

■ 都市計画法と時代背景

都市計画法という大部の法律を時々眺めていると、いつの間にか、現行フレームに馴染んでしまい、その法律の持つ時代特性や課題が見えにくくなる傾向がある。2010年に日本の人口がピークを付ける前後の時期に、都市計画法体系の整備・改善がやや時代の変化に対して遅れてはいないかとの危惧を感じたこともあったが、その前後に、景観法の制定、準都市計画区域制度の拡充に加え、開発許可の厳格化や都市計画決定権限の委譲など、総じて縮退の時代に適合する形で都市計画制度の再構築が進められたことから、このような懸念は次第に薄らいでいた。

しかし昨今の日本における人口減少社会の衝撃が人口に膾炙する中で、再び都市計画法体系の時代適合性に問題なしとしないとの感慨を禁じ得なくなった。都市が縮退し、コンパクト化を目指す時代にあっては、都市活動における新規の開発・建築行為のウエイトは目に見えて小さくなり、むしろ過去に作られた施設の維持管理・用途の変更・更新・廃止が重要になってくる。また、最近の空地・空家問題の顕在化に対処するため、都市空間の環境管理という視点が一層重要になってきている。ここでは広域的な強い公共性を持った都市計画よりも狭域の弱い公共性しかもたない都市計画がより大きな問題となり、扱う主体も国から地方へ、行政から市民団体・市民へとシフトし、都市計画の内容や手法も画一的なものから選択的、任意的なものが中心となる。都市計画は経済成長を前提にした都市の広域的かつ外延的拡大を目指した建設の時代から、比較的狭域の地域での公益的価値の維持・向上を目指す施設管理・空間管理を重視する時代に入ったのである。

■ 都市計画は今でも国主導

我が国においては、従来から、都市計画は国民の土地を中心とした財産権に大きな制約を加えるものであり、その財産権を制約するには、憲法29条2項を根拠とした国の法律により正当化根拠が与えられなければならない。都市計画の決定権限は、国の統治権に基礎を置き、国の機関により行使されるという計画高権の思想が未だに根強いように思われる。このため権限移譲のテンポは緩慢であり、国の利害に影響の少ない狭域、非根幹的事務・事業以外は市町村や市民が入り込む隙間は小さく、身近な課題に対する関与の機会も限られていて、都市計画はいまだに一般市民からは遠い存在のように見える。しかし都市計画の課題は比較的小規模な住民の生活エリアに近く、住民の自発的、選択的創意に依存する部野の課題が確実に増えているのである。

■ 磯部教授による時代に即応できる都市計画法の新たな仕組みの提案

上記のようなギャップをどのようにして埋めてゆくべきなのか。今の漸進的な手直しを続けることで都市計画は順次時代即応的なものに進化してゆけるといふ予定調和的な楽観論がある一方、現行都市計画法体系に依拠する限り、使えない都市計画の仕組みが増え、早晚その使命を十全には果たせなくなるという悲観論もある。

その後者の危機感を明確にしている一つの意見が2011. 9. 15ジュリストNo. 1429「エリアマネジメントの法的課題」と題する磯部力教授の論文ではないか。磯部教授は、エリアマネジメントについて「成長都市の時代から成熟都市の時代への移行に伴い、官（行政）による民間開発に対する規制を中心としたまちづくりから、民間、市民による管理運営を中心に据えた新たな仕組みであるまちづくりへ移行する必要性が認識され、その結果、まちづくりの中心が開発（デベロップメント）から管理運営（マネジメント）にも配慮したまちづくりへと移行し始めているというような認識」と述べられている。

■ 新たな仕組みのまちづくりのイメージ

ここで言われている「新たな仕組みであるまちづくり」に対する磯部教授のユニークなイメージを明らかにするために、法原理的なものを中心に、本論文から抽出してみよう。

- これからのまちづくりにおいては、積極的に地域特性を重視し、地域価値を高めることが必要であって、そのためには「都市づくりは行政の仕事」というような伝統的な認識枠組みを克服し、地域に係わる土地権利者、開発事業者、住民などがつくる何らかの地域管理的組織が必要である（エリアマネジメントは、地域の手によって、地域全体の公益的な価値を創造していく取組の総称）。
- エリアマネジメントは、すべての都市のあらゆるタイプの地域にわたり、あまねく実施することが要求される制度である必要はない。この制度手法を選択するか否かということ自体が地区の自由な選択に任される。
- エリアマネジメントについては、法定都市計画制度に穴を開ける形で一定の制度化が不可欠である。しかしその穴を充填すべき中身については、その多様性に鑑み一切法定しない。
- エリアマネジメントの主体は、その概念の本質からして行政主体ではなく、地権者、事業主を含む地域住民やその集合体としてのNPOを含む各種の種々雑多な協議会等である。
- エリアマネジメントの内容は、地域環境秩序の維持・改善するための土地利用規制及び、道路、河川などの鉱物管理に関わる地域独自のルールが中核となる。
- エリアマネジメントのルールの設定の試みは「土地利用権の規制は必要最小限にとどまるべきである」という伝統的な法意識とことごとく衝突し、軋轢を生むが、それは既存の秩序維持を超える試みであることから当然の帰結というべきである。
- 「開発や建築などの土地利用行為がどこまで可能であり、どこから許されないかという基準はあらかじめ誰が読んでもわかるようにできるだけ数値を用いた客観的基準として事前に法定されているべきである」という既存の不合理な発想に対し、定性的基準と親和性の強いエリアマネジメントのルールについて、その合意形成の正当性を証明するため、裁量権行使の判断過程の合理性をどう確保するかが課題となる。
- 都市をつくるのではなく、都市を守り育てる時代にふさわしい手法としてのエリアマネジメントにおいては、何があるべき土地利用かということについて、その都度柔軟に地域裁量権を行使して動的な最適解を発見することが要請されている。

■ 磯部教授の総括

こうした認識をベースに、磯部教授は次のように総括している。

「積極的なエリアマネジメントを推進していくために、多様な選択肢を許容する柔軟な制度設計が必要となっているが、基本的なイメージとしては、地区内の地権者、事業者、住民の包括的かつ枠組的な合意（秩序形成的契約）をベースに、そこへ建築協定と同様の何らかの公共的な根拠づけを行うとともに、一定地区内の地権者の参加強制と承継効という法効果を付与することによって、統合的なまちづくり管理を可能とする「地域環境管理協定」として制度化すべきものと思われる。更にそのような基本協定によって組織されるはずの管理主体に対し、土地利用ルールの実効性担保手段、地区内公物・公共施設の管理権限、会費などの負担金の徴収権限など、どこまで公法的な権限を付与できるかなど数々の問題が残る」。

■ 現行都市計画法と公共性の対応関係

上記の議論は「強い公共性」と「弱い公共性」を切り口に都市計画体系を大きく二分しようという考え方も思えるが、抑々この二分法に問題が生じていることを示唆する生田長人教授の「都市法入門講義」第16章の問題提起の一端を紹介しよう。都市計画法上の都市計画は多くの場合、都市全体のために必要であるという「強い公共性」を背景に、その実現のために各種の強制力が認められている。他方、小規模な街区単位を基本とする地区計画では、ベースとなる法定規制を住民合意の存在を前提に、その選択的な上乘せ基準を誘導的な手法で実現しようとする「弱い公共性」に立脚するため、通常は強制力が付与されない。しかし、近時、最低限規制の上乗せが安易に適用されるべきではない地区計画制度の中に、再開発等促進区（注）のような規制緩和型の地区計画が出現しており、誤解を恐れずに言えば、それは弱い公共性の実現手法を本来の目的から逸脱して濫用している可能性がある。すなわち、ここでは、当然検討されなければならない都市全体の中での緩和の必要性や周辺地域との土地利用秩序の整合性の検討が、合意型地区計画の名の下に等閑視されている可能性があるのである。現在の緩和型地区計画の中には「強い公共性」を前提に対処すべきものまでが混在しており、このような場合には、都市計画手続上、地域地区の設定等と同様の議論を経なければならないはずだとの指摘である。通常の都市計画と狭域における合意に基づく地区計画という二分法が、本来対応関係を保つべき「強い公共性」と「弱い公共性」との間で交差現象をもたらしている現状をどう考えるのか、その整理が必要となっていると言えよう。

それぞれの問題提起をトータルにどのように受け止めてゆくべきか。関係者は今日的状況を踏まえ、こうした問題提起を真剣に考えてみる必要があるようである。

（参考）再開発等促進区は地区計画の区域内で定められる、再開発や開発整備を実施すべき区域のこと。再開発等促進区は、都市計画法第12条の5に基づいて指定されるもので、1988年制定の再開発地区計画と1990年制定の住宅地高度利用地区計画が2002年に統合されて創設された。区域内の公共施設の整備とあわせて、建築物の用途、容積率などの制限を緩和することにより、良質な再開発プロジェクトを区域内に誘導することを目的としている。再開発等促進区になるための条件として、(1)建築できる建物の種類が定められている区域であること、(2)土地の利用状況が著しく変化しつつあるか、または著しく変化するこ

とが確実であること、(3)適正な配置と規模の公共施設がないこと、(4)土地の高度な利用を図ることが都市機能の増進に貢献すること、の4点が必要となっている。具体的には、大規模な工場や倉庫の跡地が指定されることが多い。再開発等促進区として定めるべき内容は、土地利用に関する基本方針と、道路、公園、緑地、広場その他の公共空地などの配置や規模の2項目となっている。平成25年3月現在、東京都だけで70近い地区計画に再開発等促進区が定められている。

(荒井 俊行)