

第2編 近時の坂和論文と近時の批判論文

論文資料①

愛知県弁護士会研修センター運営委員会・実務研修部会 13年8月28日
『都市計画法と建築基準法の読み解き方』（弁護士の立場から）（講演要旨）

第1. 基礎知識—都市計画とは？

日本の都市法体系は、「母なる法」と言われる都市計画法を中心とする200以上の都市法で成立している。都計法の上位計画として、国土形成計画法（旧国土総合開発法）等があり、都計法を実現する様々な「事業法」として、土地収用法、土地区画整理法、都市再開発法等がある。都計法を読み解くには、何よりも「都市計画とは何か」の理解が大切だ。現在11種類の都市計画があるが、基本は昔からある、①市街化区域と市街化調整区域、②地域地区、③都市施設、④市街地開発事業の4つ。つまり、①市街化区域と市街化調整区域の「線引き」をすること、②地域地区を定めることが都市計画。また③道路・橋・空港などの「都市施設」を定めること、④市街地開発事業の一つである市街地再開発事業を決定することが「都市計画」なのだ。③④の事業は、都市計画として実施する場合、「都市計画事業」となる。「公共事業」は、都計法上の概念ではないが、都市計画事業は当然公共事業となる。

第2. 建基法の読み解き方1—単体規定

1. まずは、「道路」からの読み解き方。42条は、「道路の幅員は4m以上でなければならない」、43条は、「建築物の敷地は2m以上の接道義務がある」と定めている。これを知っているだけでも通だが、42条2項道路がわかればもっと通。これは、「幅員4m未満の道でも特定行政庁の指定したものは道路とみなし、その中心線から水平距離2mの線をその道路の境界線とみなす」と定めている。

2. 次に、「建築確認」からの読み解き方。ここでは、なぜ許可ではなく確認なのかという「学術論争」がある。許可には裁量があるが、確認には裁量がない。それは1条で、建基法は、敷地・構造・設備・用途の「最低の基準を定める」ことを建基法の目的としているためだ。建基法の「単体規定」は、建築確認の手續きとその最低基準を定めているが、その基準は、「仕様規定」から「性能規定」に変わった。例えば仕様規定では、柱は直径5cm以上でなければダメと決めるが、性能規定では、10トンの重さを支えられる鉄なら直径1cmの柱でもOKとなる。耐火構造・防火構造等の場合は、更に厳しい最低の基準をクリアする必要がある。

第3. 建基法の読み解き方2—集団規定

1. 第1は、「色塗りと数値による都市計画」という都計法の特徴を具現している用途地域に対応した、建基法による建ぺい率や容積率等の指定。これは、市町村の「都市計画図」を見ればよくわかる。是非それで確認してほしい。用途地域は、住居系・商業系・工業系の3つが基本だが、「メニュー追加方式」という特徴によって、4→8→12と増えた。都計法8条が定める、どの用途地域でどんな用途・形態の建物を建てることのできるかは、建基法48条が定めている。これは同条の別表第2とつき合わせながら読む必要がある。そこでは更に政令130条も大切。このように建基法は、都計法と連動して建築物の用途・形態を規制している。これを集団規定と呼んでいる。

2. 第2は、建基法が具体的に定める①容積率、②建ぺい率、③高さ制限、④斜線制限、⑤日影規制等の読み解き方。ちなみに、敷地には①敷地面積、②建築面積、③床面積、④延べ面積の4つがある（施行令2条1項）。建ぺい率（建築面積の敷地面積に対する割合）（53条）は昔からあるが、容積率（延べ面積の敷地面積に対する割合）は、1970年の全面改正に伴う近代都市法の成立によって創設された。用途地域ごとに定める「指定容積率」（52条1項）は都市計画図に数値で記載されるが、「基準容積率」（2項）がわかればプロ級。これは、指定容積率が200%でも、前面道路の幅員が4mしかない場合、現実にはそれに10分の400を乗じた数字、すなわち160%しか使えないというもの。不動産屋はよく知っているが、弁護士は意外に知らない。また、道路斜線制限（56条1項1号）・隣地斜線制限（2号）・北側斜線制限（3号）は用途地域と容積率に応じて定められるもので、別表第3とつき合わせることが重要。また日影規制（56条の2）は別表第4とのつき合わせが重要だ。

3. 用途地域ごとの建築物の用途・形態規制が総論として理解できれば、各論もすぐ理解できる。つまり、都計法8条が定める地域地区の1つである都市再生特別地区（第4節の2、60条の2）・防火地域（第5節、61条～67条）・特定防災街区整備地区（第5節の2、67条の2）・景観地区（第6節、68条）、さらに「地区計画等の区域（第7節、68条の2～68条の8）」では、それぞれどんな建築物が建てられ、逆に建てられないのかを、各条文が定めている。

4. 興味深いのが少し難しいのは、次の4つ。①公開空地を設けることを特徴とする、総合設計による容積率

のボーナスや高さ制限の緩和の例は多い。これは用語としてはよく知られているが、建基法59条の2は「総合的な配慮がなされている」と書いてあるだけ。この条文は読めば理解できる。②特定街区（60条）は、市町村が地域地区として都市計画決定すれば一般的な容積率、高さ制限等が適用されない制度で、東京23区に実例が多い。次に、「1つの敷地には1つの建築物」が原則だが、③一団地認定制度（86条1項）は、敷地の共同利用によって高度利用をOKとするもの。④連担建築物設計制度（86条2項）は、敷地規模や道路幅員で条件の劣る「裏宅地」でも、表宅地と一体的に利用することで土地を集約的に利用する制度だが、条文を読んでも絶対分からない。火事で焼けた大阪の法善寺横丁の再建の際これを活用した。

第4. トピックス1 全国初の景観地区でマンション不認定（芦屋市、2010年）

景観法は、下（国民）からの盛り上がりではなく、観光立国宣言に基づく上（国）からの政策によって04年に成立した。景観地区と景観計画区域の2種があり、景観地区は都計法8条の地域地区として都市計画決定するもの（景観法61条）。景観のために建築物の形態意匠まで規制する景観地区では、建築確認の他に市町村長の「計画認定」が必要となる（同63条）。このように規制が厳しいため、景観地区の指定は現実には少ない。芦屋市が市全域を景観地区に指定したのは、さすが「全国一住みたい街」と言われる由縁だ。全国ではじめて計画不認定になったのは、5階建て23戸のマンション。一部建築が差し止められた国立マンション事件の建物とは規模が全然違う。建築主はその結論を受忍したが、もし裁判になれば、さまざまな論点が全国版となり広く興味をひいたと思う。

第5. トピックス2 京都市の条例

昔から歴史的街並みや景観保護に有名な京都市が07年に創設した眺望景観創生条例は画期的な内容。まず、眺望景観を「①『特定の視点場』から眺めることができる②『特定の視対象』及び③『眺望空間』から構成される景観で、次のいずれかに該当するもの」と定義し、①②を指定したことに注目。さらに、③を眺望空間保全区域、近景デザイン保全区域、遠景デザイン保全区域の3つに分類した。これは、例えば京都の夏の風物詩・大文字焼きを、中京区の高層ビルに邪魔されずに見えるようにする条例だが、当然賛否両論がある。これも裁判が起きれば多くの論点が浮上するが、幸か不幸か現在は少しずつ定着中。

最後に、都市法の勉強は弁護士の業務拡大にも寄与するので、是非積極的に。

以上

制度疲労を起こしている都市計画法制の再構築と「官 with 民」によるまちづくりのあり方 (日本建築学会ウェブマガジン『建築討論』18年4月)

第1：はじめに

今回の特集は、私以外は主にソフト面からのまちづくりの専門家。彼らに共通するのは、研究者でありながら現場主義に徹した実践家であることだ。今回の企画者である榎原充大氏は1984年生まれだから、1960年代の「日本列島改造(論)」をキーワードとした「官 vs 民」の時代は知らず、中曽根民活・規制緩和時代の申し子。その時代を「官 feat. 民」と名付けたのは遠見だ。

そして、それが小泉改革における「官から民へ」の流れの中で「官 with 民」に変容していったことは重要だ。また、この場合の「民」の内容が、「官 vs 民」時代の市民(住民)から「民=産(企業)」に変わり、さらに小泉改革と共に急発展した「都市再生特別措置法」以降は、「民=大企業」に変容していったことも重要だ。そもそも建築やまちづくりにおける「これまで」と「これから」を論じるについて、「疲労」という比喻を用いたところが、いかにもソフト面からまちづくりに従事してきた人の発想らしい。拙著『まちづくりの法律がわかる本』(17年・学芸出版社)が榎原氏の目に留まったことからこの企画に参加した私はただ一人の法律家(弁護士)だが、法律家には「疲労」という比喻(概念)から物事を論ずる発想はなく、その訓練もしていない。しかし、本企画を契機に、私が研究し実践している「都市法」の視点から考えてみると、たしかに都市計画法制自体が「制度疲労」を起こしているという問題意識がある。後述のとおり、「都市法」は、五十嵐敬喜著『都市法』(87年・ぎょうせい)から始まり、少しずつ体系化していった学問領域だが、私は拙著の中で、1945年の戦後復興以降、今日(2017年)までの歴代内閣を中心とする時代区分とまちづくり法との関係を分析した。

しかし、都市計画の「制度疲労」というテーマから都市法の「これまで」と「今後あるべき方向」を考えるについては、その時代だけでは不十分で、もう少し時代(視野)を広げる必要がある。本稿では、そんな視点から都市計画法制の「制度疲労」を考え、その改善の方向性を示したい。

第2：都市法とは？都市計画法とは？その変化・改革の重要性

1. 都市法とは？都市計画法とは？

1949年生まれの私が「司法試験用」の法律の勉強をして弁護士登録したのは1974年。以降、一般民事・刑事事件の他、公害訴訟に全力を傾けたが、都市問題に関与したのは1984年の大阪駅前第2ビル再開発問題研究会以降だ。そこで、はじめて市街地再開発事業の「権利変換」なるシステムを知り、その縁で大阪の阿倍野再開発訴訟を提起した。市街地再開発事業とは、駅前等の建物が建て込んでいる一定の区域で、駅前広場等の公共施設を整備しつつ新たに高層建物を建築する事業のこと。そこでは、元の土地・建物の所有権を敷地の持分+建物の区分所有権等に強制的に権利変換する。それによって一方では従前の土地・建物の権利者に「権利床」を与え、他方では「保留床」を売却することによって事業費に充てるという、「打ち出の小槌」のようなシステムの事業だ。

また、五十嵐『都市法』を読んでからはじめて「都市法」なる学問を知り、それまでの民法、商法、刑法等の法的紛争処理のための法律ではなく、国土政策、都市住宅政策を担う法律のあり方やその運用に興味を持った。その中核にあるのが「母なる法」としての都市計画法だった。私が勉強したのは1968年法(昭和43年法)だが、時代が変化する中、平成4年改正、平成12年改正、平成14年改正と、「母なる法」が変化、改革していくダイナミズムに驚いた。

土地バブルが始まった1980年代は、「借地借家法」における借地人・借家人保護の視点から、多くの弁護士は市民(弱者)救済の立場でまちづくり=高層ビル化=市民の追い出し=悪のように捉えていたが、私は森ビル(=民の大資本)によるアークヒルズのまちづくりを見学して、これはすばらしいと実感した。アークヒルズは1970年に制定された都市再開発法に基づく民間の市街地再開発事業として当時としては最大級の規模のもの。多数の住民(従前権利者)との折衝と合意形成に約20年を要したが、広い敷地の高低差をうまく活用し、緑をふんだんに取り入れつつ、アーク森ビルやサントリーホール等の巨大建物を出現させた新しいまちに私は驚き感銘を受けた。

そもそも弁護士は法律はどうあるべきかという立法論を担うことはなく、与えられた法律を(ある意味で永久に変わらないものとして)理解、解釈、運用していく仕事であるため、法律の変化に慣れていない人種だ。しかし、私は日本国が所得倍増計画、高度経済成長、日本列島改造と成長・拡大の方向で変化していく中、都市計画法と都市法全体の変化と改革の重要性を学んだ。

2. 人間の寿命は？都市計画法制の寿命は？

日本は世界第2位の長寿国。その平均寿命は男性80.98歳、女性87.14歳だ。織田信長の時代(16世紀)に「人間50年」と言われていたことに比べれば隔世の感がある。しかも、今重視されているのは単なる寿命ではなく健康寿命(健康で生きられる寿命)のこと。ベッドで寝たきり、パイプでつながれての寿命は意味がない。そんな視点で考えれば、都市計画法制の「制度疲労」がよくわかる。

日本は戦後復興から高度経済成長路線をひた走り、オリンピックを成功させ、新幹線を走らせた。その中で、1968年の新都市計画法を軸とした「近代都市法」を完成させたが、その都市計画法制にも寿命があるわけだ。山崎貴監督の『ALWAYS』3部作や山田洋次監督の『男はつらいよ』シリーズに代表される「昭和の良き時代」は永遠に続くものではなく、1989年のバブル崩壊と共にそれは終わった。以降、「失われた10年」「失われた20年」が続き、30年間続いた「平成」も2019年3月に終わる。1968年には若さと活気にあふれ、燦然と輝いていた近代都市法も、50年を経た2018年の今は寿命が迫っているわけだ。

1868年の明治維新から50年後の1919年(大正8年)に旧都市計画法と市街地建築物法が制定され、はじめて日本の都市計画制度が確立された。そして、1968年の都市計画法はその50年後、NHK大河ドラマで『西郷どん』が放映されている明治150年にあたる2018年はさらにその50年後だ。こう考えると、50年毎に大きな区切り(寿命)があることがわかる。

そこで、都市計画法制の疲労を考える本稿では、次の私流の「4つの50年」を提示したい。

- ・1868年(明治維新)から1919年(旧都市計画法)までの50年=富国強兵、近代化、工業化の50年
- ・1919年(旧都市計画法)から1968年(昭和43年法=近代都市法)までの50年=大正・昭和の50年、敗戦と戦後復興から高度経済成長の50年
- ・1968年(昭和43年法)から2018年までの50年=近代都市法による成長からピークへ、そして挫折の50年=人口増の50年=昭和+平成の50年
- ・2018年以降の「??の50年」=少子高齢化による人口減の時代への未知への対応=コンパクトシティ建設、地方都市消滅の50年

ちなみに、中国では、2017年10月に開催された中国共産党第19回大会で習近平国家主席が唱えた中国の「2つの100年」がある。

- ・1922年の中国共産党結党からの100年=2022年。そこでは胡錦濤主席が「小康社会」を達成
- ・1949年の中華人民共和国建国からの100年=2049年。そこでは米国を超えた強国に(その中間目標を2035年に設定)(習近平はそこまでリーダーに)

中国での100年レベルの発想は興味深いが、日本では50年レベルの大きな(長期的)視点で、都市計画法制を考える必要がある。

第3：制度疲労を起こしている都市法の分析とその改正の方向

1. 都市法の疲労(都市計画法制の限界)を指摘した中井論文

都市計画法制の制度疲労を指摘・分析し、改善の方向を示す意欲的な論文として、中井検裕氏の「現行都市計画制度の課題と改正試論」(『新世代法政策研究』第16号・2012年6月)に注目したい。同論文は、「もとより筆者は法律の専門家ではない。したがって本稿の試論も、法律の専門家から見れば慎重な議論を要する点多々あろう。しかし都市計画制度の改正には、筆者のような都市計画技術を専門とする者と、法律を専門とする者の協働作業が不可欠である。」と謙遜しているが、これは逆に法律家に疲労という発想から都市法改善の必要性を指摘する人が少ないことを物語っている。

2. 中井論文が指摘する「2つの50年」

私が中井論文でまず注目したのは、①1919年法から1968年法までの50年、②1968年法から2018年までの50年の2つに分け、「1つの都市計画制度の寿命が約50年」とすると、現行法から新たな制度への改正は2018年が1つの区切りとなる。そこで本稿では、2018年を念頭に置き、必要とされる新たな都市計画制度について試論を展開することとしたい。」としたこと。その前提で、中井論文は現行制度の課題を、「都市計画の範囲」、「分権と広域調整」、「長期未着手施設」、「開発と建築のコントロール」、の4点に整理して論旨を展開する。その要点は次のとおりで、私は全面的に賛成だ。

3. 中井論文にみる「新たな都市計画制度の試論」の要点

中井論文にみる「新たな都市計画制度の試論」の要点は、以下の5点に整理することができる。

- 1) マスタープラン 現行の2段階マスタープランを維持、修正
- 2) 都市施設
 - ① 自律的な計画更新の仕組みとしてのいわゆるPDCAの導入
 - ② 整備済み施設も含めての内容の見直し
 - ③ 既に整備された道路、公園、下水道などの膨大な社会資本ストックの維持管理への対応
- 3) 土地利用規制
 - ① 都市と農村はすでに事実上一体的なので、土地利用も一体的なコントロールが必要であり、対象地域を都市計画区域に限らず、国土全体に拡張すべき
 - ② 将来的には全面的な授權法型への転換をにらみつつ、移行期の制度として、既に市街地として出来上がっている地域(既成市街地)と、森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については現行型の国の仕組みで対応し、残りの中間的な地域は、地域によって相当事情が異なるので基本的には自治体が条例でコントロールする仕組みを導入する

③ 現行土地利用規制は用途地域に代表されるゾーニングが基本となっているが、これに加えて、地区計画、さらには新たなイギリス型の計画許可制度を導入し、ゾーニングを徐々にこれらに置き換えていく

④ 時間軸に沿った土地利用規制としてのマネジメントの導入

4) 事業制度

① いまだに正の開発利益があがる開発から、そうでない事業に利益を移転させるという考え方

② 緑地や農地の外部経済を取り込む考え方

③ 市民が総体として、負の開発利益を広く薄く平等に負担するという考え方

5) 都市計画契約

イギリスの都市計画制度に規定されている 106 条計画義務を参考に構築。すなわち、建築協定や緑化協定のような法律に基づく協定を、自治体も含めて締結者になることができるイギリスのような形式に拡張する。

4. 中井論文の評価と坂和流コメント

本稿では中井論文の検討はしないが、改正の方向性はこれで十分だ。ただ、私のこれまでの実践（実戦？）から学んだ感覚として、次の 3 点をコメントしたい。

1) 第 1 は、従来からお題目のように唱えられながらその実質・実態が不明瞭だった「住民参加」の実態分析の必要性和ホンモノの地区計画の活用だ。大きくは、①大阪市における大阪都構想の住民投票の否決（2015 年 5 月）、②イギリスの国民投票による EU 離脱の可決（2016 年 6 月）、③スペインのカタルーニャ自治州の独立をめぐる住民投票の可決（2017 年 10 月）とその後の混乱、等をもても、間接民主主義（代議制）を補完する有力な手法としての直接民主主義が容易に機能しないことが鮮明にされた。小さくは、①平成 12 年に都市計画法 16 条 3 項で地区計画等の申し出制度が創設されても、その活用例は少なかったうえ、②平成 14 年に 21 条の 2 で都市計画の提案制度が創設されても住民はそれを十分使いこなせず、一部企業が活用しているだけ、という情けない実態がある。

さらに 1995 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災を契機として、それまで 10 数件しかなかったまちづくり協議会が雨後の筍のように急速に 100 件以上に増え、かつ法定化・条例化され、それぞれ一定の役割を果たした。しかし、住民の結束状況や専門家の応援の程度等によってそのレベル差は顕著で、一部地域ではしっかりした提案や対案を示したが、一部では行政の言いなりになるだけの「御用まち協」も出現した。そもそも、まちづくりを日常的なテーマとした学習を経ていなければ、いきなり震災復興まちづくりを目指す提案をすることなど不可能なことは明白だ。また、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災に伴う復興まちづくりはヒト・モノ・カネを総動員した高台移転と防潮堤建設がメインで、住民参加による「人が住み生活するためのあるべき復興まちづくり」とはほど遠い。これらは、18 歳以上の若者に選挙権を与える等の「民主主義の拡大」にもかかわらず、投票率は概ね 30%代という地方自治（の民主主義）の危機的状況と共通するものだ。

2) 第 2 は、都市再生特別措置法を活用した東京都心部のまちづくりは大資本本位の超高層・大規模開発で OK だと容認したうえ、他方で、地方都市のコンパクトシティのあり方は江戸時代の藩のようなイメージが必要だし、そこではホンモノの「官 with 民」のまちづくりが必要だということだ。この前者には「大規模開発反対！」という「平和憲法を守れ！」と同じ種の「スローガンの民主主義」からの反論が予想されるが、後述する時代状況の中、あえて指摘しておきたい。

逆に後者は大多数が一致する方向性だが、問題はその仕掛け方だ。賃上げを核としたかつての労働運動も今や「労資対決」は消滅し、政府から資本への「3%の賃上げ要請」がなされ、経団連がそれを容認しようという時代状況の中、後述するコンパクトシティ建設をめぐる住民と資本そして官の調整に「対立」は不要だ。各種コンサルやコーディネーター、さらに私のようなまちづくり弁護士の活用も含めて、それぞれの立場からの本音をぶつけ合って調整し、あるべき「官 with 民」のまちづくりを目指したい。

3) ちなみに、去る 1 月 21 日に「自裁死」した西部邁氏は、自らの死を通して戦後の平和で安全そして豊かな日本国における「我々の生き方」を問う保守思想家だった。彼の大衆社会批判と（インチキ）知識人批判は現在の（かなり腐った）平和や民主主義に向けられていた。2 月 4 日に投開票された沖縄県名護市長選挙での約 2 万票 VS 約 1.6 万票による新市長の誕生をみても、米国普天間飛行場の辺野古移転の賛否をはじめ、何が民意なのかの判断は難しい。「民意」は大切だが、「真の民意」を見定めるための知識とまっとうな議論を深めるテクニックを磨く必要がある。

第 4：「人口減社会」に対応する新たな都市計画制度の構築

1. 人口増から人口減へ大転換

こうした制度疲労を起こした都市法改正の方向性は、今後、「立地適正化計画の充実」と「都市のスポンジ化対策」の 2 本柱に集約されるだろう。それはつまり、人口増から人口減の転換時代にどのように対応するのか、という問題でもある。

1919 年法制定時の日本の総人口は約 5,500 万人（65 歳以上の人口は 5%強）だったが、1968 年法制定時は 1 億人を突破した（前同 7%弱）。そして、2016 年は約 1 億 2,600 万人（前同 27.3%）だが、2020 年に 1 億 2,400 万人、2030 年に 1 億 1,600 万人、2045 年に 1 億 200 万人、2055 年に 9,100 万人、2065 年に 8,100 万人、2075 年に 7,000 万人、2085 年に 6,100 万人、2095 年に 5,300 万人に減少していく。そんな人口増から人口減への時代の変化に対応した新

たな都市計画制度の構築が今求められている。その最大のポイントは、現在進められているコンパクトシティ（都市再生特別措置法の立地適正化計画）だ。その方向は今後更に加速していくだろう。

2. 都市再生特別措置法の制定と改正

都市再生特別措置法の平成 14 年制定とその後の平成 16 年改正、平成 17 年改正、平成 19 年改正、平成 21 年改正、平成 23 年改正、平成 24 年改正の概要は表 1 のとおりだ。

表 1	改正の概要
H16年改正	市町村が作成する都市再生整備計画に基づき実施される事業等の費用に充当するまちづくり交付金制度の創設
H17年改正	①都市再生整備計画の区域内において都市再生整備計画に記載された事業と一体的に一定の都市開発事業を施行しようとする民間事業者は、民間都市再生整備事業計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができる。 ②民間都市開発推進機構は、国土交通大臣の認定を受けた民間都市再生整備事業計画に係る都市開発事業の施行に要する費用の一部に対して出資等を行うことができる。
H19年改正	①民間都市再生事業計画の認定の申請期限をH24.3.31まで延長 ②独立行政法人都市再生機構が行う都市再生整備計画の作成等に関する業務に係る委託契約を締結する期限をH22.3.31まで延長 ③市町村、都市再生整備推進法人、防災街区整備推進機構等は、市町村都市再生整備協議会を組織することができ、市町村が都市再生整備計画を作成しようとするときは、市町村都市再生整備協議会の意見を聴くもの等とする。 ④市町村長は、都市開発事業を施行する特定非営利活動法人等に対して助成等を行う特定非営利活動法人又は公益法人を都市再生整備推進法人として指定することができ、民間都市開発推進機構は、都市再生整備推進法人に対する助成等を行うことができる。
H21年改正	①まちづくり会社等が施行する都市開発事業や公共施設等の整備に係る都市開発資金の無利子貸付制度の創設 ②歩行者ネットワーク協定制度の創設 ③中心市街地活性化や歴史まちづくりなど、国として特に推進すべき施策に関して、まちづくり交付金の交付率を40%から45%に引き上げ
H23年改正	①特定都市再生緊急整備地域制度の創設 ②国土交通大臣の認定に係る都市再生事業及び都市再生整備事業の施行に要する費用の一部について、資金の貸付けによる支援を行う。 ③都市再生整備推進法人による都市再生整備計画の作成等の提案制度の創設 ④道路占用許可基準の特例 道路法の特例として、都市再生整備計画区域内において、都市の再生に貢献する一定の工物に係る道路占用許可について、無余地性の基準の適用を除外 ⑤都市利便増進協定制度の創設 ⑥まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする会社であって一定の条件に該当するものを、都市再生整備推進法人の対象として追加 ⑦民間都市再生事業計画の認定の申請期限をH29.3.31まで延長
H24年改正	①都市再生特別措置法の目的において、都市の再生を図り、併せて都市の防災に関する機能を確保することを明示 ②都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成 ③都市再生安全確保計画に係る特例 <ul style="list-style-type: none">㉑認定等に係る手続の特例 ㉒容積率の特例 ㉓都市公園の占用の許可の特例 ㉔都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設

3. コンパクトシティ＝立地適正化計画

更に同法の平成 26 年改正により、コンパクトシティの実現を目指す立地適正化計画制度が導入された（表 2）。2018 年 3 月 9 日現在、118 市町が立地適正化計画を作成して公表している。

表 2	<p>【立地適正化計画】(都市再生特別措置法81条)</p> <ul style="list-style-type: none">●市町村は、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設(医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の協働の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に着しく寄与するもの)の立地の適正化を図るため、立地適正化計画を作成することができる。 ●立地適正化計画は、一部の機能だけでなく、居住や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能と、都市全域を見渡したマスタープランとして機能する市町村マスタープランの高度化版である。 ●立地適正化計画には、区域を記載する他、基本的な方針、その他必要な事項を記載する。 <p>【区域】(必須事項)</p> <ul style="list-style-type: none">・立地適正化計画の区域は、都市計画区域内でなければならないが、都市計画区域全体とすることが基本となる。 ・また、立地適正化計画区域内に、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めると共に、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要。 <p>【基本的な方針】(必須事項)</p> <ul style="list-style-type: none">・計画により実現を目指すべき将来の都市像を示すとともに、計画の総合的な達成状況を的確に把握できるよう、定量的な目標を設定することが望ましい。 <p>【立地適正化計画に設定する区域】</p> <p>都市機能誘導区域(都市再生特別措置法81条2項3号)</p> <ul style="list-style-type: none">○区域の設定(必須事項) ・都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域 ○誘導施設(必須事項) ・誘導施設とは、都市機能誘導区域ごとに、立地を誘導すべき都市機能増進施設(居住者の共同の福祉や利便性の向上を図るために必要な施設であって、都市機能の増進に着しく寄与するもの) <p>居住誘導区域(都市再生特別措置法81条2項2号)</p> <ul style="list-style-type: none">○区域設定(必須事項) ・居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域 <p>跡地等管理区域(都市再生特別措置法81条8項)</p> <ul style="list-style-type: none">○区域の設定(任意事項) ・空き地が増加しつつあるが、相当数の住宅が存在する既存集落や住宅団地等において、跡地等の適正な管理を必要とする区域 <p>駐車場配置適正化区域(都市再生特別措置法81条5項1号)</p> <ul style="list-style-type: none">○区域の設定(任意事項) ・歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のための駐車場の配置の適正化を図るべき区域
------------	---

4. 「都市のスポンジ化」を踏まえた都市法改正の方向

国土交通省・都市計画基本問題小委員会は、平成 29 年 8 月に中間とりまとめとして『『都市のスポンジ化』への対応』を公表した。「都市のスポンジ化」とは、「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象」だが、小委員会は、「コンパクトシティ政策をより一層強力に推進していく上で、都市のスポンジ化の現象の傾向や原因を分析し、正確に掴むことによって、有効な対処方を精査することが可能となる」と認識し、その検討を最優先で進めた。本稿ではその内容に立ち入らないが、これは前記中井論文と一体のものとして把握できる。

平成30年2月9日、政府は都市再生特別措置法等の更なる改正案を閣議決定した。これは、上記「中間とりまとめ」を集約したもので、ここでは、人口減少社会を迎えた我が国では、地方都市をはじめとした多くの都市において、空き地・空き家等の低未利用地が時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が進行し、生活利便性の低下、治安・景観の悪化、地域の魅力が失われる等の支障が生じているとの認識の上に、①低未利用地の集約等による利用の促進、②地域コミュニティによる身の回りの公共空間の創出、③都市機能のマネジメント等の施策を総合的に講じるものとしている（表3）。

表3：（平成30年2月9日閣議決定）



第5：拙著の特徴（成果）とその限界

1. 拙著の特徴とその目指したもの その1

最後に、参考文献として拙著の紹介をして終わりたい。拙著の第1の特徴は、戦後の歴代内閣を中心とした時代区分の中で都市法（の変遷）を分析したこと。「第5章 成立した時代でわかる！まちづくり法のポイント」は、①1期 戦災復興と国土づくりの時代（1945～61年）、②第2期 池田内閣と高度経済成長の時代（1962～69年）、③第3期 田中角栄と日本列島改造の時代（1969～77年）、④第4期 三全総と低成長の時代（1977～83年）、⑤第5期 中曽根アーバン・ルネッサンスの時代（1984～93年）、⑥第

表4：戦後の都市政策から見た3つの時代区分

3つの時代区分	1960(S35)年～1982(S57)年	1983(S58)年～2000(H12)年	2001(H13)年～2016(H28)年
キーワード	高度経済成長(池田内閣) 日本列島改造の時代(田中角栄) ～三全総の時代 低成長の時代(大平正芳)	中曽根アーバン・ルネッサンスの時代 田中角栄の時代 細川護国非自民連立内閣の時代 橋本五大改革の時代	小泉都市再生の時代 政権交代の時代 再度の政権交代後は安倍一強多弱の時代
法律	近代都市三法の制定 S43年 都市計画法全面改正 S45年 建築基準法大改正 S44年 都市再開発法制定	S63年 総合土地対策要綱閣議決定 H1年 土地基本法制定 H4年 都市計画法大改正 H12年 都市計画法大改正	H14年 都市再生特別措置法制定(その後再三改正) 次々と都市再生緊急整備地域を指定。 民間都市再生事業計画を次々と認定。 H14年 構造改革特区法制定 H17年 国土形成計画法制定(国土総合開発法からの大転換) H23年 総合特区法制定 H25年 復興法体系の成立と国土強靱化関連三法制定、国家戦略特区法制定
トピックス	1973(S48)年 第1次石油ショック 1979(S54)年 第2次石油ショック	1985(S60)年 プラザ合意(円高ドル安を誘導、円高不況) 1989(H1)年 東西冷戦の終結(ベルリンの壁崩壊) 1989(H1)年 天安門事件 1995(H7)年1月17日 阪神・淡路大震災	2001(H13)年9月11日 世界同時多発テロ 2011(H23)年3月11日 東日本大震災 2014(H26)年～2016(H28)年 広島市土砂災害、御嶽山噴火、熊本地震、鳥取県中部地震
光と影	～三全総による国土の開発 新幹線、道路、空港の整備 1964(S39)年 東京オリンピック 1970(S45)年 大阪万博	駅前再開発の爆発的広がり 土地、株、ゴルフ会員権の高騰、バブル景気	小泉構造改革の進展 ミニバブルの発生 アベノミクスの光の部分
	都市問題の噴出、二度の地価高騰 S49年 国土利用計画法の制定 公害問題の噴出 →S45年 公害国会	土地バブルに伴う戦後最大の地価高騰(1989(H1)年) バブル崩壊(1989(H1)年末) →不良債権問題の発生	不良債権問題の深刻化 アベノミクスの影の部分

6期 細川連立政権と復興まちづくりの時代（1993～96年）、⑦第7期 橋本五大改革と土地政策大転換の時代（1996～01年）、⑧第8期 小泉改革と都市再生の始まりの時代（2001～06年）、⑨第9期 混迷政治と政権交代の時代（2006～12年）、⑩第10期 安倍長期政権と新たな都市再生の時代（2012年～）、の10期に分類した。それをさらに大分類すると、表4のとおり3つの時代区分になる。

「天皇陛下の生前退位」という一大イベントの中で、平成の時代が終わろうとしている今、1960年代の田中角栄総理のあり方、日本列島改造論の時代が懐かしく報道されているのが興味深い。また、6月に天安門事件、11月にベルリンの壁が崩壊した1989年の1月7日に昭和天皇が崩御したため、昭和64年（＝1989年）はわずか7日間で終わった。これは、横山秀夫の原作を映画化して大ヒットした『64ーロクヨン』（16年）で象徴的に描かれているが、日本も1989年は「バブル崩壊」の年＝大きな転換、変革の年になった。拙著でのこのような時代区分は、五十嵐『都市法』を真似ただけだが、同書の出版は87年であるため、中曽根民活以降の時代区分は私のオリジナルになっている。平成から次の元号に移行しようとしている今は安倍一強与党、野党多弱体制で安定しているかにみえるが、その未来はわからない。今後は、1993年の細川護国八頭立ての馬車連立内閣、2009年8月30日の民主党への政権交代のような事態は起きにくいだろうが、それもわからない。時の政権を握る内閣が代われば都市法も変わる。民主党への政権交代の中で日本は苦い経験をしたが、今後も歴代内閣と都市法との分析は続けなければならない。

2. 拙著の特徴とその目指したもの その2

拙著の第2の特徴は、第6章で、「人口減少・巨大災害時代のまちづくり法の展開」を分析したこと。本稿では「巨大災害時代のまちづくり法」に触れないが、第6章の①国土総合開発法から国土形成計画法への大転換、②人口減少と巨大災害を見据えた国土のランドデザイン2050、③大都市のリノベーションを目指す大都市戦略、④「コンパクト＋ネットワーク」型の国土形成計画、⑤都市再生特別措置法の制定、⑥都市再生特別措置法の再三の改正による新たな都市再生の展開、⑦立地適正化計画と特定用途誘導地区（都市再生特別措置法H26年改正）、⑧国際競争力・防災機能強化とコンパクトなまちづくり（都市再生特別措置法H28年改正）、⑨都市再生特別措置法の最新の全体像と各制度の進捗状況は、今やまちづくりのメインになっている。2022年の生産緑地制度の改正も含めて、今や都市法は大きく変容していることがわかるし、その実態分析が不可欠だ。

3. 拙著の限界

法律家とりわけ弁護士の仕事は後追いが多い。つまり、時代の変化を先取りし、それに先駆ける的に対応していくのは不得手だ。そのため、拙著も第6章でその分析までではできなかったが、その限界（つまり制度疲労）は分析できていない。その意味で、本稿は拙著の補完としたい。

第6：まとめ

制度の疲労自体は仕方がないから、それを前提として改正（健康化）の方向を模索しなければならない。また、人口減は必ずしも悪いことではない。それにマッチした都市計画制度をつくれればいいだけだ。都市計画法制が疲労し、50年単位でその再構築が求められる中、前述した住民参加の中身の充実と自律した住民（市民、国民）の確立が不可欠だが、民主主義の形骸化、教育レベルの低下が深刻化している今、それは難問だ。若い世代の積極的で前向き、かつ内容の充実した議論が求められる。

坂和章平

さかわ・しょうへい／1949年生まれ。1971年大阪大学法学部卒業。1974年弁護士登録。1980年代から大阪モノレール訴訟、安倍野再開発訴訟など、全国の都市開発に関わる訴訟を多数手がける。阪神・淡路大震災に際しては、芦屋中央地区まちづくり協議会顧問として復興に携わる。都市計画法など著書多数。

(注1) 1789年フランス人権宣言は、「財産は、不可侵で神聖な権利である」(第17条)と明記した。(杉原泰雄『憲法と資本主義の現在』勁草書房、2010.P.16)

(注2) 憲法第22条「居住、移動、職業選択の自由」は、「公共の福祉に反しない限り」、憲法第29条「財産権の保障」には「公共の福祉に適合」という制約が課されている。

(注3) 2000年に施行された「地方分権一括法」によって都市計画は地方自治体の「自治事務」となった。

●一九六八年法によって都市計画の目的は大きく変わった

「都市の健全な発展と整備を図り、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを都市計画の目的と定め(第一一条)、農林漁業との健全な調和、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動の確保」を掲げ、「適正な制限のもと」に「土地の合理的な利用」を図ることが都市計画の基本理念とされた(第二一条)。

「公共の福祉」を掲げたのは旧法からの根本的変化である。憲法第二二条「生存権」を基本とする「福祉国家」を目標とする日本国憲法に則した都市計画法の成立である。

る国民に「勧告」をもつて「知らせ」め「依らしめる」ものだった。

戦後の日本国憲法下でも一九六八年法に替わるまで、このカタカナ文字の旧法が用いられていたのである。

●人びとの権利としての「土地利用の自由」と「公共の福祉」

日本国憲法は、人びとの「住民として人間らしい生活」のための「土地利用の自由」を個人の権利(注1)として保障している。ただし「土地利用の自由」には、「公共に福祉」として保障されている(注2)。

憲法第二九条は、「一項で、財産権は、これを侵してはならない」として土地を所有し利用する権利(土地利用の自由)を全ての人がと保障している。二項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律でこれを定める」としている。

都市計画法はこの「法」に当たる。都市計画の「計画」による土地所有権・土地利用権への「公共介入」は「公共の福祉に適合する」ことが求められるのである。「公共の福祉」による権利の制約は、自己の権利が他者の権利を侵害しない、また他者の権利の享有を認めるという「必要最小限」の制約でなければならない。人びとの「住民として人間らしい

生活を享有する権利を保障する「計画」による制約である。

●「公共の福祉」に適合する計画は「住民の合意形成による計画」

一九六八年法(二〇〇〇年改正)は、福祉国家的都市計画を実現するために、都市計画の決定の権限を都府県市町村に付与し(第二二条)、加えて、都市計画を決定する手続きとして「公聴会の開催」(第二六条)、都市計画の案の縦覧、「意見書の提出」(第二七条)と都市計画審議会との議を経て計画決定することなどの規定をおいた(第二九条)。

旧法からの転換である。

しかし、住民は、都市計画が「公共事業」として「公共の福祉」と「公益」「利益」とが根回される実際に臨む。地方自治体求められるのは「住民の合意形成による計画」を基にした「自治事務」(注3)として都市計画の執行である。それを「法」が求める「公共の福祉」に適合する都市計画である。

な「計画」による「土地所有権・土地利用権」への「公共介入」を本質とする法制度である。

都市計画法の下での「計画」の策定と都市計画決定、その「計画」による土地所有権・土地利用権への「公共介入」は、すべての人がと統治的行為に参与すべきであるという民主主義にかかわる問題である。住民運動が問い続けてきた問題である。

基本的な理念とする日本国憲法を基に制定された一九六八年都市計画法の都市計画の民主主義を考えしてみる。

●日本最初の都市計画法(以下、旧法)が一九一九年に制定された「都市」と「計画」を結び付けた

都市計画という用語が一般的に用いられるようになるのは旧法からである。日本の都市計画法制度の枠組みは旧法によって作られ、今日にも引き継がれている。

「都市計画区域」を定めて「計画」が実施されることとなった。一つは「用途地域」による土地利用規制計画の導入(一つには「土地地区画整理事業制度」の創設)一つは、都市施設を整頓するための「都市計画事業制度」(「土地取得」)受託責任制度)の導入である。

この「日本国憲法」の下に制定された都市計画法は、国家(中央政府)が所掌する国家・公益のためのものであった。都市計画は「官」の「計画・事業」として「住民」を

区画再開発通信

ぜひ！住民主権のまちづくり

都市計画は、人びとが「居住する都市」を構成する土地と施設の「計画」に関わる計画・政策・制度である。

都市計画は、「都市」を人びとが「居住する都市」として、生活共同圏、土地利用及び施設の機能と存在する問題を解消する「計画」のための計画技術であり、「法」によって定め



波多野 憲男 (四日市大学環境情報学専攻教授、NPO法人区画整理・再開発推進協議会(区画)専門委員)

「公共の福祉」から読み解く都市計画

波多野 憲男

Vol.598 '19.10

区画・再開発通信 毎月1回15日発行 通巻598号 2019年10月15日発行 1991年2月15日 第三編(郵務局認可)

論文資料④

『19年まちづくりをめぐって』の回顧と展望



森ビル社によるYouTube「虎ノ門・麻布台プロジェクト」の再開発は「ポエム」か…

編集部

▼ますます「ポエム」化する政府の都市政策(総論)

このところ、小泉環環境大臣の発言をめぐって、詩的、すぎるという罵詈がネットにあふれている。詩的というのは、美しいことばで飾るだけで、具体的中身のなさを批判する言い回しだ。開発行政の分野でもおなじみの手法であるが、とりわけ、都市再生以降、際だつている。

●予定調和なき対流

「夢なき者に理想なし、理想なき者に計画なし、計画なき者に実行なし、実行なき者に成功なし」。これは、現在の国土形成計画のベースとなつた「国土のランドデザイン2050」で引用された、吉田松陰のことばである。同文書では「コンパクトネットワーク」というデザイン・コンセプトが示され、山間部から国土にいたる、将来像が描かれているが、その目標の一つとして掲げられているのがインベーションの促進だ。ス

ペースメタリオン等をつくり出し、ヒト・モノ・組織を高密度に集め、それらの相互作用(対流)によってイノベーションを強力に引き起こそうという戦略である。しかし、実現は、たが、新たな時代における「予定調和なき対流」によるイノベーション創出(二〇一九)だ。みるように、結局、「予定調和なき対流」といわざるを得ないところに、イノベーションの難しさがある。実現を促進しようとする「計画」はどこにもない。「国土のランドデザイン2050」で引用された、吉田松陰のことばである。同文書では「コンパクトネットワーク」というデザイン・コンセプトが示され、山間部から国土にいたる、将来像が描かれているが、その目標の一つとして掲げられているのがインベーションの促進だ。ス

●運命の10年

「運命の10年」という呪術めいた

表現は、「首都圏広域地方計画」(二〇一六年)に出てくる「人口減少、高齢化等の潮流を踏まえつつ、首都圏の将来を決する『運命の10年』と、一刻も無駄にすることなく」とある。計画の成功に自信を持って、政府が、自らを鼓舞するために使ったことばとしか思えない。実際、「運命の10年」の目玉である、スーパーメタリオン(原台骨をかたちづくるリニア中央新幹線が実際に実現できるかきまらぬ状況)も生まれていない。こんなことばで、住民にまでハッパをかけられてはたまらない。ちなみに、さいたま市は、昨年大宮駅ランドセントラルステーション構想、本宮駅前再開発事業費等、対流拠点づくりを進めるため、「運命の10年」を「新打ち、過去最大規模の予算案を組んでいる」。

●あふれる横文字

行政文書に出てくるあまりに多用される横文字に多くの方が、へきえ

きしているに違いない。これも詩的「言葉の一種」といつていいが、辞書を片手にしないと、まったく理解できないことはなだ。たとえば、次の文書は、どうだろうか。

「AIシンタ(現実)空間からセンサーとIoTを通じてあらゆる情報(ビッグデータ)、人工知能(AI)がビッグデータを解析し、高付加価値を現実空間にフィードバック」

これは、Society 5.0という、新たな政策ビジョンを、「わかりやすく」解説したという、内閣府資料からとつたものだ。Society 5.0というのは最近の「科学技術基本計画」によって打ち出されたもので、人工知能等によって切り開かれる、人類史上五番目の新しい社会という意味だ。インベーションによる経済発展と社会的課題を同時に解決する、バリエーションの「超スマート社会」とされている。政府は、まさに万端の力を持つ「Society 5.0」を手に入れたことで、にわかにも勢いづいてきたよ

うにみえる。このところ政策各分野で次々と新たな「斬新な」なビジョンが打ち出されているのだ。

都市開発政策においても、この政策コンセプトをベースに、ここ数年、スマートシティ、スマートコミュニティ、スーパーシティ等、新たな開発ビジョンが次々打ち出されている。

たとえば、スマートシティづくりに取り組む広島県福山市は、「AI/IoT技術の活用により、公共交通の全体最適化を行い、コンパクト・プラス・ネットワークなまちづくりを支える『地方版Society 5.0』の実現を目指す」(国交省文書より)している。

「一体、どれだけの人が、読んでいるのだろうか。このむかひにくさりの魔法の言葉で、夢をふりまき、他方で、住民や議員までもを権に巻くかだ。

●「全体最適化」にご用心

先ほどの、福山市のスマートシティ紹介文にも顔を出している「全体最適化」ということばに注意していただきたい。これは、レッキとした日本語だが、その破壊力はきわめて大きい。

Society 5.0以降、政府や自治体の政策文書で、頻りに使われる言葉だ。「個別最適化から全体最適化」というのが、これからの行政のありかたとされる。個々人、地域の最適化をはかり、その積み上げとして全体最適化をめざすのではなく、その逆をいくのである。そんなことをすれば、個人や地域が犠牲になるのでは、と心配するが、Society 5.0では、人工知能やコミュニケーションや情報技術によって、全体最適化がそのまま個別最適化になるという。

しかし、そんなうまい話はない。そんな先端技術の恩恵をさけることができるのは一部の人、地域だ。「選別と集中」の切り捨て政策の犠牲にほかならない。(君島貞太郎)

