

# 都市的土地利用研究会

研究集会記録集

2000～2001

2001年8月

都市的土地利用研究会  
公研究集会記録集(2000～2001)

## 目 次

- 【第25回全体研究集会2000. 5. 20】  
土地利用規制の新展開・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 【第26回全体研究集会2000. 7. 15】  
定期借家制度の現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41
- 【第27回全体研究集会2000. 9. 30】  
来るか“中古戸建住宅の新時代”  
一健全な流通市場の成立を考える・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 85
- 【長崎市交流集会2000. 10. 27】  
長崎市のまちづくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 127
- 【長崎公開研究集会2000. 10. 28】  
21世紀の街づくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 163
- 【第28回全体研究集会2000. 12. 9】  
不動産投資と投資家保護・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 225
- 【第29回全体研究集会2001. 1. 27】  
成年後見制度と不動産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 271

【第30回全体研究集会2001.3.24】

地球環境保全と不動産・土地利用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 311

都市的土地利用研究会正会員・特別会員名簿・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 353

都市的土地利用研究会 第25回全体研究集会  
「土地利用規制の新展開」

2000年5月20日(土)  
全日会館 会議室

報告 「都市計画法改正について」

小林'重敬 横浜国立大学工学部教授

「自然災害と土地利用」

周藤利一 正会員・建設省河川局水利調整室長

コメンテーター

坂和章平 正会員・弁護士

倉橋透 正会員・千葉大学法経学部助教授

司会

稲本洋之助 都市的土地利用研究会代表  
東京大学名誉教授

稲本 ディスカッションに入る前に、お二人の方にコメントを容易していただいております。坂和、倉橋さんという順番で、だいたい15分ぐらいの見当をお願いいたします。それでは坂和さん、どうぞ。

コメント 正会員 弁護士 坂和 章平

坂和 ご紹介いただきました坂和です。時間がありませんので、早速入りたいと思います。

「コメントレジメ」と「追加レジメ」を用意してきました。いっぱいありますが、まず「コメントレジメ」のほうで押さえておきたいことだけ申し上げたいと思います。

一つは、地方分権一括法が成立し、都市計画の分野でもいろんな改正がなされましたが、その点をまず押さえたうえで、今回の都市計画法の改正問題も考える必要があるということです。地方分権一括法では、機関委任事務の廃止を中心として、いろいろな改正がされましたけれども、実は、都市計画の権限の委譲ということでは市町村への委譲はまだ不十分な点がたくさんあると思います。今回の改正でも特定用途制限地域とか準都市計画区域とかは市町村決定になったので、そういう点は非常に評価できるし、条例のウェイトが非常に大きくなったという点でも、地方分権という観点からは評価できるのではないかと。

つまり、地方分権という観点から今回の都計法の改正問題を考える必要が、一つあるのではないかとということです。もっとも、それを言うと(いつもの議論ですが)市町村にその能力があるのかという問題になりますが、それはちょっと別の議論にしておきます。

コメントレジメの2ページ、「都市計画法のさらなる大改正の動き」で、橋本「行革」の動き、橋本「地方分権」の動きに並べて、土地政策の大転換が、97年2月の新総合土地政策推進要綱の閣議決定、要するに、バブル期の地価抑制という土地政策から新たに土地の有効利用へと180度転換した。そういう“政府の土地政策の転換”から一連の新法ができたし、今回の改正問題も生まれてきているという面を押さえる必要があると思います。数年前の密集新法とか中心市街地活性化法とか定期借家権の問題とか、そういうことも基本的には一連の流れの中で出てきたものだと思います。そういう大きな流れの中で今回の改正を位置づける必要があるというのが、一つです。

その関連ですが、レジメの第4、「検討その1」で「改正の背景・政治経済状況」というのを書いてございます。小林先生の報告でも、1968年法から三十数年経た今日の社会情勢がこうなんだという、社会状況の認識があるわけですが、その認識自体は基本的に異議があるわけではありません。ただ、五十嵐敬喜先生が「都市法」と本の中で(私は「まちづくり法」といっておりますけれども)まちづくりに関する法律を歴史的な時代区分のもとで考えていかなければならないということを強調しておるわけです。戦後55年間の流れをどういうふうに歴史に区分していくのか。その時々時代の背景、政治権力の動きの中で都市計画の法律が右に行ったり左に行ったりしてきていることを考えなければなりません。戦後3回の地価高騰とか土地バブルとかいう社会経済状況のもとで、都市計画法の改正問題が起こっているということです。

今回の改正問題についてインターネットを通じて国民の声を聞くということもあったわけですが、都市計画法あるいはまちづくり法はむずかしくて、国民にはまったくわからない、それをいかにわかりやすくすることが(私の究極のテーマですが)大テーマとしてあると思います。

1992年法の改正のときには国会で野党案が出されたりして、かなり議論がなされました。それは土地バブルの清算という時代状況にあったために、土地問題、地価問題に対する興味から、都市計画の問題にまだ国民が関心があったためですが、残念ながら、現在は国民の関心はもうほとんどないのではないかと、ほとんどそれはわかってないのではないかと、特に学者の先生は意識しながらやってもらいたい。要するに、国民に対してわかりやすい都市計画法体系を示すことが、大きな役割としてはあるのではないかと、これを考えていただきたいと思っています。

個別の中身について申し上げますけれども、小林先生に作っていただいた図に基づいて幾つかお話ししたいと思います。

いちばん最初の「法改正後の区域地域概念」、ここで都市計画区域から何とか区域というようにいろいろやっていったわけです。線引きを都道府県に任意にさせる、それに応じて準都市計画区域であるとか、あるいは都市計画区域外のところについても開発許可についていろんな規制を加えていくというのが大きな枠組みですけれども、開発許可制度、線引き制度、あるいは用途地域制度について私たちは『まちづくり法実務体系』という本を数年前に書きましたが、そのときに私たちが考えた開発許可、用途地域制についての問題点が、基本的にそのまま今でも妥当するのではないかと、この「追加レジメ」というものを作りました。

今回の改正で線引きを任意にすることにしました。そうすると、いままで市街化調整区域というのは開発を規制することでそれなりの役割を果たしたわけですが、そういうスプロール現象がどんどん広がっていくという社会状況ではなくなったという認識もあって、都道府県の自由にさせることになったわけです。ところが、その認識は正しいのかどうか。日経新聞で3回ほど、都市計画法の改正問題の特集があったんですが、その中で宮崎県の都城では市街化調整区域をはずすと開発許可の件数が急にふえたということが書かれていました。でも、それは道路沿いの一部の開発なんだという反対論もあるわけですが、市街化調整区域をはずしても開発許可の波は押し寄せてこないのかというところを、本当に現状把握できているのかどうか心配な点です。

そういう観点から「追加レジメ」に書いているのは、基本的には全地域を開発許可の対象地域にすべきなのではないかという問題意識も持っているということです。開発許可というのは、もともと対象地域が市街化区域と市街化調整区域のみになっていた。ところが、それだけでは開発の嵐が止まらないということで、未線引きの都市計画区域にもそれを準用するという形でやった。しかし、それでは都市計画区域外は開発許可の範囲外だったので、今回、都市計画区域外にも開発許可が必要だということで、その規制を入れたわけです。そういう意味では後追い、後追いになっているのではないかと、基本的な問題意識です。地価高騰のときでも、「監視区域」という制度を導入したわけですが、それを入れたときには経済的な状況によってバブルはもう終わっていたという問題と、これは同じです。だから、開発許可を都市計画区域、都市計画区域外で区切らないで、すべての地域で必要なんだというようにすべきではないか。もちろん、都市計画区域外の土地は都市的な土地利用を予定していない区域ですから、自然公園法とか森林法とか農振法とかの法律との適合性を見ながら、開発許可の厳しい基準を決めるということで考えるべきではないかというのが、一つ意識としてあります。

それから、今回も準都市計画区域とか都市計画区域外での開発許可というものができたわけです。小林先生は「政令がまだ決まっていな

でのやり方を踏襲しておるわけです。つまり、開発許可の面積が市街化区域では1,000m<sup>2</sup>(首都圏では500m<sup>2</sup>、都道府県では300m<sup>2</sup>)未満は許可が要らない。そういう足切り、何平方メートル以下はいいんだよ、ということをやったことによって、結局、裏での開発が横行したということが歴史的にあるわけですから、こういう足切りをするについても、面積をかなり厳しくしなければ開発を抑えることに機能しないのではないかという問題があります。

それから「例外規定の見直し」と書いてありますが、現在も都計法の29条、34条で特例があって、農家の次男とかの場合には許可は要らないことになっているわけです。そういうものが歴史的にずっと形成されてきたわけですが、それを今回すべてもう一回見直すことが、歴史的な社会状況の変化ということを前提にすれば、必要なのではないかと。そこまでの時間的余裕がなかったのかもしれませんが、例外規定の見直しは必要なのではないかと、思っています。

そういう意味で、開発許可について今回の改正でも技術基準については基本的に維持しているわけですが、社会情勢の変化を強調し、さらに、そこに環境の問題も入れていくというのであれば、開発許可の基準というのは、日本国全体での最低限度の基準を決めたものだという位置づけをして、その上に市町村が独自にいろんな追加の要件を入れることができるようにしていいのではないかと。その追加の要件の中に環境の問題、つまり、人口全体の総量や、上下水道その他の公共公益施設の整備状況、その中に(今回カットされたようですが)ゴミ処理施設といったものも総量を満たさなければ開発許可はできないという、いままで開発指導要綱でうたっていたようなものを、開発許可基準の中に入れて込んでしまうというやり方ができないのかなと思います。

これらの点が市街化区域、市街化調整区域の線引きを任意的にするという問題から波及してくる地域分けの問題と開発許可の問題になると思います。

その次に用途地域の問題になります。特別用途地区というのはいままで決まっていたものだったのが、平成10年の法改正で市町村がそれをフリーに決められるという制度ができたわけです。そういう意味で今回の、特別用途地区を市町村が定める、要するに、学校のそばにパチンコ屋ができるようなことはそれで防ぐということですが、こういうものを市町村が本当にできるのかどうかという問題。それから用途地域についても、現在12種類ですが、これは全国一律の基準ですから、これと違うものを都道府県が決めることはもちろんできないわけです。そういう意味で、メニューが(いくら増やしても)不足しているのではないかと問題があります。

だから、特別用途地区が11種あったものが、それだけではだめで、市町村で自由に決めなさいというのは、結局、まちづくりというのは、それぞれの市町村の状況に応じて自由にやりなさいということを経験したわけですから、用途地域についてももっとフリーにしていくという方向が必要なのではないかと。今回、そういう点の見直しは多分されていないと思いますが、そういうことをどこまで検討できるのかという問題があると思います。

それから、建築基準法との関係で多くの論点があります。容積率についても建ぺい率についてもそうですが、白地地域についての容積率、建ぺい率を30%にするなどの形で、数字的には非常に厳しくしたわけですが、これはトータルとしての容積率が高すぎるという、日本の都市計画法制の問題には踏み込んでいないのではないかと思います。つまり、現在でも高い容積率を消化していない土地がたくさんあるわけです。仮に容積率を全部消化したとすれば、学校とか上下水道とかのインフラが追いついていかない。そういう意味では、容積率は先に使った者が「使い勝ち」だということになるわけですが、全体的な容積率が諸外国と比べて日本はどうかという検討も(三十数年たった見直しということであれば)必要なのではないかと思います。

そういう意味で、白地地域について建ぺい率、容積率をこういう基準にするということよりも、白地地域については建築は原則ダメなんだ、合理的理由がある場合に建築を許すという(建築確認ということではなくて)建築許可のような考え方ができないのかということだと思います。

追加レジメの2ページの頭には書いてある『周辺との調和』を義務づける特別用途地区の提案ですが、これはさっき言った上下水道とか廃棄物処理とか……。要するに、周辺との調和が当然必要なわけです。今回の改正でも「隣接・近接した地域における環境保全上、支障のないもの」ということが書かれています。そういう意味では、周辺との調和をかなりのウエートをもって考えなければならない。そうすると、都市計画の計画基準として決めているいろんなものがあるわけですが、都市計画の計画基準の中に市町村の都市としてのボリュームとか、そういうものを入れ込む必要があるんじゃないかと思います。そういう意味で、用途地域についての根本的な考え方の再検討が要るのではないかと。「それができたのかな、どうなのかな」ということを一つ問題提起したいと思います。

建築確認の関係においても、日本は開発許可の制度と建築確認の二本立てになっているわけですが、それがそもそも問題の根本ではないかと。要するに、建物の建築を伴わない開発行為もあることになっていますが、ほとんど開発行為というのは建築があとからついてくることになっているわけですから、開発行為の中に建築も入れてしまうという形で一本化していくことによって、全体の構成をシンプルにしていくことが必要ではないかと。この点は非常に大ざっぱなお話しかできませんけれども、そういうふうを考えております。

その延長ですが、今回、都市計画を決定する中での手続をいろいろ変えました。その中でいわゆる「住民参加」のシステムもプラスされました。市町村と都道府県との役割の分担も確認がされました。条例で上乗せするというのもできました。だけど、これはもちろん人によって、それで十分だというのと、そんなのでは不十分だというのに評価は分かれるわけです。私は弁護士の立場から………。そもそも、都市計画の問題で用途地域の決定についても地元の住民は裁判ができない。なぜならば、それは一般的な計画を決めるだけで、あんたの権利を直接侵害するものではないという理屈で、裁判ができないわけです。ましてや、周辺の住民はそこの都市計画について裁判をするという司法審査の権利が極めて脆弱なわけです。これは用途地域についてもそうだし、開発許可についてもそうだし、建築確認についてもそうです。お隣の家で建築確認をとった。それで自分の建物の日照が悪くなっても、お隣さんの建築確認に対する司法審査には入っていけないというシステムになっているわけです。まちづくりの問題は、特に成熟したまち、調和したまちというテーマとなり、高齢化社会になっていくと、まちの中でのコミュニティが大事になってくるわけですから、そういう意味で住民参加についても司法的な処理ができるように考えていくことも必要なのではないか。たぶん、こういう点は今回は議論されていないのではないかとということで、あえて申し上げたいと思います。

あまり時間ありませんので、コメントレジメのラストのページを見ていただきたいと思います。9 ページ、10 ページですが、「その他(全体的に)」ということで、一つは今回の改正法による新制度が地方分権一括法の要請に沿っているのかどうかという中で、(さっき小林先生の言われた)都道府県マスタープランができた。また、都市再開発方針などの各種方針についても独立の方針とするという形で改正されたわけです。そういう都道府県マスタープランのウェイトが大きくなる。それを作ることは決してマイナスではなくて、非常にプラスだと思いますけれども、しかし、都道府県マスタープランと市町村マスタープランとの整合性をどうするのか、そこらあたりの力関係がどうなるのかは、これは本当に監視をしていくということをやらなければ、えらいことになるのではないかと。市町村マスタープランをまだ作っていないところがたくさんあるわけですが、都道府県マスタープランができたなら、そういうところは「もう、うちは関係ないよ」ということになってしまう可能性が極めて大きいと思います。

そういう意味では、東京、大阪という大都市、あるいは中心市街地活性化法にしても、地方の中心都市がメインですけれども、それ以外の小さな市町村……。私は今は大阪市内に住んでいますけれども、前は奈良県の斑鳩町、その前は大阪府の美原町という町に住んでいたわけですが、町レベルになると、マスタープランもへったくれもないという状況が非常に多いわけです。そういうところでどうなるのかということの特意識しながら、都道府県マスタープラン、市町村マスタープランを見ていきたいと思います。そういう意味で、都道府県マスタープランが市町村マスタープランに対する圧力になることのないように、できない市町村を引き上げていくという方向になるように監視をしていくのが、これから非常に大事ではないかと思います。

ふたつ目には「時代の要請とマッチしているか?」と書いています。今回、社会情勢が非常に変化したということですが、地価の下落も含めて、再開発事業は全国軒並みダウン、アウトということになっています。道路計画についても、建設省が一所懸命やろうとしているところはやっていますが、昔決定した都市計画道路については、もうすでに家ができてしまって、放っているというところがたくさんあるわけです。去年ですか、奈良の西大寺で再開発事業を撤回するということを言って、かなり波紋を呼びました。要するに、一度決めた都市計画の撤回はものすごくむずかしいわけです。その分、建設省が補助金を出している。そのお金を「返せ」という問題も当然出るわけだから、むずかしい。だけど、社会情勢が変わったという中で、すでに決めた都市計画をやめるというシステムは絶対に必要なわけです。いままでやったことでいろいろ不十分な点が出ている、あるいは処理しきれていない問題が出ている、積み残しの問題がいっぱいあるわけです。だから、次から次から新しいものを作るということだけではなくて、そういうことの後始末というか、尻ぬぐいというか、そういうものをもっと力を入れてやる必要があるのではないかと。これは悪口じゃないんですけども、建設省にしても、学者の先生にしても、新しいアイデアを示していく、そのアイデアを採用していく、採用してもらうことについては非常に熱意があるわけですが、過去に誰かがやった不十分などの尻ぬぐいはあまりやりたくないだろうと思うんです。しかし、そういうことは必ず必要だと思います。

それから行政改革との関係です。これも歴史的な区分をしなければならないということの延長です。要するに、建設省が国土交通省という省庁にまとまっていくが、それが「どないなるのかな」ということを考えるわけです。権力と予算の集中の弊害はないのか、あるいは縦割り行政の打破が本当にできるのか。そういう観点からも今回の改正を見ていく必要があるのではないかと。思います。

都市計画決定について住民がどう入っていくか。「住民の参画」という言葉が出ていますが、住民が参画するためには制度をいじるだけでは絶対ダメだと思います。要するに、住民がそのシステムをわかる必要がある。わからなければ、都市計画への参加は絶対ないわけです。震災復興のまちづくりにしても、まちづくりに参加した住民はかなりおりますが、5 年たった今、うまくいったところはそれでいいけれども、うまくいっていないところは対立状態のままで終わっているし、被災地以外ではもう忘れていくということになっています。地価高騰が終わって地価が鎮静化した中で、「土地の流動化」がテーマになってくれば、「よりよいまちづくり」というテーマも国民の関心からはずれていく

ことになります。そういう意味では、わかりやすいシステムを国民に示すことが結局は住民参加への近道なんだということを痛感しているわけです。

最後に新聞記事を出しています。これはつい最近の記事です。きょう、1冊だけ持ってきたんですが、“楽しいまち並みを作る”という、子ども向けの都市計画の本が出されて、日本都市計画学会で表彰を受けました。さっき伺いましたら、小林先生なんか「これはええ本や」ということでやられたらしいんですが、子どもがわかるということは、つまり、国民がわかるということですね。専門家がわかるのはいいんですが、私らも今回のこの改正問題をどれだけ必死で勉強しなきゃわからないかということなんです。サラッと読んでもわかるはずがない。昔の本を引っ張ってきて、こうなった、ああなったと読まなければわからないわけです。それだけの努力は、とてもじゃないけど、なかなかできません。インターネットに出されたとき、私も何か意見を言おうと思ったんです。思ったけれども、特に必要性がなければ勉強できないので言えないということで、言いたいとは思ったけれども、よう言わなかったんです。なぜならば、勉強ができていなかったからということなんです。そういう意味では、550通出たといっているけれども、たぶん、それは市町村あるいはそれを専門にやっている方の意見であって、一般の人の意見はほとんど出ていないんじゃないかと思います。

そういう意味で、まちづくりについての国民の声をどう吸収するのか。そのためにはまちづくりについてのシンプルな法制が必要ではないか。そういう意味で今回の改正がどこまで寄与しているのかなということになると、問題かなと思います。

稲本　　ありがとうございました。私たちの共通の疑問をめぐり出してくださったような感じがします。私自身、都計審の委員ではあるのですが、この議論についていくのに精いっぱい、ちょっと勉強を怠ると、もう小林先生のおっしゃることが何だかわからなくなるくらい、問題点が複雑多岐にわたっているのです。

それでは、次に倉橋さんからコメントをお願いします。