

令和元年 11 月 9 日

立法と制度設計について（発言要旨）

東日本建設業保証（株） 取締役社長 原田保夫

- このテーマについて、これを理論的に述べるには私の能力が及ばないので、立法作業に携わった経験のある者としての実務上の観点からお話します。これからの話は、私が立法に携わった再開発地区計画を例に、ほぼ同時期にできた集落地区計画と対照しながら、立法の現場でどのような議論がなされて法制化がされて行くのかということです。この二つの地区計画の内容を資料に載せていますので、それを参照しながらお聞き下さい。最後に、今後の問題として、その必要性が叫ばれて久しい、都市計画法の抜本見直しのことにも触れたいと思います。
- 最初に、これからの話の前提として、一般的な立法プロセスをお話しておきたいと思います。法律案は、それぞれの省庁の担当部局が検討の上素案を作り、それを省内及び他省庁と調整し、内閣法制局の審査を経て、最終的には閣議決定という形で正式に法律案となります。法律案は、国会に提出されて、国会での審議・議決を経て、法律となります。さらに付け加えると、閣議決定前の一連の調整と並行して、与党審査という形で、与党の了解を得ることが必要となります。国会提出後は、審議の開始前には、野党への事前の説明も行います。今日は、政府部内での閣議決定までのことを中心にお話します。ちなみに、法律案には、政府が閣議決定を経て提出するもの（「閣法」）と議員が提出するもの（「議員立法」）の二つがあり、前者がほとんどです。
- 再開発地区計画（現行法では、再開発等促進区となっている。）は、産業構造の変化に伴って発生している大規模遊休地等の計画的な土地利用転換を促す仕組みとして、S63に創設されました。その制度的な狙いは、ごく簡単に言えば、都市計画サイドで、民間事業者による開発を能動的に捉え、そのエネルギーを望ましい方向に誘導する仕組みを確立すること、基盤整備の状況に応じて開発可能性は変化していくという、言わば時間軸を都市計画に取り入れることになどにあります。このことでわかるように、その内容は、実質的には、これまでの都市計画法制の考え方を180度転換するものといえます。にもかかわらず、一見すると、再開発地区計画制度は、単に地区計画の種類を追加し、その実現手法も建築基準法の枠組みを活用するといった、既存の制度の枠内での微修正にしか見えません。どうして、そのようなことにならざるを得なかったか、先ずそれを述べることにします。

○先程述べた狙いを素直に制度にすれば、都市計画において、区域と大まかな整備方針を示したうえで、一般規制を一旦すべて白紙にして、民間事業者による開発計画の内容やその進捗状況に応じて、個別許可により、許容される開発・建築行為の内容を決めていくというものだと思います。当時叫ばれていた「スーパー都市計画」も、そのようなものであったと思われます。私自身も、作業過程でそのような内容に一時は挑戦しましたが、結局は実現しませんでした。そこには、大きな壁が立ちはだかっていたということです。その壁は、再開発地区計画に限らず、どのような立法にもついて回ります。

その壁には、二つあります。

一つは、役割分担論、つまり、他の法領域を侵さないように、関係部局・他省庁との調整を済まさないといけないことです。最近では、この壁は多少低くなっているかもしれませんが。

この場合、例えば建築基準法部局との調整です。ご存知のように、都市計画法制においは、都市計画の実現手段の多くは、建築基準法に依存しています。建築確認、規制内容やそのメニューなどです。本来望ましいはずの新たな個別許可制などは、建築基準法の体系を乱すものとして受け入れられないということになります。とは言っても、建築確認のような定型的な判断だけでは、制度の趣旨に合わないことから、建築基準法の体系の中にすでにあった認定制度や例外許可を活用することになりました。この調整過程で一種の妥協をして、制度の狙いは損ねてはいないものの、本来望ましい仕組みからは離れたということになります。ちなみに、新都市計画法制定時に、建築確認を離れて計画許可制度を導入しようとする考え方があったようですが、実現はしませんでした。これも、この壁によるものと言えます。

再開発地区計画の場合は、妥協はしても制度の狙いは実現しましたが、集落地区計画の場合は、妥協によって制度の狙いが損なわれた例とも言えます。都市計画サイドとしては、集落を対象とした一つの計画のもとに、農業関係も含め各種事業が整合的に実施される仕組みを目指していましたが、農業サイドが、独自の計画にこだわったため、別建ての計画体系となりました。

もう一つは、法律論というか、どうして法律によらなければならないことの説明が求められることです。これにはいくつかの要素がありますが、端的には、やりたいことが運用ではできないことの説明が必要ということです。再開発地区計画の場合、既存の規制の緩和を狙いとする側面がありますが、そのような緩和は、新しい仕組みでなくても、用途地域の見直しや既存の緩和型地域地区、あるいはそれらの組み合わせでも可能ではないかという議論です。それで、新たな仕組みと既存の仕組みの違いを事細かに説明しなければならないということになります。再開発地区計画の場合は、いわゆる2号施設を計画事項としたこと、基盤整備と規制緩和を連動させたことで、この壁をクリアしました。2号施設に関連して、開発者負担の仕組みも導入しようとしたのですが、これは実現せず、運用に任せることにしました。一般に、都市計画法制は、長年の積み重ねでかなり充実してきた

ますので、この説明は困難を伴います。その説明の過程で、違いを際立たせるために、本末転倒ではありますが、実態にはそぐわない内容を新たな仕組みに付加することにもなりがちです。集落地区計画などは、そのように受け取られても仕方ないところがあります。先程述べた別建ての2本の計画の上位に位置する、都市計画と農業振興の双方の観点の入った基本方針などは、その例と言えなくもありません。

法律論として、より根本的なのは、都市計画のような、国民の権利を制限し義務を課す法律に関しては、より慎重な立法態度が求められるということがあります。もちろん、新たな仕組みの実態的な必要性とそれにふさわしい内容であれば問題はないのですが、全く新たな仕組みだとその説明が難しいので、どうしても既存の仕組みの延長線上でその微修正を図るといった仕組みになりがちのところがあります。再開発地区計画に関し、新たなカテゴリーの都市計画の創設ではなく、地区計画の種類追加となったことには、そういった要素があったことは否めません。これは、集落地区計画でも同じです。

○最後に、抜本見直しについて触れます。

このように、再開発地区計画は、発想の大転換でありながら、具体の制度としては、本来望ましい仕組みがそのまま実現したわけではなく、壁にぶつかりながら、ある種の妥協の上に既存制度の枠内で出来上がったものです。これが象徴的に示すように、新都市計画法制定後の制度の見直しは、基本的には、その綻びに、その都度、発想の転換を伴わないものはもちろん、伴うものであっても、既存制度の枠を崩さない範囲で、追加的修正を行ってきた、これを個別の見直しとすれば、その歴史と言えます。もちろん、個別の見直しが悪いと言っているわけでもありません。

もっとも、地区計画制度に限っては、多少違った面があるとは思いますが。規制内容の精緻化、土地利用も公共施設も一体的に計画できるとしたこと、住民参加手続きの充実などは、個別の見直しの枠を超えているとも言えると思います。

これに対して、私が抜本見直しといているのは、論者によって違うかもしれませんが、制度の根幹に触れるような見直し、具体には、現行法制の大きな柱は、線引き制度と用途地域制度ですので、その見直しにつながるようなものを言っています。これに伴い、手続き的側面や法律の目的の見直しが必要となることは当然です。

○今、個別の見直しとその集積でとどまっていっているのか、問われているのではないかと思います。もちろん、個別の見直しであっても、時々課題に対応できているのであれば、それでいいのではないかという立場もあります。しかしながら、仮に今まではそれでよかったとしても、個別の見直しには限界があると言えます。例えば、今後の大きな課題であるスポンジ化対策を考えれば、中心部の空洞化に線引き制度は有効に機能するものなのか、不作為を放置して用途地域による規制は意味をもつのかなどです。さらには、追加的修正の繰り返しで都市計画制度は複雑きわまりないものになっており、現場での運用を難しくしているのではないかという問題もあります。要は、都市計画法の抜本見直しの必要性ということです。

○抜本見直しに関しては、これまで述べてきた立法技術的な壁の克服以上に、その実現には、立法化にあたって大切な条件というようなものがあるように思います。具体には、それは、立法化を必要とする実態的なニーズと立法化への社会的なコンセンサスではないかと思えます。再開発地区計画は、立法技術的な壁を克服したというだけでなく、あれだけの実績を挙げていることからすると、こうした条件を満たしていたものとも言えます。

そのことと都市計画法の抜本見直しとを結びつけて言えば、抜本見直しに関しては、こうした条件が整っていないということができません。実態的ニーズへの対応が、個別的になされてきていることも、社会的コンセンサスの形成を難しくしている側面があります。先程述べたように、個別の見直しには限界があることもはっきりしていますので、社会的なコンセンサスの形成が望まれるところです。こうした条件さえ満たされれば、これも私の経験からすれば、むしろ抜本見直しの方が、個別的な法制化よりも立法技術的な観点からの壁は低いのではないかとも思えます。都市計画法の抜本見直しの実現を是非とも期待して、話を終わります。

立法と制度設計

原田保夫

(東日本建設業保証株式会社 取締役社長)

再開発地区計画(再開発等促進区)について

① 狙い

- ・産業構造の変化に伴って発生している大規模遊休地等の計画的な土地利用転換を促すこと

② 制度の特徴

- ・民間事業者による開発を能動的に捉え、そのエネルギーを望ましい方向に誘導する仕組みを確立したこと。
- ・基盤整備の状況に応じて開発可能性は変化していくという、言わば時間軸を都市計画に取り入れること。

発想の大転換

③ 制度のポイント

- ・地区計画の一種類として追加したこと。
- ・開発者負担の対象としての公共施設を計画内容としたこと。
- ・容積率、用途等規制緩和の手段として、建築基準法上の認定及び例外許可を採用したこと。

既存制度枠組内で実現

(参考) 集落地区計画について

集落地域整備基本方針(都道府県知事)

- ・集落地域の位置及び区域に関する基本的事項
- ・土地利用に関する基本的事項 等

※集落地域:都市計画区域(市街化区域を除く。)かつ農業振興地域内で一定の要件に該当する地域

都市計画

集落地区計画(市町村)

- ・区域の整備及び保全の方針
- ・集落地区整備計画(集落地区施設の配置及び規模、建築物の用途の制限等)

- ・市街化調整区域内の開発行為の許容(集落地区計画適合の場合)
- ・土地の区画形質の変更、建築物の建築等の行為についての届出・勧告制度
- ・市町村の条例による建築物等に関する制限が可能

- 住宅、公園等の整備
- ・土地区画整理事業等

集落農業振興地域整備計画(市町村)

農用地保全利用協定

- 農業生産基盤等の整備
- ・ほ場整備事業
- ・集落基盤整備事業

立法上のポイント

・立法技術的な壁

より大切な条件

・実態的な必要性

・社会的な コンセンサス

《これまで》
全く新たな仕組
の説明困難
→ 既存制度との
調整・妥協に
よる克服

→ 必要性の高い
個別課題ごと
に対応

※個別対応を超える
対応の必要性の認識
や社会的なコンセン
サス形成不全

個別的対応の限界

制度枠組レベルの抜本見直し」
に必要な条件