

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3回都市計画制度小委員会

平成22年5月24日

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。本日はお忙しいところ、また、足元の悪い中お集まりいただきまして、まことにありがとうございます。定刻となりましたので、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3回都市計画制度小委員会を開催いたします。

初めに、前回開催後、当委員会の委員の異動がございましたので、ご報告いたします。辻琢也委員、谷口守臨時委員、清水千弘専門委員が当委員会の委員に就任されました。

本日は、清水専門委員が出席されておりますので、ご紹介いたします。清水千弘専門委員でございます。

【清水専門委員】 清水でございます。どうぞよろしく願いいたします。

【事務局】 なお、辻委員、谷口臨時委員、石川専門委員、吉田専門委員におかれましては、本日はご都合によりご欠席でございます。

本日ご出席いただいている委員は、現在10名中6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。

それでは、まず、都市・地域整備局長の加藤から皆様にごあいさつ申し上げます。

【加藤都市・地域整備局長】 おはようございます。都市・地域整備局長の加藤でございます。先生方におかれましては大変お忙しい中、この委員会にご出席いただきまして、まことにありがとうございます。

一部委員の先生方にはご案内のことと存じますが、改めて申し上げますと、この小委員会は、今後の都市政策の方向の実現に向けて、都市計画制度について総点検を行いまして、制度見直しについて専門的な検討を行っていただくということで、昨年6月に設置させていただき、7月と8月、2回開催をお願いしてきた経緯がございます。

その後、政権交代がございまして、審議会のあり方全般につきまして省全体でいろいろ見直し作業が進められておりまして、その結果を受けて審議会全体をどうとり運ぶかということであったわけですが、そういうことで、この委員会につきましても開催を見合わせておりましたけれども、このたび社会資本整備審議会の委員の改選が行われまして、それ

を受けて本小委員会についても、今日からご審議を進めていただける運びになったところでございます。

先ほど事務局からご案内申し上げましたが、新たにこの小委員会に加わっていただく先生方におかれましても、また昨年度から引き続きご参加いただいております先生方にも、何とぞよろしくご審議のほどお願いしたいと思っております。

この小委員会でいろいろご議論いただく内容等々につきましては、この後、詳細にご説明をさせていただきたいと思っておりますが、実はこの小委員会を立ち上げた際の問題意識にプラスして、政権交代を契機に、国土交通省全体で成長戦略会議というのが立ち上げられまして、その成長戦略会議の中でも、コンパクトシティへの誘導ですとか、都市の再生に向けていろいろなアプローチをして、都市計画制度としてもそうした目的にかなうような仕組みとか運用とか、そういうもろもろの提案をいただいているわけでございます。

したがって、そうした点も含めて、先ほど申し上げました都市計画制度全般についての総点検を行って、今後の都市計画制度をどう再構成していくかということに加えて、今申し上げた今日的課題への対応というものについても、ぜひ各先生方からいろいろなご意見を頂戴したいと考えておりますので、よろしくお願ひしたいと思っております。

なお、この都市計画の関係の委員会を開催するといつても、その成果として法改正を予定しているとすれば、大体その時期は、目途はどれぐらいですかというお尋ねをいただくことが多いと存じますけれども、その点に関しては、現時点では確たることは申し上げられませんが、委員の先生方からいただいたご意見を踏まえて、政務三役にもいろいろご報告し、ご指導いただきながら、成果をできるだけ早く、目に見える形で外に打ち出していく努力をしまいたいと考えておりますので、引き続き、それぞれのご専門の立場から忌憚のないご意見を頂戴できれば大変ありがたいと思っております。

重ねてよろしくお願ひを申し上げまして、簡単でございますけれども挨拶とさせていただきます。よろしくお願ひ申し上げます。

【事務局】 次に配付資料でございますけれども、資料の2枚目に配付資料の一覧がございます。お手数ですが資料につきましてご確認いただきまして、過不足等ございましたらお申し出いただきたいと思っております。資料につきましては1から4、参考資料につきましては1と2がございます。

また、委員の皆様におかれましては、ご発言していただく際には目の前にございますマイクのスイッチをオンにしていただき、ご発言終了後はスイッチをオフにしていただくよ

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をお願いしたいと思います。委員長、よろしくお願ひいたします。

【委員長】 おはようございます。それでは、審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしくお願ひいたします。

まずは、前回より間隔が空いたこともあり、前回開催以後の都市計画制度をめぐる動向と今後の審議について事務局からご説明いただいて、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。

それでは事務局からご説明をお願いいたします。

【事務局】 よろしくお願ひします。まず、前回から間隔が空いてしまいましたので、この間の都市計画制度をめぐる動向と今後のこの小委員会における審議について、資料2でご説明させていただきたいと思います。

まず、1番目は都市計画制度をめぐる動向でございます。

本小委員会は昨年7月から2回開催され、前回は地方分権関係の論点を中心としてご議論いただきました。大きく分けますと、分権関係では、都市計画決定権限移譲の問題と、国等の関与のあり方の問題がございましたけれども、そのうち後者、関与の部分につきましては、前回ご議論いただいた案に、さらに省内、政府内調整の結果、市の決定する都市計画に対する都道府県同意の廃止という分権勧告事項を加えて、昨年末閣議決定された地方分権改革推進計画が取りまとめられ、これに基づき一括法という形で国会に提出されております。先議の参議院は通過しておりますが、現在、国会審議中という状況でございます。

残りの都市計画決定権限の移譲の点につきましては、現在新たな地域主権戦略大綱の取りまとめに向けて、政府内で調整中の段階でございます。前回ご議論いただいた内容に加えまして、議論ではなかなか前回触れられませんでした。政令指定都市の取り扱いにつきましては、さらに踏み込んで対応する案を既に国土交通省として打ち出しております。今後、全体として政府としての案が取りまとめられる運びになっております。これが1点目の地域主権改革対応でございます。

次に、この間の情勢の主なものでございますけれども、先ほど局長の挨拶にもございましたが、政府レベルと国土交通省レベルそれぞれで成長戦略の検討が進んでおります。その中には、都市計画に関して言及している部分がございます。抜粋で示しております。

1つは、昨年末の政府の新成長戦略ですが、環境的な視点からの「緑の都市」化といったものが取り上げられております。

それから、先日取りまとめられました国土交通省成長戦略においては、大都市の国際競争力強化や、あるいは民間活力を活用した新しい形態のまちづくりといった文脈から施策の中で取り上げられております。

ここで直接引用しました部分以外にも、間接的あるいは直接的に関わるものがございまして、今後、都市計画制度に内在する問題点の対応という観点以外にも、こうした成長戦略等への観点に都市計画の貢献が求められる場面が出てこようと予測しております。その一端については、後ほどの議題においても議論をお願いしたいと考えております。

次の2ページですが、その他関連事項といたしまして、環境問題、環境対策をめぐる立法の動きをご紹介しております。さらに、これ以外にも、先ほどの成長戦略とも絡みますが、具体の環境プロジェクト、特にエネルギーの面的利用の促進支援といった課題も議論が具体化し、浮上してきていると考えております。

こういう状況の推移を念頭にいたしまして、この小委員会の今後の進め方でございますが、3ページにまとめさせていただいております。

まず、1)でございます。この小委員会を設置し審議する趣旨に変更はございません。補足いたしますと、エコ・コンパクトシティという用語につきましては、集約型、低炭素型都市構造化という趣旨ですが、この小委員会でも特定のイメージに偏る、あるいは共有されにくいというご指摘がございまして、安易に使わないようにしますとお答えしたこともありますが、ここでは小委員会の設置、審議の趣旨の継続性という観点から、あえてこの言葉を使わせていただいております。その上で、言葉遣いの問題につきましては、今後ご指摘、ご意見を踏まえながら、さらに検討、精査してまいりたいと考えております。

それから、2)でございますが、具体の審議の方法、順番につきましては、成長戦略の具体化の進展など政策的に求められている項目について、専門的な識見を要する事項については、先行してご議論いただきたいと存じます。これも全体一巡した後、まとまった形で報告、あるいは答申といった形式に取りまとめていくことを必ずしも前提にせず、できる限り項目ごとに委員のご意見を集約、その時点で1つにまとめるということにならない場合には、こうした様々なご意見があるということを含めまして集約していきたいと考えております。

一方、こうした各論的事項ばかりで全体の問題がいつまでたっても深まらないとか、あ

るいは部分と全体の関係につきましては相互に関連もしてまいりますので、全体の体系論、制度論の観点からの審議も並行して進めさせていただければと考えております。本日もそういう観点から2つのパートに分けてご議論いただきたいと考えております。

このうち、当面の審議事項につきまして、各論的な内容でございますけれども、まず3つ掲げているところでございます。

本日の議題にもしておりますが、都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組。それから、建築的な土地利用と非建築的な土地利用、緑地ですとか農地といったものとのバランスのとれた一体的な土地利用のあり方。3点目が、昨年にも先行課題としてお示ししました、郊外部の新市街地開発型事業の抑制、あるいは長期にわたり実現していないような都市計画の見直し論でございます。

こういった事項は、各論的な事項ではございますが、一面、容積率あるいは用途地域、線引きなど根幹的な制度に触れる部分もございますので、そのあり方をこうした各論的事項の議論からのアプローチで論じていただくという面も出てくるかと考えております。

それから、審議のゴールでございますが、これは先ほど局長からもございましたように、例えば、法律改正の時期の目途については、まだ確たることをお示しできる状況ではございません。なるべく早く形にしていきたいわけですが、もともとの包括的な審議会の諮問につきましては平成17年に行われ、既に5年経過しております。例えば年度末には、形式はわかりませんが、制度全般にわたる総点検としての何らかのまとめ、具体化できる事項、必要な論点、引き続き検討すべき課題、その方向性、そういったその時点での見取り図は最低限明確にしたいと考えております。

参考資料1、2は関連する事項の詳細な資料をつけておりますので、適宜ご参照いただきたいと存じます。

以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。

それでは、ただいまのご説明に対してご意見、ご質問がありましたら、どなたでも結構ですのでご発言願います。

何かございませんでしょうか。よろしいですか。

どうもありがとうございました。

それでは、次の議題に入ります。都市計画制度体系の見直しの方向性の検討についてご説明いただいて、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。

それでは、事務局からご説明をお願いいたします。

【事務局】 それでは、引き続き説明させていただきます。この議題に関しては資料3、A3判で縦長になっておりますが、これを素材としてご議論いただきたいと思います。

この資料は検討の素材だけを出してありまして、議論の趣旨がややわかりにくいという感じもいたしますので、最初に簡単に趣旨を補足させていただき、その上で資料のご説明をさせていただきます。

現在の都市計画法の枠内にとどまらず、土地利用に関連する隣接領域との関係、あるいは地方分権の観点からの法律のあり方、規定のあり方につきまして、いろいろと指摘されている状況でございます。

そういった状況にありますので、総論的事項といたしましては、まず、土地利用計画として見た場合の共通的、一般則的な事項は何かを抽出するような議論、その中でも、何を法令で規律すべきか、法令で規律しないとしても、公平な取り扱い、あるいは円滑な調整、事務手続、取引安全といった観点からの基準や方針、こういったものの事前明示が求められるものはないか、このような観点、着眼点からのご議論をいただきたいと存じます。

こうした観点につきましては、都市計画法だけの枠内そのものの問題に留まらず、ある種の基本的法的な視点に立つものとして、土地利用に関連する隣接領域がございしますが、そういったものとの関係を考える上でも有用なのではないかと考えております。

また、法令基準ですとか、これまでの運用指針だけではなく、他の制度と連携したり、あるいは組み合わせたような総合的な取り組み、または横断的な事項を含み得るような形の何らかのスタンダード、そのようなものが考えられないかという問題意識が背景にございます。

この資料につきましては、そのための検討素材として用意したもので、体系的に並べたというよりは、体系性にはむしろ拘らないで、一種羅列的に、近年の動向で注目すべきものを整理させていただきました。

これは、都市計画制度体系の見直しの方向性、全体の枠組みについてフリートーキング的に、幅広くお考えを伺いたいと考えております。それから、これを踏まえて制度体系の大枠のビジョン的なものを浮き彫りにしていければと考えておりますが、あまり茫漠とした土俵で議論が拡散するのも如何かと考え、資料として参考になりそうな、示唆が含まれていると考えられるようなものを、特に近年の動向を中心に要素として挙げ、ご用意したものでございます。体系的にまとめるというよりも、まず何を論じていただきたいのかと

いうことを補足するための議論の素材という位置づけで、ご覧いただければと存じます。

「その1」としておりますように、考えられる論点を全部ここを出し切っているわけではないと考えております。今後さらに追加されていくとお考えいただければと思います。

それでは、資料の内容でございますけれども、資料はA3で2枚を1枚にまとめておりますが、それぞれ右肩にスライド番号がございますので、その部分を指し示しながら説明させていただきます。

まず、スライド1ですが、最初に、左側でございますように、土地利用計画として備えるべき共通一般の原則的事項は何か。抽出してみると、何が浮き彫りになっているのか、あるいはなるべきなのか。こういった点についてご意見を伺いたいと思っております。この点については、まず第1に、適正手続が備わっていることが考えられると思っております。総論的にはあまり異論がないところだと考えております。

資料ではその要素を少しグルーピングして見ており、右側に素材を並べておりますが、そこから抽出できそうな要素を左側と右側という欄で対照させております。スライド1からスライド4にかけては、流れとしては、きちんとした客観的な根拠に基づくクリアな計画内容を、民主的な参加のもとに、さらに3に至って、各段階で調整を行ってしっかり決めて、それから4に至って、決めたものを情勢変化に基づいてフォローするというプロセスで並べているというように見ていただきたいと思います。

例えば、スライド1では、右側に伊東の都市計画道路の訴訟を掲げております。これは最高裁で実態判断がされまして、基礎調査に遡って妥当性が審査され、結論的には合理性を欠くとして敗訴したものでございます。

こうしたことから、都市計画法体系には一種自明のこととして、法律にも明確には書いてありません。強いて挙げれば基礎調査の規定と、これに基づく変更義務の規定ということであろうと思いますが、しかしながら、今後、的確な決定変更判断や、あるいはその参加を促す基礎として、根拠をなるべく客観的、あるいは定量的にしたものとしていく、これを示していかなければならないという責務を負っているのではないかとということでございます。

それから、客観性という意味では、ある場合は規制され、ある場合は規制されないといった区分が出てまいりますので、こういう区分けが公平で明確な計画内容として定められているのかも重要ではないかということでございます。

資料の左側、「方向性(例)」ということで、幾つかの項目を記述してみたものでござい

ます。これは抽出された項目に応じて、今後どのように展開していくのかという政策の方向性をあらわしてみたものでございます。

情報の計量化・分析と発信・提供というのは、そのためのデータ収集の充実、合理化といった観点も含まれるのではないかと思います。低炭素化に向けて政策を集中するような、例えばその一翼を都市計画が担う場合、その施策の組み合わせの選択や合意形成には、定量的な評価が欠かせないのではないかと。例えばそういう課題でございます。

右側には、その一つの取り組みの例といたしまして、「低炭素都市づくりガイドライン」といった取り組みを、新しい方向性の施策の代表例ということで掲げております。

以下、続く他の事項につき、右側の事項と左側の抽出された項目、その展開の方向性といった素材についてどのように考えればいいのか、あるいは足りない点や、もっとこのようにするべきだということを含めて、お考えを伺いたいと存じます。

スライド2ですが、これは適正手続という場合の本体的な部分だと思っておりますが、参加あるいは不服申立という要素。都市計画において、協定のような合意を基調としたまちづくりは、実はあまり正面から受けとめられていないように思います。今後、社会構造の変化も念頭に置きますと、都市部においても、例えばコミュニティの維持、再生といった観点が重要になると考えられることや、エリアマネジメントのような取り組みを強化していくことなどが考えられますが、それ以外にも、仮に都市部を離れた農村的な秩序の中では、より合意を基調とした運営がなじむという可能性もござい、こういった点から参加あるいは不服申立という観点に加えて、協定合意といった議論が欠かせないのではないかと考えております。

なお、争訟の観点からは、一般制度で対応可能なのか、あるいは、土地利用計画として特有の事情、集団性ですとか専門技術性といったものに応じた特別なものがどうかといった問題があるかと思っております。

スライド3でございます。都市計画決定レベル、あるいは具体のプロジェクトや建築・開発行為のレベルでの調整が的確に行われること。調整といいますのは、まちづくりの本質的な要素だろうということです。大規模店舗の進出を機に、広域調整機能がクローズアップされました。平成18年のまちづくり三法改正の一つのキーポイントということだろうと思っております。

トレンドとしては、こうした調整の力点が早い段階にシフトする傾向があるのではないかと考えられます。これまでも法定の手続、調整の手続があった場合には、そういう正式

な手続を前提として、事前協議などで実質的な調整はすべて終えていて、法定の手続は形式的に流していくといった面がありましたが、こうした事前の調整により光が当たって、客観化透明化するといった流れでございます。

例えば、環境アセスメントを構想・検討段階に前倒していくという戦略的環境アセスメント。これは現在、国会に提出され審議中で、都市計画の対応もありますが、こういったものもそのようなトレンドの1つと考えることができるのではないかと思います。

それから、右側の下の方に書いてありますが、建築確認の民間開放の影響も無視できないのではないかとこの視点を掲げております。特に大都市部では、行政が情報を掴んで指導・調整するプロセスからほとんど抜けていったという面があり、補うということだけではないかもしれませんが、これを補うような条例化も進んでいると見られます。

用途規制等の担保というのは建築確認ということになりますが、こういった変化をも捨象して、単に制度として一体にするかどうかを論じてあまり意味はないという感じがいたします。

スライド4につきましては、社会経済情勢が大きく変化し、あるいは今後変化することが確実と見込まれる中で、都市計画もこうした変化に対応したものにしていく必要性、決めっぱなしではなくて、例えば施設の整備の目途や、必要性の検証によつて的確に見直しをしていく。これも根本的な要素ではないかと考えられます。今後、どちらかという、力点が決定の時代というものから変更見直しの時代へということでございます。

一方、ここに記載するのが適当かどうかということがありますが、一番下で、ドイツの計画維持システムに触れさせていただいております。例えば、こういう見直し変更が当たり前にあるということになった場合の波及も考慮する必要があるのではないかとこのことで、そういう論点を想定して、あえてここに掲げさせていただいております。

これまで都市計画は、一度決まりますと、そんなに変わらない、安定的なものであるという信頼の下に規制も及ぼしますし、それから、これを信頼して関係者が行動するといった面もあったように思いますが、見直しを組み込むということは、計画の正統性を補強するといった面もございますが、そういう望ましい面がある一方で、極端に申しますと、何か事情があるとコロコロ変わるということはどう見るのかと。

例えば、選挙の都度変わることがあれば、民主主義の見地から、難しい言い方になりますが、安定性とのバランスの問題もあるのではないかと。その点では分権の論点でもあると感じております。

後で触れさせていただきます、地方分権の3次勧告の中では、現行の規定の中で、実は基礎調査等の結果、変更が必要と明らかになったときは、都市計画を変更するものとするという規定がございますが、これについては、むしろ一律、全般的な整理の中で義務付け、枠付けということで規定を削除するなり、できる規定にすべきと言われておりますが、改正すると、必要と明らかになっても変更しなくてもいいようにするという意味に論理的にはなってしまいますので、そういうところについての何らかのフォローが必要になるのではないかと考えてございます。

スライド5でございます。この部分については、趣旨がお伝えできるのかどうか心許ないところがございますが、これまで説明した適正手続関連の事項とは別の次元で、都市計画というものの存在理由や正統性にかかわる問題があるのではないかと考えております。

左側に空間を限定したような立地の制限は、体系的・総合的に樹立された空間計画に基づくことと書いております。土地利用計画という側面が都市計画にございますので、土地利用制限という面で見ると適正な手続さえ行えば、任意に条例で定めれば法律の根拠はなくてもよいというようなものなのかどうかという問題でございまして。

1つの参考として、都市計画の基本概念としてゾーニングシステムがあると考えておりますが、典型的には用途地域ということですが。用途地域は、もう少し属性を考えると、規制強度が単純に二分法でできるかできないかではなくて、もう少し複雑な規制段階を、空間を小分けしたような、そういった空間の塊に当てはめていく、これがゾーニングということではないかと思っております。

その土地、その土地にふさわしい規制内容あるいは計画というように抽象的には説明できるのかもしれませんが、実はこれはアприオリに明らかになるわけでもない。あるいは、その境になる境界線が出てきますが、これは人為的なものであると。こうしたものについても、適正手続だけ踏めば何でも決められるものなのかどうか。適正手続ということが根拠の正統性を支えているのかどうかという問題でございまして。

ここでは、適正手続だけではなく、別々書いているというのは、別の議論があるのではないかと提案でございまして、都市全体を見通した構造的な理解の下に体系的に位置付けられて、施設整備計画などと整合的に定められた総合的な計画、そういった体系的、総合性そのものが都市計画の本質だろうと思っておりますが、これもそうしたゾーニングシステムの正統性を支えているのではないかと。そういった視点を提供してみたいつもりです。

こういう点につきましては、どのように考えればいいのか、学術的にどのように考える

のか、我々もよく理解できていないところがあるかもしれませんが、是非ご示唆いただきたいと考えております。

それから、関連領域との関係で申しますと、例えば都市の中ではこうしたものが必要不可欠であると。こういった体系、総合性があるものが必要不可欠であるとした場合に、都市以外ではこういったものが全般的に全部要るのかどうか。都市以外ではよりシンプルで、こうした体系性、総合性の裏付けをここまでは要しないというのが、実は現行の都市計画法の姿勢ではないかと考えております。これが都市計画区域というものの意味なのかもしれません。

これがいいかどうかということも含めて議論になるわけですが、全国的な土地利用計画の一貫性という視点から、むしろ束ねて一体性を志向していくのか、あるいは、その中でもやはり典型的な都市固有の領域があるのかどうかといった議論もあるのではないかと考えております。

表現が稚拙でおわかりになりにくいと思いますが、この表現の記述の趣旨につきましては、用途地域制につきましては、右側にございますけれども、こうした法律によって体系性、総合性、こういったことにより正当化される公平性や受忍限度というものを含むと思いますが、こういうものが定型的に担保された都市計画という存在でまず決めて、それで地域性はカスタマイズの手法を用意するといった体制で見ることができるのではないかとということを示したつもりでございます。

逆に、カスタマイズするような地域性、独自の、それぞれ固有の観点といったものだけが残って、共通的な、あるいは体系的な部分がなくなってしまう点がないかどうかということでございます。

例えが適切がどうかわかりませんが、用途地域というのはある種一等三角点みたいな体系で、それがあって初めて、さらに詳細な計画を論じていても、都市構造全体の体系といった観点から破綻なく調整されるというような、全体と部分とがそれぞれありますが、その2つの問題を調整するための道具立てとしての側面ということでもあります。

それから、例えば風俗営業法といった規制体系ですとか、あるいは、即地的には用途地域を引用するものとして、環境基準、税制上の取り扱いといったものもあるわけですが、ほかの世界でも都市計画によって位置付けられた属性を引用することがかなりありますが、こうしたものを全体として見ると、全国共通のある種の定型性と、それからの修正といった手法に、理由と必然性があるように思います。

このような構造的な理解をすることについて、どのように考えればいいのか、是非お伺いしたいと考えているところでございます。

スライド6は、こうした一般則なるものが想定できたとして、どこまで法律で、あるいは法律に基づく規定類で規律しなければならないかの議論でございます。

義務付け、枠付けの勧告につきましては、現行の都市計画基準のような拘束性のある枠組みを認めないで、今後もこれは許さないと言っているように見えるわけでございますが、こうした基本的事項、今、規定されている事項というよりは、むしろ土地利用計画として抽出されるような基本的な事項といったものが、あるいは担保されるということを否定するものなのかどうなのか。

次元はちょっと異なりますが、もう1つの観点としては、右側の1番下に掲げさせていただきました宝塚の判決。これは前回、委員の先生からお話ございましたけれども、ここでは地方を縛りつけるものということではなくて、むしろ権限をサポートする立場からの法律の出番があるのではないかと。そういった問題意識から掲げております。これも利用条件が限定されて、これが縛りと言われてしまうかもしれませんが、そういったようなことを1つの要素として掲げさせていただいているところでございます。

スライド7でございますが、法律の内容が方向性として、全体としては地域の裁量をより重視していく。そうすると、法律の内容自体は大枠化していくといったような方向性があるといたしましても、肝心の物事を動かしていく計画論、運用論については、全く事前明示性がなくて、任意の裁量に委ねることが合理的なのかどうか、そういった観点があるように思います。

義務付け、枠付けの廃止の形で枠を外すということは、一面、私人から見れば物差しがわかりにくくなって、法律による行政の原理という観点から問題ないのかどうか。ほかの領域では、例えば自己認証とか宣言とか、そういったような世界も展開してきておりますが、少なくとも法律によって縛られないならば、都市計画決定権者として何か自ら明らかにし、あるいはこれを遵守することを宣言するようなことをルールとして決めていただく必要はないのかどうか。

こうした、それぞれで考えてそれぞれで決めるということでもいいのかもしれませんが、共通的な事項としては、業界標準のような、例えばデファクトスタンダードのようなものがあってもいいのではないかと思います。

これは、国が示す運用指針でもいいのですが、建前としては、これは行政内部の文書で

ございますから、都市計画法という法律毎にまくというような、縦割りに依拠して決めることになります。今、展開が考えられる領域としては、むしろそういうスタンダードのようなものが、何か新しい展開はできないかなというものとして、横断的な領域という意味では、先ほど出たような低炭素都市づくりといった方針的なもの、ガイドラインの延長線上で考えられないかというもの、それから、もう一つは不意打ちを避けるという意味で、計画の見直し基準、あるいは見直しの方針といったものが考えられるのではないかと思います。分権の方向性を前提とするとしても、こうした事項について、ある意味で分権し切ってしまう前に対応していく項目ではないかと考えているところでございます。

それから、別紙といたしまして、法律から政令、省令、あるいは運用指針という階層で定められている現在の都市計画の基準類の例として、これは区域部分、線引きに関するものを掲げているところでございます。

これを見ると、がんじがらめに国が縛っているというようなコメントを誘発する可能性もあるかもしれませんが、この線引きに関しましては、実は相当部分は、何か都市計画を内発的に定めているだけではなく、例えば農林部局との協議を円滑に進めるための調整、合意の結果、これが定められていて、同趣旨が農林部局にも通達されているといった形で、これに沿っていれば農林部局の協議が進むけれども、沿わないと止まってしまうかもしれない。こういった実務的な意味を持っているところでございます。

こういったものは国の基準ということで、単に排除しただけでは調整相手との関係で運用できませんし、あるいは、全国一律ではないかという一律性についての批判があるかもしれませんが、定型的にして円滑に進めるという方が、事前にイメージされることによる取引の安全、私人の側から恣意的な運用と指摘されないような、そういう効果は否めないと思われまます。

したがって、分権化あるいは地方の裁量性を高めていくという方向性は当然前提とした上で、こういったものをどのように考えるのか。無くしただけでは済まないという点を頭に置かざるを得ないのではないかと考えているところでございます。

こうしたルールは、地域毎はどこかで調整するというのがよいのかどうかということもありますし、これで見えていただきますと、法律制定にはあまり意味のあるといえますか、現実の運用に役立つような項目は実はありません。抽象的に書いてあって、実務的に見て重要な概念というのは、例えば、区域区分でいうと人口フレームみたいに、運用指針で初めて出てくるということがございます。

先ほど少し触れました、何か法律、政令といったものとは別のスタンダードのようなものが考えられないかというのは、こうした実践的で運用レベルのものを想定したものであるかということになるかと思えます。

長くなりましたが、以上、議論の素材提供として説明させていただきました。繰り返しのようになりますが、1つは、こうした一般則的なものの抽出を考えた場合に、何がその事項としてふさわしいかどうか。それから2点目に、それが都市計画と他の土地利用計画で共通なのか。あるいは、都市計画固有の問題を含むのか。3点目に、そうした事項を今後さらにどのような方向に展開していくべきか。こういったところがございまして、最初は資料の記載にあまり拘らずに、自由にご議論いただければと存じます。

この点につきましては、今回で終わりということではなくて、一通りお話しただいて、さらに、こういう議論の進め方に対するご意見も含めて承りまして、あるいはわかりにくい点、整理すべき点についてご指摘があれば、そうした点をさらに精査いたしまして、次回準備し、さらにピントを合わせていき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す。

それでは、ただいまのご説明に対してご質問がございましたら、どなたでも結構ですのでご発言お願いいたします。あるいはご意見でも結構ですが、何かありますでしょうか。

もしなければ、私から口火を切らせていただきますが、4つ目のスライドの下の方に、ドイツにおける計画維持システムというのがありますね。これは、計画の安定性と情勢への適応という、そのバランスを考えて考えられていることだと思うんですが、例えば無効となる範囲を限定するという場合に、その根本となる考え方が示されているのかどうか、そのあたりはいかがでしょうか。

【事務局】 このあたりはむしろ委員の先生にご専門の方がいらっしゃいますので、間違っていましたら後で補足いただければ幸いです。根本的な考え方というところがどうなのかというところまで、正直言って、日本と比較して承知しているわけではございません。むしろ現象面で、都市計画の手続的な瑕疵をめぐって、かなり厳しい運用があつて、無効となる計画がかなり出てきてしまったと。

そうすると、実は手続的には、手続違反ということも重たい問題ですので、そういったもので無効になってしまうというのは致し方ないところもあるのかもしれませんが、一面では、都市計画が根底からなくなってしまうというか、無効と言われてしまうと、それは

それで混乱をもたらしたという反省があったようで、どちらかというとその考え方もあるかもしれませんが、振り子が振れ過ぎるのを修正するといいますか、そういった面もあったのかなど。

ですから、ある意味では、計画の安定性というものと、それからそういう手続的な正統性といいますか正義といいますか、そういったものとのバランスみたいなものをドイツなりに追求していったものなのかと想像しているところでございます。

【委員長】 何か補足はありますか。

【A委員】 この計画のことについていろいろ厳しいことを言っていく。特に中の利益衡量の問題でありますとか、手続のことをどんどん厳しく追求していけば、それだけ計画は壊れやすくなるわけですね。伝統的な規範理論でいくと、計画に違法があると無効だということになってしまっていて、そうすると根こそぎなくなってしまう。

ですけど、計画というのは、いろいろな利害を調整して実務的に頑張ってつないできたものを、そこでつぶすというのは誰のためにもならないことからすると、違法認定はするけれども、裁判所が全部審査し尽くすのではなくて、もう一回行政手続の方に差し戻して、手続の方である程度補完ができれば、それは引き続き有効なものとして扱うという形で、厳しく瑕疵は問えるけれども、とった結果としてつぶすことなく、持続可能に先につなげていくということ、ここ何十年かの中の裁判を通じて、構築してきた。行政と裁判所の対話型の仕組みです。始めは解釈論で出てきてははっきりしなかったものですから、法令の上でもそういうこともきちんと立法で書いてやっていくということです。計画というものが持続して利害調整の上からなっていくということからすると、そういう知恵というのは変更手続とか考える上でも、日本でも参照すべき点はあるようには考えられると思います。

【委員長】 どうもありがとうございます。

それでは、ほかに何かございますか。どうぞ。

【B委員】 スライドの6番で、分権推進委員会の勧告では、都市計画基準についてこういう指摘があるということですが、ただ、例えば都市計画法13条をそのまま素直に読んでいけば、実はそれほど厳しい、選択の余地のないような規定になっているわけではないわけです。

都市計画とか土地利用の仕方についての最小必要限度の質の確保を求めるような規定がほとんどだと実は思うのですけれども、それにもかかわらず過剰な規制、あるいは地方の自由を過剰に制限するという評価が下されるというのは、ある意味では印象論的なところ

があって、今日のスライドで言いますと、同じ6番の宝塚の事件で、前回他の委員の方がおっしゃったことにもかかわるわけですが、国レベルの全国一律的な基準とか、誘導の指針をもっと高度なものにしようという非常に積極的な、自治体にとっておそらく使い勝手のいい制度になっていないというところがむしろ問題なのではないなという気がするわけです。

そういったまさに促進という意味で、いいことをやろうという自治体をバックアップするような制度などをこれから考えていくというのが、むしろ必要ではないかという気がいたしまして、その意味では、方向性としては私もおそらく一律廃止という形にはならない、あるいは一律緩和という形にはならなくて、自発的な自治体の取り組みを促進する、そのために何が国としてできるかといったようなスタンスがむしろ重要ではないかと思います。

非常に一般的な話で恐縮ですけれども、以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

何かありますか。どうぞ。

【C専門委員】 今のB委員のお話に関連して、私も発言したいと思いますが、都市計画法13条のような例についてどう考えるかというのは、確かに、分権の観点からというだけではなくて、当然計画論の観点からあるべきシステムのあり方を考える必要があると思います。

その分権の観点からという場合にも、既にご承知のことですけれども、第3次勧告の目指している方向というのは、私の理解するところでは、規制緩和ではないですね。ではなくて、ルールなり、ルールの決定権を国だけではなくて地方にも持たせると。

先ほどのご説明の中で、法治主義の観点から、法律による行政の観点からというようなものがありましたが、その基本的考え方は大事なので、ただそれは、今までは法律でやっていたけれども、それは条例できちっと地域毎にはっきりさせることも必要であろうということなので、6ページあたりの考え方というのは、条例で何かを積極的に決められるようにしようというところをもう少し位置付けしていただいたほうがいいのかなと思います。

その条例で決められるようにする際に、今、B委員も言われた、自治体がいろいろなことをやりやすくするような仕掛けを国で用意してやっていくという観点がこれまた大事なので、その条例の作り方について、そこが微妙なわけですが、縛らないように、しかしやりやすいように国でシステムを設定し、提供していくということではないかと思います。その辺の、国の立法のスタンスをこれからよく考えていく必要があるだろう。

その際には、あの勧告では法令の拘束力を考える、かたい拘束力から参酌基準化というようにも言っていて、その辺もあるし、それから、この中にある、国が技術的助言をすれば、それでほぼ地方は満足するだろう、それに従って大体はやるだろうというところもあるわけなので、国の方もシステムのつくり方、道具の使い方についてもいろいろグラデーションがあつていいのではないかと。その辺の細かい調整が今後必要なのではないかと思います。

【委員長】 ありがとうございます。

何かありますか。

【事務局】 ありがとうございました。

ちょっと説明が舌足らずだった点もございまして、多少補足させていただきますと、分権の勧告で求められている全体の整理の問題は、整理の問題としてあると思います。ある種、法律にどういふふうを書くかというのは、以前、機関委任事務を廃止したときにも、網羅的に法律の体系の中で位置付けを全部整理したということがあつて、そういった観点からの整理というのは当然あるだろうと思っております。

そういったもので見たときに、勧告自体がおかしいということではなくて、当然それを尊重して対応していくということになると思いますが、我々がそれを議論しているときに悩むというか、疑問を持った点としては、1つは今、C委員からもお話がありましたが、例えばできるという規定になったときに、根拠は与えられて、授權されているということになりますが、やるかどうかというところの、やらない自由も与えられているという形になってしまうと困るようなものが幾つかあるのかなど。

今日ご説明したような、例えば適正手続とか、そういったあたりの話は、当然できる、授權はする上で、そのやり方という点では、本当に何か任意にできるものかどうか。あるいは、任意にするということを国から縛られないとしても、自らきちんと明らかにしないで都市計画を運用することがいいのかどうかということなのかもしれません。

スライド6の右側の中段で、伊東の最高裁のことを少し掲げさせていただいた部分については、都市計画基準は都市計画法の第13条にある、先ほど申しましたが、この基準自体書いている内容自体はかなり抽象的な内容ですので、規範性といった点でもものすごく意味のあるものばかりではない。わりと常識的に当たり前のことが書いてあるというところがありますが、ただ、それでも、そういったものの違反が根拠になって私人の訴えが認められた。

あるいは、これは変更の規定もそうですが、今の変更するものとするという「ものとする」という文言のところだけが引っかかって、それをすることができるというふうに直すみたいなことになっていますが、いずれにしてもそういったところは、どのように表現するかということは別にしても、やらなければいけないものはやらなければいけないということが貫徹していないと、制度の運営としては困るのではないかと。

そのやり方としては、法律に基本的な要素として何か位置付けるということもあるかもしれませんが、それから、それ自体ですごく事細かなことまで決められるということではないと思いますので、そういったものを、例えば何かとにかく決めなさいというように、決めべきだということを法律で決めておいて、それに従って決めていただくということもあるかもしれませんが、それすらやらないで、本当に自主的なルールとして、ただ私人との関係で、事前明示性とか取引の安全ということを考えて都市計画というものを運用する以上は、何かそういったルールのものを明らかにする。そういったいろいろなフェーズがあると思いますし、内容によってはどれであるのかということが分かれてくるのではないかと思います。いずれにしても、そういったことがある前提で、中でも法律みたいなものでどこまで対応しなければいけないのかということについて、少し浮き彫りにしていければいいなと考えているところでございます。

条例とかそういったものの扱いを拡大していくとか、そういったような全般的な傾向は当然あると思いますので、全体の枠組みを考えるとときにはそういったものも当然視野に入るとは思います。いずれにしても、自由にやってルールがなくなってしまうという世界ではなくて、決め方が変わっていく、あるいは変えていくといった流れになっていくということが浮かび上がれば、もうちょっと考えやすいかなと思っているところでございます。

【委員長】 ほかに何かございますでしょうか。

どうぞ。

【D委員】 幾つか思いついたことをお話ししたいと思います。この資料の位置付けが今一つまだよく理解できていないのかなということもありますが、今日の資料は、着眼点という欄を見ていくと、四角枠が一番上にあって、その次が丸で、それから黒ポチという構成になっています。その整理というのが、まず最初にあっているのかなという気がしております。特に土地利用計画としては、大体説明されようとしていることは理解しているつもりですけれども、原則事項というのは多分、これはいろいろな人がいろいろな区切り方ができるかと思いますが、1つは適正手続の話で、これは特に参加とかの話です。

あと、情勢適応とか見直し変更、調整あたりもそれに入るのかなと思います。

それから、実は客観根拠、公平明確な計画内容というのは、一般的には適正手続と別次元の問題というか、計画が合理的にできているかどうかという話なので、どちらかという現実的内容にかかわる話ですから、先ほどC委員が言われたみたいな計画論的な内容も多分この中に入ってくるような気がします。

さらに、合理性には、実は海外での議論を参照していると、幾つかの中身がありまして、1つは、ここにあるように、客観的に根拠があるか、つまり科学的な根拠を求められている部分です。2番目が、ここにもありますけれども、公平かどうかという話。3番目に、まさにここに「低炭素都市づくりガイドライン」と書いてありますが、ある種の政策合致性というのでしょうか、上位の、特に国等で全体的に定めているような政策が、これは政策ですので、価値観が変わればかなりそこはスイングする部分ですが、そういう部分で、幾つか合理性という中にも議論がありそうだなという気がいたしました。

それから、5枚目のスライドの用途地域のところでご説明されたのがちょっとわかりづらかったのですが、今の話の続きで言いますと、適正手続と計画の合理性のほかに、どうやら都市計画には独自の特徴があつて、それは総合性とか一体性という話なのではないかということと言われたのかなと理解しました。

それは私もそのように思いますけれども、多分、総合性とか一体性というときには、究極的には全体と部分の議論に行きつくような気がしていて、それは、都市計画と、さらにその上位の計画との関係とか、都市計画の都市全体の、いわば鳥の目の話なのか、地区計画みたいな、どちらかという虫の目に近いような話なのか、そういう計画間の調整をどうしていくかというところに、究極的には議論として行き着くのかなと思います。大体その3つぐらいは、土地利用計画の特徴としてありそうだなという気がいたしました。それが1点目です。

2つ目は都市計画基準で、一番最後の8という資料は、区域区分についてはよく整理されていて、これを見ると、確かに印象としてはここまで決める必要があるのかなという気はいたします。しかし、この中にも多分、まさに事務局が説明されたときに言われたように、省庁間の調整の結果としてここに書いてあるような話、どちらかというと集団農地とは20ヘクタール以上というような話と、もう1つのレベルとしては、運用指針の点線枠で書いてあるような考え方を規定している部分があつて、これら2つは大分性格が違うのかなという気がいたします。

ざっと今、これを拝見する限りでは、一番上の法律の都市計画基準は、あってもその問題はなさそうですが、どうも施行規則より下というのはかなり拘束性が強いように、少なくとも実務の方では受けとめていて、作った方はそういうつもりはもうないと言うのかも知れませんが、でも現実的にはこれはかなり強い拘束性をもって受けとめられていて、これを何とかしてほしいと思っているところは、現場には非常に増えてきていることは確かだと思います。

ですから、これは都市計画運用指針を作るときにも、語尾で3段階ぐらい作ったような気がしますけれども、それらはかなり見直す必要はあって、ある種の部分については、こういう考え方については、むしろ国でというよりは、もう少し実務の団体とか、つまり自治体の方の団体ですけれども、あるいは学会とか、そういうところに基本的にはお任せしてしまうという考え方もあるでしょうし、省庁間の調整についても、あくまでも1つの目安ですよ。具体的には、現場での調整の結果がこれに優先されるような形に少し直していかないと、これを全部読むと、少し時代遅れの感は否めないかなと思いました。

もう一つは、どこまで法律でというような話がございましたけれども、今の基準とも関係しますが、ただ、あまりにそのルールがなくなると、それぞれ個別に異議申立だとか訴訟で問題を解決してくださいという、いわゆるアメリカとかイギリス型に近づいていくので、そこは日本の風土、文化に合ったやり方だというふうには思います。

それから、もう一つは、この審議会の話です。議論としては理解できますし、こういうふうな整理の仕方で議論を進めていくだろうなと思いますが、ただ、あまりにもここまで戻り過ぎると、今、それぞれ自治体で直ちに困っていることも結構あるので、少しそちらのことも念頭に置いて、要するに自治体はどう動けばいいと、自分たちで考えられるところはいいのですが、そういうところばかりでもないで、抽象的な空中戦にばかりここがいくのも、あまり好ましくないのかなと思ってまして、そういう意味では、今日、現状・近年の動向というところにそういうことが書いてありましたけれども、できれば今困っている自治体にも資するような議論の場にさせていただければと。これはお願いです。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

【事務局】 ありがとうございます。ご指摘はもっともでございまして、何か補足するところはございませんが、基準の取り扱いについて、例えば客観的な根拠については適正手続とは別ではないかとか、その辺の整理の問題についてはもう少しよく考えていき

と思います。全体としての流れから言えば、少し適正手続といわれているものの前提の部分を含んで、とにかくきちんと決めるということが確保されるかどうかというところがありますが、それとは少しはみ出たような都市計画の体系性とか総合性といった求められるものという別の次元があって、そういったものが土地利用計画の共通性とか、あるいは異質性というところで浮かび上がらないだろうかという観点で挙げたものですから、そのあたりは少しきちんと整理をしたいと思います。

それから、基準の線引きについてどうするかということを、ここで申し上げているわけではないわけですが、いずれにしても、これで何か社会的な実態が動いているとすると、いきなり止めてしまうと混乱するので、止めるなら止めるなりに何か違うものがきちんとできないと、はっきり言って動かせないというところがあると思っています。そういう意味では、分権の議論もそうですが、止めるということとその後のフォローはちゃんとつり合わなければいけないということかと思っています。

それから、審議会の議論の進め方につきましては、今日は、ある意味では再開してその第1回目ということで、こういった形でご提示申し上げましたが、次回以降、もう少し具体的にするなり、それから、一番最初に申しましたけれども、部分と全体の関係がございますので、全体の話と部分の関係と少し行ったり来たりできるような形で議論の場をセットできればと考えております。

以上でございます。

【加藤都市・地域整備局長】 いいですか。

【委員長】 どうぞ。

【加藤都市・地域整備局長】 先生のご意見は非常によくわかるのですが、是非これだけはお願いをしておきたいと思いますが、およそ土地利用計画は、これまで私達も反省はありますが、いろいろな制度を供給します。それは、さっき言った運用基準も含めて、政省令に至るまで提供するのですが、これを使いこなしているかということ、現実問題、いろいろな都市計画制度の中でも全く使われていないものもあるわけです。基準もいろいろ出して、指針も出したり、いろいろな工夫をして選びとっていただいて、都市計画を決めていただくということで、旧来の都計審を含めていろいろな制度改正を結実してきたわけです。

ところが、今申し上げているような意味から言うと、思っているほど土地利用計画としての効果が十分上がっているかということ、どうかなという反省もあって、これから制度改

正も含めて、いろいろな運用改正も含めてですが、検討を是非追求していきたいと思っております。

そのときには、実際、先ほどD委員が言われましたように、現場が混乱したり、使えなかったり、あるいは言いわけとして使えないと言ってみたり、自分のいい場面でしか使わないとか、理屈も含めてですがそうならないような、いい手はあるかどうかというのはいつも悩んでおりますが、そういう面からも是非引き続きご議論をいただければ大変ありがたいと思っておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

【委員長】 私も申し上げたいことがあるのですが、イギリスなどはそうだとは思いますが、根本の一つというのは、社会的な厚生を高めるために、個々に規制しなきゃいけないものが何かということを決めていくのが都市計画だと思います。

そういう意味では、究極を言えば、例えば財産権の処分と規制との関係を規定したのが都市計画法で、おそらくそれを全く無視して、例えば自治体が自由に定めるということになれば、下手すると憲法問題までいってしまう可能性があつて、それを回避するための一つのツールとして都市計画という仕組みがあると考えてもいいのかと思ひます。

そういう意味でいきますと、都市計画法で定めなければいけない最低限の事項というものがあると思ひます。何をしなければいけないかということもありますが、例えば配慮すべき事項、こういう点を配慮し忘れていたら非常に危ないとか、そういうのがまず1つあるだろうと。それから、場合によってはそれを担保するための手続をこういうふうにしなければいけないんだよという決め方もあると思ひます。

今の都市計画の、先ほどの8ページがそうですけれども、そういったものと、典型的な市街地を想定してスタンダードを決めるもののが、ちょっとゴチャゴチャになっている。ここはきちつと区別しなければいけないし、特にスタンダードといいますか、標準的な、場合によってはメニュー化されているわけですが、それと、カスタマイズするときのやり方というのをうまく切り分けるというのが、今後の一つの考え方かなと思ひます。

先ほどの、例えばできるといったときに、やらない自由、やる自由という話がありましたけれども、これも配慮すべき事項というのを定めると、今度は配慮したことを証拠として示さなければいけないのは自治体の責務になるわけですが、おそらく今後、そういったある種の緊張関係を持って分権された都市計画を運用することになると思ひます。この辺を少し考えていくというのが1つ重要なのかなと思ひました。

もう一つ、先ほどD委員が仰つたように、おそらく着眼点の部分を少し整理した図が1

つあるとわかりやすいと思いますので、もし可能であれば、次回ぐらいにそういうのを準備していただくといいのかなと。その中で、我々は今、このパーツをやっているということがわかるといいのかなと思います。

あと、先ほどの自治体の動き方がわからないというご指摘がありましたけれども、それはむしろ次の議題にちょっと関係するような話かなという感じもいたしますので、もしよろしければ、時間的なこともありますので、次に移らせていただきましてよろしいですか。

それでは、次の議題に移りたいと思います。都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組みというものがございます。これについてご説明いただきまして、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。

それでは、ご説明お願いいたします。

【事務局】 それでは、資料4を説明させていただきます。

1ページ目でございますが、左側に検討の趣旨というのがございます。ここをちょっとかみ砕いてご説明したいと思いますが、まず、都市計画を運用していくプロセスにつきましては、これまでマスタープランの議論は別といたしまして、どちらかというところ個別のプロジェクト、あるいは個別の都市計画の種別毎に、即地的にそれぞれの地域の問題、あるいは隣接した地域との調整を論ずる面が強くありまして、例えばこれを組み合わせるとどう使いこなしていく、あるいは関連付けるのかという要素が、実は案外未開拓だったのではないかと考えております。

今後、集約型の都市構造化を目指すということになりますと、よりダイナミックな、例えば異なる地域間の関係性、相互補完関係とか、いろいろな関係があると思いますが、そういったものに着目した取り組みですとか、あるいは複数の都市計画、バラバラではなくて、それぞれ独自の政策目的を持っていたりしますが、そういったものをどう組み合わせる、あるいは、それと他の施策をどのようにさらに組み合わせていくかという、さらなる組み合わせ論。あるいは多様なインセンティブ。こういった手法を充実していくことが必要となってくるのではないかと考えております。

補足的に申しますと、官と民の関係で見ても、これまではどちらかというところ集団あるいは個の一人一人との官対民の関係といった一対一の関係が主体だったと考えられるのに対して、今後は、例えば民間Aが民間B、あるいは地域のAが地域のBといったそれぞれがやりとりをする、お互いの利益のために協定したり補完したり取り引きしたりする、そういったものに対して官が関わっていく。そういったような一種三角の関係というものが浮

かび上がってくるような、手法としても規制論ですとか契約論ですとかを個別に論ずるといよりも、そういったもののために規制や契約などをうまく当てはめて使いこなしていくといったイメージが出てくるのではないかと思います。

2つ目の丸でございますが、このような問題意識の下で、実は国土交通省の成長戦略の中で、1つは幅広い環境貢献への取り組みを評価して容積率を緩和するということが提言されておりますので、これはある種、先に申しましたような取り組みの典型的な例ではないかと思えますし、特に目立つものとして、これまでは環境貢献と容積緩和の関係が明確で貢献措置の担保が講じられやすいという観点では、わりと近い範囲、例えば敷地内ですとか、そういったものを主要な要件としたり、あるいは街区内に限って移転が認められてきたといった形で来たわけですが、もう一步進んだ議論として、少し離れた場所で環境貢献がある場合の評価の仕組み、そういった枠組みが考えられないか。そういったことを念頭に、1つのモデルとして具体的な制度設計を提案してみたものでございます。

こうした取り組みにつきましては、今後、今申し上げましたような都市計画手法のさらなる活用、とりわけ中心部の高度利用と周辺部の保全とのリンケージのある種モデルといえますか、プロトタイプといったものとなり得る可能性がある。そういったものですか、若干誇大妄想かもしれませんが、周辺部の保全の担保手段というものがかつちりとできれば、将来的には、例えば排出権取引制度の受け皿といった議論に展開する可能性もあるのかなと考えております。

具体的には2ページでございます。左側には具体的な取り組みの姿のたたき台。それから、右側から次の3ページにかけましては、1つの望ましい姿の結論とか理由だけを提示するのではなくて、様々な考え方や見方が指摘される可能性もあるものですから、幾つかの論点を挙げまして、複数の考え方を対照してみて、どのように考え方が整理されたか、あるいはそれをどのように考えるべきかということ、ある程度トレース、検証できるように、一覧できるようにまとめたものでございます。

このたたき台につきましては、順番は重要で重たい順に並べたということではなくて、比較的平板にニュートラルに並べておりますから、説明上は順番の前後があるかもしれませんが、時間の関係上、我々としても悩んだ点を中心に説明をさせていただきたいと思っております。

まずたたき台ですが、端的に申しますと、ある高度利用のプロジェクトが都市の中心部にあった場合に、今までは、先ほど申しましたように、敷地内である程度継続的にコント

ロール可能な範囲に貢献措置があるということをもって、容積率の緩和を行ってまいりましたが、継続性とか担保措置が伴えば、もう少し空間的に広い範囲での貢献を加味してもよいのではないかということになります。こういったことを考えたときに、どこまで認められるのかという外延も問題となってくると思います。

その点で、最初に、まず論点2をご覧いただきたいと思いますが、評価対象としてどこまでの拡張が可能かということでございます。項目のジャンルと、空間的に隔てられた場所での貢献、ある意味でプロジェクトの場所では目に見えないような貢献を対象とできるかどうかを論点として挙げております。

実は、この点については、詳細は3ページになります。左上の表には、空地ですとか、あるいは歴史的建造物といった従来のメニューが並んでいますが、まず、論点2の①として、そのジャンルということです。評価項目自体についてでございます。

総論としては、※印で書きましたように、都市計画の目的の実現に実質的に寄与する、そういった関連性があることを前提とした上で、この関連性が何もなければ、なかなかインセンティブとして容積率というものが出てこないのではないかと思います。それを前提とした上で、一種ソフト的な措置がどこまで入り得るのかということだと思っております。

実は、こうしたまちづくりに関するインセンティブということ論じた場合には、ほかになかなか目に見えるものがないということかもしれませんが、まず、容積率という指摘を受けることが多いわけで、成長戦略の中でも、容積率というのはあちこちに出てくるという状態になっております。

この中で申しますと、一番上の表で見ると、一番下の2つを点線で囲ってありますが、例えば最先端の省エネ技術を導入するから容積率を緩和といった話がないわけではありませんが、そういう要望があったときにどう考えるべきか。省エネ技術が、装置という意味では、ハードな面から機械室の例えば容積率不算入といった対象になるわけですが、省エネ性能という性能に着目したという点ではソフト的なものと捉えて、ここで挙げさせていただいたということでございます。

ここでは、容積率の緩和という効果が、建物が少なくとも存続している長期にわたるわけでございますので、緩和の効果を存在し続けさせていくという根拠であるとする、それとのバランス、それに相応しいかどうかという関連が必要ではないかという論点を提出しております。例えば技術的なものにつきましては日進月歩ですので、すぐに陳腐化するかもしれないということもあるかもしれません。

施策としては、一つ一つの効果が小さくても、集団的には数が多くなるということで、より大きな社会的効果があるのだから、建物毎に損得勘定に对照しなくてもいいではないかとか、あるいは両者の効用を金銭換算して比較して、貢献していれば、上回っていれば許されるとか、いろいろな議論がありそうではありますが、ここでは常識的という線で、建物が存続する期間中、これにつり合うような継続性というバランスの問題があるのではないか。厳密なものであるかどうかというところがありますが、そういうバランスの問題があるのではないかと考えて、継続性を要件と考えたいというたたき台にしているところでございます。

そうした場合には、これは当然、担保手段の議論も伴うことになりますので、それは後でまたご説明させていただきます。

これは施策のモデルとして提案させていただいておりますので、こうした観点が、一種インセンティブ論一般に妥当するものなのか、もう少し柔軟に考えるべきものなのか、これはさらに考えていかなければいけないと考えております。

こういった観点を緑地について見たものが下にございますが、そうすると、緑地として単に置いておけばいいのか、あるいは、開発できるがしないというのが貢献なのか、それでは当たり前なので、プラスアルファの適切に管理する、あるいは管理水準が下がっているものに手を差し伸べる、いろいろ段階、刻みがあると思いますが、そこをどういうふう考えていくのか。こういったところが出てくるのではないかと考えてございます。

右側につきましては、論点2の2番目として、離れたものがレンジに入ってくるかどうかという問題であります。ここでは、離れたものも一定あり得るのではないかと考えてございますが、あとは運用側の判断が入ってくるだろうと考えております。

細かい説明は省略させていただきますが、そういったことを前提に、2ページに戻っていただきまして、左側のたたき台の②にございますが、「以下を満たすものとして、都市計画決定権者が認めるもの」ということで、先ほど申し上げたような、実質的に目的の実現に寄与するとか、継続するとか、そういったことを記載しておりますが、最後に括弧書きで、「地区内における十分な貢献措置とあわせて」とあるのも、実は運用側の判断が入ってくる内容の1つだろうと思います。

このあたりは、何か1つに決め切るということではなくて、そのことをしっかりと考えるということだと思いますが、その上で、運用側の判断で、例えばプロジェクトのエリアで効果が全く見えないものまで対応するのかどうかというところについて考えることもあ

るのかなということでございます。それが論点2の部分でございます。

右側の論点3に移らせていただきますが、論点3では離れたエリアということを示したわけですが、それはどこまでかという問題でございます。

実は、今までは担保手段との関係もあって、比較的、例えば敷地内ですとか近隣といった目に見えるところ、あるいはコントロール可能なところまでということにしていたわけですが、都市計画で位置付けて対応する趣旨は、多少離れたエリアであっても、関係性の判断や担保手段の点から都市計画決定権者が対応可能なものがあるのではないかと。こういったものがあるとすれば、対応できるのではないかと。そういったものも、離れたエリアであっても見込むことができるのではないかとということだったわけですが、逆にこうした判断の範囲を超えるものはなかなか難しいのではないかと考えております。

そういったところを諸々考えて、バランスを考えたときには、基本的には同一都市計画区域内が1つの妥当な線かなということで、ここに掲げております。これにつきましても、実は都市計画区域の設定が広い狭いは一様ではございませんので、具体的に運用するためには、そのあたりを見ながら決める必要があると思います。この場では、機械的な判断ではなくて、実質的な意味の同一都市圏といったイメージでいいのではないかと思います。

それから、先ほど申しましたように、論点4でございますが、ある程度の継続性を求めた裏返しとして、その担保手段が問題となってくるのではないかとということでございます。基本的には、これは担保手段として、契約的、債権的手法では担保にならないのではないかと考えております。特に転売されたような場合には、新たな当事者には当然承継されませんので、そういった問題が出てくると。これが都市計画的な手法ということであれば、その問題が出ないのではないかとということでございます。

典型例として挙げました緑地保全の場合には、例えば都市緑地法の特別緑地保全地区を活用することが考えられるということでございます。ただ、これには1つネックがございまして、実務上のネックとしては、規制内容から見て、実は規制のかかる側から買い入れの請求ができるということになっておりまして、都市計画決定権者の側では財政負担の可能性が出てまいります。あるいは、これが発動されたことを考えますと、容積率を緩和されるために、例えば緑地を保全しますと言って、緑地を特別緑地保全地区と位置付けたと。そこを開発すると言って、ダメだと言われたから買い取ってくれと言うと、結局は容積率を与えただけということで食い逃げになってしまう可能性がございます。

左側のたたき台の、少し細かい字で※印で書いているのがその部分でございますけれども、

貢献の内容として、緑地の所有者等がメリットを受ける場合には、例えば買い取り請求というものを自由自在に行使するというところまで認めないといけないものかどうか。これは放棄するという意味で、不行使というものを約定することで対応できないかとしております。

これについてももちろん、転売された場合には確実さが無いということでございます。緑地は保全されていますから、おそらく容積緩和の根拠がなくなるということではないと思いますが、実務を進めるためには、こうしたことの調整を図るための措置を考えると、場合によっては立法措置が必要となる可能性もある、そういった点については、今後さらに検討していきたいと考えております。

論点5でございますけれども、こうしたものを容積移転と考えるのかどうかと挙げております。現時点では、制度化されている容積の移転というのは、街区内程度の広がりの中でございまして、その中では比較的條件がそろっておりますので、その中での容積移転というのは、実は床面積で換算した場合に同じ面積の移転とされているところでございます。

離れたエリアの場合には、これは成り立たない、同じ面積を移転するというのはそもそも少し合理性を欠くのではないかと思われるわけですが、例えばこれを価格換算するということになると、財産権であるような問題も出てくるといったこともございまして、移転というのはわかりやすい言い方なのかもしれませんが、無理にこれを移転と考える必要はないので、ここでは、緩和するために評価できる貢献があるかどうか、その評価できる貢献が近いところにあるのか、離れたところにあるのかといった視点で整理すればいいのではないかと考えております。

たまたまと言っていいと思いますが、通常の利用方法を考えると建築物を建てないような所に、用途地域上は容積率が形式的に設定されているところがあります。例えば小規模な河川の水面といったものですけれども、そういった容積については当然未利用ですから、移転して代価を整備費用に充てようという話があった場合には、こうしたものは移転ではなくて、河川整備を環境貢献と捉えて、これに応じた容積緩和といった整理をするというのではないかと考えております。

最後に論点1でございます。そういったことを諸々含めて、こういったモデルを考えたときに、その対象の場所、容積緩和の場所が、汎用的にどこでもかしこでも行うということになるのかどうか。

この方向性につきましては、過去には地価対策、あるいは供給促進対策といったものが

求められる場面があったわけなので、その場合には若干違うのかもしれませんが、そういった過去の状況と現在は異なっております。そういう意味では、何か供給促進というメッセージをマーケットに発出するというところに意味があるとは思にくい状況にございますので、そういったことがあるかということと、それから、色々なリンクージュが色々な組み合わせで乱立してまいりますと、どうも管理が困難になってくるということがございます。

結局、妥当性は、最終的には地方公共団体あるいは都市計画決定権者が判断することですが、ポテンシャルとか管理可能性の観点からは、政策的に大都市の枢要拠点に限った措置と位置付けるのが妥当ではないかという結論にしております。

以上が大体のあらすじでございますけれども、こうしたプロジェクトが実際に動く可能性や具体の案件があるのかということにつきましては、先ほど申し上げましたとおり、床需要の状況から見ますと、こうしたことが全国的にニーズがあるとも言にくい状況でございます。

ただ、その中では、名古屋市ではこの10月に、生物多様性条約締約国会議が開催されることもあって、これを契機に里山や緑地の保全の機運が盛り上がり、その施策の一環として、都心部の開発事業者による緑地等の保全の取り組みを誘導する仕組みとして、都市再生特別地区の都市計画の中で、公共貢献としてそうした周辺部の緑地の保全というものを評価する。そして、その都心部開発の容積率を緩和する。このようなものが検討されていると聞いているところでございます。

資料の説明は以上でございますけれども、主としてインセンティブの観点から容積率を扱ってまいりますと、ここではまだ挙げておりませんが、結局容積率というのは何なのかというそもそも論に立ち返る可能性があると思います。1ページの右側には、少し対応の考え方も書いてみたところでございますけれども、本日のご意見などを踏まえまして、その方向性によっては、そうした容積率のそもそも論としての整理もしていかなければいけないのではないかと考えております。

繰り返しになり恐縮でございますが、このたたき台自体は、必ずしも法律改正ありきの議論、あるいは現行制度の改正、例えば都市計画法のここをこういうふうに変えましょうという議論ではなく、むしろ組み合わせ論といった、主として運用上の措置で対応可能であるとも考えておりますが、取り上げさせていただく趣旨は、この特定の事項の逐一についてご審議いただくというよりは、そういったご指摘もいただきたいわけでございますが、それだけではなくて、先ほど申しましたように、今後の方向性から見れば、こういうやり

とりをするといいますか、関係付けるといったものがプロトタイプになる可能性はないだろうかという点。

特に、ソフト施策と組み合わせるとして、容積率というハードに反映させるためには、何か一定の要件があるのではないかという点。あるいは、協定とか合意とか、担保手段としての規制といったものを総動員してパッケージで対応していくという取り組みのモデル。このような観点でまず、ご覧いただければいいのではないかと思います。

加えて、こうした制度運用の拡張を論ずるためには、先ほど申しましたように、容積率制度のあり方に遡って、限界とか考え方の変更を議論されるべき点もあると考えられます。あるいは、貢献の担保手段の議論が権利制限のあり方の議論を伴いますので、本小委員会において、こういった点についての基本的考え方についてご意見を伺いたいと考えております。

この進め方とか議論のまとめ方を含めて、幅広くご意見を賜ればありがたいと考えております。よろしく願いいたします。

【委員長】 どうもありがとうございます。考えようによっては、かなり大胆な提案も入っているように思います。

それでは、ただいまのご説明に対してご質問あるいはご意見ございましたら、ご発言をお願いしたいと思います。どうぞ。

【E委員】 私は経済学が専門ですので、経済学の視点から少しコメントをさせていただければと思います。

かつて容積率の緩和というのは、経済成長が高い時代に、そして、床需要が非常に旺盛な時代においてインセンティブとして機能してきたと思います。具体的には、1990年代ですと、みなとみらいなんかでは、福祉的な要素を加味すれば容積をアップするとか、その時代ごとの様々な開発者または社会のニーズに応じて緩和をしてきたのではないかと思います。

この資料の中でも整理されておりますが、床需要がこれから必ずしもパイとして大きくならないということを前提としますと、本来誘導すべき地区に開発が起きないことも想定され、それは財産権の問題にも関わってくるわけであります。つまり、地価の低下をもたらすエリアが出てくることを意味しているわけですが、そういうような問題との調整が重要になってくる。むしろ、公開空地进行を置いたりとか、容積の問題だけじゃなくて、補償の問題をどう考えていくのかという課題を受けました。

先ほどの前の資料の議論とも一致するわけですが、空間的な調整をどういう範囲で行うのかということになるわけですが、さきのご説明を聞いておきますと、都市計画というのはローカルな問題なので、ローカルの中で最適性を考えた方がいいというふうに私自身理解させていただきました。そうすると、例えば計画策定手続なんかにもローカルなことを一番知っている住民の方々にご参加いただき、また、一番ローカルなことを知っていられる自治体の方々が決めていくんだと。しかし、そういう方々も、我々経済学者が考える言葉で言うならば、「市場が失敗」するわけですし、必ずしも正解をもたらすということではないということに注意が必要です。そこで、何らかの介入が必要だというご説明じゃないかと思います。

そういう中で1つ思い出しましたのが、今から20年ほど前になるわけですが、Baugesetzbuch、ドイツ建設法典の翻訳をやらせていただいていたときに、第1条に掲げていましたことがまさに、都市計画を超えた空間の調整の問題でした。ドイツのBaugesetzbuchというのは、連邦建設法以下、建設にかかわるすべての法律を集約されたものでして、例えばここに出てきておりますような都市と農村であるとか、または臨港地区とかということの間での調整がもし必要になってくるということであるならば、今の都市計画の法制の中で本当にできるのかなと少し疑問に思いました。

むしろそういうことをやるのであるならば、もう少しBaugesetzbuchのようなものを日本の中でも考えていくぐらいのことをやらないと、このような空間を超えた調整というのはできないのではないのかなということを少し思ったということでもあります。

もう一つ、容積率の緩和というのは経済的価値をもたらすものだということを暗に思われているわけでありましてけれども、一方で混雑をもたらしますので、公開空地などを設けてその外部不経済をある一定の開発区域内の中で調整をしてあげようという趣旨だったかと思います。

そうすると、例えば省エネというような地球温暖化への対応、低炭素社会の実現という問題で考えた時に、ある一定の空間の範囲を超えて非常に広い範囲の中で調整をしていかなければいけない問題だというふうに考えますと、どのような空間単位で調整をしていくのかといった問題が出てくるわけです。都市の中に何か緑地を保全するとかそういうことを考えるよりも、もう少し広い範囲で調整をしてあげたほうが、全体としては効率的にできるだろうと。ただ、そのときの権利変換のルールが、今の規則の中で本当にできるのかなという疑問を持ちました。

以上、コメントになります。

【委員長】 ありがとうございます。

何か。

【事務局】 今お話しになった中で、全く同感でございますけれども、我々としても空間的な調整は必ずローカルの中でやらなければいけないということではなくて、ローカルな中でやるのですが、部分と全体の関係みたいなものもあるので、そこも含めて都市計画決定権者あるいは地方公共団体の役割として想定していく必要があるかなと考えています。

今、都市計画の中だけでできるのかというご指摘がありまして、まさにそういう部分もあるかもしれません。緑地の話などは都市計画の中ということで考えれば中で完結すると思います。この都市計画制度小委員会という枠の中でなかなか論じにくいところがありますが、どちらかという都市計画としてまず考えてみて、都市計画として考えて抽出したものが、他と関わったり、あるいは共通であれば、こちらの側から提案していくこともあるかなと考えているところでございます。

以上でございます。

【委員長】 ほかに何か。

どうぞ。

【A委員】 今出された容積率の緩和の問題というのは、すごく複雑な応用問題みたいなものがいきなり出てきたので、最初、今日の議題にあった都市計画のフレームをどう考えるかということを考える上ではいい素材かなという気はします。この施策自体については、せいぜい大都市部でやれる話で、容積率が緩んでいる地方でなかなかどうなのかという率直な印象を持ちました。

最初の都市計画のフレームを考える場合、3つ大きな柱があって、1つは目標をどうするかということです。今までと同じ目標なのか、違う目標を目指した制度とするのか。ここに例えば、エコ・コンパクトシティだとか低炭素だとか農村との協働とか、そういう話が入ってくると思うので、その目的設定のところを、今までとは変わりましたということ制度的にはっきり入れないといけない。本日も提案の制度でも、結局都心部のところと郊外との貢献という形で交換するわけですね。そういう制度が成り立つことは、今言った目的設定のところの正当化がないと、なぜということになってしまうのか疑問が出て、そこが揺らぐと成立しない話だと思います。

そうすると、エコとかコンパクトとかというところをはっきり出すための法制的な施策

を何かする。基本法でもいいですし、目的規定の書きかえでもいいです。特別な上位計画を作るのでもいいです。そこがはっきり出ないと難しいかなという気がします。

2つ目は、目的がはっきりした上で、計画ですから、統合の方法がどうなのか。今までの統合というのは、さっき出てきたような規則だとかで計画間調整をやって上位計画に適合を求める条文を置いてやる。書いてあること自体は大したことなくて、農振法で20ヘクタールとあるのをこちらで配慮するというのでやっていたのですが、そういう計画間調整をこういう形でやるのがこの国に合っているのかどうかというのがあって、難し過ぎるかもしれないという気もします。特に、こんな容積率の話になると、どこの自治体でやれるかという、政令市以上でないとか対応できないという気がします。

ですから、そういうことを考えると、国土整備会議みたいな協議の場を設けて、分権で権限を渡した相手であっても、公益主体と地域主体と一緒に話し合っ、農林と都市から関係者が出たり、交通部門とも一緒に早い段階で調整するという仕組みを、会議体として法制的につくることをやらないと、分権でバラバラに権限を落としたままで放置したのでは、私は、制度的にはまとまらないという気が、最近、基礎自治体を見るとします。相当ずさんなところも散見されます。

その点で、統合の手段の上で協議の場を設けるとか、同時に事実調査と、その場合の計画の説明責任をきちっと果たして、それを文書でちゃんと書いてもらって、保存期間を一定期間きちっと持つことをしてもらわないといけな。こうした調整は後でもめますね。もめたとき、この都市計画決定権者の政策を評価するというときに、いろいろなところへ行ってみると評価文書がないんです。計画を支える資料が全然なくて、担当部局に聞くと、捨てましたとかいう形で、全然ない。これでは、施策評価ができないので、それに耐え得るようなフレームが計画にないとだめなのかなと思います。

3つ目は、そういう統合した上で、具体化する手段をいろいろ多様化していく。ここで、協定だとか合意だとかということの実施の問題が出てくるのかという気がしました。これは1つの応用施策で、いろいろな評価は可能かと思いますが、こういうことを展開する上では、最初に出てきた法制面でのフレームのところはきちっとできていないと、こういうのは展開できない話じゃないかという感想を持ちました。

【委員長】 ありがとうございます。

ほかにありますか。どうぞ。

【C委員】 素材として大変おもしろい話で、私も楽しくなるのですが、大都市の容積

率というのが玉手箱みたいなところがあって、今、環境とか農業とか色々なところに関わるので、都市計画法の枠を超えるのではないかというご意見で、それはそうだと思うのですが、もともと大都市の容積率というのはそういうポテンシャルを秘めているわけです。

だから、容積率の制度の目的にはこういうことが入っているので、都市の人口なり機能の集中をどうコントロールするかということがあるので、それは都市以外とも関わるはずであるということをしゃあしゃあとやってのければ、それで形式的には通る話ではないかと思います。ただ、そうやって見ても、それは農業サイドなり環境サイドなりとの実行段階でのきちんとした連携がなければ、絵に描いた餅になって、あまり意味がないということだと思います。ただ、それは法制的な問題というよりは、行政システムの縦割りをどうやっていくかという話ではないかと思います。

だから、規制緩和と公共貢献を結びつける可能性は無限にあると思いますが、最初のご説明の中でもあったように、その両者の合理的な関連性をどうしっかり見据えていくかということで、勢いに任せてあれもこれもということでは、結局は不公平感が残るということにもなると思うのですが、CO₂の排出権取引とのアナロジーというのは限度があると思います。向こうは、そういう意味での合理的関連性、ここでの排出とあっちの排出が関連するということは数値的にはっきりしている話なのに対して、ここは違う項目を結びつけようというわけですから、そこの論証といいますか、例証、説明は十分慎重にしなければいけないだろうという気がいたしました。

もう一点は、手法として、担保措置の話のあたりで、契約では転売後の拘束力がないからダメだというお話で、それは法的にはそうでしょうが、他方、ほかの現在ある規制手法なり規制緩和手法なりをうまく使えばということです。せつかくこういうのを考えるときには、民の側のきちんと公共貢献しますよという意欲といいますか、姿勢をきちっと受けとめて、転売するときにもそれはしっかり、忘れてはダメですよという意味では、契約的な考え方をきちんと位置付けておくことは意味があるのではないかという気がいたしました。

差し当たりそうですね。

【委員長】 ありがとうございます。

ほかに何かありますか。どうぞ。

【D委員】 それぞれの論点はよく整理されていると思いますので、それぞれの論点について多分いろいろ議論することがあると思いますが、それ以前に、まず全体について幾

つかコメントをしておく、1つは、さっきA委員が言われましたけれども、もともと何のためにこういうことをやるのかというのが、今日のペーパーでも、エコ・コンパクトシティなのか……。つまり集約型都市構造を実現することが一番の目的なのか、それとも、それと関連すると思いますが、低炭素都市をつくるのが目的なのか、それとも、一番後ろにも出てきていますけれども、国際競争力を強化することが目的なのか、そこが全然、色々なところの論点が入り込んでしまっているんで、それと、幅広い環境貢献というときのその中身というのは当然関連がある、まさに合理的な関係性があるべきで、従って、今の段階では合理的な関連があるかどうかの判断もよくできないというところだと思います。

環境貢献というときに、ここで言う環境貢献は、従来の有効空地だとか歴史的建造物保全だとかいうものに、さらに幅広い、どこまでを幅広いというかは、さっきの何を目標としてこれをやろうとしているのかと大きく関係していて、例えば集約型都市構造とか低炭素ということであれば、郊外の緑地保全みたいな話が出てくるでしょうし、国際競争力だったら別に郊外の緑地保全でなくても、もっとほかのものも考えられるという意味で、まずはその整理が必要ではないかと思いました。

2番目に、容積の緩和ということについて1つだけ申し上げておくと、もちろん容積の緩和は大都市でしかインセンティブとして効かないというのは、先生方の仰るとおりですけども、これからの例えば低炭素都市とかに関しては、もともと大規模開発というのは環境貢献の相当な義務がまず前提としてあると考えるべきで、そこからさらにどれだけ貢献して貰えるかという話でないと、今みたいにアズ・オブ・ライトのゼロベースからどれだけ貢献しますかというような話ではないのではないかと思います。

特に容積率自体を増やすということは、少なくとも低炭素ということ言えば、全体は別として、ローカルには相当そこは炭素は増えることに原理的にはなるので、もともとの大規模開発の環境貢献の義務レベルをデフォルトでどこに設定するかで、この仕組みは相当変わってくるような気がします。

大規模開発がやれるような所は、場所的にも事業者としても非常に限られているので、そういう所にばかり負荷をかけていいのかという問題はもちろんありますけれども、しかし、大きく都市の構造を変えていこうとすると、まずはそこに頑張ってもらわなければならないわけで、そういう意味では、大分社会的な大規模開発に対する要求そのものを上げていかないと、全くそういう低炭素型の都市構造のようなものに変わっていかないのかなという気がいたします。ですから、容積率ではなくて、もっと別の支援の仕方というのはあると思

いますけれども、そちらも視野に入れたいといけなかなと思いました。

それから、最後、緑地の保全ということでいくと、多分、どんな緑地でも保全したらそれでいいというわけではなくて、放っておくとなくなってしまうような緑地を保全してくれるから、初めて貢献なわけですね。放っておいても多分そのまま残っているような緑地を保全してもらっても、あまり貢献ということにはならない。

そうするとこれは、郊外の遠いところの緑地は、これから開発需要が、スプロール的なものはあるでしょうけれども、以前に比べると少なくなってくることを考えると、これは大都市の、しかもかなり圧力の高いところの緑地の保全が対象ということになると、基本的にはローカルに相当限定されてくるのではないかなと。ですから、都市内にまだ少し残っている、例えば崖線の斜面緑地等というのは、こういうのによく合う気がします。ああいうのは放っておくとなくなってしまうので。

ただ、本当の郊外の森林の保全みたいなものは、本来もっと別の仕組みで考えるべきだし、そういうのは多分、企業もCSR活動などで結構やっているところもありますから、そうやって現実的な範囲を詰めていくと、意外にローカルな範囲にまとまって、止まってしまうのではないかという気もしなくもありません。これは印象ですけれども。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

何かございますでしょうか。

【事務局】 ありがとうございました。

議論の枠組み的なところを含めてご指摘いただきましたので、今日、これで終わりということではなくて、むしろ、少しそういったことも念頭に置きながら、次回以降、もう少し組み立てを明確にして、またご議論を継続していただけるようにしたいと思います。

ただ、1点、A委員から目的を明確にするというところと、D委員からいただいたところにも絡みますが、悩んでいる部分は、都市計画というのを特定の主義主張とか方向性というものと一対一対応で考えることができるのか、できないのかというところ。例えば、現行法も確かに大都市部で都市が膨張する時にできた仕組みではありますが、ただ、仕組みとしてはかなりニュートラルな、どちらにも使い得るというものであるところが実はありまして、法律の目的の議論も当然しなければいけない場面があるかもしれませんが、実は低炭素型の都市の都市計画はこのような制度だというのが、なかなか念頭に置きにくいのかなというのが、もともとベースにございます。

そういう意味では、そういったことを考えると、今の制度を変えていくところも必要となるのですが、今あるものをもう少し素材としてニュートラルに捉えて、それも使いこなす方みたいなところに還元されるものが結構大きいかもしれないと。それが前半の議論ともつながるのですが、そうすると、1つ1つの都市計画の目的とか基準ということを離れて、むしろそういうものを全体としてどういうふうに持っていくのかという、ある意味でマスタープラン的な議論かもしれませんし、その運用の方向性みたいなところが結構重要となるのかなと考えておきまして、もう少し頭をまとめたいと思いますが、エコ・コンパクトシティの都市計画だからこういう制度になりましたということになるのかどうかというところについては、もう少しよく考えていきたいと思っていますところでございます。

それから、D委員のご指摘はもっともでございますし、容積のそもそも論を少し考えて、適用領域を考えていく。大規模なプロジェクトの要求水準をどうするのかというのは、自治体によっては既にその部分は標準装備だという考え方で、一定の環境貢献は当然としてというところまで来ているところもあるのかもしれませんし、なかなか一律に論じにくいところがありますが、あるいは、もっと根源的に遡ると、今の全般的な容積率自体が比較的緩めだと指摘されているので、緩い中ではなかなかこういう取り組みが動きにくいところがある。ただ、それを言うと、なかなかダウンゾーニングができないというところに立ち戻るところがあるのですが、少しそういったところをまた整理させていただきたいと思います。

いずれにしても、整理がなかなか難しい部分、今日は抽象的な話であったり、少し漠然とした部分があったと思いますので、今お話いただいた内容を念頭に、もう少しまとめ直しをして、再度議論をお願いできればと思います。

以上です。

【委員長】 どうぞ。

【C委員】 一言だけ。感想ですけれども、都市計画法というものをどう位置付けるか。比喻だけ申し上げておきますけれども、税法の基本税制をどうするか、どうあるべきかという話と、政策税制ないし特別措置をどうするかという話とは切り離してやっているわけですね。今まで都市計画法というのはそういう発想があまりなかったのかなと。融通無碍にやってきた感じも少しします。

【委員長】 どうぞ。

【B委員】 今、事務局の発言があったので、ちょっと発言したくなったのですけれど

も、特定の事業にある程度優遇する形でこういったものの正当性とか公共性を認めていく場合に、1つポイントとなるのは、いわゆる公益的な計画とか、仰ったマスタープランが一番重要だと思うわけですし、郊外における環境保全型プロジェクトと都心部における優遇措置との連動性、関係性をより広域的なレベルで計画決定する際の手続とか、実質的な議論の中身が非常に重要ではないかと思います。

そういう意味で計画法体系上、非常に重要な課題があるということに加えて、ちょうど1ページに札幌市の例が出ておりますけれども、特に札幌駅前の北街区地区というのは、地元の商店街とかビルのオーナーなどが、市がかなりてこ入れはしているのですけれども協議会をつくって、自分たちでそういう計画案をつくっていくという手続をかなり丁寧に踏んでいるわけです。

そういった意味では、地元の地域とか商店街などの意思形成というのは何らかの形でかませないと、なかなかこういった手法は正当化、合理化できないのではないかと思います。そういう意味では、新しい公共性の議論がありますけれども、その議論はこういう中で実質化していくことがなおのこと重要になってくるのではないかという印象がございます。

以上です。

【委員長】 私からも1つ。まず、都市計画の制度というのが中立的であるべきかどうかという議論ですが、私の持論としては、都市計画制度は中立的で、だけど、都市計画は政策に基づいてということにすべきではないかと思います。

ただ、今まで都市計画の制度を改正する議論の中では、社会的なニーズが高まったときに、それに合うツールをつくってきたことがあるので、そういった意味で形式的にはなかなか中立的に見えない部分もあったのかなと思います。本来的にはそういう部分があるかなと思います。というのが1つです。

もう1つは、先ほど大都市部しか使えないのではないかと。これはダウンゾーニングをしないことを前提にすれば、そうになってしまうとは思いますが、例えば現在の容積を7割にするとかというダウンゾーニングすれば、場合によってはもっと広範な地区でこういうのを使える可能性がある。

ただ、そのときに当然問題になってくるのは既存不適格ですので、おそらくこういった議論をするもう1つの話として、既存不適格についてどういう対応をするか。単に認めないとか再建築不可とするのではなくて、もうちょっと新しい対応、ある意味では、ある条件の下で認めるみたいなことも含めて考えることで、むしろダウンゾーニングしやすくす

るというのも、特に今後、エコ・コンパクトとかを進める上では、制度としては必要なのかなという感じがいたしました。これは感想です。

こういった議論についても、次回以降も審議をお願いする予定ですが、時間も来ておりますので、この辺で切らせていただいてもよろしいでしょうか。

それでは、委員からのご指摘に対して、もし補足等あれば次回に準備していただければと思います。

議事次第ではその他とありますけれども、事務局から何かございますでしょうか。

【事務局】 本日はありがとうございました。

今、委員長からもお話いただきました、引き続き本日の議題について、もともと私どもも、今日は再開ということで盛りだくさんに素材は提供させていただいて、今日だけでご議論いただくのは難しいかと思いながらご提供させていただいていたところもでございます。先ほども申し上げましたけれども、今日いただいたご意見の整理等をさせていただいた上で、次回も今日の話の続きを基本的にしていただくという前提でお願いできればと思っております。

日程の件ですが、6月15日火曜日10時からということで既に予定させていただいて、先生方にもご連絡は一応させていただいているかと思っておりますけれども、開催案内を送らせていただいて、調整等させていただきますので、よろしくお願いたします。

以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。

何かご質問、よろしいでしょうか。

それでは、以上をもちまして本日の審議を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

それでは、事務局に議事進行をお返しいたします。

【事務局】 それでは、これをもちまして第3回都市計画制度小委員会を閉会いたします。まことにありがとうございました。

— 了 —