事業」、「防災街区整事業」。

⁶² 中間とりまとめ『『都市のスポンジ化』への対応』15頁。

⁶³ 中間とりまとめ『『都市のスポンジ化』への対応』18-19頁。中間とりまとめでは、コミュニティ活動は、スポンジ化の発生に備えた方策としてとりあげられているが、この手段は、スポンジ化が発生した地域についても有効な方策である。

⁶⁴ ここでは直接実行されることを予定している計画のみを念頭に置いている。

⁶⁵ 原田前掲『『管理型』都市計画に関する一考察』25-26頁、饗庭前掲書136-137頁。

⁶⁶ 饗庭前掲書135-140頁。

本に都市計画は必要ですか212頁以下。

⁶⁰ 饗庭前掲書133-135頁。

⁶¹ 1. 都市再開発法による「市街地再開発事業」、2. 大都市地域における住宅および住宅地の供給の促進に関する特別措置法による「住宅街区整備事業」、3. 土地区画整理法による「土地区画整理事業」、4. 新住宅市街地開発法による「新住宅市街地開発事業」、5. 首都圏の近郊整備地帯および都市開発区域の整備に関する法律による「工業団地造成事業」または近畿圏の近郊整備区域および都市開発区域の整備及び開発に関する法律による「工業団地造成事業」、6. 新都市基盤整備法によ

業手法(=市場)はそのままでは使えない。規制手法とセットにするものを変えなくてはならない。これまで明らかになったことからすれば、地域の力が市場に代わるものである。

(7) 地域の力を支える制度の必要性

地域の力がまちづくりの機動力となるとき、規制の意味は大きくない。規制は、旺盛な開発圧力がある際にこそ意味がある。そうした力がなくなるときには規制はむしろ柔軟に組み替えられるようにして、地域の意思で適切な秩序が形成されるようにすることが必要である。枠組み法が必要になるのはとくにこの局面である。

さらに、柔軟な規制の枠の中で、地域の創意を後押しする仕組みが必要とされる。例えば、近時都市再生特別措置法の改正によって導入された仕組みは注目に値する⁶⁷。概略を述べれば、次のようなものである。低未利用地土地権利設定等促進計画を創設し、これにより、低未利用地の地権者と利用希望者とを行政がコーディネートし⁶⁸、所有権にこだわらず、複数の土地や建物に一括して利用権等を設定する⁶⁹計画を市町村が立てる。都市再生推進法人の業務に、低利用地の一時保有等を追加する⁷⁰。土地区画整理事業の集約換地の特例の創設(例外的に従前の土地と離れた場所に換地できる)、低未利用地の管理のための指針として「低未利用地土地利用指針」を市町村が作成して、低未利用地の管理について地権者に勧告ができる。交流広場、コミュニティ施設など、地域コミュニティ団体等が共同で整備・管理する施設に関する地権者による協定(立地誘導促進施設協定⁷¹。承

継効あり)、都市計画協力団体制度の創設(住民団体等が市町村長により指定され、指定団体は都市計画の提案が可能)、民間が整備する都市計画に定められた施設に関して、都市計画決定権者と民間業者が役割・費用分担を定め、都市計画決定前に締結する「都市施設等整備協定」、都市機能誘導区域内に誘導すべき施設の休廃止届出(市町村長は必要に応じて勧告できる)。この新たな仕組みがどの程度成功するかは今後に係るが、このような仕組みを通覧すると、規制と事業と並ぶ、新たな手法、誘導あるいはコーディネートという手法がありうることを示している。

(8) 計画間あるいは公共性間の調整原理

内海委員が、対応すべき状態に応じて、拡大型都市計画、持続型都市計画、縮退型都市計画を区別したように⁷²、計画が対処すべき現状には違いがある。市町村ごとの計画においては、上の計画類型を必要に応じて定め、計画間の適切なバランスを保つことになろう。尤も、内海委員が持続型都市計画によって対応しようと想定していることは、「土地利用の維持や施設の更新をすることにより、都市環境を維持させる⁷³」ことである。これは対応すべき事象ではあるが、この課題事象は都市が拡大しつつあるところでも、都市が縮小しつつあるところでも、対応すべき事象である。これは端的に当研究会が今年度のテーマとした「管理」の問題そのものである。結局、都市の拡大に対応しつつ同時に都市の縮退に向き合い、それと同時に「土地利用の維持や施設の更新をすることにより、都市環境を維持させる」ことを目指さなくてはならない⁷⁴。

こうして市町村ごとに、多くの場合、従来の都市計画と立地適正計画をミックスした計画が立てられることになる。こうした市町村段階の都市秩

⁶⁷ 地域再生法の平成30年改正で地域再生エリアマネジメント負担金が導入された。この制度は、エリアマネジメント団体の活動により、地域(エリア)の経済が活性化することが前提となっている。その意味で市場を利用したまちづくりが可能なエリアが前提となっている。

⁶⁸ 利用者等の検索のために市長村が固定資産税課税情報等を利用することを可能とした。

⁶⁹ 登録免許税、不動産取得税の軽減措置あり。

⁷⁰ 所得税の等軽減措置あり。

⁷¹ この協定により整備され、都市再生推進法人が管理する公共施設について、固定資産税・都市計画税の軽減がなされる。

⁷² 内海前掲『「管理型」都市計画の行為と手法』14頁、亙理前掲『「管理型」都市計画法および「枠組み法化」の意味と相互関係に関する覚え書き』9頁。

⁷³ 内海前掲『「管理型」都市計画の行為と手法』16頁。

⁷⁴ 内海委員が、マイクロ管理とマクロ管理に分けて論じていることはこのことに対応するであろう。内海前掲『「管理型」都市計画の行為と手法』16頁。

序が体现する公共性と国家的観点からの公共性（生田委員のいう大公共）との調整は必要になる⁷⁵。この場合は大公共が優位すると回答するのが通例であろう（生田委員のいう「優先性ルール」）。他方、生田委員によれば、広域的見地の公共性（大公共－ii）と、公的小公共（小公共 A－i）は対等で、また、大公共 A－ii と小公共 A－ii（共的小公共）も対等である。これを「対等性ルール」と呼ぶ。この対等性が妥当する範囲では、各公共性間で一見矛盾がみられても、どちらが優位することはなく、その調整のあり方について定めるのは法律である。その内容には次のような内容的な枠付けがあるとみるべきである。

対流原則「小公共Aに当たる内容を定める計画は、大公共Aに当たる内容を定める計画に整合するように努めなければならない、他方、大公共Aに当たる内容を定める計画は、関係する小公共Aに関する計画に配慮して策定しなければならない」

行為側調整責任原則「既に存在するある良好な空間秩序に対して多大な影響を与える行為を行う場合、或いは多大な影響を与える計画を定めようとする場合等においては、それが公共性の高いものであっても、既存の空間秩序の有している公共性への影響を最小限にするよう努める責任がある」。

以上の調整原理としての対流原則と行為側調整責任原則は、何れも一義的な調整結果を示すものとは言えない。したがって、上記原則に基づく調整のための何らかの協議の場を設ける必要がある。

⁷⁵ 以下の論述は基本的に、生田長人「土地利用規制立法における地域レベルの公共性の位置づけについての考察」藤田博士東北大学退職記念・行政法の思考様式 400 頁以下に拠る。