

街なかの都市計画

(全体概要)

社会経済状況の変化が進み、都市の成長をコントロールする一律規制から、都市の空間価値を維持向上させるための都市計画のあり方について議論が行われた。

論点としては、①「ゾーニング+地域特性を生かす都市計画」へ、②「敷地主義」から「街並み主義」への移行、③「事前確定+計画協議型」の土地利用システムへ、④「都市+建築法制」の一元化による市街地環境制御、⑤「エコ・コンパクトシティ」をめざす都市計画へ、⑥「まちづくり」から「まち育て」の都市計画への6つを軸にして、フロアからの活発な発言もいただきながら議論が展開された。

第1 基調講話

まちが蘇る！市街地環境制御の新しい発想

東京大学教授 大方潤一郎氏

まちの空間をつくるプランニングは次の3つの要素で構成される。

- 1 街割り（まちわり）
- 2 都市基幹施設
- 3 建築規制



大方

大方潤一郎氏

一つ目の「街割り」は、街区を都市的な用に足るように割り、さらに敷地をふさわしい建築の用に合うように割る。こうして、市街地を形成する基盤が整い、そうでない場所は市街化させないのが基本である。この街割りの仕組みは、都市づくりの基本である。しかし日本では、土地区画整理事業、開発許可制度、道路位置指定という弱い水準の仕組みであり、この基本が守れない仕組みになっていて、街割りがなくても市街化を進めることのできる構造になっている。これは大きな弱点である。

二つ目の「都市施設」は、幹線道路などの都市施設を予定し整備する、都市計画制度の根幹をなす仕組み。しかし、いつ、誰が、どのように整備するかは必ずしも明確ではない。いつできるか判らない都市施設の場所だけを決めてお

く仕組みは、今日的に様々な問題を起こしている。これについては、別に委ねて、今回は触れない。

3つ目の建築規制は、街割りされた都市的な敷地における建築物のルール。元々は都市の防火条例から始まり、衛生的観点、相隣関係の調整、ゾーニングとして発展してきた。現在は、積極的に魅力ある街並みを創り、あるいは保全する道具として建築規制を活用する世界的な流れに大きく遅れている。

今日的な都市づくり（持続可能な都市づくり）

今日的な都市づくりでは、何といたっても持続可能な都市を今後どうつくるか、あるいはどう再編成するかが挙げられる。

日本では、エコロジカルや低炭素という課題だけではなく、2050年あたりを見据えると高齢化・少子化の状況が深刻である。65歳以上の人口が50%近くになることが予測され、その内の過半数は一人暮らし。そういう人たちが主役となる時代の「まち」のあり方を、これから40年でどう整えていくのか。シングルマザー、あるいは結婚しない中年男性も増えるだろう。そういう人たちが、生き生き暮らすまちをどうつくるか。これが待ったなしの課題である。こうした中、機能不全を起こしている我が国の都市計画、建築規制の仕組みについてお話しする。

日本の都市計画・建築規制制度の

構造的欠陥・街並み形成の困難

日本の都市計画は、街割りの仕組みが未確立ということが残念。都市的な街区割り、敷地割りが行われていないところでもバラ建ちが容認され、しかも、敷地の分割、合併が自由である。これ(スライド図示)は世田谷区の経堂、ちょうど都市計画法ができるかできないかという1917年頃だが、全く農村的というか、典型的な新田開発の状況。その後、都市計画の制度ができたが、2.7m幅員の道路的空間があれば、建築線としてみなされた。その結果、あぜ道であっても、バラ建ちで建物が建っていくわけです。街割りは全くなくても、市街地が形成され、この成れの果ては密集市街地ということになる。しかも、街区の形、敷地の形が非常に多種多様である。そして、それが変化する。敷地とともに建物の形も多様である。街並みの揃ったまちをあらかじめ想定して、誘導することは基本的に難しい。

日本の都市計画・建築規制制度の構造的欠陥

—スプロールと密集市街地—

このような市街化を容認し、これを市街化区域として指定すると、建前上は10年以内に優先的な基盤整備を行うことになるが、これは絵に描いた餅。一部は基盤整備が進むかもしれないが、多くはスプロール型の市街化を促進する区域と化してしまうのです。

一方、市街化調整区域は建前上、市街化を進めない場所です。しかし、開発許可不要で建つもの、あるいは必ず許可されてしまうものなど、様々な建築が行われ、市街化区域と同じようにスプロール市街地が広がる。成れの果ては、市街化区域同様に密集市街地が形成される。

都市計画という制度がある国において、街割りができないまま、農地等が混ざったままに、建て詰まっていくことはあり得ない。ところが日本では一応近代的な都市計画制度、建築基準法があるにもかかわらず、こうしたものを合法

だと容認し、むしろ積極的に育てているといってもいいような仕組みになっている。

機能不全をおこしている日本の制度

前提となる多種多様な敷地・建築の混在

今日、魅力ある街並みや歩いて暮らせるまちをつくらうとした時に、日本の都市計画と建築基準法の仕組みは非常に使いにくい構造を持っている。なぜなら、多種多様な敷地や建築が混在することを前提にしなければならないから。

当初は整然とつくられた田園調布のような郊外住宅でさえも、経年変化により土地の細分化や併合を許し、敷地と建築物の混在化が進む。

このような状況下、最低限の相隣関係だけは何とか調整しようというのが日本のゾーニング、特に建築形態規制の趣旨であり、建築物相互の関係を繋いで街をつくらうという構造にはなっていない。むしろ相互の関係を断ち切り、お互いに背中合わせでよそ見をしあう、そういうためのゾーニングになっている。

敷地単位の建築形態規制

日本の建築形態規制は、敷地単位である。道路斜線、隣地斜線、北側斜線により鳥かごが形成され、その中に使える容積を流し込んでいくと半ば自動的に建物の形が決まってくる。新法により絶対高さ制限が撤廃され、それに代わり容積率制限が導入された。

前面道路が狭い場合、旧法では軒高の高さ制限、新法では前面道路幅員による容積率制限によって、狭い道路沿いにはあまり背の高い建物、密度のある建物は許さないということが共通の考え方である。しかし、敷地が自由自在に変化する日本の場合、よくある東京の震災復興で区画整理された下町の市街地を例とすると、表通りは幅員12m以上の道路があり、指定容積700%により、14階建の街並みが形成される。その裏側の敷地は、道路幅員4mの敷地。容積率の制限によって240%までしか建たない。これにより4階建程度の街並みが形成されるが、この一面を表通りに面するよう地上げして土地

の一体化を進めると、容積率が700%と約3倍になってしまう。相当の高値で土地を買い上げても、敷地を統合することで利益が出る。こういうことが、ビルトインされている仕組みである。つまり街並みが維持されない、積極的につぐれない、どうしても異物が入ってこざるを得ない仕組み。日本における建築形態規制と敷地が可変であることの関係の帰結がここにある。

予想できない街並みの姿

東京都建築安全条例により、大きな集合住宅は幅員6m以上の道路に接しなくてはならないが、計画敷地の前だけ6mに拡幅することによって建築される例がある。本来は許されない考え方だが、やむを得ないということで許されている。その結果、自分のまち、あるいは自分の家の隣りや前に、どういう形、どういう用途の建物ができるのか、誰にも予想できない状況にある。新法にて絶対高さ制限が撤廃されたものの、各斜線制限により、実質的には超高層の実現ができない構造であった。同じ頃、ニューヨークでは超高層がたくさん建っていた。なぜ可能なのか。1916年には空地地区、高度地区、用途地域と三種類のゾーニングをかけている。高度地区は基本的に斜線制限によるもの。基本的にはこれにより高さが制限が行われているが、敷地面積の25%は斜線を突き抜けてよい特例があり、超高層が実現している。当初は密度制限がないことで問題が発生し、その対策として後に容積率規制が導入された。この時、これからの時代のタワーというものがどういう形であるべきか。公開空地を持つタワーという鮮明なイメージを持って形態規制のゾーニングが決められた。

再び、日本の場合はどうだろうか。斜線制限は迷惑防止のためだからこのまま、絶対高さだけは撤廃しましょうという具合である。これではどういう街にしたいのか、実は誰にも判らない。相隣関係は調整しますよ、その枠の中で、良く言えば自由にやってください。悪く言えば

勝手にやりなさいよと。街並みの姿、都市の景観に対して誰も責任を持たない。お互いに迷惑をかけない範囲で自由なものにしてしまった訳である。これではいろいろと問題があるということで、特定街区制度、総合設計制度が導入され、これら制度が活用され、超高層ビルが建てられてきたが、その後、斜線制限の劇的な緩和により、これら都市計画的な制度によらなくても超高層が建つ状況になった。こういう制度を使えば相当自由な建築ができるのだが、斜線制限により自由度の高い設計ができない、何とかならないかという圧力が不動産・建設業界から寄せられた結果。1987年の斜線制限緩和になった。知恵のない改正だったと言わざるを得ない。単に一定距離以上からは制限しないというのでは、規制の合理化とは言えない。まして、どういう街をつくりたいのか、どういう街並みにしたいのかということが一切含まれていない、つまらない制度改正であった。様々な緩和がなされてきたが、これ自体は良い都市をつくるということではなく、むしろ都市の経済を発展させる、金融の安定に寄与するという観点から行われた改正であるので、これをまちづくりの観点からあげつらっても仕方がないのですが…。

住宅の共用部分、地下室の容積緩和、天空率の導入などにより、それまで想定ができなかった高さ、高さ、ヴォリュームの建物が、ある日突然、我々の家の前に出現する状況が随所に生まれるようになった。各自治体における都市計画やまちづくりの議論がないまま、国が建築基準法を改正したことにより、それまで一生懸命議論してつくりあげた都市像が一気に変わってしまう。そういうことが全国各地で起きていったわけです。

都市計画と建築基準

建築基準法に適合していれば、どんな建築でも許されるということではない。伝統的には日照権紛争、最近では景観問題において、それによる被害が認められた場合、違法であることが

裁判所の判断として定着してきている。

このことは、都市計画法、建築基準法は、まちのあるべき姿、適切な姿を定めたものではなく、これだけはやってはいけないという最低限を示したもので、法に定めた基準を満たせばよいというものではないことを示している。一方で、裁判所から都市計画法は完全に見放されている状況であるとも言える。

しかしながら、本来、都市計画は、その場所やその地区にふさわしい空間の姿を、勿論一定の幅があってよいと思うが、示すべきものではないのか。特にこれから積極的に良いまちをつくらう、暮らしやすいまちをつくらうと言う時に、どういう空間にしていくのかを示すことができなければ、何の役にも立たない仕組みであると言わざるを得ない。今後20年30年かけて、どういうまちにしたらよいのか。誰がどう議論したらよいのだろうか。まちが立派になっていく。そういう制度を我々は待ったなしでつくらなければならないと思うわけです。

制度改正の方向

ここからは、まだまだ思いつきの段階であるが、パネルディスカッションの話題提供としてお話したい。

地区計画+開発レビュー制度

—現行制度を前提にした現実的な対応—

地区計画をもっと上手に使えばよいという意見もあるだろうが、基盤が整っているところでは、保全型の地区計画により、良い環境を守り、街並みの改善を図るという効果はある。しかし、そのような地区は限られている。街区・敷地が多様・可変な地区においては、地区の将来像を地区計画としてそもそも描けるのか。誰がそういう像を描くのか問題がある。これに対し、敷地単位から街区単位でのまちづくり、街区の形を想定し、これをそのまま建築規制の形に移し替えることで「街並み誘導型地区計画」とすることも考えられる。しかしながら、挫折した事例からは、敷地条件が複雑となるとの課題が指



会場の風景

摘されている。この敷地間の調整統合、言ってみれば水平方向の調整をせず、高さ制限という垂直方向の調整だけのために地区計画を使うこともあり得るだろう。つまり、我が国では敷地の設定が可変であることにより、ドイツスタイルの地区計画の実現を難しくしている。これを前提にすると、現場合わせ型、つまり、建築計画をレビューして、住民の方や専門家を交えながらあるべき納まりを議論しながら形態を決めていく方法があるだろう。手間はかかるが、そういう仕組みとセットでなければ地区計画は動かないと思う。しかし、これについても、何も基準がないまま個々に協議だと言ってもなかなか落とし所がつかめない。やはり事前にある種の幅を持った、定性的な考え方やレビューのためのガイドラインは必要だと思う。

以上、現在の法律の構造や構成をあまりいじらない方法で考えたことですが、抜本的改正と言うことも視野に入れながら、せめてこの位のことはいやと言うことをお話する。

ダウンゾーニング

現行建築基準法に基づく用途地域制に密接に結びついた建築形態規制の仕組みはほとんど意味不明である。抜本的に再編成する必要がある。あるいはゾーニングによる建築規制はやめてしまい、最終的には「地区計画+個別開発レビュー方式」に転換するとの方向を見据えた中で、暫くはゾーニング規制を強めに運用していくということなのかも知れない。

基盤が未整備で敷地が狭いところでは、地権者の選択にはなるが、基本的に一度ダウンゾー

ニングをする。将来の街の姿が明確に見えてきた段階で、地区計画に移行し、より適切な形態に誘導していくようなことをしない限り、虫食い状の中高層マンションの乱立と周辺住民からの反発という事態が当面続かざるを得ない。

街割りの仕組み強化

さらに、街割りの仕組みを抜本的に強化すること。小規模ではあるけれど、きちっとしていかなければならない場所はたくさんある。例えば生産緑地など。現状の開発許可制度では対応できていない中小規模型の開発が、インフィll型で都市を埋めていくわけですね。それを上手に導く仕組みがぜひとも必要で、サブディビジョン・コントロールなり、街割りの仕組みなり、強化された開発許可制度が必要である。

最大限敷地規模

「敷地の分割・統合の自由」をどう考えるのか。おそらく都市計画、建築基準法の問題を超えた土地所有の根源に関わる問題であるが、本当にこのままでよいのか。大問題である。或いは、揃った街並みを考えようということでは、最小限敷地規模だけでなく、最大限敷地規模というものもまじめに考えてよいのではないのか。勿論建築形式が直接規制できれば済むのかもしれませんが。

最後に

様々な問題がある中で、一気に解いてしまう処方箋がにわかに出てくるかというところ、これは到底出てこないだろう。一気に理想的な制度に変わることもないと思う。

2019年は都市計画法100年の節目。そのあたりを目安に、それまでは各自治体で、やってみたいことを積極的にやるべきだ。そこからいろいろな問題も見つかり、可能性と方法が見えてくるだろう。それを踏まえて、新しい第二世代の都市計画法を組み立てる戦略がよいのではないのか。各自治体において、計画、規制、運用の様々なバラエティを認めるような方法で少しずつ、今の都市計画法や建築基準法の幅を広げて

行う。手綱を緩め行うことで、相当のことができるのではないかと思っている。

第2 課題紹介

街なかの都市計画の課題

—今東京で起きていること—

弁護士 早稲田大学教授 日置雅晴氏

規制緩和による都市への影響

行政指導という法律に基づかない様々な指導が過去には行われてきた。その後、行政手続法が制定され、許可基準等を事前に明示することとなり、それに基づき



日置雅晴氏

判断しなければならない形となった。建築基準法については、これが規制緩和と結合して進められた。この結果、都市計画に大きな影響を与えるにも関わらず、都市計画の判断は経ない弊害が物凄く出ている。例えば容積率を都市計画で緩和することはなく、建築基準法の大幅な緩和により、大きな床面積の建物がつくられてしまうことが現実的に起きている。

事前明示の問題（規制回避行動の誘発）

役所にとっても不透明な判断をなくすという意味では事前明示はよいが、判断基準の明示のより、それに合わせればよいという行動が出てくる。詳細な規制基準に合っさえいれば、結果が社会的におかしなものでもやむを得ないということになる。役所としても基準が明示されていると、それが駄目だと言えなくなってしまう問題が生じている。

許可制度から緩和制度への変容

総合設計制度というのは、ある意味、羈束行為として裁量が許されないはずの建築確認に許可的要素を入れて、良い方向に誘導しようとした制度であった。しかし、制度発足後に事前に許可基準を明確にせよということになり、単なる規制緩和、容積率割増手段に変容してしまっ

た。そもそも柔軟な許可により都市環境の改善を目標とした制度であったはずが、基準の事前明示により変わってしまった。

その結果、マスタープランに反するものであっても、総合設計制度で許可が出てしまう事例に直面している。マスタープランに反する建築が、そもそも市街地環境の改善に成るのかという問題を突き付けられている。最終的には、細かい基準に適合していれば、結果が変であっても、それが合法だということで建築計画が進む。これに対し、地域に相応しくないという住民との間でトラブルが多発している。

想定できない建築物の出現

規制緩和と建築確認の民間開放の結果、普通の市民、あるいは行政も含めて、事前に想定できなかった建築物が突如出現するといったケースが増えてきている。建築基準法では、その基準が事前に明示されているが、敷地がいろいろな形で結合してしまうと、事前に想定できないようなものが規制の枠内で出来てしまう。そういうものがトラブルを招くということ。しかもそのトラブルの規模が、様々な規制緩和により著しく大きくなってきているのが実情である。

街並みから大きく逸脱した超高層

道路斜線が緩和されて、一定距離以上は適用されないことになった。さらに、天空率制度が導入された結果、とんでもない超高層が街なかに出現している。法文上は明記されているから事前確定だが、実際には天空率を使ってできたものは本当に適法なのか、コンピューターを使ってみないとわからない。駒沢や新宿の例を紹介し、こうした例は多数ある。

地下室マンションを事例として

本来は、戸建住宅で地下をつくれれば環境に影響することなく経済の活性化に役立つだろうということで地下室の容積率緩和の制度がつけられた。ところが、斜面上につくれれば建築基準法上は地下であっても地上に出ている部分があり、これをマンションとして売ることができる。地

下室と共用部分の容積率緩和を合わせると事実上、通常の容積の2倍位に緩和されたこととなる。最近では平地で掘り込むことで地盤面を操作する例もあって悪質である。建築基準法の高さや空堀の大きさについて、法律上の規制がないことが問題。(横浜の地下室マンションの事例他で紹介)

現行計画との比較評価の欠落など

現行計画と新規計画を比較評価しないことが問題となっている原宿の例を紹介する。現在、緑が残されている地区において総合設計を活用した建て替え事例。新しい計画が周りの環境から見てどう評価するかは視点が必要であるが、現行計画と比べた評価の視点はない。

都市マスタープランでは中層住宅地への誘導とされているが、総合計画により緩和につながった例として、浅草の事例を紹介する。浅草ビューホテルは特定街区でつくられたが、これより大きな建築物が総合設計制度で実現してしまう。事前明示が緩和策となる事例である。

第3 パネルディスカッション (前半)

全体概要 5つの課題と6つの論点

松本氏：本日は小手先の議論ではなく、抜本的な改正を見据え、少し構えを大きくして議論したい。民主党の政策インデックスにある「あまねく全国に適用するまちづくり法」「建築基準法は単体規制に特化する」ことを意識して議論する。都市計画法の改正がテーマだが、建築基準法の集団規定は議論に含めたい。街なかの定義は、容積率制度が効く、容積率を考慮して土地利用を考えるエリアをとりあえず街なかと捉えていきたい。まず課題・論点を提示する。

(5つの課題)

- ① 現実と乖離した緩いゾーニングの放置
- ② 敷地と前面道路の関係だけで決まる事前確定型の土地利用規制
- ③ 建築基準をコントロールできない都市計画

④大規模用地の転換など機動性に欠けるマスタープランや都市計画

⑤適法であれば良好でなくてもよい「都市計画＋建築法規」

(6つの論点)

1 「ゾーニング＋地域特性を生かす都市計画」

へ (①特別用途地区②高度地区③地区計画等)

2 「敷地主義」から「街並み主義」への移行

—街区単位で市街地環境を制御するシステムへ—

3 「事前確定＋計画協議型」の土地利用システム

へ—周辺環境との調整を織り込んだシステムとは?—

4 「都市＋建築法規」の一元化による市街地環境

制御①容積率はこれでいいのか?②建築基準法集団規定と都市計画の一体化

5 エコ・コンパクトシティ」をめざす都市計画

へ—低炭素都市づくりをめざす街なか都市計画の新しい計画手法は?—

6 「まちづくり」から「まち育て」の都市計画

へ—都市のマネジメントの都市計画とは?—
これらの課題や論点を意識して、各パネラーがプレゼンテーションを行った。

プレゼンテーション1

東洋大学准教授 野澤千絵氏

計画協議に関する課題を中心にお話します。

計画協議導入の背景

緩い都市計画規制により、住民の想像を超える規模の土地利用がトラブルを招く事例が発生している。これに対処するために計画協議型の仕組みを導入する自治体が増えている。計画協議の主体は、行政あるいは地元住民組織、第三者による専門委員によるものがあります。また、計画協議の根拠を条例に置くものあるいは任意の自治体もあります。5つの課題を取上げてお話します。



野澤千絵氏

基準型ルール of 限界

まずは、基準型ルールだけですとそれさえ守ればよいということになりかねない問題。これを避けるには、めざすべきものが明記されたマスタープラン型ルールも併せて必要とされるでしょう。

内容が貧弱な都市計画 MP

次に、都市計画 MP の内容が貧弱である問題。すべての地区では難しいでしょうが、重要な地区では都市計画 MP の詳細化、明確化が大切と考えます。

関連制度と併せ複雑化、手続きの煩雑さ

三点目は、制度が複雑、手続きが煩雑になっている問題。地区においては景観、道路、安全など様々な視点がある。地区という空間的な括りで一元的に再編されることが望ましいと考えます。この役割を MP 型ルールが担うことに期待します。そのことにより事業者の手続の負担が軽減されるだけでなく、自治体の側にとっては、用意できるインセンティブに幅が広がり、計画協議を確実かつ有効に行うことができると考えます。

羈束行為である建築確認制度

4 点目は、建築確認制度とその他関係法令の連動が不十分である点。建築確認自体は、羈束行為。政令で定められた法令以外は建築確認の対象とはならない制度。そのことは、建築に関して規制の必要性があると考え、自治体独自の条例があったとしても、建築確認の中では扱われずに建築が進められていくことになります。条例だけでなく、様々な法制度による規制が建築確認制度で扱われていくべきであろうと考えます。

人材不足

最後に、計画協議を支える人材不足の問題。これに対しては、専門家集団のサポート体制を充実することが望まれます。

これは計画協議だけにとどまらない大きな問題であり、この都市計画法の改正議論において

重要課題として扱われるべきだと考えます。

最後に

計画・規制・事業からなる都市計画は「つくる」ことに対して機能するシステムであろう。人口減少社会を迎え、つくったものに対して働く「マネジメント」に目を向ける必要もあると考えます。

プレゼンテーション2

国土交通省都市計画課企画専門官

榎橋康英氏

都市計画制度について抜本的な見直しを含めた議論をしているが、この場で吐露できる状態ではないことをご理解頂きたい。



榎橋康英氏

土地利用計画制度の現状

都市計画区域という守備範囲を決め、線引きを行う。市街化を進める区域と抑制する区域に分け、市街化区域では用途地域を定め、それを補完する特別用途地区、高度地区、そしてもっと細かくは地区計画というものを重ね合わせている仕組み。都市計画手法を用いることでやろうと思うことは、ほぼ全てやれると考えられるが、想定しきれない部分も現実があり、様々な問題が起こっている。指定状況については、日本の国土の約四分の一が都市計画区域、市街化区域は約4%。ここに人口の90%が住む。地区計画は、市街化区域の1割弱で指定されている。

土地利用計画制度の検討の方向性

社会資本整備審議会に置かれた都市計画制度小委員会によると、複層化、複雑化しているとの評価がある土地利用制度について、今日的な視点から制度体系を再構築することが議論の方向として掲げられている。

まず、ベースとして議論しておかなければならないのは、人口減少基調下における制度のあり方。現行の都市計画制度は、人口が増加し都

市が拡大する基調でつくられている。今後も、市街化区域、市街化調整区域に分ける線引きと成り立っていくのだろうか、そういう根っこのところから議論をしていくべきだという問題意識がある。

一方で、社会的な要因としての高齢化、地球環境問題。こうした課題に都市計画がどう対応するのかという今日的な視点も含めて見直しをするという意気込みが書かれている。

本来はどのような見直しの方向があるかなどをお話できればよいのですが、今日は是非考えていただきたいことを二つお話いたします。

土地利用計画制度の検討の論点

市街地拡散メカニズムとは

人口減少を基調とした都市では、おそらく市街地を縮めていくことが理想でしょうが、現実的には難しい。そのときに密度を薄めてもよいのか、メリハリをどう考えていくのか、空地、空きビルが出てくるが、これをどう評価するか。逆手にとってゆとりとするのか。

また、地方自治体にとっての大きな課題は効率的都市経営を進めること。これとともに低炭素社会の実現、高齢化社会への対応、地域活力の維持向上を図っていくことが課題となっている。これらについても議論をお願いします。

集約型都市構造実現へ

このような観点を踏まえ、社会資本整備審議会の小委員会にてまとめたビジョンでは、方向性として集約型都市構造が示されている。これに関し、議論されるべき観点としては、民間投資を含めた投資効率、環境負荷の低減、福祉サービス等のあり方をどう考え実現していくか。特に福祉サービスについては、配置や質についての議論が不足していると感じている。

最後に

協議調整型の制度にしていくと、人材がとても大事。果たして本当に賄い切れるか、どう育てていくのかという観点が重要であろう。

街なかの都市計画の基本的な枠組み

大方氏：人口減少と高齢化の時代を迎え、都市が縮小するというより、すかすかになるだろう。それをゆとりとして活かすのか否かは我々の判断次第。そこで何をつくるのか、つくれるのか議論していくべきである。成長期から停滞期に移行する時代、「つくる」ことに対して機能する規制についての議論だけでは済まない。既にスプロールした街を紹介したが、こういったところでどういう街並みをつくっていくのかという議論が必要ではないか。

日置氏：事前確定型システムでは、協議は事業者にとって損となる。きちっと協議をしたら全ての事業者がプラスとなる、しないところは、厳しく規制されるといったシステムを創らなければうまくはいかないのではないか。

もうひとつ、経済的な見通し、環境的なことも含め、20年30年先の社会情勢、キャパシティに耐えられるプランが必要。過大なものは国民全体のつけとして戻ってくることを社会全体として考える時代になったと思う。

野澤氏：つくることがない成長なき都市であっても、密集市街地など既存のものを改善することは大きなパワーがある。そして、行いやすい空地などが開発のターゲットとなる。これ以上の拡散を防ぎながら新陳代謝を図るには、持続可能なまちはどうつくるか。そのためのエネルギーを街なかに向けていくかに強い関心がある。

大方氏：各地の事例から、個々の調整をある程度行うことは重要で、成果も得られていると思う。しかし、事前のガイドラインがない中、適正とは何かの問題である。調整役として専門家が参加しているが、どのような結論にどうやって至るのかという方法が正直良くわからない。事前にガイドラインをどう用意するのかがカギになると思う。

日置氏：誰にとって事前確定であるか。基準型ルールは事業者にとっては確定されたものであるが、住民にとって十分に理解・共有されて

いるとは言い難い。また、天空率導入など建築基準法の改正により、住民の想定していない建物が突如現れる。このようなシステムは改めるべきではないか。

ここ10年位で、自治体にやる気があれば、やれる余地が拡大している。委任条例であれば当然確認申請の対象になる。その範囲も随分拡大されている。やる気のある自治体では委任条例と自主条例をうまくミックスしたのをつくり、良い方向に進んでいる。だが、やる気がない地域との格差は大きい。法律により、基本的なコントロールが行われ、各地域で上積みができるシステムに変えていくことが必要だと思う。住民にとっての事前確定ということ言えば、その地域の20年後、30年後が見え、そこに向かう共通意識の形成がとても大事だ。

檜橋氏：確かに基準明示型であれば一定水準の運用が期待できる。能力のあるところはさらに上をめざすというのが制度の基本と思う。条例等による上乘せには、しっかりとした規制の根拠と罰則等が含まれたものが望ましい。私権の強い日本では、その論拠をしっかりしないと先に進めない。

もう一つ、名古屋市の緑化地域制度による副次効果として、緑に関わる業者が潤ったと聞いている。新産業の展開の可能性を含めると、もう少しポジティブな議論になるかもしれない。

第4パネルディスカッション（後半）

松本氏：まずは、論点1から3について、MPとの関係も含めて議論を行いたい。

大方氏：都市計画MPの多くは、合意が取れる都市像まで踏み込まず、抽象的な将来像を描いているに過ぎない。ただ、二順目の見直し作業では、より具体的MPを作る気運があり、これが定まれば法定都市計画の運用につながる。

次に、積極的に創造的なまちづくりを行いたいとき、地区計画をつくるのが現制度上での

手法となるであろう。しかし、合意形成の難しさなどもあり、地区の将来像つくろうという気運が十二分に生まれなかった。そこで現れたのがまちづくり条例であり、様々な活用がなされてきた。地方分権が行われた 2000 年以降、お願い条例から、罰則規定をもつ強制力ある条例ができ、もはや全国一律的な緩い枠組みから脱皮して、如何様にも地域のまちづくりを行うことができるようになった。翻って、自治体がそれだけのことをやろうとするカルチャー、ムーブメントがあるかについては、突出した職員がいて、突出した首長の下であればできるでしょうが、個人の力量に委ねるのではなく、行政全体の力量でつくるシステムが重要である。

野澤氏：計画協議システムを行う場合、判断基準はやはり必要である。計画協議型の基準は、ガイドラインのように、例えば、地区レベルで「つなぐ」「ネットワーク化する」等のマスタープラン型ルールをつくるイメージではないか。地区計画は、新市街地などやりやすいところではできるが、必要性の高い密集市街地などではつくられず、市街化が放置されている。やりにくいところをいかにやらせるかが法律の役割である。また、地区計画制度は規制だけで地域にとってメリットがない。資金が流れる制度が求められている。そうでなければ、やりにくいところが一層取り残され、負の遺産になることを懸念している。

日置氏：都市計画の規制の結果としての将来像が見えてこない。明確な将来像があれば、それに合致しているか否かで協議調整における判断を助ける。将来像がなければ、感覚的な物差しによる判断が幅を利かせてしまう。

将来のプランは総合的に考え、描かれる必要がある。その実現に向けた、都市計画だけでなく、福祉などを含めたマネジメントがあるべき。これまでどの地域でも確立されていないと思う。**フロアからの発言（首都大学東京名誉教授 高見澤氏）**：府中市条例に基づき土地取引前の協



会場の風景

議調整手続きに関わっているが、この手続きで期待しているのは、後々の交渉のやりやすさ。5000 m²以上の土地取引が対象になっているが、協議のルールがあるのかというと、正直言って余りない。

ここまでの話を聞いて、これまでの反省を含めた感想ですが、環境が不動産価値を支える成城学園など、経済的に耐えられない人が去ることに納得がされるような地区においては厳格で中身の濃い地区計画・建築協定で強力に環境を保全するのもよいかもしれません。ただ、他の地域では、もっとルーズなものでよいのかという気がしています。日常生活で感じる住民の関心から言えば、高さの限度と最小宅地面積程度が条件付きで定められ、後はその都度考えていくシステムが望ましいかと感じている。

地区計画はつくる時代のもの。いいものをつくるのだからしっかり保全せよということ。これからはあまり厳格なことを一般的なところでやるとかえって足かせになるという反省もあり、いい意味で少しルーズなまちづくりに取り掛かったらいかがかと、勝手なことを言いました。

松本氏：ありがとうございます。社会資本整備審議会でも、都市計画の時間軸を拡大すること、つまり土地取引段階のような都市計画の川上に対処することが、まちづくりをいいものにする絶好のチャンスであり、ここに制度の光を当てようと書かれていたと思う。都市計画の川上川下の領域を拡げることはいかがでしょうか。

檜橋氏：拡がりという面では二つある。一つは福祉、環境分野など対象領域への範囲の拡大。

もう一つは、自治体の総合計画と都市計画マスタープランの融合・連携していく方向があるだろう。

川上川下、つまり時間軸の拡大については、届出など行政へのアクションの時期は、協議調整を考えればできるだけ早い時期に捕まえる仕組みが望ましい。しかし、この段階では具体的な計画がなく、協議の効果があるかという問題がある。時間軸に関連してもう一点。描かれている将来都市像と現状に乖離がある場合どう扱うべきか。例えば、将来像が中高層住宅地となっているが、現状は低層住宅地である場合など、中高層の建築計画に対してどう判断するかは、悩ましい問題である。

質問：(会場からの) 2019年へのロードマップをどう考えるか？

大方氏：2050年あたりには環境面、高齢化の面で一番厳しい時代となる。そこを乗り越えるためのまちを今からつくり始める必要がある。

これからの10年間は、各地域、各自治体での実情と要求に応じたオーダーメイドの制度を試みていく時期。その実験を踏まえ、2050年に向けた仕組みと運用を実際に進めることだろう。鮮明な道筋があるわけではないのですが。

檜橋氏：抜本の見直しを前提に議論しているが、余りドラスティックな変化による現場の混乱を避けるためにも、当然段階を踏むことになると考える。その刻み方、将来のゴールのイメージについては広く議論いただくとともに、一つに決めてしまうことでもないとも思います。非常に難しい問題だと考えています。

松本氏：国の法律で自治体の全ての仕組みまで縛るということではなく、国の制度を今の課題に合わせて変えつつ、自治体が創意工夫をするようないろいろな仕組みを積み上げて、それらの合従連衡の中から新しい仕組みが見えてくるロードマップなのかと理解しました。

質問：開発レビューのイメージについて

大方氏：都市計画区域において、地方自治体が

きっちりと事前確定的な規制をしたいということであれば、現行制度でも地区計画で可能である。そこには制度改正の必要も余りない。ポイントは、グレーゾーンの部分を皆で協議し、着地点を見つけること。また、将来像を描く参加プロセスを含めて、制度を組み立てることだ。

日置氏：敷地の大きさに比例して土地利用効率がよくなること、容積率が規制手段として現行のままでもよいのが当面の問題意識である。基本的には、大規模なものに対して、個別にレビュー、調整を行う仕組みを取り込むことが必要かと思う。今の時代において、計画容積率がどの程度までならば、社会やインフラに対する負担に問題ないかをチェックする仕組みとして機能させる必要があると思っている。

松本氏：今の地区計画は、方針は文章で、地区整備計画は原則として数字で、誰が判断しても確認でチェックできることを前提にしている。例えば、地区整備計画で容積率200%の場所で150%までは自由に計画できるが、それ以上を使いたい場合、個別の協議調整を経て首長の認定を得なければならない仕組み、あるいは、一定規模以上の大規模な開発に対して、協議調整を行い高さなどを含めた形態・デザインを決めるという仕組みのイメージでしょうか。そうしたことは既往の制度でもできると思うが…。

日置氏：個別の協議調整を通して、行政が判断を行う場合、オープンな手続と公開された判断プロセスにより、今の時代の公平性に耐えられるシステムを創り上げることが大事だと思う。

野澤氏：地区計画は決定すれば、安心してしまいう自治体も見られる。地区レベルで何かやるためには、地域へ積極的な関わりが必要であろう。全ての地区ではなく、望ましくない変化が見られたり予見されるところは、しっかりとした地区別構想をMP型ルールをつくるのが大事だと思う。

松本氏：規制は極力ないことがよいという意見に代表されるとおり、規制が地域全体の価値を

生むのだということに国民的な理解が不足している。土地利用の自由は当然の権利だという国民性があり、そこを乗り越える必要があると思うが、そのあたりはいかがでしょうか。

日置氏：私権の行使がプラスにならないとすれば、土地に内在する制約ということで規制されることが原則的に当然だと言えるのではないかと。既存不適格に対しては、本来許される利用を超えているため、ある程度負担を課す柔軟な仕組みもあってよい。ただ、都市計画規制は原則無補償。ゼロか百かの両極端では逆に規制を行っていく雰囲気になっている気がする。

フロアからの発言（養原敬氏）：最大の問題は建築基準法による確認制度。都市計画と建築基準は分離され、全てが覆されたり、自由に動かれたりしていることにある。制度を動かさない限り、やろうとしていることができない。こんな脆弱な法制度はないですよ。だから早く法改正をしないとイケない。

松本氏：あちこちで建築基準法害悪論も聞かれます。建築基準を上乗せする、議会の議決を経れば、確認対象法令に自主条例を加えることができるという規定が法に定められれば大きな力になるが、現行はそうはなっていない。都市計画の形のしない限り、議会で決めたことが法律と連動しないところが本質的な話である。どう転んでも頑張れないところがあって、その部分が暴れて軋轢を起こしている。暴れるところを適切に都市計画の支配下に置くためにどうしたらよいか。

野澤氏：集団規定はそもそも地域ごとに違ってくるものであろう。単体規定と集団規定はきちんと切り分け、集団規定は都市、あるいは地区のレベルの中でチェックできる仕組みにしない限り、なかなか良い街ができていけないのではないかと考えている。

大方氏：景観法がそうであったように、地方の景観条例が先行し、その積み重ねがあって、今日に至る。先行する自主条例などが、徐々に建

築確認と結びついていけばよいと思う。

日置氏：可能な限り条例で、それも委任条例などを駆使するべきでしようが、問題は頑張った自治体にしかできないこと。そこで、基本的にはまず厳しく規制をかけ、許可制を導入する方向であろう。必要性があり、かつ地域の合意が得られた場合は、より大きなものが建てられるという制度の出発点を変える必要がある。

檜橋氏：個人的には今の流れと同じ考えだが、規制を強化しようとなると、憲法で保護された私権の制限の妥当性について、議論していかないとなかなか先に進めない。既にツールはかなり用意され、その組合せでかなりのことができるかと思う。不可能な部分があればご指摘をいただきたい。

松本氏：自治体の志や覚悟の問題がまずあります。分権をテーマにした初回、上智大学の北村教授は、「訴訟が分権を進めていく」とおっしゃっていました。法制度に求めたいのは、頑張る自治体を支援する仕組み。安心して火のなかに飛びこめる、条例に勇気を与える都市計画法が求められていると思いますが、会場から発言はありますか。



松本 昭氏

フロアからの発言（養原敬氏）：地方分権一括化法の精神に沿い、法改正が進められるべきだと考える。建築基準法の集団規定、都市計画法については、一層分権が進められるべき。実際の規制や手続きについては自治体に委ねればよいこと。

フロアからの発言（林泰義氏）：市民の常識が高いことについては私も同感だ。それを目に見える形にするには、参加の仕組みをどこまで強化し保障できるかがポイント。早期の段階からの参加と、様々な人の見解が反映できること。市民がこの開発は我々に重要だと思ったら、自治体を超えてでも参加できるもの。市民の意思

を反映できるよう、利害が対立する場合には、公論として議論できるようにすべきである。

大方氏：開発レビューはまさにそういう仕組み。良き市民と専門家の参加を求め、広い判断の中で最適解を求めるもの。実際の協議では行政と事業者の間で最適解になかなか到達しにくいという構図がある。

松本氏：続いて、論点の 5,6 について議論したい。街なかにおける低炭素、マネジメントについていかがでしょう。

大方氏：都市づくり分野で低炭素、サステナビリティを語るとすれば、第一に、分散型ネットワークの都市構造に移行することが重要かと思うところです。制度的には、広域調整の計画制度をこれからどうつくるか。都市と農村山林を含めたトータルな土地利用計画を確立する必要がある。一方、規制だけではコンパクトにならないので、いかに歩いて暮らせる、ゆったり暮らせる空間をつくるか。端的に言えばきめ細かいアーバンデザインの配慮を行いつつ、コミュニティをつくっていくことだと思う。

日置氏：低炭素という意味では超高層をつくっておいて、若干配慮すればよいかなど。住宅のエネルギー消費の 1/3 位は自動車であることから、歩いて暮らせるまちは、長い目で見て低炭素、高齢化社会でも暮らせるまちですので本質的に目指すべきものだと思います。

もう一つは、どういう人がどういう暮らしをするかを都市計画が長い目で見ていく必要がある。行政にとっては、高齢者の福祉、環境、教育とバラバラだが、住民にとって分ける必要はない。いろいろな問題を考える一つの地域コミュニティがあり、そこでは都市計画を考え、福祉を考える。そういった総合的な受け皿ができてくると将来展望が開けるかなと思います。

野澤氏：横浜市まち普請事業における市民からの提案内容の多くは、住環境を整える、質を高めることを目的とした身近なハード整備。この実現による住民参加の効果は、住民のまちづく

り意識が高まり、まちづくり組織が強化されていくこと。人口減少社会の中で、参加型のまちづくりが、まちを育て、住みたい場所として選択されると、市街地の拡散を防ぐ一つの方策になると思う。このことは、結果として低炭素にもつながるのではないかと。

檜橋氏：低炭素やマネジメントを都市計画としてどうアプローチできるかは大きな問題である。皆さんからの意見も含めて今後議論していきたいと考えている。笑い話のようですが、太陽光パネルを必ずつけなければならないエリアを都市計画で定めるとか。

松本氏：公共交通について、これからの都市計画が扱うべきテーマと考えるのがいかがでしょう。

檜橋氏：交通は都市計画の対象であるにもかか



会場の風景

わらず、十分活用されていない。公共交通を軸に各拠点を配置してネットワーク化することが、エコ・コンパクトシティの基本概念にある源流であり、この方向は正当化されると思う。

全体を振り返って

大方氏：現行法制度であっても、やる気があれば相当のことができる。しかし、将来像を定めることは一般に難しいため、現場合わせ型の調整の仕組みや民主的に進める手続が必要とされ、そのための自主条例の導入が求められる構造となっている。すべてをしばらくは自主条例でやってみたいと思うが、経験上それだけでは上手くいかない。法制度と自主条例の連携と役割分担を考えることが大事。特にこの 10 年位は頑張らなければと思っています。

日置氏：人口減少下では、土地、地域の価値が放置されると下がる時代。頑張っても、価値が上がるのではなく維持ができるという時代。そういう時代には、私権に対する法規制がどこまで許されるかという根本的な価値観も変わりつつある。このことを前提に、今一度考えなおす時期に来ているのではないかと思う。

野澤氏：街なかが新陳代謝され、まだらな都市が広域に拡がることを防ぐことが一番大事。これをしなければ、今後の人口減少社会では大変なことになると思っております。

檜橋氏：都市計画制度への関心の高さに身が引き締まる思いです。こういう場を通じた議論を頂きながら進めていきたい。個人的な感想ですが、これからの制度については、国土全体一律でなく、メリハリをつけていく必要性を感じています。自治体レベルでの協議調整に関しても、これらを必要とする地区とそうでない地区にメリハリがあってよいと思われれます。

松本氏：本日の議論のまとめは大変難しいが、一つは、開発レビュー方式も含めて透明で公正な協議調整型の仕組みを構築すること、二つは都市計画が建築基準法の集団規定をコントロールしなければならないこと、三つは、自治体や住民の創意工夫溢れるまちづくりに法律がバックアップすることなどでしょうか。簡単にはまとめられませんが、これでパネルディスカッションを終了いたします。

(以上)