

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10回都市計画制度小委員会

平成23年1月21日

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。定刻でございますので、始めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

本日はお忙しいところお集まり頂きまして、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の第10回都市計画制度小委員会を開催いたしたいと存じます。

本日、ご出席の委員は、10名中6名の先生方にご出席頂いております。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、清水専門委員、吉田専門委員、亙理専門委員におかれましては、本日はご欠席というご連絡を頂いております。

次に配付資料でございますが、資料の3枚目に配付資料の一覧がございます。資料につきましては1と2がございます。また、参考資料につきましては1の一つでございます。それぞれご確認くださいまして、過不足等がございましたらお申し出頂ければと思います。

また、委員の皆様におかれましては、いつものことでございますが、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頂いて、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、ここからの議事進行につきましては委員長にお願いいたしたいと思っております。委員長、よろしくお願いたします。

【委員長】 それでは、審議に入ります。どうぞよろしくお願い致します。

まずは、都市計画制度小委員会のこれまでの検討の整理（案）についてご説明頂きまして、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。では、よろしくお願いいたします。

【事務局】 それでは、説明させていただきます。

まず、本日の議題の趣旨でございます。前回までに都市計画制度の見直しにつきまして、1つは容積率を媒介とした都市内部の有効利用と周辺部の保全を実現するような仕組み。2つ目に緑地や農地を重視致しました建築的・非建築的土地利用の一体的な土地利用の実

現、3つ目には都市計画の定期的な見直し検討ルールの確立と、この3点を中心に総点検と致しまして、現行制度やシステムの可能性について、ご議論をお願いして参りました。

まだまだ濃淡や、あるいは触れ切れなかった事項もございますが、これだけ多岐にわたる項目について極めて分量も多いこともございますので、この段階で一旦、整理・集約してみたいと考えております。これは議論を効率的に進めるための土俵、たたき台作りという趣旨でございますので、これまでの資料の要約と各委員のコメントを頂いた集約という形にさせて頂きたいと存じます。いわゆる答申、あるいは報告といった形式の取りまとめ、あるいは結論ということではございません。

ただし、この小委員会での専門的検討につきましては、何を検討してきたのか、あるいは今後何を検討していくのか、論点が一定整理された形になりますので、これは対外的には、この集約したものをお示し致しまして、さらに幅広い意見を得ていくため、例えば地方公共団体など関係方面と対話をしていくという形などで活用していきたいと存じます。

その一環と致しまして、この小委員会の親になりますが、分科会あるいは都市計画部会への検討状況の報告にも使用させて頂きたいと考えております。

それで資料の構成でございますが、資料2に基づいてご説明をさせていただきます。

まず表紙でございますが、これまでの検討の経緯と本日ご説明する整理の構成を示しております。中ほどから左側にかけて枠で囲んでいる記述が並んでおりますが、これは既に前回の説明の最後に触れさせて頂いているものでございます。一番左側の列には、都市計画制度の総点検というスローガンを掲げて、審議を開始したわけでございますが、その後9回にわたりまして都市計画制度そのもの、あるいはそれを取り巻く制度体系について、一渡りのご議論を頂いたと考えております。下に先行事項として、地方分権につきましては、既にご報告しておりますとおり、国の関与の縮減について、既に国会に一括法の内容として提案されており審議中でございます。その他の権限移譲、義務付け、枠付け対応につきましては、政府としては決定済みでございますが、法案、これも政府としての一括法の形式になると考えられますが、国会提出を準備中ということでございます。

また、幅広い環境貢献を評価した容積率緩和措置につきましては、都市計画運用指針の改定を行って、周知等を行っているところです。

一方、積み残し事項と致しましては、例えば経済的な支援ですとか受益者負担といった財政・経済的な側面、あるいはご指摘も頂きましたが、大都市圏という圏域レベルの広域の観点からの議論にはあまり触れることができなかつたと考えております。

こうした検討の幅広い題材の中から、「議論の塊」のようなものを抽出して整理してみようというのが本日の議題でございます。まず、基本的な方向観と致しましてはビジョンレベル、実現手段レベル、手続レベルと、それぞれ都市像・都市構造の見直し、計画論・規制誘導論の充実、参加合意形成論・運営論の充実というところを押さえたいと思います。これだけでは制度論になりませんので、これらを踏まえた制度論、システム検討、この重点分野として短期的なものから中長期的なものまで、展望まで含めて4つの塊を想定致しました。

上からまず、集約型都市構造化を実現する土俵は、専ら既定の都市計画の見直しであるという認識から、制度基盤としての都市計画の見直し論を掲げております。ここでは定期的な検討ルールも視野に、「棚卸し」という表現としております。

次に、分権の議論と並行致しまして、これだけ都市活動あるいは経済活動が広域化しておりますので、その中での調整の問題、「広域」の対応、あるいは「構造」的な課題といったものへの対応の再構築を掲げております。

さらに主として土地利用面ですが、開発・建築の方向の動きに対するチェックや制御という従来の規制論に止まらず、今後必要となる側面として跡地ですとか混在の問題、今以上のメリハリという観点からのコントロール手段の充実を掲げております。特に非建築的な領域のあり方を強調しておりまして、その中には当然、緑地や農地の問題が含まれております。

最後に、もっとよい言葉遣いを考えた方がいいのではないかというご指摘も頂いておりますが、官民連携、特にここは協定的なものとの関わりが中心なのかと思います。

以上、キーワードと致しましては「見直し」、「広域ないし構造」、「跡地ないし非建築」、「協定」、こういったジャンルまでは、案として前回の資料に掲げられたものでございます。

本日はこれをそれぞれ3項目ぐらい、細項目を含めると全体で17ぐらいの塊になりますが、これに整理してみようということでございます。

先に2点ほどここで補足をさせていただきますが、まず実現手段レベルで、「持続可能性」ということを「成長活力維持と安定性の両立」という戦略に置き換えてみています。後で出て参りますが、人口減少を背景に開発圧力が高い時代のような土地利用コントロールが要らなくなるのではないかとというよりは、拡散の不経済がより深刻になるという面から、土地利用コントロールをよりきめ細かく強く及ぼしていくことが根底になっていくだろうと。

しかし、これは全面的な規制強化ということではなく、典型的にはグローバル経済や、

国際競争に対応していくための大胆な措置という方向性が求められております。ただ、「大胆な措置はより選択的に」、選択を強めていくということになるだろう。諸外国を見ても、厳格な土地利用規制を及ぼしていると言われる国でも、こうした観点からの特例はかなり広く見ることができますし、補足の第1としては、現在、この通常国会に土地再生特別措置法の改正を提出すべく準備中でございますが、その特区的な性格の部分は、以上のような文脈で理解されるのではないかと思います。

ここで掲げている、「土地利用コントロール」という文言は、抑制方向の「規制」だけでなく、何がしかプロモートする、野放しではなくてプロモートしていくという方向も含んでいると考えておりますが、この特区みたいな需要まで、一つの制度の中で論じていくのは難しいのではないかと。

現実に世の中からは、この小委員会の検討についても大胆な規制緩和策が見られないという評価や要望を受けることも想定しておりますが、その回答につきましては、先行事項として措置致しました、都市再生特別地区の運営改善、これに加えて今回の都市再生特別措置法の見直し措置の系統で受けさせて頂き、ここでは一般制度を主として論じさせて頂いていると考えております。

こうした一般制度としての都市計画法と、特区的なるものの都市再生特別措置法の二元論的な理解をセットとして見れば、ここで論じていることが不足や矛盾を来している訳ではないと考えております。

それから、第二に参加論の問題につきましては、これまではどちらかといえば、いかに多くの人から異を唱えさせるかという観点から論じられる傾向がございまして、この観点から見れば、不足という評価もあるだろうと思っておりますが、こうした分野はもはや実践論なのではないかと考えておりますが、ここでは制度的論点として、あえて参加した後の社会的な「合意形成」の促進という視点、公私協働というものをより強調させて頂いているということでございます。

やや前置きが長くなりましたが、次のページからが本文となります。それでは、右上にスライド番号をつけております。1から17までございますが、まず、スライド1をご覧頂きたいと思っております。

全体で左から右にかけて4つのセクションがございまして、左側2つはこれまでの小委員会資料の抜粋を整理したものでございます。その右から2つ目の欄でございますが、「委員コメント欄」は、これまでの小委員会で頂いたコメントの要旨に加えまして、分量のわり

には時間が限られておりましたので、本日の審議の準備のために事務局で各委員のもとを個別に訪問致しまして、改めて追加補足を頂いたものを書き加えたものでございます。追加部分の左側には点線を付して表示をしております。

本日はこの一番右側にあるこれまでの検討の整理案の部分を中心にご議論頂きたいと考えております。この部分はまず検討事項の要旨と致しまして、枠で囲んである記述は小委員会資料の抜粋のさらなる要約になります。ここでは根拠とか理由は割愛せざるを得ませんでしたが、その点は左側の記述等を参照して頂きながら、最も端的に何をどうするという部分をとりあえず抽出してみたものでございます。従って、ここは新たな作文というよりは、これまでの資料のピンポイント的な抜き書きということになっております。

これに対して、「小委員会としての集約（案）」が下にありますが、これは頂きました各委員の個別のコメントから浮かび上がるであろう共通認識的なコメントですや、評価のたたき台と考えられるものを、僭越ながら事務方で作文させて頂いたもので、ここで初めて提示させて頂くものでございます。この2つをセットで、現段階で検討の現状の集約とさせて頂きたいと考えております。

まず都市計画の棚卸しでございます。これも現在決定されている都市計画を、どのように見直していくのか、あるいは見直されるようにしていくのかという問題意識の中で、小委員会の審議の基本概念として参りました、「持続可能な集約型都市構造化」という基本的な考え方、方針の明確化についてでございます。一番右の欄では、枠の中で集約型都市構造化の大まかな定性的イメージと目標を掲げて個別の取り組みの積み重ねによって実現するという方法論、既存の法令の見直しと併せて具体の都市計画への反映の必要性についての記述を抜き出しております。

これに対する小委員会の集約案は、今回の検討の基本的な考え方は、平成18年改正の議論の延長線上にあって、具体の制度措置との関係に応じながら、法令上も基本原則として明確にするなど、的確な位置付けを与えていくべきだということで、前回も議論がございましたが、例えば集約型都市構造化と持続可能性の関係の整理や、あるいは具体の措置における合理性とか根拠を更に深めていって、理論構築を進めていく。裏からいいますと、その点にはまだ不足があるという認識として書かせて頂いております。

関連致しまして、この集約型都市構造化、あるいはエコ・コンパクトシティというワーディングについてはご議論がございました。例えば、委員の方からは「自然共生集約都市」といったより相応しい言葉遣い、キャッチフレーズがないかというご意見も頂いております。

す。今回はこういう形で整理させていただきますが、少し幅広くアイデアを募っていったらどうかと考えておりますことを補足させていただきます。

それから、スライドの2でございます。方針が明確化された上で、実現の方法論としては新規の都市計画決定よりも計画見直しを重視していくという視点について、枠の中では手続的枠組みが考えられて、目標を明確にして逆戻りを防いだ上で、定期的な見直しを通じて取り組んでいくこと。そのため定期的見直し検討着手と結果公表のルール化等、これによって見直し自体は都市計画決定権者それぞれの責務でございますが、体系的に連携しながら実施することが期待できること。長期未着手の都市計画の見直し徹底に繋げていきたいことを抜き出しております。

小委員会の集約案は、見直しを重視する方向性を是認した上で、委員のコメントの中の比喻を取り入れさせていただきましたが、これは当たり前の都市計画運営の一環と捉えて取り組まれるべきこと。検証をくぐることによって、変更されなかった都市計画の正統性の強化に繋がると考えられること、手法論を共通化、一律化していくよりもむしろバリエーションが考えられること、それから、見直しの裏返しとしてコロコロ変えたい訳ではなくて、「変わらざる価値」も浮き彫りにされるであろうといった指摘とさせていただきます。

次に、スライド3でございますが、手続的枠組みだけで足りりとするのではなく、分権時代の合意形成論も視野に入れたような新たなスタンダードの確立という視点を加えて、枠の中では「集約型都市構造化」がスタンダードであると言い得る状態を想定しまして、これを実現することを目指して、そのために専門的な見地を入れながら、物差しを明確にしていくこと。これが記述化されることが合意形成技術や専門職能の確立に繋がれることを期待し、形式としてはこれまでの国が定める基準とか指針に拘らないようなオープンな枠組みとすることを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、オーソドックスな既知の事項の標準化マニュアルという既にわかっている事項の体系化ということではなくて、それもあるかもしれませんが、それだけではなくてむしろこれまで経験したことのないようなフロンティアについて計画論を進化させていく面があって、関係者のオープンな議論によることを肯定した上で、この取り組み自体は法律の根拠を要しませんので、制度見直しに並行するかむしろ先行して具体化していくべきというご指摘を取り入れております。

それから、スライド4でございます。スライド4から6までは、次の固まりの「広域」の対応の再構築とここに新たな光を当てることをまとめております。

まずは、都市活動や土地利用の広域化の中での都市計画区域を越える問題について、都市計画法第6条の2の「都市計画区域マスタープラン」とセットで体系を見直していくことにつきましてまとめております。枠内ではこれらを一体性を強めて広域的対応にシフトしていった、具体的には都市計画区域を与件あるいはその起点としております現行法の枠組みを逆転して、広域的な方針の中で、むしろ都市的な土地利用コントロールの適用範囲を明確にする、あるいは都市計画基礎調査は先行できるようにすること。これによって都市計画区域を越えるような土地利用コントロールを実現することを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、分権を前提としつつ、広域を重視していく方向性を是認した上で、枠内のような方向性、当面運用改善も行いながら、より抜本的には国土や農業など関連する法律を含めて体系的整理を行っていくべきと集約させて頂いております。

次に、スライド5でございます。広域に対応した計画論、あるいは調整を強化することについてでございますが、枠内では水平調整では不十分であって、広域的調整の措置を置く。その中で農業上の土地利用等の調整も十分図っていくこと、都市計画区域マスタープランの見直しにつきましては、スライド4で掲げられたように都市計画区域単位に止まらないような広域に展開することに加えて、集約型都市構造化、低炭素化といった構造的な課題に重点化している。ただ、それに特化するということではなくて、広域の計画論、立地論の充実・発達を促すことを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、広域調整の仕組みについて県と市の関係を含む、調整の担い手を含むような仕組みのあり方をさらに詰めていくこと、調整機能の強化といっても受け身の調整だけではなくて、広域ならではの計画論、あるいは大都市圏といった圏域のあり方を含めて議論を進めていくべきという課題を整理させて頂いております。

それから、スライド6でございますが、ここでは前提としていた分権の観点で、市町村単位での都市計画の運営の強化について、これは措置が相当進んでおりますが、枠内ではさらに広域と狭い、狭域の視点、それぞれに相応しい担い手の対応関係を明確化した上で、市町村に関連する権限をなるべく一体化していくこと。具体的には、都市計画法第18条の2の市町村マスタープランと地区計画等が中核となるようにすること。用途地域中心の土地利用計画体系から地区計画等を基軸としたような体系への進化をする、あるいは制度のシンプル化といったところを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、おおむねこれらを固定した上で、土地利用計画制度の見直しの具体的内容につきましては混乱を来さない、あるいは国民の十分な理解が得られるよ

うにさらに練る必要があること、それから、まちづくりの名のもとに開発促進していくんじゃないで、緑や自然にも十分対応していくべきこと、分権措置だけを切り取って進めるんじゃないで、スタンダードの確立ですとか広域調整、合意形成の充実といったものをセットで進めていくことが不可欠という課題と認識を整理しております。

それから、スライド7から14までは主として土地利用に関する計画論、実現手段論に関する課題をまとめてあります。まず、スライド7の総論でございますけれども、枠内では開発・建築圧力への対応、建築ストックの更新という従来の主たる課題だけではなくて、逆方向の土地利用の変化といいますか、歯抜けになるような、虫食いの跡地化みたいなものが今後大きな課題となっていくこと、特に非建築的土地利用についてコントロール手段の強化が必要であること。非建築的土地利用と建築的土地利用をより一体的に、あるいは都市施設と土地利用に関する都市計画をばらばらではなくてより融合的に扱っていくこと、ゾーニング手法だけではなくて調整とかマネジメントを視野に入れたプラスアルファの新たなシステムがつけ加えられるべきこと、こういったことを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、開発圧力が低下する時代であるからこそ、拡散的な都市構造が問題化する。そのため集約型都市構造化に向けて土地利用コントロール、これは既に触れておりますけれども、規制するだけじゃなくて、野放しでなくプロモートしていくという方向も含めると考えておりますが、これを強化していくべきこと。実態的な手法が重要であるということで、その観点としてプログラム性やマネジメント、非建築的土地利用の重視といったところを掲げさせていただいております。

スライド8から具体論に入るわけでございますが、まず、市街化区域の空間の再構成として3点。市街化区域の性格づけの問題、緑地の問題、農地の問題を定義しております。

スライド8でございますけれども、市街化区域の性格づけに関連して、枠内では現行の線引き区分を土台として市街化区域・市街化調整区域それぞれのより空間のめり張りをつけていく方式を追求していくという認識に立って、市街化区域の性格づけを一定のまとまりのある安定的な非建築土地利用を抱き込んだ空間として再定義すること、コアの高度利用、空間のリサイクル、あるいはこれに反するような開発の抑制によって漸進的に再構成していくといったことを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、線引き制度は、必ずしも理想的なものとは言にくいとしつつも、現実論としてこれを当面否定するのではなくて、これを土台としてさらにどのように持っていくかという発想で、またその際、安定的な非建築的土地利用をより重視する

方向へ見直すことを肯定したものとしております。

次に、スライド9でございます。続けて市街化区域のめり張りづけのツールといたしまして容積率の問題をまとめております。枠内では、昭和45年の建築基準法改正以降、都市計画区域内の普遍的、一般的事項とされてまいりました容積率について、都市化が進展し、市街地像が大きく転換されていく時代の過渡的な性格もとらえて、今後は規制制度としては適用領域を限定したり、より直接的に形態制限により規律するなど、言うなれば穴をあけていくということ、普遍的、一般的事項とされる理由である都市の構造、密度の大小によって明確化するような機能はマスタープランにゆだねていって、その際、規制数値とは別に、歩どまりといった要素を除いた誘導の目安として再整理すること。インセンティブとしての容積率の運用については、更新時に容積増加に依存して建てかえ費用を捻出していくようなビジネスモデルもございますけれども、持続可能性という面からはさらにその先の更新への配慮が必要であること。容積率インセンティブの効果が低減しているというご指摘もありますが、これとの関係で、それ以外の有効利用実現策が必要であることを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、こうした考え方を一つの方策として評価しつつ、容積率自体が広く深く定着している状況にかんがみて、関係分野と連携して十分議論を詰めていくことが望ましいとしております。

それから、次のスライドの10でございます。安定的な非建築的土地利用として期待される代表例の一つが緑地であるわけでございますが、この緑地の保全・喪失については枠の中で、従来からの手法の最大限活用に加えて、市民参加、コアへの緑の呼び込み、長期的な展望といった切り口の多様な取り組みと、管理体制の問題を抜き出しております。

小委員会としての集約案は、緑地をこれまで以上に保全する積極的自覚的な取り組みが必要であること、ここで論じられている市街地だけでなく、視野を都市周辺部の規制が緩やかな地域、広域的な緑地のあり方にも広げて、担い手の議論を進めていくことを掲げております。

それから、スライドの11でございますが、次に都市農地、農業のあり方でございます。

この枠の中ですけれども、スライド8の市街化区域の空間の再構成の中で、都市農地は必然性のある安定的な非建築的土地利用として生かしていくこと、生産緑地を土台として、農業政策等の再結成を図りながら、都市農業の特質に応じた農業を継続できる環境の整備を図って、具体的には農業政策と連携しながら、農地と宅地の共存するエリアの空間管理

システム、市民参加型の枠組みを目指していくこと、税制上の取り扱いについては慎重に総合的な建築が検討される必要があること、市街化区域以外の都市周辺部を含み、都市的土地利用と農業上の土地利用が併存するエリアの空間管理システムとしては、まだ利用は進展していない集落地域整備法制度の運用実績を検証して、仕組みを検討していくことを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、こうした方向の取り組みは都市計画のあり方として大きな意義を有すると考えられること、関係分野と連携してさらに議論を深めて具体化していくことが望まれること、その際、農業政策だけではなくて高齢化社会の中で福祉や学校教育といった関連する領域とのかかわりも十分配慮すべきであるとしております。

スライドの12以降は土地利用に関する項目としては、次に新しい手法論の展望みたいなものを建築、非建築のバランスのとれた一体的な密度の誘導というタイトルで、スライド12から14までにまとめているところでございます。

まず、スライドの12では空間のリサイクルという考え方についてご議論いただいた部分でございます。この右の欄の枠内でございますけれども、空間のリサイクルを跡地が跡地である限り、土地利用計画でなかなかコントロールする力がないという現状を踏まえまして、これにどう働きかけをするかというアプローチととらえた上で、体系的に明確に位置づけて推進していくことが考えられること、その際、建築的な土地利用と非建築的な土地利用を一体的に扱って、両者が混在するエリアでは市街地のタイプ評価を行う、集約度といったガイドラインに照らして誘導するといった取り組みが考えられること、制度的にはコアの有効利用を図る一方で、これと競合するような周辺の土地利用を抑制したり、外部不経済性の高い非建築的土地利用を禁止抑制する仕組みを検討することを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、こうした発想を生かしていくため、空地の評価のあり方やブラウンフィールドの土壤汚染問題など、さらに具体的に論点と対応策を明確にして議論を進めていくことが必要であるとしております。

次に、スライドの13でございます。新たなシステムの展望の2点目は、キャップ&トレード手法の展開についてでございます。枠の中では、容積率のとどまらない駐車場附置、緑化率といった非建築的分野な分野にわたって密度コントロールの制度でキャップ&トレードの発想があり、非建築的土地利用面でも取り組んでいくこと、ばらばらに対応するのではなくて一体的に考えていくこと、念のためですけれども、現在指定されている容積率

そのものを既得権・財産権的に扱うものではないということを抜き出しております。

なお、ご議論いただいた項目に、幅広い環境貢献を評価した容積率の緩和措置というもの、ある意味で異なるものやエリアの組み合わせとか結びつきによってメリ張りを実現するという発想において、この流れといえると思うんですけども、これはやりとりというふうには構成していないということと、それから、既に先行して措置していることから、ここでは触れていないところでございます。

それから、小委員会としての集約案は緑地の保全への期待とか、駐車場附置義務の合理化の必要性を掲げる一方で、そもそも一般制度として考えますと既存のゾーニング手法を揺るがしていく面があるところのご指摘を踏まえまして、射程範囲やフィージビリティについて、さらに具体的に議論を積み重ねていくべきとしております。

それから、スライドの14でございますけれども、既存のものを含む規制誘導手法の多様化についてでございます。枠の中では、かたい規制とやわらかい誘導の組み合わせ、使いこなしを指向していくこと、かたい規制については例えば開発許可の防災の観点からの基準の拡充の検討、土地利用計画の担保手段として設けられている各種許可の再構成、外部不経済性の高い用途や大規模な建築物について、例えば建築基準法51条の許可のように、都市計画決定を発動要件としないようなコントロール手段の構築が考えられること。

それから、やわらかい誘導につきましては、必要な調整を早い段階から透明、公正に行うための手続整備ですとか定性的な方針上の事項による働きかけの強化が考えられることを抜き出しております。

これについての小委員会としての集約案は、かたい手段、やわらかい手段のそれぞれの意義を明確にして使いこなししていくこと、都市計画適合性を判断する総合的な仕組みを指向していくことは重要という点と、非建築的土地利用面や積極利用を促すために活用が期待される条例によるそのやわらかい手段についても法治主義、あるいは事前明示性の観点からの考察が必要であるとしております。

それから、スライド15以降は最後の大きな固まりといたしまして、官民連携の推進でございます。この「官民」という言葉については先ほども触れましたけれども、ご意見もいただいておりますが、今回の整理はこのように表記させていただきますけれども、今後、さらにふさわしいワーディングを追求していきたいと考えております。

まず、スライド15につきましては、利用者側の視点も重視したコアの形成、運営という枠内は少し幅広い内容を羅列した形になっておりますけれども、全体としては都市計画

制度の中から考えるというよりは、取り巻く関連領域から都市計画を見た場合の問題ではないかなと思います。公共交通指向型の土地利用ですとか駐車場整備地区制度を土台にした自動車交通以外の歩行者、自転車、公共交通といったものの結節点を総合的に見渡したような計画に展開していくことは、現在、国会提出を準備しております交通基本法の視点にもかかわるものであります。そのほか都市生活者等の側から都市計画の目標を掲げていくとか、ミクストユースの今日的な展開といった項目を抜き出しております。

小委員会としての集約案は、こうした項目に加えまして、利用者としては都市計画制度の利用者という面、すなわちまちづくりに都市計画制度を活用し、使いこなしていこうという制度利用者側の視点も入れて使いやすい制度体系を目指していくことを掲げております。

次に、スライド16ですけれども、官民中間領域の充実といたしまして、枠内では、物的な側面だけではなく、コミュニティ、都市産業、都市文化や新しい公共の舞台という点から、多様なパブリックスペースなどの官と民の中間領域の充実、そのための制度基盤としての考えられる事項として、地区施設関連制度の充実、協定やエリアマネジメント体制の位置づけと支援、空地等の担保手段の強化、都市計画事業の対象の拡張が考えられるのではないかと。あるいは、都市計画提案や申し出制度に加えまして、行政が地域に課題を投げかけて、合意形成を促して、その合意を尊重し、保全にも関与するといった新しい行政のかかわり方について抜き出しております。

小委員会としての集約案は、これまで制度化されているような協定制度の枠組みを超えたような新しい都市マネジメント手段としての意義があつて、これを追求すること。集約型を目指すという局面で必要性が増すと考えられるような反対論がある中での合意形成のあり方、その促進といった項目の具体化、協定への新しい行政へのかかわり方の重視を掲げているところでございます。

それから、スライドの17でございますけれども、最後になりましたけれども、情報の手続面からの参加合意形成の制度基盤と銘打って、枠内では情報公開、提供がまずは基盤としてあるんじゃないかと。そこで目覚ましく発展しております情報技術等を取り入れながら、手法を深化させて、これを計画論にもフィードバックしていくこと。事後救済の側面もある争訟のあり方については、都市計画の特殊性や司法制度改革後の訴訟制度の動向に応じまして、計画から事業実施にわたるプロセスの進行を視野に入れて、考え方を整理していくことを抜き出しております。

小委員会としての集約案は、こうした考え方を都市計画の新たな側面ととらえて、その不断の充実を図ることを掲げているところでございます。

ちょっと駆け足でございましたけれども、以上、それぞれのシートの一番右の列、これまでの検討の整理案を中心に今、ご説明をさせていただきましたけれども、この部分について本日はご意見をいただきたいと存じます。その後の審議についてでございますけれども、今回の整理は経過点として当小委員会におきまして、これらの項目についてさらに検討を進めるべき点、あるいは議論できていない点もあると思っておりますけれども、こういったものについて早急に対応していくもの、総合的に幅広く検討して、中期的に実現していくものを明確にしながら検討を順次掘り下げていただきたいと思いますと考えております。

これまでの検討、審議はどちらかというと具体的な実態や問題を題材にするというよりは、都市計画制度の今日置かれている状況を概観するために、あるいは制度論の基礎をなすようなかなり抽象度の高いといたしますか、理論的一面では観念的な題材を出して議論をお願いしてきたわけでございますけれども、さらなる議論の掘り下げに当たりましては、現実と照らし合わせていくことが不可欠と考えられますので、そうした取り組みを進めていくことが望ましいんじゃないかと思っております。これについては地域とか関係分野の調整が必要となつてまいりますので、順序は若干ランダムになってくるかもしれませんが、どのような料理の素材ができそうか、調整は鋭意進めている状況にもございますので、本日は予告するに当たりませんが、その見通しも踏まえまして、委員長とも相談の上で、次回以降、進め方をお諮りしていきたいと存じます。

この辺につきましてもご意見、ご要望がございましたら本日の会議後でも結構ですので、また事務方にお寄せいただければとお願いする次第でございます。

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、ご質問等ありましたら、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。いかがでしょうか。

【A委員】 今日のご説明を伺っていた限り、今日のご説明の内容に関してかなり筋ははっきりしてきて、またはっきり言えるところとまだ言えないところの仕分けもかなりははっきりしてきていると思っておりますので、1点だけ。言葉、概念の問題ですけれども、法律研究者としては、スタンダードという言葉の意味と使い方がやや気になっておりますが、エコ・コンパクトシティあるいは集約型都市構造化、これを新たなスタンダードにしていくということの意味が、少しだけわからないところがあります。

規範、基準として都市計画、今までの言葉では都市計画基準のようなレベルで、これを基準にしていくべきだということなのか、それが基準、観点であることは当然のことだけれども、それを対立、調整を要するいろいろな観点があり得る中で、それは当然誰しもが重視すべき観点であるという意味なのか。基準そのものの拘束力、規定力を問題にするのか、議論の際にとにかく前提にすべきであるという程度のことなのか、法律で言うところの問題についていろいろな解釈論がある中で、ある種の説はスタンダードであるという言い方をしますが、それは正しい、あるいはそれに規定されるべきだという意味ではなくて、とにかく世の中で通用しているのだから、そういうものとして扱えというぐらいの意味ですよね。私は、後の方の意味なのかなと思ったのですが、少しその辺の言葉の使い方が読みにくいところがあるのかなと。将来、誤解を生じるとまずいのかなという気がしました。

【事務局】 ありがとうございます。先生ご指摘になった多分最後のところに近い考え方だと思うんです。ここはスタンダードと書いてみたものの、詰めて学術用語的に考えて書いたというよりは、例えば、デファクトスタンダードという言い方ですとか、ここでも記述としては「集約型都市構造化がスタンダードであると言い得る状態」と一般名詞で使わせて頂いたということなので、実は特定の形式とか都市計画基準とか、マニュアルみたいなものを想定しているというよりは、何か一種の状態を示しているものかなと思っております。

その示している状態というのは、今、先生がご指摘になりましたように統制的に、例えば法的に「ねばならない」とか義務としてバシッとなっているような形に従っていくことでは必ずしもなくて、かなり裁量もございますし、個別性もございますから、いろいろな場面でいろいろなことを考えなければいけない。いろいろな説も意見もあるのだろうと思われるんですけども、その中でも共有し、一種「相場観として持っていけるようなもの」ということなのかなと思ってるところです。

誤解を恐れずに言えば、例えば法律に関して、リーガルマインドという言葉があった場合に、リーガルマインドは別に成文法でもありませんし、その解釈論ということではないんだろうけれども、存在していて、しかもあるべきだと思われており、あるいはそれに従うべきことが共有されていて、教育もされているものがある。書かれていない、あるいは書かれているかも知れませんが、そういったものが都市計画の世界にあるとするならば、関係者がそういったものを共有して、「集約型都市構造化」をきちんと受けとめていけるような状態を目指していくと。

一つは何か法令体系的に出てくるというよりは、どちらかという計画論の話だと思いますので、その計画論ということだとすれば、工学的な観点なども含めて、一定の体系化・標準化はあると思いますが、そういったものを基軸にもう少しみんながそれを守っていくといえますか、それを掲げていくとしていけないだろうか。そういう運動論も含んでいるのかなと思います。

そういう意味で「スタンダード」といった一つの定義を与えて、つくっていくというよりは、少しここではやや不明確ですが、そういう状態をつくるにはどうしていったらいいだろうかということも含めて、考えていければいいので、そのための進め方についてもお知恵を頂ければありがたいなと思っているところでございます。

【委員長】 よろしいですか。どうぞ。

【A委員】 法的なというよりは計画論の話だという表現もありましたが、なるほど、そういうことかなと思いますけど、計画論だとすると現在の、あるいは近い将来に見渡せる問題に対処するという意味が出てきますよね。そうすると永久のものではないと。計画、目標というか何年ぐらいもつかないという耐用年数もあるような話であるということでしょうか。

【事務局】 そこは一度決めたらでこでも動かないというものではなくて、変わっていくことは当然あるのではないかと。それから、ちょっと下で書かせて頂いていますが、今までの知識の集大成という面もあるかもしれませんが、これから社会がどう変わるのかという未知の領域になっていくところがありますので、そういうところを開拓していく感じになるのではないかなとは思っているんですけども。

【委員長】 いいですか。どうぞ。

【B委員】 前回の委員会から今回までの間に大分いろいろ意見とか聞いて頂いて、まとめて頂いたということで、拝見して今日も議論の対象となっている右側の小委員会としての集約案というのは、文章として全般的に非常によくまとまっているなというのが正直な感想です。

あまり僕はこういう文章に、工学の人間なので慣れておりません。が、例えをしたらいいのかなと思いますが、いろいろな議論をさせて頂く中で、水っぽい議論がいろいろあって、とてもそんなの全部並べられないよという状況の中で、すごい上手にフリーズドライにして頂いたという感じですよ。

これで大体良いような感じがするのですが、今度、これを解凍する作業が入ったときに

どういう形で解凍されるかなというのを考えていて、そのまま電子レンジにかけておいしくできる部分と、形が崩れてしまうのかなというような部分もあったりするように感じています。例えば形が崩れるかなとかと思うのは、13ページのあたりのキャップ&トレードは、もともとの趣旨としては環境の負荷とそれを受ける側とバランスさせましょうとか、インフラのギャップをなくしましょうという趣旨が中心だったと思うのですけれども、容積率緩和、規制緩和で好きにさせろという感じに形が崩れてしまいそうだなとか、そういうところはちょっといくつかあるのかなというのが感想です。

だから、解凍した後のイメージまで考えながら、文言を考えて頂きたいなというのが希望と言えば希望ということになります。それが全体に対するコメントになります。それが1点です。

あとちょっと細かい話で、これはもう少し早くに気が付けばよかったかもわからない、そんなに大きな問題ではないと思いますが、言葉の定義ですが、例えば15ページのタイトルにも出てきているんですが、「集積のコア」という言葉があって、「集積のコア」ってきちんと定義して、議論したことがあまりなかったかなと思って、15ページの左側のところとかは居住機能の集積とかも入ったコアという書き方もされていて、コアというのは他のページでも幾つかちょくちょく出てきますが、何となく定義がそろっているかなというのはいま一度確認頂いた方が良いでしょうと思います。

あと、やっぱり集約型といったときに、真ん中のコアの1点に集積させるようなイメージで何となく全体がイメージされているようにとれるのですが、むしろ公共交通でサポートするようなコリドール型の、連携型のコアみたいなイメージもあるので、そのあたりの可能性を捨てないような配慮もして頂いた方ががいいかなというふうに思いました。

とりあえずその2点です。

【委員長】 今、解凍のことも考えてと仰ったのですが、もう少し具体的に言うと例えばどのような配慮、どういう点を直すと良さそうな感じというイメージなのでしょうか。

【B委員】 僕はこういう文言をつくるのは専門家ではないので、いまひとつぴったりしたことかどうかわかりませんが、但し書き的なことみたいなのが書けるのであれば、もう少しこういうのはこういうふうに配慮してくださいと入れる方法はあるのかと思います。あとは最初にちょっと事務局からお話がありましたが、都市計画の規制緩和が足りないみたいな感じで外部から捉えられているところがあるということとも対応し、むしろ前置きみたいなところでエコ・コンパクトシティと成長戦略はそもそも両方きちんとやれ

ば相矛盾するものではないということを書いておくことも重要かと思います。放任は全然だめだけれど、厳しく規制しすぎるのもだめで、その中庸の丁度いいところをこの計画は狙っているのだという前置きみたいな話を整理して、わかって頂くことをした方がいいのかなという感じも致しました。ちょっとこれがベストだという案を持っているわけではなくて申し訳ないのですが、幾つかの可能性は考えられるのではないかなと思っています。

【委員長】 何かありますか。

【事務局】 その前置きみたいな話は、確かに17個に分けちゃったものですから、もしかしたら総論的なところとか、あるいはちょっと詰めがまだ足りない、ご注文みたいなところを入れる余地はあるのかなと思いました。その点は具体的にご指摘頂いて、考えていきたいなと思います。

それから、コアの話は議論としてきちんと精密にしなかった部分ではありますが、スライド15の一番左側のところに、とりあえず提示したもので、これに依拠しているとは思ってまして、ここは先ほどご指摘になった公共交通でつながれているような複数のコアといったものを一番左側の一番上の列の○のところに書いています。これも多心ネットワークってなんかちょっと古びているねとか、いろいろな論評も受けていたところなんですけれども、同心円ではないというか単一心ではないところは押さえておるつもりです。

【B委員】 ご指摘の定義されてるよりも前の部分に既にこの用語が出てきていますので、そのあたりの前後関係を整理して頂くと誤解が減るように思います。

【委員長】 どうぞ。

【C委員】 資料2の一番最初のページです。これが整理のエッセンスだと思いますが、構造的な話に絞って議論をきちんと明確にしたいと思いますが、ここに4つ箱がありますよね。「都市計画の棚卸し」、「広域」、「跡地」、「官民連携」。

「連携」、それはもう流れですから当然なので、これはもういいと思います。

「跡地」というのは、この言葉が非常に狭義、矮小、非常に全体のこの大きなまとめで適切な言葉で、やはり「都市更新」とかそういう大事なキーワードがここに来るべきだと思います。

それから、「広域」というのは、やはり国土の目線をもって都市施策をきちんとやりましょう、あるいはそういうことでもっと地球環境とか、アジアとか当然やっているんで、「広域」という言葉も箱の中ではもう少ししっかり「地球環境」、「国土」、あるいはそういう広がりを持った言葉にしておくべきだと思います。この括弧の中の言葉の詰めが

少し甘いと思います。

それで最も詰めが甘いのは、私はこの「都市計画の棚卸し」。下から順番に来ておりますが、この言葉が大変曖昧だと思います。これは「棚卸し」と言われても誰もわからないので、今回の見直しが一番の眼目というのは、拡大という時代が終わって、それを縮退というのはやや憚られるかもしれませんが、少なくとも持続可能とかそういう時代になったと。ですから、拡大の時代に対応する形で積み上げられてきた都市計画を抜本的に考え直さなければならない。そこを最初の「棚卸し」という言葉に変えて言うべきだと思います。全体でインパクトが、先ほどスタンダードの話がA委員からもございましたが、何故にそういうスタンダードが必要かというのはまさにそこにあるわけですから、集約型にするのか、あるいは持続可能などということを入れるのかも含めて、今回の見直しが一番の眼目がどこであるかというメッセージの出し方が、この一番上の「都市計画の棚卸し」とこの1行目の一番上です。ここのところはしっかり出さなければいけないというのが、私の一番大事な今日申し上げたい意見です。

その際に、現行の都市計画のいろいろなことを捨てていきますと、一番大事なものは線引き制度ということで市街化区域と調整区域。つまり市街化を調整する区域ということで外部空間を位置付けているわけで、これはこの都市計画法が施行されるときに非常に大きな議論があって、結果的にこういう形に着地したということをお私より一つ上の世代の先生方から何回も聞かされておりますので、市街化調整区域という時代ではないわけです。拡大という命題ではなくなってしまったのですから、これに関しては、ここの中にも「現行の線引き区分を土台として」ときちんと書いてありますから、それ自体は大事な財産として継承しますと。それは決して「調整」ということではなくて、都市の活力の維持と環境の保全というのは両立しなければこれからやっていけないという、まさにそのメッセージをここできちんと、新たなスタンダードはそういうことだと。現行の制度、財産の上に、新たに違う活力を入れていくものが今回の見直しですよということを明確に言うことによって、何が言いたいかがわかるのではないかと思います。それが全体に関する私の一番言いたいことです。

それで、緑地でいろいろご意見を申し上げますので、緑地に関してはちょっと意見がございまして大変恐縮ですが、これは2番目の意見ですが、10ページの小委員会としての要約がございまして。そこに「緑地は、これまで以上に、保全する積極的」云々かんぬん、これは大変緑地の性格からまとめてもらって、この部分は、それはそれでよろしいの

ですが、市街化区域内の緑地に求められている、今、最大の問題というのは都市更新の問題だと思います。都市更新の種地として緑地が登場していると。それは農地であったりいろいろなものがありますが、市街化区域内の緑地の都市更新としてのポテンシャル評価をしっかりと行うことが今一番必要だと私は思っております。

そうすると、この文章では、緑地は、これまで都市の中における環境保全、レクリエーション、防災、景観、歴史などの観点から計画論が展開されてきたわけです。それに加えて、これからは緑地の有する都市更新としてのポテンシャルを正しく評価、計画論に転化していくといった枠組みを、計画論を立ち上げていくことが大事であるというのが、私は現在、緑地に課せられている非常に未知の領域であり、一番大事なものではないかというふうに思っております。それが2点目。

それから、これは大変大事で、広域は誰が考えるのといったときに自然公園の方が都市まで考えるわけにもいきませんし、かなり厳しい林業関係の方が都市まで考えるわけにもいきません。誰が考えることができるかといったら、やはり経済活力というエネルギーを持っている都市側ですので、責任ある人たちが国土全体に関してメリハリのあるビジョンを持つということは役割だと思いますので、これはしっかり強調して頂くというのでいいのではないかと思います。以上です。

【委員長】 いかがでしょうか。

【事務局】 ありがとうございました。緑地のご指摘については、整理をご相談させて頂ければと思います。それから、最初の表紙のところについては、ご意見をいただいたときにも理路整然としていないとおしかりを受けた部分なんですけど、都市計画をめぐる変化への対応のビジョンレベルというところから始まっていると認識をしております、それで都市計画棚卸し云々というところは各論といいますか対応論みたいなところなものですから、先生の仰るところは、その前の集約型都市構造化、都市構造の見直しをやらなければいけないところは、実はそのまくらとして載っております、今回そこは飛ばしてしまったというところで、先ほどのB委員のお話もありましたが、本当は棚卸し云々から始まる前のところのメッセージを明らかにしなければいけないのかなと思っております。そこはまた工夫をさせていただいて、ただ、全体としては取りまとめとか集約とか答申ということではなくて、経過点だと思っておりますので、形式について考えた上で対応させて頂きたいと思っております。以上です。

【委員長】 今のC委員のまず緑地に関するお話というのは、例えば17ページに情報

面というのがございますが、おそらく情報をうまく生かすという観点を都市計画でもう少し考えなさいと。その中の重要な一つの要素として、緑地の都市に対するポテンシャルを評価するというのを入れていく。これはおそらく実際には緑地だけではないと思います。それ以外の部分もそうだと思うのですが、そういったことが必要ではないかということなので、もしかすると緑地のところに入れるか、場合によっては情報のところに入れるとかということもあり得るかもしれないですね。

【C委員】 それに関してよろしいですか。私は情報ではなくて計画論のところに入れて頂きたいです。それはなぜかと言いますと、この委員会の中で地区計画がヒット商品とかいう発言がありましたが、本当にそうだと思います。それで、あまり認識されていないかもしれませんが、緑の方も地方分権の中で一番よく使われているものです。なぜかというところ、人はいるんです。緑に関しては、NPOとかいろいろな方が、本当にどこに行っても都市計画を支える人間が見えるというのが中心市街地の話と緑なのです。緑は即地的なものから広いものから、山のように人がいまして、そういう意味では地方分権の中で都市計画がクリーンヒットでやっているというのは、私は緑の分野だと思っております。

その緑のマスタープランから始まって様々な制度の変遷がありますが、その中で先ほど早口で申し上げたのは環境保全、レクリエーション、防災、景観、歴史で、最近では生物多様性。この緑に対する、なぜ緑が都市に必要なのというときに防災とかそういう形でずっと計画論が積み上がってきて、今は完全にはないのが「都市更新」に対してどのように計画論を考えて、評価をして、着地させるか、そこがないのです。

これは、私は、緑地に課せられた新たな課題であると思っておりますので、情報というところも含めるのですが、やはり計画論としてもっとしっかり柱として立てていくべきだと。先ほどの「都市計画の棚卸し」というところで、棚卸し、土台の上に立ってもっとがっちりとしたものを作りましょうということですから、計画論の非常に大きな基礎的なところに緑地の問題を都市更新という観点から立ち上げるというのが私の意見です。それが情報に絡まってきてもいいと思いますが、記載する場所は計画論です。

【委員長】 どうぞ。

【事務局】 少し整理をした上で、両方書いてもいいのかもしれませんが、評価という点では12ページの空間のリサイクルというところで、実は空地の評価のあり方というご指摘は、そこは緑地ではなかったのですが、そちらの「建ぺい地でない方の価値のあり方」みたいなことをやっていないのではないかとご指摘になったものから、こ

こで触れさせて頂いたつもりです。

そのつながりの中でもう少し考えていけばいいのではないかなと思っております。

【委員長】 今、C委員が仰った計画論的な項目はないんですよね。だから、ちょっといろいろと困ってしまう。どれも計画のときに当たって考えるべきこととなるけれども、計画論自体をどうすべきだという部分の項目がないので、入るところがないんですね。さっきの私が情報と言ったときもちょっとおかしいのは、参加のところなので、参加情報だけではないですよ。計画を作るために必要だということなので、多分、もしかするとそういうのを一つ起こすのもいいのかもしれない。

【C委員】 もう一つだけ追加させて頂いていいですか。私も空間のリサイクルとバラバラになっているもので、これは両方なんですよ。今、バラバラになっている。それで大変この議論の中ではほとんど出てきませんでした。少しだけ言わせてください。20世紀の初めに近代都市計画が立ち上がってきたときに自動車の問題が出てきて、そのときに近代都市計画は何をベースにしてできたかという、土地利用としての広域的な緑地の話と交通とこの2本が柱で出てきたんですね、ルーツをたどると。

それで今、時代が変わって、個人の欲望としての自動車ではなくて、もうヨーロッパなんかは完全にシェアリングの時代になっていますから、それは電子化ということによってシェアリングという交通システムがもう本当にそこまで来ている訳です。そうすると、緑地と交通というものに対する考え方が、やはり公共交通あるいはシェアリングということをも前提として都市構造が劇的に変わっていくという未来を予測するならば、やはり交通の問題と空地の問題というものをもう少し前向きに考えなければいけない。だから、単に農地がどうか跡地がどうか言うのではなくて、シェアリングポートとして、その都市内の新しい公共交通がどうなるか、非常に根幹的な問題が背景にありまして、私はそういう意味で、都市更新というのが交通問題も含めて非常に大きな今回の集約型都市構造を支えるいわば内部の計画論というものの軸になると考えているものですから、少しくどいようですけれども、ご意見申し上げました。

【委員長】 ありがとうございます。ほかに。どうぞ。

【D委員】 全体としては、先ほどのB委員が面白い比喻で言われましたけど、文章としては私も全体の途中経過の整理としては大分うまく練られているかなという感じがして、従いまして、これから言う幾つかの観点に関しても、これを取りまとめの文章として、ないしは整理の過程で直してくれというよりも、今後、議論していく中で留意を

して欲しいという点を幾つか中心にご指摘したいと思います。

まず、今回の一番大きい点でスライド1枚目もありますし、0枚目にもありますが、中心の概念として集約型の都市構造化ということを出しているわけですね。これについては集約案として具体的な制度措置ですとか法令上の的確な位置付けということも含めて、問題提起されていると思いますが、その過程の中で結局、この概念を具体的に明確化していくことが今後重要なことで、これについてはこの委員会の中でも少し議論に幅があったように思います。

特に言葉で言うと「都市構造の集約化」というのは何となくわかりませんが、「集約型都市構造」と言ってもわかるのですけど、集約型都市構造「化」なんですよ。これが厳密に考えて、的確な概念なのかどうなのかと。またこれの構成要件をどういうふうに明示していけるのかということですよ。このことについては今後、最終的な課題であると同時に入り口でありますので、しっかり議論をして欲しいなという気がします。

それから、3枚目のところと最後の16枚目のところが少し関係してきますが、今後の合意形成のあり方ですとか、いわば住民自治のあり方に関してここで言及されていて、これを一つの課題として検討していくということは、やはり大義名分上も必要なことで、これは私は欠くべからざる論点だと思います。

ただ、私は行政学、政治学を専攻しているものからすると、それこそギリシャ哲学以来、合意形成論とかいろいろありますが、基本的に進んでいないんですよ。それから、傾向として住民自治を強調すれば強調するほど、手続に時間がかかって見直しが進まない。逆に現状肯定的になりがちな傾向があって、今回見直しの重要な背景には日本全体が高齢化していく中で、しかし、都市計画制度に関しては必要な見直しについては適宜していくというのをインプットしていくことが今回大きな論点になっていて、そういう観点も含めた住民自治のあり方ということ。手続論を重視して、ともかく話し合いばかりすることではなかなか前にいかないの、都市構造がどんどん複雑になってきていますので、ますます合意形成が難しくなっていて、しかも高齢者が多いのでなかなかお金をかけて見直そうとしないと。これに対する配慮なり考え方というものもしっかり入れて欲しいという気がします。

それから、先ほど議論に出ていましたが、7枚目のスライド、ある意味では8枚目のスライド、10枚目、11枚目も少し関係してきますが、結局、集約型都市構造化を図るということを非常に単純に考えると、普通は線引きを強化するとか全部調整区域も含めてな

るべく都市計画区域に入れてくるだとか、単純にいかないのが今こういう状況になっているわけですが、こういう発想が一方で浮かんできますが、今回はそういうことはある意味では強調せずに、市街化区域の中の非建築的土地利用なんかも含めて全体の見直しをしていくということに関して打ち出していて、それはそれでこの報告書の大きなポイントの一つなので、私はそれはそれでいいと思うのですが、逆に言いますと、この中で今、非都市計画区域になっているところですか、今後の市街化調整区域の中の土地利用規制のあり方について、緑地のあり方も含めて幾つか言及されていますが、全体として緩められるのか強化されるのか、コンパクトにしていく集約型を図っていく中で、市街化区域以外の部分の土地利用に関して、もう少し私は明確なメッセージがあってもいいのではないかという気がしています。この点について、今回取りまとめられた立場の意図なり趣旨なり、そのところをお聞かせ頂ければと思います。

あわせて今、一部言及しました10枚目、11枚目で先ほど議論があった論点ですが、この緑地ということに関していいますと、実際上はこれも農地、緑地含めてですが、税制のあり方が実質的には非常に大きく規定していて、私は集約型都市構造化を図っていくに当たって、今まで以上に都市計画制度と税制に関して密接な関係を構築していくと。それは政策的に難しいことなのかもしれませんが、いわゆる農地の問題と税制の問題に関してタブーで臨んでいくと私はなかなか難しいのではないかと考えています。従いまして、この10枚目、11枚目のことについては専ら税制に言及したということではないのですが、今回の都市計画制度の見直しに当たっては、税制との関係に関しても射程に入れて制度を構築するなり議論していくというところが、全体論なりこの一部なりどこかに入れていて欲しいなという気がしています。それが10枚目、11枚目です。

最後にこれは行政法の先生方もおられますので、その先生方の専ら専門領域なので、私はあくまでも印象ですが、14ページのところで法の大枠的裏づけと条例による展開をうまく組み合わせて、議論を組み立てていこうという問題提起自体は私はいいいと思います、表現として法定の方を「固い」と言い、条例の方を「柔らかい」と言うのはそうなのかなという気がします。

公共団体側からすると、かつてのような行政指導を柔らかく機動的だという認識はあるし、法か条例かというところと条例の方がまだ対処しやすいところはあると思いますが、しかし、もともと規定する位相が違いますので、これは開発要綱の問題なんかもそうですが、法が「固い」で条例が「柔らかい」で機動的という表現の仕方はよりの確な表現の方法。ないしは

逆に言うと、今までいろいろな都市、まちづくりの中は必ずしも法や条例によらず要綱ベースで実際上やってきたものもあったわけですね。その部分について、今後、大義名分上の問題もありますけど、実際上、どう機動的なまちづくりを担保していくのかということを考えるべきではないかなという気がします。以上です。

【委員長】 はい。幾つかなんですけど、いかがでしょうか。

【事務局】 ありがとうございます。まとめるについてはかなり集約してしまったところもあるものですから、例えば、分かれてしまったりわかりにくくなってしまったところがあるかもしれませんので、そこは今後の問題としては考えていきたいと思っていますが、例えば市街化区域内でないほうの土地利用については、記述としては、一つはスライド14の枠の中の「市街地の無秩序な拡大を抑制する線引き制度が担う機能は引き続き必要であり、維持する」というところは、裏返せば調整区域のところは当然そういう機能なわけですから、それは維持することを書かせて頂いたつもりですし、何か緩めていくというよりは中心を大事にして、それに競合するような、周辺はむしろ縛っていくことについては、12ページの空間リサイクルの「以下のような措置を検討する」ところの最後の点などに出てきている部分はあります。

ただ、いずれにしてもその部分について、ものすごく禁止的な、ものすごく強烈的な規制を及ぼすことを考えるかどうかというところは、ここではそこまで言えてなくて、手段としては14ページの枠の中でいうと、「外部不経済性の高い用途や極めて大規模な建築物について、都市計画決定を発動要件としないコントロール手段を設ける」ところぐらいに収れんしているところです。

そのあたりについては、本当は市街化区域だけではなくて周辺部の話もあることは認識しておりますが、今回の検討のシリーズの中では、どちらかというと市街化区域の方をまず張り張りをつけることを周辺に及ぼしていくという、思考経緯をたどったものですから、そういう形になっているのではないかなと思います。周辺部を全く考えていないということでもありませんが、若干断片化したということなのかなと思います。

それから、法と条例の関係については書き方が何となくつづめ過ぎて、そういうふうになってしまった感じもありますので反省している部分ですけれども、書かんとした趣旨はどっちかというと規制とか誘導ということを対置したくて、規制の方に法定が入ってきて、誘導の方には法でできないものも結構多いものですから、そこに条例なんかによるんでしようということで、条例がくっついたということで法と条例の対比というよりは、ここで

言いたかったのはどちらかという規制、例えば禁止とか許可という話と誘導、あとはその勧告とかそういった対比を言いたかったということです。誤解を受けるということであれば、そこは表現を見直していこうと思います。

【委員長】 最後のところは、確かにこの文章を読む限りは、やっぱり法律が「固い」で、条例が「柔らかい」というふうに読めてしまうので、もしそういう意図であるとする、ある意味では条例も固いになるわけですね。ですから、少し使い方を変えた方がいいのかもしれない、あるいはもう少し文章をわかりやすくした方がいいのかもしれないよね。どうぞ。

【A委員】 今、事務局から言われ、座長が仰ったとおりだと思いますが、条例じゃないですね。法令で固い枠組みを作るか、それとも自治体の責任で実情に合った柔らかい手法を使うかというその対置だと思うんですね。後者の場合には昔みたいな野放図な無秩序な行政指導にまた逆戻りしていいのという話になりますので、そこは法律でないなら条例でしっかりと制度を明確化するような方向が望ましいだろうということで、そこで条例は出てくるのだろうと思うんですよ。その辺の段階の区別の問題ではないかと。

【委員長】 ありがとうございます。ほかに、どうぞ。

【E委員】 今回まとめて頂きまして、最初のページを見ると大体、全体的な課題が自分の頭の中でも整理できたように思います。それで確認ですけど、最初のビジョンレベルのところは依然として問題として残っているなという感想です。これは国民の理解と書いてありますが、国民も一般市民だけでなく、担う自治体の職員の人自体にも、こういう意識になってもらうところまで含めての課題だということになるのだと思うんです。

それで、このビジョンを法令上の的確な位置付けと非常に幅を持った書き方になっていて、ここが課題として残っていて、最初の目的規定から基本理念、基本指針から、さらにそれを踏まえた上での都市計画基準というもののの中の、どのレベルにどういう形で規定していくかについて、いろいろ工夫の余地とか議論の余地がまだあるところです。そこがまだ確定していないために、冒頭にA委員が仰ったスタンダードということのはっきりしないことと連動しているのかなという気がいたします。

ですけど、これを打ち立てて、先ほどC委員が仰った都市更新の時代で、それに見合った都市計画制度をこれから作っていかねばいけませんねということを繰り返し、繰り返し言っていく中で、言っている人間もだんだんそういう意識になって、社会の方もそういうふうに変っていく、その中で様々な当事者が考えていくことだと思うので、そこは

継続的にやっていく課題だと思います。そうすると法制度の方もそれを受けて、そういう基本的考え方を出していくことが必要なのかなという気がしました。

それで今日は、このペーパーの中だと、先ほどC委員が言われた都市更新とか都市計画運営という言葉が出てきて、運営者としての立場でずっと付き添いながらいろいろケアしていきますということがベースなのかなという点からいくと、この棚卸しと書かれたところの見直しのシステムを手厚くしていくことが大事です。現行法は随時見直しというか、何か問題が起きたときには見直しましょうという規定になっているのですけれども、これからは違って、物も一定期間が経てば耐久性がなくなってくるのと同じように、事業もゾーニングも都市計画制度も一定期間の中で見直していくということをやっていく、だから、監査でいうと定期監査と随時監査があるのと同じような形で、計画の見直しも随時と定期があるということも、そろそろ法制上に用意していくような時代に来たのかなというところだと思います。

それで広域行政論のところは確かに説明にあった通りで、これから国とか都道府県に仕事はだんだんシフトしていくと思いますが、これは課題がはっきりすれば対応がはっきりするということだと思うんです。私はこれから具体的な素材で議論されるということなので、準備して頂きたいのは、広域という場合に論ずる課題として、大型店舗みたいな広域的な商圈を持つものができたときの都市へのインパクトを考えるという問題のほか、卸売とか物流の関係が相当大きく変わってきている中で、その物流拠点の置かれ方によつての都市の交通網やネットワークに影響してくる問題などです。

公共交通のあり方にも関係してくるという問題があると思うので、そういうものを出された中で具体的にどういう調整をしていくという議論をしていくと、広域行政論がもっと深まる。今まで一般論でやってきたと思いますが、そこをそういう形でやりたいなということと、先ほどの都市計画の経営者という観点からすると、受け身の都市計画ではなくて、場合によっては差し出がましく、いろいろ行政から言っていく。今までは都市計画の提案があったら、受けて都市計画提案をしますという関与をもう少しお節介を広めていく。例えば、ドイツで建設命令なんてあります。あんなのは日本でやったら大変ですけど、そこまでいなくても、ここは建設をしたらいかがですかという要望制度みたいなものを入れて、一緒に働きかけしていくようなものを入れていく。それとあと、制度を実効的で見通しのよいものにしていくというのは、今日のペーパーにも出ていて、都市計画でいろいろ規定されている許可制度のようなものを、ある程度一本化して、都市計画許可のような仕

組みにしていく。ただし、そのこのところであまり欲張ると重くて動きがとれないので、本当に使いやすいように最低限、全然形状に合わないような変なものが建たないことぐらいは規制できるということや、都市計画区域外のところで逃げられてしまっていて、準都市計画区域ではまだ手続が重過ぎるものについては、ピンポイントで、建築基準法のお手伝いをもらわなくても都市計画サイドで対応できるような仕組みは必要なんじゃないかなと思います。都市計画区域の制度もその限りで見直すことは大事になってくるのかなという気がします。

それであとは全体的に議論をずっとして思うことは、かなり法的手法が限定されていて、それを前提にして議論していくと、何か限られたおもちゃのおもちゃ箱の整理をしているような感じです。こっちにあったものをあっち、あっちにあったものをこっちとやっても、何か展望が開けないところがあって、今回出ていてわかってきたのは協定という仕組みが合意形成に使えるんじゃないか。それを感じさせるのは駐車場の整備のところで、それに近い運営とか実務が相当見え隠れしているんですね。

ですから、そういうようなものを使うということと、特に今回出ている都市施設の更新も射程に入れるということになると、今までの公物管理という形で都市計画制度の横に置いていたものも一緒に一体でやっていくことになってくると、それを入れられるのは協定という仕組みなんだろうなという気がするんですね。そのこのところをもう少しいろいろ基礎調査を広くいろいろやって、実態調査と比較法調査を進めて、そういう手法の可能性、前提を入れて新規開発、新規ヒット商品開発のようなことをやっていかないと、なかなか展望が開けないところがあるので、こうした点を整理していただく必要があると感じたところでは。

【事務局】 ありがとうございます。個別にそれぞれについてのお答えにはならないかもしれませんが、特に仰ったおもちゃ箱の整理にすぎなくなってしまうというところは、全体を通じて反省を感じていた部分で、その部分は実は7ページの小委員会での集約の2本目の文章で、「制度見直しのポイントは単なる制度体系の整理や再構築ではなくて、具体の計画手段を充実していくことが重要である」と自戒を込めて書かせて頂いた次第です。

その中で、協定については今いろいろご示唆頂いた点もありますし、私どももいろいろ考えてきて、展望が開けそうなところと、例えば駐車場みたいな形で具体的にある程度わかっている部分とそうでない部分とか、あるいは法学的に体系的に整理していくと、例えば法人に近いものがあったり、ここでは反対論がある中での合意みたいな話ですね。

協定というのは要はこの指とまれでやりたい人だけが協定するというよりは、社会的な合意形成みたいなものに近づけられないか。幾つかの観点はちりばめたつもりですが、さらに整理をして、議論して頂けるようにしていきたいと思っております。以上です。

【委員長】 ありがとうございます。私の方からも何点かお話をしたいと思えます。

まず一つは、最初の方で集約型都市構造化の話をD委員からありました。少し言葉としてどうかということですが、ここで重要なのは私が思うには集約型都市構造とは書かないで、「化」を入れたというところにして、つまりどこでも集約型都市構造になると思っているわけではない。ただし、方向性として示したい。しかも、それが結果として集約型都市構造にならないとしても、それはそれでよしとするという意味を込めているのだということだと思えますよね。だから、そういう意味でももう少し意味の明確化ということもあるでしょうし、場合によってはそういう言葉ではないものを使った方がいいということになるかもしれませんが、そういうことなんだろうということで私は理解しております。

それから、「都市計画の棚卸し」という言葉です。実はC委員からもありましたし、E委員からもあったんですが、基本的には先ほどE委員が整理されたように随時と定期というのを両方やりましょうということだと思えます。棚卸しという言葉がいいかどうかわかりませんが、これはぱっと見ると「都市計画の棚卸し」と書いたときに都市計画制度の棚卸しみたいに見えてしまいますね。おそらくここで言おうとしている、事務局で考えている面は、むしろ都市計画自体の棚卸しということですよ。これ全体が都市計画制度の棚卸しであってということですので、その辺は棚卸しという言葉がいいかどうか私もわからないのですが、意味をそういうふうにも明確にしていけるといいのかなと思えました。

それから、広域についてのお話がC委員からありましたが、ここで言う広域というのは多分2種類のあり方があって、一つは広域のことを考える配慮ですね。広域配慮を観点に入れていくという意味での広域と、実際に広域に影響を及ぼすので、いろいろな主体に対して関与してもらいましょうとか調整しましょうとかということだと思えます。

例えば、地球環境問題は広域だということで、まさか世界相手に全部合意形成の場に入るなんてできないでしょうから、多分ある程度以上の配慮になる場合に、その配慮というのは例えば環境税みたいなやつだとか、ある種の社会的仕組みで配慮せざるを得ないような環境に持っていくということで広域配慮を促すという。もちろん意識改革もあると思えますが、それ以外にはそういうような仕組みがあると思えます。

ある程度以上、直接的な影響を及ぼすようなところは例えば都道府県が少し仲介すると

か、あるいは市町村連合でうまく合意形成をすとかということになると思いますが、ここで言っている広域対応というのは多分そういう2種類があるんだと思うんですね。ですから、その辺を少し明確にするといいのかなと思いました。

それから、D委員から合意形成のあり方で例えば住民自治。住民自治と言い出すと結局、手続が非常に長くなって現状はなかなか変わらないようになってしまうのではないかと、それは問題じゃないかということですが、都市計画で今までブラックボックス化してきたのがおそらく合意形成の手続のルール、あるいはプロセスを規定するということだと思うんですね。例えば、先ほどのスタンダード化という話もあったので、例えばそのスタンダードとしてそういうのを示す。もしも例えば紛糾しそうだったらそのスタンダードに則って、あとは合意手続をする。これは最終的に賛成になるか反対になるかわかりませんが、少なくとも円滑に進めるためのルールを設けることで、少しでも時間を短縮化する、あるいは効率化するというような発想があると思います。これがやはり重要だと思いました。

それから、先ほど「柔らかい」の話は私もちょっと違和感を覚えていたのですが、まさに先ほどA委員がお話しされたとおりだと思いますので、そういうふうに直せるといいなと思いました。

それから、協定の話というのがございますけれども、おそらく今後、協定ですとか、あるいは言葉がいいのかどうかかわからないですが、行政と地区とのある種の契約みたいな、取り決めと言うべきか、そういうことがやらざるを得なくなる。それが新しい都市のマネジメントシステムの一つになるということがあるだろうと思うので、何かそういうのになげそうなこともちょっと言って頂くといいのかなという気はいたしました。ある意味では、今のものでの発展形としてそういうのが考えられるので、入ってはいくはないのですが、そんなような感想を持ちました。

一応、一巡しましたが、まだ時間はありますけれども、何か。

【C委員】 今、委員長が非常に的確にまとめてくださいましたが、最初のビジョン、都市計画の棚卸し、一番最初のこの横の列が皆さんなかなか納得しがたいものが残っていると思うんですね。

それで集約型都市構造化というときに、いわゆる国土あるいは地域の脆弱性という観点を私は付与すべきだと思うんです。それでこの議論の中には出ていないですけども、集約型といったときに経済活性、農地とかいろいろな話が今まで出てきましたが、現実には日本の国土は非常に脆弱で、水害のハザードマップだとか地震がどうだとか、急傾斜崩壊

地がいつまでたっても減らないとか、台風がどうだとか、いわゆるそういう国土の持っている脆弱性は事実としてあるわけですね。集約ということを語る時に脆弱性を考慮して、最もコスト軽減、つまり次世代に負担を残さないような持続可能性を考えて集約型を考えましょうという視点も入れて頂くと、もっと複合的な形からなぜ集約しなくてはいけないかというその理論武装に寄与し得るのではないかと思います。

それで実際にはハザードマップというのはたくさんつくられていますが、現実にはそれを使おうとすると何か地価が何とかとか嫌がるわけですね。でも、それを嫌がらないで事実上事実としてきちんと認識して、そこから集約することが賢いんだということをもう少しここで言う必要があるのではないかと思います。

【委員長】 今仰ったのは、実は私が座長をやっています安全・安心のまちづくりの方でそういう内容が出ますので、できればうまくリンクして頂けるといいかなと思います。ほかに何かありますでしょうか。はい、どうぞ。

【事務局】 それでは、いろいろご意見を頂いて、まとめ方という意味で、最初に申し上げましたように何か結論を今まとめているという意識はなかったものですから、ウィークポイントを大変的確にご指摘頂いたと思っておりますが、これを形にしたいという面と経過的なもので引き続き議論をいただくという点。要は今はまだそこまで考えついていないという話も結構あったと思いますので、そのあたりはこの資料をどういう形で「(案)」をとるのかということころはまた考えさせて頂きたいと思います。

それで、この今までお示しした資料自体は、これはこれとして、提案とそれに対する委員のご意見という形で、応答という形でまとめたものですから、今のご指摘にはこちらの提案自体の修正にわたるご意見があったと思いますが、取り入れられるものは取り入れ、取り入れられないものはむしろ意見という形で、こうだと評価されたということで、配分をして整理をさせて頂く。抜本的なところもあったと思いますので、全部一から作りかえるか自信がございませんので、そういう中間的なところで整理をさせて頂けないかなと思います。

【委員長】 はい、どうぞ。

【C委員】 これはご質問ですけれども、今日の話は非常に体系的で、いろいろなことにちゃんとメリハリがついていて、いい形だと思うんですが、先ほどE委員も仰ったように、俗な言い方でいうとヒット商品というのは変ですが、いろいろリーディングプロジェクトとかどこでもありますよね。総論としてはなかなかいいと。では、何を今やるのとい

うときにこれが一番大事。で、リーディングプロジェクトというとやりやすいわけですよ
ね。

私は、そういうものをこの小委員会の中で集約型都市構造化といったときに、具体的にそれを例えばこんなところからやると現行の制度の中であまり無理を、ジャンプしなくてもできますよとか、そういうここの中にはいろいろな面があったなと議論を聞いていて、こんなのもいいのではないかと思います。そこまで今回出すという意図があるのかどうか。私は出した方がわかりやすいような気がします。それを伺いたいと思います。

【事務局】 結論ではないものですから、どういう形で集約するかということなんですが、ここでは例えば空間のリサイクル、キャップ&トレードに集めて書いてみたんです。ただ、ヒット商品がどこにあるのかということを決め切れるとか、これと絞れるかという、なかなかまだそこまで至っていないような気がしますので、例えば、こういうものがあるんじゃないかというご意見を頂戴できればと、あるいはそういったものを題材として、また皆さんで議論して頂くという形でできればいいかなと。

ご指摘頂いたところで、あまり明確にできていなかった部分もありますが、やはり今回の見直しの大きな点というのは、建物系よりは建物ではない方の部分をとにかく一体的にどう持っていくかところにあることは間違いないと思いますので、そういう観点で、制度の今までの進歩はどちらかという建物規制、コントロール手段というところから計画の詳細化とかそういうことをやってきたわけですけれども、そうではない方のシステムを浮き彫りにしていければいいなと思っています。以上です。

【委員長】 ほかに何かご発言ありますでしょうか。では、よろしいですか。

それでは、本日の議論についてはこの程度にさせていただきます。本日、欠席の委員もいらっしゃいますので、照会の上で事務局の方で本日の議論を踏まえて、資料の再整理をお願いしたいと思います。本日ご出席の委員も追加でご指摘があれば、事務局にご連絡頂くということをお願い致します。

議事次第では「その他」とありますけれども、何かございますでしょうか。

【事務局】 ありがとうございます。追加でご意見を頂く件につきましては、本日ご欠席の委員の方への照会もさせていただきますので、改めて事務局からメール等をお願い致しますので、よろしく申し上げます。

本日、多岐にわたるご意見を頂きましたので、資料の再整理をさせていただきます。お礼申し上げます。

あと本日の説明の際に申し上げましたとおり、部会、分科会へ検討状況の報告を見込んでおります。内容は本日ご議論頂いた資料がベースになると考えておりますが、段取りの詳細等につきましては、今後、委員長にご相談の上で整理して参りたいと存じます。

なお、次回の委員会につきましては、調整の上、改めてご連絡、ご案内を正式に致しますので、よろしくお願い致します。

【委員長】 いま、事務局からご説明のありました部会、分科会への検討状況の報告の件ですが、これは形式や手続面について、基本的には私にお任せ頂くということによろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

どうもありがとうございます。それでは、私の方で事務局と相談しながら整理したいと思います。

それ以外にご質問等、あるいはご発言ありますでしょうか。よろしいですか。

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。ご協力どうもありがとうございました。では、事務局の方に議事進行をお返し致します。

【事務局】 それでは、これをもちまして第10回の小委員会を閉会致します。本日はありがとうございました。

— 了 —