

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 第8回都市計画制度小委員会

平成22年11月5日

**【事務局】** 本日は、お忙しいところお集まり頂き、まことにありがとうございます。ただいまから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第8回都市計画制度小委員会を開催いたします。

本日ご出席の委員は、現時点で10名中9名でございまして、議事運営第4に定めます定足数を満たしておりますことをご報告申し上げます。

なお、中井臨時委員におかれましては、本日はご都合によりご欠席ということでご連絡頂いております。

次に、配付資料の確認でございますが、資料の3枚目に配付資料の一覧が入っておりますが、資料につきましては、1番と2番の資料がございます。また、参考資料につきましても、1と2がございますので、ご確認頂ければと思います。過不足等ございましたら、お申し出頂ければ幸いです。

また、いつものことで恐縮でございますが、委員の皆様におかれましては、ご発言の際には、目の前にございますマイクのボタンを押して、ランプがついてからご発言ください。ご発言の終了後は、同じボタンを押して、ランプを消して頂くようお願い申し上げます。

それでは、これからの議事進行につきましては、委員長にお願いしたいと思います。

委員長、よろしく願いいたします。

**【委員長】** どうぞよろしく願いいたします。

それでは審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしく願いいたします。

まずは、郊外部における新市街地開発型事業の抑制（選択と集中）及び、長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立について、ご説明頂いて、その後、委員の皆様方からご意見、ご質問をお願いしたいと思います。

では、よろしく願いいたします。

**【事務局】** それでは説明させていただきます。

お手元に、資料の2と、関連して参考資料の1でございまして、主に資料の2でご説明をさせていただきますと存じます。

本日のテーマは、この小委員会で主要課題として3点掲げさせて頂いた中で、3点目の「郊外部における新市街地開発型事業の抑制と長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立」というタイトルですが、全体的なものとしては、1つは時間軸をもっと明確にして、客観的な根拠に基づいた、都市計画全体としての運営のPDCAサイクルを確立していきたい。あるいはこれに対応するために、例えば情報収集するとか、分析・提供することを充実する、または判断の物差しとしての新しい計画論といえますか、基準論といえますか、特に計画の立案や見直しをするといった問題を展開すること、こういったものを含んでいると考えますが、本日はこれらにあわせて、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画、あるいは都市計画事業についてのレビューの素材みたいなものを提供いたしまして、ご議論をお願いする次第でございます。

まず前半部分として、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画と、これらを実現するための都市計画事業について、制度的なレビューとして用意したものでございます。関連・共通する部分がございますので、基本的にまとめて論じているところでございます。

まず、スライド番号、右肩に小さな字で掲げておりますが、1現況として、制度の特徴について述べております。制度の全体的な特徴でございますが、ここでは、「絶対的なインフラの不足」を起点として取り組んできたための、新設、特にストック形成を中核とした体系となっていること、それからネットワークなどの全体性、体系性が根底にありますので、そのために、例えば施設別、階層別には、役割分担をしている公物管理権限とは別の、一元的主体として、都市計画決定権限と実施権限が仕込まれていること、こういったものを掲げております。

実現手段は、施設整備が終わるところまでで、後は公物管理者等に引き渡していくという枠組みも、新設重視という体系と呼応しているものと思います。マスタープランは後から分化をしたものですが、もとは、こうした施設、事業系の都市計画がマスタープラン機能も担っていったという面があったと考えられます。

計画決定の効果として、具体の権利制限が発動するとか、これに基づく都市計画事業の認可に、収用の事業認定のある効果や、都市計画税や受益者負担等の、独自の効果、計画の実現手段が伴ってきますが、主として、土地制約の厳しさに対応して、土地の先行取得や立体化を含めて、この領域での制度論は、どちらかというと必要な土地や空地在かに確保するかという、手段の拡充に費やされてきた感があります。いかに早く、なるべく早く、空間をキープしておくか、先行的に対応することを追求することが、計画決定の意義

としても求められていることと考えております。

実施手段としては、いわゆる面整備でございますが、一体的な都市整備手法が重視されていることは特徴の1つだろうと思っております。総合性、計画性が最もよく実現し得るということに加え、公平な受益と負担の調整や、民間活力の活用と開発利益の還元のメカニズムを下敷きにしているということが、強調されていいのではないかと考えております。

一方で、こうした計画を決めるべきか、何をどれだけ決めるのかということは、基本的には都市計画決定権者の裁量になっており、また施設整備をするためには、都市計画決定が必須ということでもない、そういう意味での任意性を含んでおります。

スライドの2、実態でございます。計画決定の実態としては、実は制度としては、右側の枠の中でございますように、他省庁所管を含む総合的な施設計画の受け皿になり得るところがありますが、活用されているものとそうでないもの、実態としては都市内に普遍的に存在していても、都市計画では決定されていない、採り上げられていないものといった偏りがございます。実際、決定実態には、この補助システムとの強い関連があるということが言えるのではないかと思います。

そうした補助等の財政支援については、施設整備に初期投資が大きいということで、新設段階の資金需要に対応するためには、都市計画税のような平準的な自主財源ではなく、波動的なものを補助金という形で配分してきたものが、近年、地方の裁量性の観点が大きく見直されつつある状況にあるということだと思います。

一方、地方の財政の厳しさから、プロジェクト選別も強まっており、現場レベルで言えば、必要な事業量に見合う、財源の安定的な確保が、計画的、効率的執行の大きな課題になっていると考えられます。

計画決定されたものが、どれだけ整備・完了しているかを見ると、実現に長期間を要する傾向から、例えば道路であれば、約6割という整備率に止まっております。データは参考資料1にも掲げておりますが、後でご覧頂ければと思いますが、かなり施設別に整備率の差があるということもございますが、裏返しで言うと、計画決定後、長期にわたって実現していない、その上、整備のめ目途が明確でないものが、相当量存在する状況にあります。原因としては、制度の特徴として、以上に述べたようなところも、実は構造的に、影響しているのではないかと考えておりますが、要は、未整備だから、もう必要性が低いのではないかと、切ることもできなくて、必要性がありながら、調整の問題や、あるいは財源の問題で実現に至っていないものも含まれているのではないかと思います。

新規の計画決定や事業着手については、後ほど改めてまとめてみたいと思います。事前の手續が充実し、事後救済の間口も拡大される傾向にあると見られますが、こうした形で、様々議論もされておりますが、計画全体としては、先ほど申しましたように、ストック全体としては、一旦決定された計画の実現性について見詰め直していかなければならない段階に至っているのではないかと。左下に掲げましたように、新規決定よりも、計画の見直し・変更の視点といったものの重要性が増してきていると考えられるところでございます。

次にスライドの3でございます。計画の見直しの実情と課題ということで、まず取り組みの状況でございますが、計画の決定だけではなく、これの任意性というのは申し上げましたが、的確な見直し、変更も都市計画決定権者の責務だと位置付けられていると考えられますが、実は都市計画決定権者にとって、必ずしも誘因、動機付けといいますか、こういったものが働く分野でございませぬので、見直しの動きがなかなか広がらないという状況もございまして、国としても以上のような問題意識に立ち、平成12年以降、都市計画運用指針等において、見直しの必要性を明示した上で、都市計画決定権者の自主性には配慮しつつ、逐次内容を強めて、最近では平成18年に、指針改定したものを資料に掲げております。都市計画道路の見直しなどについて、都道府県でガイドラインを作成するなど、見直しに取り組んで、展開しつつある状況にあります。

こうした長期未着手の都市計画についての対応が、例えば廃止するにしても、地元との調整が必要になるといった点があり、必ずしも決断の問題だけと言いきれない面があります。いずれにしても、とにかく的確に見直していくしかないということだと思っておりますが、一方、単に廃止・縮減すれば足りるということではなく、見直しの結果、残ったもの、維持されるものについては、責任を持って計画的整備を進める。あるいは整備までにさらに時間がかかると見通されるものについての、権利制限とのバランスを考慮した措置をセットで考えていくことが必要になると思っております。

その中で、「完了期間宣言」や、整備プログラムの公表といったような、選択と集中の取り組みが広がっており、計画制限については、弾力的取扱いをしている例も、こうした措置に対応するものだと考えられます。

スライド4は、そういったものの課題でございませぬが、3点にまとめさせて頂きました。第1に、体系的ルール構築の必要性でございませぬ。これまでは都市計画の見直しのサイクルが、主として、基礎調査と区域区分、あるいはマスタープランの見直しとして行われておりました。個別の見直しもあったかもしれませんが、体系的なものとしてはこうした

ものがきっかけとなって、例えば逆に、線引き見直しの機会がないような非線引き都市計画では、なかなか見直しの契機が乏しいということもありましたが、都市計画全体としての取り組みとして、体系化されていく必要があるのではないか。ガイドラインはこの一歩ですが、より明確に、ある種、ルール化していく必要はないのだろうかということでございます。

第2に、資料に掲げた取り組み状況に見られますように、取り組みの状況にはかなり濃淡がございます。先行して意欲的に取り組んでいるところがある一方で、まだまだ動きが鈍い地域もあり、特に底上げをしていくことが必要ではないだろうかということでございます。

第3に、今後の方向性にも関わりますが、当面の個々の計画が、いいか悪いかというあり方の問題だけではなく、集約型の都市構造化ということを掲げた場合には、そういう目指すべき将来像の変化を踏まえて、都市計画全体として、どのように再構成していくのかという観点からの、見直しをしていく必要があるのではないか。以上、ルール化、底上げ、さらなる展開と、この3つの視点を掲げたところでございます。

スライド5に移ります。次の事項として、事前の参加、あるいは事後救済の手続きの面からの、実情と課題に触れております。冒頭に、注書きをさせて頂きましたが、都市計画自体は、実は一体性全体性を指向するものでございますが、具体の参加や争訟の場面では、決定単位、例えばある道路の都市計画決定といったことに、一部を切り取って、当事者の意識としては、おそらく都市計画決定そのものが問題というだけではなくて、それに引き続く、例えば事業の整備、あるいは建築活動、そういったもののプロセスの一環、具体事業の一連の手続きの経過点に過ぎないという意識で、論じられてきている面があるのではないかと思いますので、そういう社会的実態としての調整や紛争というものが、都市計画決定というのは1つの局面で、これだけでは完結していないということも、留意する必要があると考えております。都市計画が争われる場面は、施設や事業だけではなく、土地利用やマスタープランも視野に入るべきだと思いますが、共通する面も多いので、典型的な場面として、便宜的にここで論じさせて頂いた次第でございます。

先ほども触れましたが、事前の手続き・参加を重視していく傾向は、ますます強まっていくものと考えております。現行の都市計画法制度においては、規定が、特に公聴会や、それから縦覧、意見書の提出など、制定当初には最新だったとしても、現時点で見ると、全体のレベルが社会的に上がっておりますので、現時点では食い足りないという指摘を受

けることもありますし、この点につきましては、一方で、分権の進展から、条例による手続きの付加を可能としております。共通一律の法律制度論ではなく、都市計画決定権者が条例のあり方について、それぞれ論じて頂くといったことになじむ、実践的問題なのではないかと思っております。

これに対し事後救済は、全国共通的な対応が必要だと考えておりますが、行政事件訴訟や、行政不服審査という一般的な制度の枠組みで足りるのか、都市計画の特性に応じた、固有の都市計画争訟制度のようなものを目指していくのかといったことについては、近年、司法制度改革の動向もにらみまして、当小委員会にご参加頂いております、委員の先生方の一部にもご指導頂きながら検討を重ねて参りましたので、都市計画決定という段階での論点は、一定明確になってきている状況にあります。この点につきましては、実行面で、例えば独自の制度を作る場合に、地方の組織体制の問題や、専門的判断の担い手の問題などの取り扱いを考えた場合、なかなか、今方針として、目指していくということが明言できる状況には至っておりませんが、さらに勉強していきたいと考えております。

ここでは、さらなる論点として、スライドの冒頭で申し上げました、事業プロセスの一環という見方をした場合には、実は対立が激しい場合には、後続する手続きのあらゆる段階、例えば事業着手だけでなく、収用とか明渡し、代執行といったようなものを執行停止とか、あらゆる場面で訴訟が提起され、上訴され、関連訴訟が同時並行して、複雑に進行していくという実態も実際にありますので、前倒して、都市計画決定段階で争うということだけでなく、いろいろそういったものを全体としてどのように考えていったらいいのかという点を挙げさせて頂きました。

それから、一番下にありますが、客観根拠や権利制限について、近年の最高裁の判決が出ておりますが、既に当小委員会の第3回でも触れさせて頂きましたが、こうした司法判断については、実は個別の案件といいますか、個別の問題に対する判断とはいえ、ここで示されているようなものを、一般制度にどのように反映・フィードバックしていくべきなのかという論点を考えた場合、例えば伊東市の案件では、最高裁ではかなり数値の妥当性というところまで踏み込んで、判断をしたということですが、これと先ほど触れた計画見直しみたいなものに重ね合わせてみると、ここまで検証を全部網羅的に求めた場合には、計画を一から決め直すということに等しい、それでいいのかといった点での、考え方の整理が必要ではないかということをご掲げております。

スライド6に移ります。ここでは、計画・事業対象のあり方について整理をしておりま

す。まず、特に大幅な公共投資を伴うような、大規模な郊外部開発の抑制の方針については、既に国としては、例えば補助の重点化の視点として、明確にしつつあった点であります。いずれにしても新規着手に当たって、B/Cの観点などの、事業評価の検証を受けることはもちろんですが、それに止まらず、集約型都市構造化の観点など、必要性、妥当性の検証を経る必要があるのではないかと考えます。雑駁に言えば、特別の事情がない限り、原則として、今後こうした新市街地を大規模に開発する事業には、なかなか手をつけないようにし、進行中のものも見直しをしていくといった方針が、国としても、あるいは地方公共団体としても、明確にされていく必要があるのではないかと考えます。ただ、資料の「なお書き」に書かせて頂きましたが、例えばまとまりのある計画開発だけを封じてしまって、ミニ開発のようなものが残っていくというのは、本末転倒な感じがいたします。個別の開発、ミニ開発みたいなものではなくて、まとまりのある計画開発に誘導すべきという視点もありますので、現実の線引きみたいなものは、もう少し詰めて考えなければいけないところがあるかもしれません。

それから一般的手法としては実施しないと掲げておりますが、一般的手法というところで、以上のように、これまでのように普通に行うということではないということもあります。制度論としては、明らかに新市街地の大規模計画開発を前提とした事業、あるいは計画制度が存置されておりますので、こういうものをどう考えていくのかというという観点も含んでいるということだと思っております。

それから切り込む方向だけではなくて、これまで整備されてきているシステム、メカニズム、例えば区画整理手法などのシステムを、新市街地から既成市街地に適用場面の比重を移していく。あるいは立体化、複合化への対応や、再整備、更新といったことを、より重視していく視点を入れていくことが必要ではないかということでございます。その場合、ハードの新設面だけでなく、マネジメント手法との組み合わせ、いうならばソフト付きのハードと捉え直して、管理分野の問題や、土地利用と都市施設の融合といった、多様な手段を充実していくことが求められると考えられますので、キーワードとしては民との連携や新しい公共の展開場面だと思いますが、そういったものの制度的な対応としては、例えば協定システムの展開場面かもしれませんし、今まで整備されてきたシステムを応用していくといったものが、関連制度として求められてくるだろうと考えております。

スライド7、8に移ります。以上のような議論のまとめに、これまで論じた項目の中で、特に考え方が分かれていると見られる項目を、3つに集約して掲げさせて頂きました。左

側はどちらかといえば、開発や事業にブレーキをかける慎重な立場、あえて言えば、右側には必要な整備は円滑に進めるという観点からの考え方の整備でございますが、ご覧頂きますと、どちらかが100%正しくて、どちらかが100%間違っているというものではないように思いますが、真ん中は、単に中庸、間をとったということではなくて、論点としては左右の対立軸だけに目を奪われないで、少し違う角度の視点が必要ではないかという図式になっていると、見て頂きたいと思います。

最初の点は、整備の見通しを計画決定の大前提と考えて、それが明らかではない場合には、権利制限を含めて、そういうことをすべきではないと言えるのかどうかという問題でございます。現実には、事業化、予算化される都度、少しずつ計画決定していくというものではないと、ある程度の全体像や、計画のまとまりが必要であることは言うまでもないと考えておりますが、計画の一元的な、翻って、公物管理権限等から自立した視点が不要とは思われないわけですが、あまりに乖離しているのも困るということで、真ん中の欄では的確な見直しをするしかないし、スライド3に示したような、計画的な整備ですとか、権利制限のフォローも必要だという立場をまとめております。

第二でございますが、見直しをすべきことを、どこまで都市計画決定権者を拘束し、義務付けるのか、計画の見直しが何らかの客観基準で、オートマチックに処理されるというものではございませんし、個別性もありますので、地元との調整も欠かせないということで、廃止を義務付けるというのは、分権の観点以前に、義務付けの内容の明確性といった、制度論の関連からはなかなか難しいと考えますが、インセンティブに欠ける領域であることを鑑みまして、あるいは都市計画決定権者が個々に取り組むということでは、整合性が確保できない恐れがあることから、見直しが反故にされないといえますか、そうならないきっかけとしての、例えば定期的な見直しというやり方、それから結果の公表といったものを、例えばルールにしていったらどうかとしております。

第3にスライドの8でございます。参加や救済のチャンネルをさらに深めていく点につきましては、これは都市計画の特性に応じた考察とか、制度設計が必要になることは当然でございますが、これまではどちらかという点と、例えば参加の話をする、参加の幅をいかに広げるのかという点が、論じられてきたのではないかという印象に対しまして、幅広い参加の上に、いかに合意点に達するのか、計画にブレーキをかけたり、チェックするための参加とか、合意できなければもういいということではなく、どのような計画が本来望ましいのか、それをどうきちんと決めていくのかという、合意形成の計画技術が必要では



ないかといったことを、視点として掲げております。

スライド9以降は、後半といたしまして、今まで述べました制度のレビューを、どのように展開していくのかという具体論でございます。特に新規決定よりも計画見直しを主軸としまして、集約型の都市構造化に向けた計画の再構成を進めるために、どのような制度基盤が求められるかという観点からまとめたものでございます。

スライドの9でございます。まず都市計画の定期的な見直し検討ルール、PDCAサイクルの確立としておりますが、この考え方でございます。スライド2で掲げましたとおり、ルール化、底上げ、さらなる展開が必要であるということを換言いたしますと、長期未着手の都市計画の見直しの底上げを図りつつ、マスタープランあるいは土地利用など他の都市計画との相互関連性に留意して、都市計画全体でのPDCAサイクルの確立を目指していくことになると思っております。

ここでいうルールは、ガイドラインでそれぞれ定めて頂いているような、作業内容レベルのものを標準化していくことではなく、都市計画決定権者の共通的な、ある種の行為規範として、自主性を尊重し、且つ、例えば、定期的には手をつけて公表するといった、外形的なルールという提案とお考え頂きたいと思っておりますが、こういうものであれば、本来、情勢に合わせて的確に見直すべき責務を有していると考えておりますが、新たな義務ということではなくて、権限に伴うような内在的な責務だと考えたらどうかと思っております。

これとは別に、もう1つ別の次元のルールがあると思っております。今、申し上げましたようにガイドラインとか、都市計画決定権者が実際に見直す上で、どのように見直していくのかというルールもあると思っておりますが、これについてはどちらかというところ、ここで標準的に定めるというよりは、それぞれの都市計画決定権者が、主体的にある種、対外的に宣言し、明らかにして頂くべきものではないかと考えております。

それから現状では、例えば県がガイドラインを作成して見直そうとする場合、市町村と連携しないと空間をシェアしているという意味では、計画の整合性が維持できないので、一体的に市町村も一緒に取り組んでいる例が多いと聞いておりますが、取り組みが任意であるため、やらないというところがあると、そこが抜けてしまうといった事例もあるようです。ルール化は、こういった整合性の確保にも資するのではないかと考えております。

スライドの10でございますが、こういうものを進める上での環境整備、特に留意点としては、見直しが必要としても対象となる都市計画が、ある意味で多様な利害が錯綜する状況の中で、決定権者が苦労して合意形成を図って、まとめ上げたものである場合には、

実は異論がいろいろ出てくる。出てこないようなものというのは、あまり想定できないという状況の中で、単に見直しというと、一旦収まっていたものが、また噴き出してしまふといった懸念を感じる人が多いようでございます。責務だといっても、都市計画を預かる事務方としては、褒めてもらえるような事項ではないので、なかなかインセンティブを見出しにくい。これに対する動機付けが与えられる仕組みは、なかなか難しい状況にあると思っております。例えば資源配分などで反映するのは、なかなか難しい状況だと思いますが、ただ、そうはいつでも、どこまで突っ込んで見直すのか、あるいは撤退ルールはどのように考えたらいいかといった、実務的に必要な対処の考え方を明確にしながら、例えば全国共通の取り組みということで、足並みを揃えながら対応していくことに、環境整備として一定の意味はあるのではないかと考えております。

スライドの11、12でございます。都市計画の定期的な見直し検討ルールを論じる場合に、都市計画決定権者、地方公共団体とやりとりする中で、従来もいろいろ取り組んで頂いておりますが、どのような関係にあるのか、どこまで対応しなくてはいけないのかという点に、強い関心をお持ちだということで、なかなかその辺もイメージが明確にならないと何とも言えないという反応もございましたので、具体的にどういうものを考えているのかということを整理したものでございます。

具体的には次のようなものを想定してはどうかということで、まず対象とする都市計画と検討サイクルでございますが、今後の社会経済情勢に相応しいものとしていく観点、あるいは都市計画の一体性、総合性に留意して、概ね10年毎ぐらいに、都市施設、市街地開発事業、土地利用に関する都市計画全体の中から、変更を行う必要性の高い案件の候補を、抽出していくという作業と捉えてはどうか。これは単に施設や事業の個別の検証ではなく、潜在的には、見直しの対象は都市計画全体に及ぶわけですが、都市計画変更の段階で必要となるような、即地性や構造検討等に踏み込んだ、設計レベルの検討までを求めるのではなくて、その前段階としての案件の抽出といったことを整理しております。

検討作業の具体的な内容やイメージは、スライド12に掲げておりますが、全体として説明致しますと、都市計画全体の中から一定のスクリーニングをかけながら、段階的に絞り込みを行って、視点を掘り下げていく。その掘り下げていくプロセスの、ある部分で、検討の公表を行っていく。この公表のタイミングとしては、変更の必要性が高い箇所を抽出した段階ということで、こういったものを公表することとしてはどうか。具体的には変更候補の箇所や、抽出の理由、あるいはどのように検討していくのかという方向性を公表し

ていく形で、適宜やり方については様々な手段があると思いますが、そういった形で定期的に見直し、経過を公表していくことを第一歩としてはどうかということでございます。

以上が、定期的な見直し検討ルールのご具体論でございますが、スライド13からは、もう1つの課題として、都市計画に関する雑感的なデータを蓄積して、利活用してく方向性、時間軸を重視した新しいアプローチの可能性という観点でまとめたものでございます。先ほど申し上げました、定期的な見直し、PDCAサイクルを進める上で、そういったものを客観的透明に進める上でも、データが欠かせませんし、データを分析したり、評価したものを高度化していく。そういう分析とか、評価といった点を含むような、新たな計画論の構築を目指していくことが必要ではないかということでございます。

計画の見直しなどは、時間軸を重視してマネジメントに繋げていくということになると、都市計画はアウトプットとしては、2次元の都市計画図、一種、線を引くゾーニング手法が一番典型的なアウトプットとなりますが、ここでは、例えば対立軸もあると思いますが、いろいろな要素、レイヤーを適宜重ねていって、問題点を浮き彫りにして、そこから政策を導いていく手法を明確にしていってどうかと考えております。こうした計画手法自体は、特段新しいものではないのではないかとご指摘もあると思います。特に環境分野では盛んに行われているように聞いておりますが、都市分野の即地的な分析としては、おそらくマスタープランなどの前提作業として行われているのではないかとと思いますが、計画技法とか、それがわりと透明な形で、わかりやすくなっているようなスタンダードとして明確になっているものでは、必ずしもないのではないかと印象でございます。

資料では、「低炭素都市づくりガイドライン」ということで、この夏の終わりに出させて頂きました、新たな取り組みでございますが、これのレイヤー分析の例を掲げさせて頂いておりますが、例えばこういったものに見られるように、いろいろなものを分析する手法を磨いていって、それをさらに、どう都市計画マスタープランや、具体の都市計画に反映させていくのかという技法を、明確に位置付けて、進歩を促していったらどうかということでございますので、またご意見を賜りたいと存じます。

スライドの14でございます。都市計画に関する客観的データの蓄積ということで、分析評価を高度化することに加えまして、さらにデータを効率的に収集する、これは基礎調査として行っているものを、より高度に見直ししていくこともあるでしょうし、それから分析、あるいは情報提供する上でのデータベースシステムみたいなものが、効果の評価ですとか、あるいは策定根拠を客観化していくといった、両面から必要ではないかと考えてお

ります。

また円滑な合意形成や、あるいは予見可能性に繋がるような事前明示の考え方からすると、計画はアウトプットだけでなく、どのように立案されるか、あるいはどのように見直しされるかということも含めて、そういったものが明らかにされていき、合意形成の技法といった形で、追求されることが必要ではないかと思っております。

そういった意味での、何らかの理論的な物差しとしてのスタンダードみたいなものが、展開されるのではないかと。これはやや抽象的な言い方になってしまい、なかなかうまく説明できない部分もございますが、計画の立案の体系、例えばイギリスにはPPSシステムみたいなものがあると聞いておりますが、そういったものがアウトプットとしてのゾーニングの技法に止まらず、これまでの都市計画基準ですとか、都市計画運用指針といったものではなくて、もう少し動的な計画、立案の体系ということで、新たな枠組みをなす可能性があるの难道うかと。それが狭義の都市計画の領域にとどまらない、総合的なプランニングに繋がる可能性を持っているのではないかとということでございます。

そういうことで、先ほどの低炭素都市づくりですとか、計画見直し方式を当面のターゲットとして掲げておりますが、国が、あるいは行政がどのように関わるのかという点を含めて、専門技術的観点からご示唆を頂きながら、今後、具体的にあり方を検討していきたいと考えております。

最後に、望ましいプランニングをしているのかどうか、あるいは的確な見直しをしているのかどうかという運営努力について、やはり適正に評価されるような枠組みが必要ではないかという論点を掲げさせていただいております。

本日、用意いたしました内容は以上のとおりでございますが、今、触れましたような点を、例えばマスタープランのあり方など、どのように反映していくのかということについては、次回、第9回に計画体系について議論する中で、引き続き議論を進行させていただきたいと考えております。

スライドの15でございます。次回以降の小委員会の審議について、簡単に触れさせて頂きたいと思っております。資料の左側の、①から③までの3つのテーマにつきましては、本日、ご議論を頂くことによって、若干積み残しもあるかもしれませんが、概ね、一巡するという想定のもとで、次回はできましたら、右側の全体の枠組み論、計画体系論に立ち戻って、今まで、①から③までの各論で出てきた事項を含めて、全体として、結局どう考えていったらいいのかという集約的な議論ができればと考えております。ただ、その前に、1つの

切り口は第1回の小委員会でも提示しておりますが、集約型都市構造化という大方針を明確にしていくことは、掲げさせて頂きましたが、これに関連して、それに基づいて、例えば法律で言えば、総則や目的、理念に当たる部分になると思いますが、どのように考えて、あるいはどのように実体規定と繋げていけばよいのか、あるいは都市計画法の目的に、環境は入っていないというようなご指摘を受けていることもあります。そういった問題も入ってくるかと思えます。

第3回に若干お話をして、ひとまず置いておいた事項でございますが、法律と条例の関係ですとか、協定の位置付けなど、関連分野を視野に入れながら、計画体系論について、一定の論点整理みのようなものも行ってみたいと思えます。これに関連いたしまして、マスタープランですとか、地区計画といったものは、少し制度的なレビューの素材を提供してご議論頂きたいと考えております。

こうした一通りの審議の外枠みたいなものが、少しずつ見えて参りましたので、まだやっていないのではないかと、あるいはもっとこの点をやるべきではないかというご意見がございましたら、本日ご審議を頂いた後でも結構ですので、事務方までご意見を頂ければと存じます。その上で、これまでの審議の内容をどのように、今後、論点整理、集約していくのかということについては、内部でも調整できておりませんが、委員長ともご相談の上、できれば次回にはご提示したいと考えております。説明は以上でございます。

**【委員長】** どうもありがとうございました。

それでは、ご質問、あるいはご意見がございましたら、どなたからでも結構ですので、ご発言をお願いしたいと思います。

**【A委員】** PDCAについてが1つ、それから長期未着手問題について1つです。私はPDCAについては素人的理解しか持っておりませんが、都市計画に関してPDCAを適用することの、どちらかというと言葉の問題かなとは思いますが、どういう意味かなというのを、ちょっと確認させて頂きたいです。都市計画自体はPなわけでした、ではDというのは何だろうというのが、素朴な疑問です。個別の施設なり、事業なりの計画ですと、Dというのは、その実施になると思うのです。それが1つあると思うのですが、それはしかし、その場合のPDCAは計画のPDCAではなくて、事業のPDCAです。だからここで言っているのはそうではないと思うので、そもそもそういう都市計画施設についての計画、そのPDCAという言い方がいいのかどうかというのが1つです。ただ、それについてもう1つの理解は、この中にも出てきていますが、そういうパーシャルな計画と、

隣り合ったほかの同じレベルの計画、あるいは上位計画、その全体の計画的整合性が、それもまた時によって部分的に変更されていって、ちぐはぐになったりすることがあり得るので、そこをうまく、ちぐはぐにならないように、成長管理していくという、そういう意味では、計画自体のP D C Aもあるのかなと思ったのですが、ここで主として狙っているのは、どの辺のP D C Aなのだろうかというのがまず1つです。

**【委員長】** いいですか。

では、今のご質問をお願いします。

**【事務局】** 厳密な定義がございませんので、誠に申し訳なかったのですが、ご指摘にあるように、いろいろなサイクルがあると思います。事業もあるかもしれませんし、それから都市計画運営そのもの全体もあるのではないかと。それで、今日の説明の中で申し上げますと、例えば長期未着手みたいなものに見られるように、例えば計画が一旦決められて、実現手段をいろいろ図る訳ですが、それで時間が経過して、できれば、それはできたとなるかもしれませんし、できないものもあるかもしれない。そういった中で社会が変わってきて、そういったものを、ではもう1回フィードバックさせて経過を見直すかというところの、実は一旦決まったものを見直すというところの繋がりが、必ずしも強くなかったのかなという反省が、まず1つあります。ただ、個々の、例えば計画のP D C A、あるいは事業レベルのP D C Aということに止まるのではなくて、ここで言いたいのはそういうものもやりながら、さらには都市計画全体を、例えば集約型の都市構造にするとか、そういう形で考えるとすると、個々の都市計画を個別に論ずるだけではなくて、マスタープランとかそういうレベルでのもっと大きな都市計画全体としてどうなのだという議論が出てまいりますので、そういうところに繋げていく、それを立体的に行っていくということです。ご指摘頂いたことで申しますと、どちらかということではなくて、どちらもということになるのではないかなと思います。それ自体は、今、例えば計画の見直しという意味では、資料に掲げさせて頂きましたが、例えば線引きの見直しみたいな形で、一定期間毎に、実際にいろいろ変化を捉えて、計画を見直しているものもありますし、それからそうでないものもある。今、少し、そこがまだらになっているという状態が、都市計画の運用としてございますので、そういったものをうまく繋ぎ合わせて、最終的に集約型の都市構造化を、全体の方向性として想定した場合には、そういった方向に向けて、どのように回していくのかということが、例えば集約型の都市はこういう姿とあって、1つの都市計画を決めれば、それで終わるということではなくて、基本的には運営を見ながら修正を

加えていって、それで最終的にその方向に到達していくというプロセスなのではないかというところで、掲げさせて頂いたところがございます。

【委員長】 はい、どうぞ。

【A委員】 わかりました。

だから、計画に基づく事業についてのP D C Aと、それから計画的に計画を駆使して都市を整備、開発、保全していくという全体の作業についてのP D C A、大雑把に言うと、そういうことかと思いました。それに関連して、本筋ではないと思いますが、現在の都市計画法第21条があって、このP D C Aを制度化することは、表現は、新たな事務を創設することではないということだと思のですが、ここでは新たな義務付けをすることではないということかと思のですが、そのところは私も計画なるものの本質からして、当然、そういうことはあるのだろうということで、何も新たな義務付けをするものではないという説明は成り立ちそうな気はしておりますが、ただ、私もこれを義務付けではないと思うと、ここでそこまで申し上げるのは差し控えさせていただきます。

もう1つ、長期未着手の方ですが、今日、ご提案になっている、今のチェックの問題でもあるのですが、例えば長期未着手をどうするかという話だろうと思のですが、行政的にきちんとやっていくのだというシステム作りと、やはり裁判所がいろいろ言っているということで、法的にはどうなのだという2つの層があると思のですが、だから主としては、それを前向きにやってもらっていくためのシステム作りだと思いますが、それにしても、やはりぎりぎりのところ、法的にどうなのだということは、当然、その上で、また問題は必ず出てくる訳ですので、そこを気にしてお話を伺っていたわけですが、やっぱり、その場合に必要なのは、結局、計画の必要性、妥当性をチェックしていくことだと思いますが、裁判所向きに物を考えるときは、権利制限とのバランスです。だからそこは必要があるなら、あるかないかの、オール・オア・ナッシングではなくて、必要性があるが、なお持続しているか、そして現在の諸般の状況の下で、現実性が、実現可能性と言った方がいいと思いますが、事業のプランとして現実性があるのかということと、それとの兼ね合いで、権利制限を持続してもいいだけのものとして評価できるのか、行政法で言うと、よく比例原則と言いますが、比例性のバランスをきちんと見ていくことではないかと思います。そこは結局、客観的な基準は、抽象的、一律な基準は立ちませんが、だからむしろ手続的に、そこを評価しましたよという、このケースがこうですが、あのケースだということですというように、しかし何らかの意味で数量的といえますか、ケース毎の評価を横並びに比較でき

るような、そんなような何か測定方法をお考え頂いて、それをきちんとやりましたということが担保できるようなシステムが、必要なのではないかと思います。

【委員長】 はい、ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

【B委員】 私の方からは、全体的な総論的問題についてお伺いしたいと思います。今回のペーパーを頂きまして、一番印象的といいますか大事な視点だと思いましたが、スライドの4ページ目に、見直しの課題が3点にわたって提示されているところです。その最後で、都市計画の再構成の視点の重視ということで、集約型都市構造化など、将来像の変化を踏まえた都市計画全体を再構成していくという方向が提示されています。これは大変重要な観点だと思います。実際問題として、非常に荒っぽく言ってしまえば、将来について都市外延部における面的開発は基本的に抑制していきましようという方向と、既に決定している動きについても見直しをきちっとやっていきましようという方向が提示されているのだと思います。これは非常に大事な観点で、全面的に賛成なのですが、その上で問題は、今、確認しましたような基本的考え方をいかに実現していくのかという、その点だと思います。

そういう観点から多少コメントというか、質問をしたいと思うのです。第1点目は、インセンティブの問題です。新規事業であれば、事業の合理性がないということであれば、それは実施しないというだけの話で特に問題はありませんが、問題は見直しの方です。実際、今回のペーパーでも、見直しというのは、都市計画決定権者にとってインセンティブが見出しにくい課題であることが記載されています。この点は、先ほどのご説明でも何回か触れられました。そのようにインセンティブがない事柄をどうやって実現していくのか。これはなかなか難しい問題で、普通に考えられるのは、強制的手法といいますか、見直しの義務付けということになるでしょう。

今日のペーパーでも、そのあたりは論点で出てきています。7ページ目の論点整理の2番目では、そういう論点が指摘されていて、一番左の欄には、義務付けという案が1つの考え方として出ているわけです。何かしなければいけないという場合にそれを義務付けるというのは、あり得ない考え方ではないと思いますが、一般的にはなかなか難しいことではないかと思います。そもそもやりたくないことをやれと言われても、そんな真剣にやらないということになるわけでありまして。そうしますと、真ん中に出ている白い欄に記載されている考え方、これはおそらく事務局の志向する考え方だろうと推察しますが、ここに



示されているPDCAサイクルを活用した定期的な検討と公表のルールの明確化という方向あたりが、まあ穏当なところだと思うのです。ただ、それだけで十分か。インセンティブの問題というのは、いろいろ多様な手法を多様に組み合わせていくことが必要なのではないかと思います。そのような観点からしますと、見直しをやった場合に、一定のメリットを与えると、表現がいいかどうかはわかりませんが、アメ的な考え方を入れていくというのは、十分あり得る考え方だろうと思います。そのような観点からの、これが質問ということになりますが、ご説明の中で資源配分という言葉、ペーパーには記載されているか確認していませんが、先ほど仰ったと思うのですが、そのあたりの考え方をもう少し教えて頂けるとありがたいということです。

それからもう1つは、この見直しということに関しては、インセンティブを非常に自ら感じるというのは、関係住民だと思うのです。この関係住民の力を引き出して活用していくという観点は、大事な話でしょう。争訟制度の見直しは、もちろんこれだけではありませんでしょうが、このような観点からも位置付けることができるのかなとも思っています。

2点目の質問というか、コメントなのですけれども、争訟制度の話であります。この点については、今日のペーパーで5ページ目ですが、都市計画をめぐる争訟についての体系的考え方を整理していくことが必要であるという問題提起がありまして、これはまことにそのとおりだと思います。ただ、実際問題としてこの先の検討はやっているけれどもなかなか難しいというようなお話だったと思うのですが、争訟制度を考える場合には、まず訴訟制度をどのくらい使えるかという話があると思います。今回のペーパーでも、伊東市の裁判の例などが引かれていますが、これに関する今日のペーパーでの説明では、裁判官が都市計画の内容にかなり踏み込んでいるという話でしたけれども、この判決では、基本的には人口予測のところ非常にずさんなので、それではだめだよという話だけだったように思うのです。だから、そんなに踏み込んでいる判決とはちょっと思えない。実際、訴訟においては、都市計画の内容的な妥当性に踏み込むというのは難しいだろうと思います。となってくると、訴訟以外の争訟制度の検討を含めまして、都市計画の内容面にわたる審査をどのようにやっていけるのかという問題を真剣に考えることが今必要になって来ると痛感します。ご説明では、そのあたり、かなり消極的なニュアンスのように聞こえましたので、もう少しご説明頂けるとありがたいというのが2番目でございます。

最後、3番目でございます。手続的な正統性といいますか、正統化、この場合、「正統」というのは、「正しく続ける」の方ですけれども、これについて少し触れておきたいと思

ます。私は、今回の議論全体を通じて、この手続的な正統化という考え方がかなり重要な観点として出ているのではないかと考えております。住民参加のその1つだろうと思えますし、今日の話との関係ではPDCAサイクルのところ、手続的正統性の観点が出てきていたと思います。この観点は、基本的には正当だと思います。しかし、なお詰めるべき点は多々ありましょう。例えば、スライドの14ページです。ここで、参加の幅を広げるばかりでなく、多数当事者の多様な利害を対象とする調整が実効的にできるようにするために云々ということで、合意形成技術という観点が出ております。これは、大変大事な観点だと思うのです。手続的な正統性という場合に、今日もお話がありましたけれども、本当に多様な利害が噴出して、まともに扱えなくなるという可能性は十分あるわけで、その辺をどのように統御していくのかというのは、非常に大事な観点だと思います。そのような観点から、ここに出ています理論的な物差し、新たなスタンダードなどは、大変重要な観点だと思います。その上で、もうちょっと説明して欲しいという点が1つあります。つまり、このような理論的物差し等も大事だと思いますが、他方で手続的な面での、メタレベルでの工夫というのか、例えば手続を透明化する、あるいは公開で問題を考えて、お互いが多様な利害をぶつけ合って、何か、皆さんが見ている中でやることによって、説得性を争うとか、何かいろいろ手続面での工夫というのもできるのではないかと考えます。そのあたりの考え方をもし何かありましたら教えて頂きたいと思えます。以上です。

**【委員長】** お願いします。

**【事務局】** 3点頂きまして、最初の1点は、アメリみたいなものが考えられるかというところは実は考えられることはあるかと思えますが、現実的にちょっとできそうなものは、直ちにあるものは、なかなか難しいのではないかと。ある意味で、その一歩になるのかどうか分かりませんが、一番最後の14ページの下にありますように、やはり計画全体として、うまく運営されているかどうか、効率的にできているかどうかというような、何か物差しがないと、なかなか公平に、例えばそうであるところを、そうでないところに比べて差をつけるようなことは、なかなか難しいのではないかと。ただ、そういうことを追求していかなくてはいけないのではないかと。ということはあると思えます。

そこから先の、では実際に例えば予算ですが、財源などの資源配分というところで、どうなるのかというのは、今、別途、交付金といったような枠組みが進んでおりますから、その中に、こういうものが直ちに入るかどうか分かりませんが、将来的に考えたときには、やはりこういうところで何か反映するようなことが考えられるのではないかと。ことは、

14ページの最後に掲げてみた視点でございます。

2点目の争訟のところは、消極的ということでもなくて、実は考え方の整理自体はかなりできてきている。それから行政事件訴訟法の改正などを受けて、いろいろ展開していく実態はありますので、そういうものはそれで進んでいくのだと思いますが、なかなか都市計画だけで考えることに、どういうふうにかえたらいいのかなと思えるところがあって、1つは参考資料の16番目ですが、おそらく都市計画自体をどう争うかというケースと、それから都市計画が何かを実現しようとしていますので、あるいは実現するプロセスが、ほかにいろいろ出てまいりますので、そういうところから出てくる紛争みたいなものが重なってくるのが実際にあつて、それで例えば、事業認可の取り消しみたいなことで争うのではなく、それよりも前に、都市計画段階で、何というか、前倒しで判断するとかいったことは当然あると思いますが、こういったものをどのように全体像として考えていくのかということも、考えていかななくてはいけないのかなと。都市計画だけ、何となく、手続的に、何というか、庭先を掃き清めても、全体としてどうなるかということを考えていくということもあるかなと。こういったところも少し宿題的な論点の1つかなと思っておりますし、それから何というか、結局物差しと先ほども申し上げましたが、どういうふうにか判断するのが正統なのかということの、考え方みたいなものを明確にしていく努力がないと、単純に言うと、勝った負けたということは、なかなか決められないところがありますので、そういうところを明確にしていくということとセットで、少し手続の枠組みということもありますが、判断基準と言うか物差しみたいなものも、明確化みたいなものとセットで、手をつけていった方がいいのではないかなと、そういう点から、まだ結論には至っておりませんが、追求していくと申し上げたつもりです。

3点目の、手続きをどう行うのかということとか、合意形成技術を書いたところについて、実は、今存在しているとは必ずしも言えないのではないかとということで、掲げているものですから、なかなか具体的な形にして、こういうものだと説明しにくいところがあるのですが、言うならば、計画についていいか悪いかという物差しになり得るようなものが、どういうものかと考えると、プロセスが的確に行われているなり、例えば分析がきちんと行われたり、あるいはより高度に行われているとか、そういうことが合わさったものがあつて、そういったものを見ながら、人々が合意するとき、100%それぞれの意見が入れられることはないかもしれませんが、折り合いをつけていく、よすがとなっていく。そういう全体像があれば、例えば自分の考え方は、ここは少し我慢をしながら折り合いをつ

ることができるようなものということで、抽象的に考えてしまっているの、この部分について、こういうことが考えられるのではないかとか、あるいはこういうものはどうかというお知恵を、是非頂きながら考えていきたいというものでございます。

【委員長】 例え今仰った中で、住民の訴訟の可能性をインセンティブにするというのは、ある種のスレットがあることがインセンティブになり得るのではないかと。だからアメ的なインセンティブではなくて、むしろムチ的なインセンティブになり得るのではないかという意味で、ご発言されたと思います。もちろん実際公表することも、ある種の正統性を見せることですから、ある種の責任を持たなければいけないので、そこももちろんインセンティブになり得るかもしれません。ありがとうございます。

【C委員】 私からは3点ほど申し上げます。議論が都市計画の見直しというときに、土地利用、いわゆる面的な話、地域・地区と、それから都市施設とでは状況が非常に違うと思いますし、見直しのやり方も当然違ってこなければいけないと思います。非常にわかりやすい例から言いますと、都市施設として例えば公園の場合ですと、戦前ぐらいから長期未着手公園が沢山あります。特に例えば戦災復興で本当に混乱の中で都市計画決定されたものを、もう半世紀以上引きずっています。この間、かなり膨大な作業を、私もいろいろなところで見直しの作業に参加させて頂きまして、結果としては、1つ1つ解きほぐしていけば、解けない問題はないというのが私の理解です。

例えばA市の有名な公園がございまして。ちょうど川と城址の間に、あれは引揚者のための住宅として建設して密集市街地だったわけです。それがやはり一等地ですから、当然誰が見ても、戦災復興で決定された公園になるべきです。大部分が移転し、50年以上で最後に残りがようやく8軒になりました。それはやはり、都市計画であそこがどうかという、整備できるかできないかという話よりは、その都市にとって、その都市の基幹的な施設がどうあるべきかという、そもそも論から押していける話で、例えばB市の場合、小さな公園がいろいろありましたが、それはある意味では、どうしてもそこでなければならないという必然性はないわけで、代替可能なものはそこはやめて代替しましょうという結論を出したりしました。

ですから都市施設に関しては、議論をオープンにして、現状を踏まえて、1つ1つきちっとほつれた糸を解きほぐすことによって、都市計画決定の長期未整備に関する見直しは可能であると思います。可能にしなければ、プロフェッショナルとして私達がいる意味がないと思います。それに関しては、そういったものに相応しい見直しのやり方、ルール化

するかどうかは別として、プロセスが違うわけですから、別に考えた方が。

もう1つ。非常に曖昧な議論ではいけないものが土地利用です。いろいろな面的なもの、それから調整区域など。たまたまここに、懐かしい私が学生の頃からある、イアン・マクハーグが出ていました。参考資料のスライド13関係で、土地利用の分級の考え方です。これは緑地ではずっとこの考え方をやっており、今のGISに繋がるわけです。参考資料1のスライド13関係でございます。これのバリエーションで、いろいろな所ではやっているわけですが、私がなぜこれを申し上げるかという、先ほどB委員からご発言がございましたように、拡大から縮退へという時代に、外縁部といっても繋がっていますから外縁だけ取り出せないわけです。結局、都市計画区域が今も繋がった形で、要するに自然のシステムあるいはその土地のシステムは続いているわけで、マクハーグのこれはそういうことなのです。

ですから緑地の場合には、都市計画区域を全然関係なしに一体的に、水循環はどうなっているのか、緑地がどうなっているのか、エコロジカルな生命の回路がどうなっているのかと。それは都市計画区域という線を越えてきちんと把握しない限り、都市計画区域自体の計画が立てられないわけです。昭和52年の当時の建設省の通達で、緑のマスタープランという通達が出て、あれから始まりましたが、そのときは必死に、何か理論的な根拠がなければいけませんから、色々な方法を駆使して、オーバーレイで分級をやっていったわけです。何が起こったかという、持っている緑地確保あるいはコントロールの手段がないわけです。つまり法律がないのですから。その後何年もかかって、それぞれの分級に、あるいは何かそこに相応しい色々な法律、網の目のような法律で随分カバーしてきた。

しかしこういう縮退という時代になると、やはりカバーし切れていない部分があるわけです。どこがカバーし切れていなくて、何をしなければいけないか。そして調整区域も含めて見直しをしなければいけないときに、結局先ほどの都市施設としての見直しプロセスと全く違うプロセスをとらなければ、見直しできないのです。ですから、私はこの議論は、少しこの中で一緒になってないのかもしれませんが、やり方も違うし、目標も違う。これは少し峻別して理路整然とやるべきだというのが、私の意見です。

もう1つ、これはとても大事だと思いますが、資料2のスライド8の「事前参加と事後救済の手続の充実に関する考え方」です。色々なところに都計審がありますが、都計審に出てくるときは全部できていて、変えられては困るところまで来ている。ですから軋轢が生じるわけです。都計審があるのはいいのですが、都計審に出す前のプロセス、そ

れから都計審だって難しい問題に関しては議論百出で、大事なことが意外に1票差で決まったりします。でも1票差で決まったのか圧倒的多数で決まったのかなど、誰も知らないのです。極めて重大な案件が、1票の差で右か左か決まる。そうすると、事後のチェック、それも民主的といえれば民主的かもしれませんが、やはり都計審という大事な意思決定機関に出される案件の、事前の話と事後の話とが、今一番欠落しているから訴訟になると、私は考えます。そのプロセスの話が第3点。以上が、私の意見です。

【委員長】 何かありますか。

【事務局】 土地利用と都市施設については、峻別して論ずるべきではないかという点は、確かにそういう面があると思っております。ここでも一緒くたにしてくださいということではなくて、流れからいうと都市施設についてまず論じて、都市施設について論じるけれども、都市施設だけで完結するのではなくて、色々関わりがあるので、全体という形で持っていったらどうかということなので、都市施設だけで全部仕切るのではなくて、当然土地利用の見直しも、その考え方とか技術はあると思っております。今日は我々の出し方として都市施設の方から出しましたので、こういう形になってしまいましたが、先生のご指摘のように、その特性に応じて対応しなければうまくできないということだと思いますので、ある意味では、見直しの手法とかやり方をきちんと詰める中で、その部分は明確にしていきたいと思えます。

それから事前の調整が必要ではないかという点は、ご指摘の通りだと思います。今後もその傾向が強まるし、強めなければいけないと思っておりますが、実務的には生の形の利害を並べただけでは結局調整ができないので、最後はどこかで何か1つの姿といいますか、折り合いをつけなければいけない。それをどの段階でどう出すのかについては、セオリーがあまりないのかもしれませんが、ある場合には、もしかしたらみんなで話し合っていたら空中分解して、プロセスが明確であるために、かえって混乱するようなものもあるかもしれませんし、場合によっては、その方が参加意識が高まって、うまくまとまることもあるかもしれないし、なかなか一筋縄ではいかない感じがしております。

それぞれの都市計画決定権者で、既に例えばP Iなどの形で取り組んでいるようなものがあると思えますが、ただ最後の、とにかく計画を例えば線を引くとか、1つの姿にするところが、正直言って計画論のある意味での役割なのではないかと思えますが、それをちゃんと説明できるようにする理屈みたいなものを伴わせて、提示するのではないと短い時間で合意に至ることはなかなか難しいかもしれませんし、その部分の合意形成技法みた

いなものが、より蓄積されて今までも個別には存在しているんだと思いますが、共有されたり、あるいはそういったものが標準化されて、最終的には、こういう状況があれば大体こうするものだという業界標準的なものがあることが、一助になるのではないかなと考えている次第でございます。

【委員長】 C委員が仰った中で、もう1つ含意としてあるかと思うのは、実際に例えば都計審に出てくる前に、いろいろな議論をしたわけです。おそらくある非常に重要な論点があって、そこである判断をしたので、通そうということになったと。そうすると、その前提となるものがもしかしたら事項的に実は狂っていたとなると、これはやはり誤りだったことになるわけです。だけどそういう情報が全く開示されないので、何をもって議論すべきかが事項的にわかりにくくて、またゼロからやらなければいけない部分がある。その部分をもう少し明らかにすることも重要ではないかという論点も入っていたような気がします、そのあたりはいかがでしょう。

【事務局】 専門的なことなのですが、トレースできるような形で情報を開示をしていく。環境アセスメントみたいな一定の何か体系性とかシステムみたいなものを想定しながら、みんながある意味で全体が理解できるよう、トレースできるような形で示していったら、それでどうかということなのかなと、とりあえず想像はしております。

【委員長】 わかりました。

【A委員】 関連してよろしいですか。

【委員長】 どうぞ。

【A委員】 事前と事後という点ですが、制度的には制度設計上は非常に重要だと思いますが、その際のスタンスですね。まず事前というのは、計画を一応確定すると。そこまで利害の対立もあり、それぞれの描く目標も違う、理念のズレもあり、そこをお互い熟議を尽くせば妥協もして、このあたりでしようがないかということに、いかに持っていくかという合意形成の過程で、それをどううまく作るか。そこでどんな議論でもありとなるとダメかもしれないので、そこをうまく設計していくのが事前の過程だと思います。

法律家から言いますと、事後の過程は、それに対してどちらかという多数決で負けた少数派ですよ。その少数派が、多数決でしようがないのですが、ここまで多数決で押し切られるのは基本的におかしいのではないかというのが、権利の問題であって、多数決で譲れない権利がある。その人が出てきて、もう一度、私の言い分を言わせてくださいというのが、典型的には事後の訴訟手続のパターンだと思います。結局そこでも、みんなの全

体の利益とその個人の権利をもう一度調整しましょうということで、結局は同じ話だろうと思いますが、その人にとにかく特に発言権を与えて、その観点をもう一度チェックしてみましようということで、その役割を事前と事後でうまく分けられれば、訴訟はそんなものだと思います。

だからそれを都市計画という、非常にもともとは裁判所が扱いにくかった種類の問題に、どうやってその要素を埋め込んでいくかということではないかと思います。

**【委員長】** ありがとうございます。

ほかに何か。どうぞ。

**【D委員】** 私からは、資料2の13ページと参考資料1の4ページを見ながら、お話しさせて頂きたいと思います。今日の話題自体は、現在までの色々な課題と共通的なPDCAのお話とかで、整理頂いている内容自体はそうかなということですが、ではどうしようというところで、やはり難しい問題がかなりあるかなと思っています。

私の話は、先ほど最初にA委員がお話になられた、要するにPDCAの評価とか長期未着手をやめるときの判断をどうするかというところに絡んでと、あとデータの話に絡んでの指摘をさせて頂ければと思います。A委員が仰った数量的評価をきっちりやることは、私も非常に大賛成ですが、例えばそうなった場合に、参考資料1の4ページで、大阪府などが定められている都市計画道路見直しの基本的方針で、例えばパーソントリップ調査みたいなものを今もしっかりやっているような自治体だと、将来交通需要への対応がデータとして予測できますが、私がお手伝いした地方都市の場合ですと、もうパーソントリップ調査をやらなくなってしまったとか、そういう客観的データ自体が、前は手に入ったが今は手に入らなくなってきている状況もあります。そういう目隠しをした状況の中で決めろと言われているのが、実際のところ出てきているのではないかと思っています。

データの問題で関連していくと、資料2の13ページの、先ほどもデータをいろいろオーバーレイして考えましようという話があつて、この考え方自体には全く賛成ですけれども、今求められているのは、オーバーレイの考え方自体は昔からあったわけで、今どんな新たなレイヤーが必要なのかとか、今まであるレイヤーの中でどれをウエート付けして高く見なければいけないかという話ですよ。だからそこをしっかりと議論しないと、レイヤーを用いて考えましようという話だけでは中身がないのかなと思っています。

その議論の中で、特に私が気になっているのは、13ページの右上の3行の文章です。「地域ごとにその特性にふさわしい集約型都市構造の取組を進める」と1行目に書いてあ



り、その記述内容には全面的に賛成します。しかし、その地域が自分で、自分のところに相応しい集約型都市構造の判断がどれだけできるのかは、大丈夫かということが気になっています。例えば、私のところは成長するぞという気持ちのところはいっぱいあると思います。けれども、その地域は客観的に見ればどう見ても人口が将来減っていくようなところの場合、明らかに過大な都市構造をプランとしてつくってしまって、こういう過大なプランのもとで、例えば見直しなくていい、廃止なくていいという結論が出てきて、それが認められてしまうというか、そういう問題になってしまうことが、色々なところで実際に発生するのではないかと僕は思います。

そういうことは非常に本質的に状況をよくすることにはならないので、そういうことを阻止するというか、想定した仕組みにしなければだめです。これは以前、提案させて頂いたことがあるのですが、外部の視点で、その自治体が考えている都市構造が適切かどうかという、都市構造確認制度みたいなものを、建築確認ではないですが、第三者の視点で簡単でもいいから1つ仕組みを入れないといけないのではないかなと思っています。そのときは何かうるさい客観的なデータできちんとやれということではできないと思うので、それこそ専門家の役割というか、信頼できる方にそういうことをやって頂ける仕組みがないと、まずいのではないかと考えています。

**【委員長】**      ありがとうございます。

**【E委員】**      今のD委員のお話を受けているところもありますが、PDCAのところでも少し気になることもあります。今日、先ほどですが、投資ファンドの社長に会って、不動産投資戦略会議があるということでお話ししたんですが、不動産投資の世界で、パフォーマンスカルチャーが日本はあまり浸透しなくて年金などの説明責任の高い投資資金を呼び込むことができなくて困っているんですが、海外の投資家は必ずパフォーマンスを常にチェックします。何に基づいてチェックするかというと、不動産の投資に対するベンチマークインデックスが、みんな合意を得てつくられていて、そのベンチマークに勝った、負けたというようなことが、常に開示されていて、あるファンドが勝ったときはなぜ勝ったかと。それは例えば平均的なベンチマークと比べて、ポートフォリオがどこにひずみがあるのかが出てくるので、勝った、負けたということが明確にわかる。そうすると不動産投資みたいなものは、1年に1回ぐらいの投資戦略の見直しの中で、ポートフォリオを入れかえることができるわけです。

しかし都市計画で今度考えたときに、計画の重みは、当然ポートフォリオを決める重み

もかなり投資戦略を考へるときに重要なのですが、それ以上に重みがあるのではないかと思っていて、そう簡単どころどころ変へることが、馴染むのかどうか、まず1つあります。それが、まず1点目。

もう1つが、信頼できるベンチマークが、今D委員が仰ったように、不動産投資みたいにみんなで合意して、このベンチマークのインデックスを使いましょうと。株式投資なら日経225を見ていきましょうとか、不動産投資であるなら世界的にIPDというインデックスがあるからそれを使いましょうという、合意がとられていればいいのですが、日本の場合は、ましてやそのような合意もとられていなくて、パフォーマンスカルチャーがない世界で、都市計画の中でこれを1つ合意してみんなで決めましょうということが、きつと数量的なところではすごく難しいであろう中で、やはり個別の対応になってきてしまう。そのようなことが、通常の一般的な投資とか民間の事業でやっているようなPDCAという言葉と、少し違ふのではないかなという直感的なイメージです。

そのときに、それを難しくしているのが、例えば投資みたいに1年1年パフォーマンスが評価できるみたいなものではなく、都市計画は非常に時間をかけて評価をしていかなければいけないものであると思いますし、短期的に例えば今金融ショックが起こって何かあったときに見直ししてしまつたら、5年後にやはりもとの方がよかつたということがあり得るわけで、そうするとその評価軸の時間のタームのとりが難しいのかなという気がしました。それが2点目です。

もう1つ、重みというところで、私は地方財政学も教えていますが、やはり財政学者が考へることは、議会できちんと決定したことが一番民意を反映させている正しい姿である。1回議会で決定されたものを変更するというと、同じぐらいの重みをもって変更しなければいけないことだと思ひます。そのようなときに通常のモニタリング的な日々のチェックと、変更に行く手続きにどうひうことが考へられるかという、先ほどの伊東市の訴訟みたいなこともあるかもしれません。あれはちょっと例外的なことかもしれませんが、初期の計画を設定したときに意思決定をした条件が大きくずれてしまつたときに、もう1回意思決定をし直すことはあり得ると思ひますが、その条件設定みたいなものの意思決定の裏側にあつたものなどが、どれぐらいのマグニチュードで動いたらそれを変更してもいいのか、またどうひう手続でもう1回やらなければいけないかは、何となく僕は慎重にやらざるを得ない話ではないかなという気がしているという、手続論の問題が3点目です。

最後に、財源の問題が、先ほどから考へていてうまくイメージができないところがある

のですが、受益者負担金とか開発利益の還元が出てきているわけですが、確かに公平の概念または経済学でいう中立性の概念、または財源を確保していきたい財源論、この3つぐらいが開発利益還元の根拠ですが、戦前には確かに受益者負担金は随分積極的に活用されていたわけです。なぜ戦後になってそれが使われなくなったかというか、戦中になんですが、防空法が制定されることによって、都市計画事業が自治体の権限から、補助金でほとんどのことが賄われるようになった。そうすると自治体は、一生懸命いろいろな反対運動が起こるような受益者負担金は取らなくてもよくなった。または固定資産税は地租賦課税と昔は言っていましたし、住民税も所得賦課税で、国税に常に賦課している状態で、権限がほとんどない地方税の中で新しい財源を模索しなければいけない時代は、受益者負担金は重要であった。

今の場合、先ほど交付税の措置が出てきておりましたが、ほとんど直接的な補助金か、何か起債をしても基準財政需要額に加味されて、交付税で後からやってくるみたいな時代の中では、自主財源を努力して取ろうというインセンティブは自治体にはほとんどない世界の中で、何を考えていくのかは非常に重要だと思います。

ただし基準財政需要額も少しきちんと見なければいけないのですが、都市計画区域が広がると、基準財政需要額が大きくなって交付税が多くなるというメカニズムがあるなら、都市計画区域を広くしようというインセンティブが働いている可能性があるので、逆にそれをコンパクトシティに持っていくことで、基準財政需要額、新しい需要がそこに必要なんだということを変えることによって、交付税のインセンティブをもう1回与え直すみたいな制度を考えていくのか、もう少し違った、例えば財源と受益と負担の対応関係を明確にしたような、新しい財源を積極的に取りに行くことを考えていく中で、ちょっと前半の資料の書き方が随分変わってくるだろうなという感じを受けました。

以上3点、感想でございます。

**【委員長】**      ありがとうございます。

今の最初の点で、時間がかかるということですが、事務局で例示された10年というのも、若干そういったことは考えてあまり短くしていなかった気がしますが、何かご意見はありますか。

**【事務局】**      いずれもご指摘のところは、何か解決して今ここで確定的にご説明するよりも、今後きちんと突き詰めていかなければいけない話ではないかと考えています。短期的な評価ではないとか、ころころ変わるのは如何なものかというのは、都市計画には元々

内在的にやって国家百年の計で、ただ1回決まるとなかなか見直されない。これは信頼性ですとか権利制限をきちんとかけることの根拠であると同時に、それが時代に合わないときにどうするのか、ここの例えば長期未着手の問題の1つの流れだと思います。

そこで例えば10年というものは掲げてみましたが、もう1つは、先ほど仰ったことという、どこまで実態と例えば乖離するなり、問題となったら見直すべきなのかというのが、今は都市計画決定権者の判断になっていて、法律に書いてあるのも結局見直す必要が明らかになったら見直さなければいけないと、ややトートロジー的に書いてあるわけですが、そうではなくて、あるいはそれによって、何か寝た子を起こすみたいな議論で躊躇するところがあるのなら、例えばサイクルで10年など、定期的なきっかけという形で回していくことが標準化されれば、そこは1つ突破できるのではないかと。

要は見直す必要があるかないかがわからないところを、ちょっと突破するのなら、そういったことなのかなというのが、ここで言っている「定期的な」というところを少し強調してみたこととございます。その結果、ころころ変わることとの関係でいえば、毎年何かやっている、ころころということになるのかもしれませんが、あるいは首長が替わったら大きく変わってしまったというのは、あるかもしれませんが、ある意味で定点観測的な形で見ることによって、まだ全然蓄積ができていませんが、それが蓄積してくれば次の作業がより容易になってきて、うまく回っていくことも期待できるのではないかと思います。

それから地方財政のところは仰るとおりで、なかなか頭の痛いところがあり、財源のところはうまく議論ができていないのかなと思います。ただ受益と負担の関係でいえば、やはり受益者負担みたいのものをなでていくと、都市計画税みたいなことの部分になっているのかもしれませんが、そういうことについて地方公共団体が自主財源を努力していないことは多分ないと思いますが、ただそれを新たに取りることが、公共投資をする場合には初期投資がかなり大きくなったりもしますので、平準的な例えば財源とギャップがある部分を補助金という形で埋めてきた部分が、今まではあったのかもしれないなど。その部分をどのように考えるのかは、なかなか難しいのですが、どちらかという、受益と負担の関係をもうちょっと見ていかなければいけないのは、仰るとおりで、その意味でも、例えば市街地整備に当たっての換地手法などを通じてやっていく、これはミクロのものかもしれませんが、そういったところが再度見直しされてくるのではないかと考えております。

それからD委員のご指摘の中で、中身がないのではないかとというのは、仰るとおりでして、逆にそこが存在しないので、つくらなければいけないと申し上げているつもりです。

そこの部分は、おそらく制度論として都市計画法をどう変えるかもさることながら、結局先ほどからいろいろご指摘頂いておりますが、実態的な計画作りの常識というのか標準がもっと明らかになっていくことによって、少しこぼれるところがあるのではないかと。要は、地方がそれで判断できるのだろうかというお話がありましたが、判断できるかどうかは、そんなことを公開したら世間から追及されるようなスタンダードがあれば、そうならないと見ることもできるのではないかと思います。ある意味では、義務付けるという、もう決めてしまった基準に従わせるのではなくて、標準みたいな形で整理していくのも、1つのこの世界の方向性ではないかと思っておりますご提案した次第です。

【委員長】 今、E委員が言われた、特に最後の交付税の話ですが、つまり自治体として、実は少し将来を課題にした方が得になるような仕組みが本当にあるかどうかとか、そういう別な意味でのインセンティブがどのようになっているのかは、やはり一度チェックして、少なくともある特殊な方向にインセンティブがあるような状態にはしない方がいいと思います。それはこの場でできるわけではないと思いますが、非常に重要な課題なのかなと思えました。

【F委員】 今回の交付税の点も含めて全体で幾つかあります。今回出された資料全体の意図、趣旨としては、私自身も何となく理解できるような気がしまして、結局時々例えられますが、都市を人間の体に例えて、都市計画はその上に着ている服だとすると、体が小さいころは、服が仮によくない服であっても、この服を積極的によくしようと思わなくても、体がどんどん大きくなってきたので、大きくなった体に合わせてどうしても最低限度、服を買いかえて、設計を変えていかなければダメだったわけです。だから必要最低限度の都市計画の見直しは行われてきた。しかし今後、体が小さくなっていくわけです。小さくなっていくと、昔のように小さくなったからどうしても服も小さくしようというインセンティブはなくなってきて、だぶだぶだけれどもまあいいやと思っていけば、だぶだぶなまま続いて、だらしない格好で続いて、単にだらしないだけだったらいいのですが、都市経営的にも非常にロスができてくるかもしれないし、現実問題、事実と計画が乖離しているのは根本的によくない。だから今まで以上に見直しの制度をうまく作っていかないと、都市計画の制度自体がうまくいかないという。この問題提起自体は私も賛成で、ぜひそれを実現できるような方向に持って行って欲しいと思います。

しかしこれを大前提に考えて、私もやはりどうしても違和感があるのは、この作業をPDCAという言葉の中で位置付けることです。本来、都市計画はプランなんだからplanで、

Doが本来は事業計画。だから都市計画自体をPlan Do Cの中に当てはめるという発想で、この計画のシステムを組み込むのが、本当にわかりやすいかどうかという観点ですね。ちなみに私も自治体のPDCAサイクルはお手伝いさせて頂いたが、決してポジティブなニュアンスはないという感じもありまして、だからこの言葉はどうかと。

それから今回出されているPDCAの1つの重要な視点として、長期未着手の事業があります。本当にやるのが正しいことが事前にわかって、なお且つ当該住民の多数はやることに賛成であるにも関わらず、様々な計画決定の手続きや調査などが煩雑で、その意思決定が迅速に表れないのであれば、この長期未着手はいけないと言えます。しかしこれは事業計画ではないので、例えば公共事業のように、もう10年やっていなかったら一通り見直すのは、事業ならいいのですが、非常に高い理想を掲げて30年、40年かけて地権者が自然消滅するまで待って、少しずつ拡幅していこうとかいう事業があった場合に、単純に未着手、それからそこで私権を制限していることに伴って、単に事業をやっていないからといって、それについて見直すことはなかなか多分難しいと思います。

そうすると、長期未着手を1つの基準にPDCAと称して見直していくのは、私は非常に誤解が多いのではないかと。もしくは本当に見直しをするなら、こういうPDCAのサイクルを作るかどうかということよりも、制度基準として、やはり、だぶだぶの服を着ているのはダメなんだと。単純に人口なら人口減少に合わせて、本筋としては都市計画区域を縮小しなければダメだという、どこかの骨格のルールを逆に作って、それに則して、都市計画の基礎調査の度に必要な数字が出てきたら、見直すなり、見直さないなら見直さないのの説明責任を果たせという制度設計を組まないと、難しいのではないかとというのが、私の一番、今日の骨格に関する点に関する意見です。

それから先ほどから地方交付税の話が出ているのですが、私も自治体制度で話をしているので、地方交付税とは密接に仕事をしていますが、基本的に地方交付税は補助の裏で入ります。それから現行に生じている費用に対して、それに対する補助裏部分として入りますので、基本的に、国交省なら国交省の補助金があって、その裏を埋めるものとして入ります。一部、地方単独事業とかで事業費補正が随分クローズアップされることはありましたが、今は仕分けもあって随分きれいにされましたので、基本的に交付税の事業費補正が入らなくなることは、その上にある国交省の補助金も入らなくなる。今両方縮小されていますので、両方そういう厳しい状況になっているということです。

そうした状況の中で、確かにコンパクトシティ化を求めることは重要ですが、大胆に補

助ベース・交付税ベースでさらに事業をしづらい仕組みを作って、それによってコンパクトシティを達成しようというのは、私はどちらかというと多くの地方都市の現状とあまりにも乖離しているような気がしまして、一方で、市街化区域をコンパクトにするというインセンティブは持ちながら、しかし必要な事業に関しては、補助金・交付税ともにしっかりと充当していくことをセットにやらなければ、とても難しいと。

現実問題、今地方交付税でいうと、市町村に関しては95%以上、人口でついていますので、結局人口が増減すると交付税は基本的には基礎単位でいうと減っていきます。これに対して今の都市計画の制度は、単純に人口フレームによって都市計画区域がもちろん増減はしません。単純に増減したら大変かもしれません。しかしその分、逆にインセンティブは働きづらくなってきていて、その点を考えると同時に、交付税を変えようと思ったら国交省の補助金と制度から変えていかないと、そんなに積極的に交付税の方でやっているわけではない。このところは是非認識して頂きたいと思います。

併せて、今回出された中で、スライド6で大規模開発抑制の話がありました。結局、今回も資料が出ていますし、全体として人口が伸びなくなってきて大きな開発動向が止まっていることは事実で、大規模開発も行われなくなってきた。問題は、しかし評価すべきなのは、一方で、説明中言及がありましたが、ミニ開発が総量では少ないけれども相変わらず行われていると。総量では問題ではないが、面的に考えると、にじみ出しで出てくるミニ開発の部分が、結果として今やろうとしているコンパクトシティにとってプラスなのかマイナスなのかと。小言を言うべきことなのか、多目に見てもいい話なのかと。この部分に対して直接評価をしないと、新市街地抑制の部分の話は前に行かないのではないかと。

もう1点。単純に質問ですが、スライド9の「相互の連携」ですね。このイメージがわかるようでわからないんですよ。どこまでのことを言って、何をしようとしているのか。個々の決定権者はいますので、その中で都道府県と市町村を含めて連携といったときに、それぞれの決定権限にかぶさるような連携まで考えるのか。この具体的なイメージをお聞かせ頂きたいと思います。以上です。

**【事務局】** 今の連携の話については、端的に申し上げれば、今、都市計画制度自体は都道府県と市町村が決め合う、1つの都市計画区域を決め合うので、例えば道路のネットワークで言えば、県が決めている県道みたいなビジョンのネットワークと、それから市町村のネットワークが合成された形で全体ができていくことになると思います。だから道路の見直しをするときには、県道だけを見直すのではなくて、ネットワークとして評価しな

ければいけないことになったときに、結局その両者に関わってくるところがあるので、それぞれ分担はあると思いますが、連携してやらないと全体像がなかなか出てこないところもあるかもしれない。典型的にはそのような話であります。

それで、例えば県が都市計画道路の見直しのガイドラインを決めたときに、市町村と一緒に声をかけてやっているところが多いように聞いておりますが、場所によっては市が、別に義務ではありませんので、やらないと結局その部分は穴抜きになってしまうことがないとは言えないので、そういう所を少しでも整合させていくことは、例えば一定のそういうものをルールにすることでの、意味になるのではないかと考えております。

それから、なかなかP D C Aという言葉自体、先ほどもご指摘頂きましたが、言葉としてあまり適切でないところもあるかと思ってもいますが、要は、1つは都市計画自体を見直しの時代に入っていて見直さなければいけないが、状況に応じて追随して見直すことにするのか、あるいは見直すべきレベルまで達しているか達していないかという議論を繰り返すよりは、もしかしたら定点観測的にそういったものを一定期間で例えば評価する方が、結局のところはうまく回るのではないかと考えて、ここでは10年毎の一種の定点観測的といいますか、定期的なルール。定期的なルールにしてしまえば、見直す必要があるかないかではなくて、とりあえず評価をして変化をあらわせると。そういったことに繋がられるのではないかということと、それから先ほど申し上げたように、都市計画決定権者相互の関係でいえば、みんながそれぞれ、バラバラにやるよりは、何となくそういったものが調整されて、一緒に横並びにされれば、より広域的な観点でも適切となるのではないかと。

そういったことでここでは言ったものなので、世間で言われるP D C Aというマネジメントの考え方を土台として、それに都市計画を適用すると言われると、もしかしたらP D C A的とかいうことなのかもしれません。そこは誤解があつて厳密な意味で専門的な言葉の使い方と違うのであれば、整理が必要なのかなと思います。

いずれにしても、その場合の物差しが要るのではないかなということ、先ほどもご指摘頂きましたが、要はやることだけ決めてそれで終わるということでもなくて、結局そこでどういう基準だとか、どのような体系で行うのかをもっと明らかにしていかなければいけない。ただ、これはどちらかという、行為期間といいますか制度基準という話もありましたが、やはり個別性がすごく強いのと、なかなか数値化、数量化で全部語り切れないところもあるように思いますので、そういうところを、今やられているものをより記述化して、とにかくもう少し明確に立てていくところが、最後に出ている、スタンダードみた



いなものが要るのではないかというところにも繋がっており、そういうものをそれぞれ見直しとか、低炭素都市づくりでの集約型の都市構造化などを題材に、我々だけではなかなか知恵が全部出てこないものですから、むしろ専門家の皆様の英知を結集させて頂いて、今後少しそういうものを、業界標準ではないですが、そういう形で示せるようにしていったらどうだろうかということでございます。

【委員長】       どうぞ。

【G委員】       私は都市計画とかこういった土地利用の問題は、1つは今日の資料1にも触れられておりましたように、非常に専門性の高い領域であるのが特徴ですが、同時に結局は最終的には個々人の所有権とか権利保護の問題に直結しているとか、公共的な空間の秩序形成といいますか、公共的空間利用のルール形成といった意味では、非常に民主的な手続とか民主的正統性をきちんと確保することが、非常に重要視される。その意味で、一方では参加というモーメントが非常に重要視されると同時に、先ほども言いましたように、結局は最終的には個々人の権利に関わってくるといった意味で、非常に多面的な性格を持っていて、通常の行政の活動と相当違った特徴を持っていると思うのです。ある意味で、この間いろいろ注目されている例えば伊東の訴訟とか、盛岡訴訟のような形で、裁判判決などで耳の痛いことを言われるようになってきたのは、例外的現象というよりは、おそらく、むしろ上述のような都市計画とか土地利用の本質に関わるようなことに、改めて注目するように仕向けられたことを意味するのではないかという気がしています。

そういった意味では、例えば問題を都市計画の決定とか変更という手続のあり方とか、あるいは都市計画争訟のあり方という問題に限って考えた場合、今までの日本の制度とはかなり違ったものを考えていく必要があるのではないかという気がしています。例えば都市計画の決定とか変更とか見直しとか、後退あるいは長期未着手の問題の解決なども含めて考えた場合、従来型の単なる参加手続とか事前手続だけでは済まない問題があるだろうと。例えばそれこそヨーロッパなどでは、最近では環境保護団体とか住民団体といった団体参加を、むしろ制度的に非常に丁寧に構築して、促進していくといった動きもあるかと思っています。それによって、先ほど来議論になっている、統べるという意味での正統化を図っていくということが、おそらく必要なんだろうと思います。

都市計画争訟手続を見ても、今までにないような、ある意味で日本の行政訴訟制度では今まで経験しなかったような未知の分野にも、足を踏み入れる必要があるだろうという気がしています。例えば訴訟が起こされた場合、執行を停止しないとといったような不停止原

則がありますが、都市計画争訟については、むしろ停止して、改めて意思形成と合意を図っていくような熟議の手續を踏んでいくとか、あるいは仮に新しく立てられた都市計画決定が取り消された場合に、今度はその間、効力を否定された場合、一体現状の土地利用が何によって規律するのかという問題もありますので、例えばその場合、古い従前の計画をもう1回復活させるなど、色々な仕組み方を考えていかなければならないと思っています。

これはおそらく都市計画争訟の委員会などでも議論は相当尽くされているとは思いますが、一口で言うと、事前参加の局面もそうですし、あるいは都市計画争訟の局面もそうですが、日本の今までのそういった参加制度とか争訟制度では経験しなかったような、新しい新機軸を打ち出していくような意気込みが、必要なのではないかという気がいたしております。

**【委員長】** ありがとうございます。

**【H委員】** 争訟の話が出ましたので、私から感想というか意見を言いたいと思います。

争訟制度を何回か検討する機会に参加させて頂きまして、議論して、そうするとどうしても勢い制度が難しいものになってきてしまっていて、今の日本の地方公共団体の職員レベルで本当に使いこなせるかというところが、実際1つの非常に大きな問題になっていることがあります。今日の資料であった委員会のときよりは、処分性についても浜松の最高裁判決が出て、原告適格については小田急判決が出て、これに加えて、制度改正のときから公法上の当事者訴訟の利用可能性は否定されていないということなので、争われる可能性は制度をつくらなくても、今、潜在的にはあるということです。

私は、一番問題なのは、争われることではないと思います。問題は行政が負けたときに、負けた後のことの制度設計がないことなんです。ですから、違法判決が出ました、この計画は違法ですと言われた後に、そのまま行政としては放置できないわけです。それを、どうやって後始末をつけるかというときに、争訟制度があれば、それが法定されていて、法定手續によって合意に基づいたものに従って作り直していくことがオーソライズされているのに、今はそれがなくて行政運営として作り直していかなければいけない。だからある意味で非常に大変で、今、G委員が仰ったように、例えば新計画が違法になったのであれば、その計画に従って事務をやるわけにもいかないところがあって、その場合に何を軸にして、行政を運営するのか。その間の建築確認は一切やりませんかということができないとすると、暫定期間をいかにしのぎながら新しい世界に持っていくかという話を、つくっていかなければいけない。

そこを考える点では、何回か委員会でやった、制度化のときの議論は、それを制度に乗せてやるか制度外でやるかというだけの話であって、課題は全然消滅しないんだと私は思うんです。そこが一番難しいところで、そのときには、やはり今までの新規手続ではない新しい行政手続が必要になって、先ほどC委員が仰ったように、変更なりしていく場合の手続が、本当に新規の場合と同じでいいのかという問題があって、そちらを手厚くいろいろ知恵を出して考えておく。言葉を換えますと、撤退する場合の手続を構想することが必要だと思うんです。

それで今日出てきた見直しの議論の中で、全く自治体に自由にやってくださいという、つまみ食いな変更制度は、私はよくないと思うんです。やはりある程度、強制でかかる部分と任意の部分とがあって、例えば一定期間、本当に長期間放置されているものについては必ずやってくださいとか、地形とか状況とかに全くマッチしていないものであればやってくださいという形で、一応義務をかけた中でやっていく。あと、考えられる変更要件としては、他の自治体が現在やっているのを見るとある程度要素は出ていて、上位計画との適合だとか、本当に支障になっている要因は何なのかを説明しなさいとか、計画が変更・廃止された場合にどういう機能喪失があるか、代替が他にできるかどうかについて説明させるようなものです。多分、維持のコストの問題を説明する手続のようなものを1個つくって、それを使いたい自治体があれば使えるようにしてあげると、これから撤退に向かうときの、寄る指針が制度的に示されると思うんです。そういうものを入れてもらうことは、是非やって頂きたいと思いました。

**【委員長】** ありがとうございます。

だいたい時間になりましたが、1つだけ、D委員が外部の視点と仰いましたが、そういう意味で、もしかしたら重要なと思うのは、例えば「都市計画基礎調査の見直し等」というところで、データベースの強化という話がありますが、もし第三者の視点を考えると、やはり第三者が妥当性を検証できる程度のデータがなければいけない。そういう意味で考えますと、やはりある程度そういったものを公表し、分析に使えるような形にしていくことは、必要なだろうと思います。できればそういったことも含めて少し推進して頂ければと思います。

**【C委員】** スライドの15に、審議についてということで、これからのような話があったので、ここに1、2、3と3つありますが、やはりエコ・コンパクトシティという方針という形でいくと思いますが、結局エコでコンパクトになればなるほど、宙に浮いてい

るわけではなくて、コンパクトシティからのネットワーク計画論をどのように立ち上げるかという視点がないとダメなんです。それがちょっと足りないと思います。

それで、今日の中の9番で「都市計画決定権者相互の連携の促進」という、結局インセンティブが生じると。これは1つの手がかりだと思いますので、今の日本の都市計画で非常に欠落しているのが広域連携とか、みんな個別になってしまいましたので、エコ・コンパクトシティを施策として重点的にやっていくのであれば、やはり新たなネットワーク計画論を立ち上げる必要があると私は思います。

**【委員長】** それでは、議事次第で「その他」とありますが、事務局から何かありますか。

**【事務局】** 1点申し上げます。次回の委員会でございますが、説明の最後で申し上げましたとおり「計画及び実現手法の体系のあり方」あるいはそれと関連して「マスタープラン制度の現状と課題、マネジメント機能の向上」「地区計画等制度の現状と課題」といったレビューについてご審議頂ければという予定にしております。日程でございますが、12月10日金曜日の朝10時からとご連絡はさせて頂いておりますが、また正式に事務局から皆様にご案内を送らせて頂きますので、よろしくお願ひいたします。

**【委員長】** 何かご質問はありますか。よろしいですか。

以上をもちまして、本日の審議を終了させて頂きます。どうもありがとうございました。では事務局に司会進行をお返しいたします。

**【事務局】** これをもちまして、小委員会を閉会いたします。ありがとうございました。

— 了 —