

## 新型コロナウイルス社会における土地利用計画

梅田 勝也\*

### (はじめに)

今回のパンデミックで明らかになったことの一つに、あたり前のことがあたり前にできていないことが挙げられる。どうしてだろうと思いを巡らしてみると、いくつかのことが思い浮かぶ。

一つは行政の縦割りであり、その裏腹としての内閣機能（内閣府+内閣官房）の肥大化である。特命事項と称し多くの部署・業務が乱立し、特命大臣が何人いるかさえ定かでない。一般省庁との役割分担も分かりにくく、無理やり仕事を増やし複雑化させている感がある。今回のコロナ禍で指揮命令系統が混乱している一因はその辺りにある。

二つには中途半端な地方分権とその裏腹としての、過剰で思い付き的な国の関与である。これは今回のコロナ禍の新型インフル特措法を巡る動きの中で顕在化する。特措法45条で知事権原となっている要請・指示について、国が運用指針に過ぎない基本的対処方針に「あらかじめ国と協議し」という1項を急遽加えて国との事前調整を求めた。「社長かと思ったら中間管理職だった」と思わず愚痴ることになるが、典型的な国の後出しジャンケンである。本来このような基本的な事柄は法律の中に書き込まなくてはならないし、多数の知事がすんなり受け入れているのも得心がいかない。1999年の地方分権一括化法から20年経った今も真の分権化にはほど遠いということである。

本テーマとの関連でもう一つ挙げると、わが国の法制度の多くが接ぎ足し接ぎ足しで来ており時代の変化に対応したものになっていないことがある。本格的な政権交代がないことがその一因であり、逆に、英国の保守党と労働党のように政権交代が程よくあれば、その都度、基本的な制度設計からやり直す機会がある。しかし、日本ではそのような機会がなく接ぎ木を繰り返した歪な法制度が残っていることが多い。このように抜本的な見直しを行いにくい政治環境の中で近年乱発されているのが特措法や特区制度である。本筋の改革には手を付けることなく例外的な措置を基本法の外で行うというこの手法の弊害は大きい。今回のような

---

\* (一財) 日本開発構想研究所研究主幹, (株) アール・アイ・エー顧問

非常時の対応を考える時、法制度の体系がシンプルかつ論理整合的であることが重要であり、このような接ぎ木的な制度は危機管理として失格である。

このような、あたり前のことがあたり前にできない事象は多くの分野に潜在化しているのだろう。その一つが土地利用計画の分野である。都市計画法をはじめとするわが国の土地利用計画制度は、大きな変革もなく高度成長期の枠組みをほぼ踏襲して今日に至っており、諸所で深刻な制度疲労が起きている。都市計画法一つ取ってみても昔から今に至るまで様々な問題が積層している。しかし、そのような「虫の目」の観点だけでなく、より深刻なのはわが国には国土を貫く国際標準の土地利用計画制度が存在していないという根本的な問題点である。それが市民、行政、国会の中で問題として意識されないということもより致命的であろう。島国であるがゆえに実感できないというところもあるが、「鳥の目」から俯瞰したそもそも論が不可欠である。付け加えるなら、わが国の土地利用の専門家のほとんどが都市計画の分野であり、都市以外を含めた総合的な国土利用を扱う専門家がほとんどいないということも指摘しておきたい。

以下では、土地利用計画の原初的な形である都市計画法がどうしてわが国で今日のような異形の計画体系となったのか、その足りない部分を補うはずであった国土利用計画法はどういう経緯で登場しどうして機能しないのか、そしてわが国の国土・土地利用計画制度は本来どうあるべきか、いかなる制度的制約があるか等について論究してみる。

## 1. 土地利用計画制度の大きな流れ

土地利用計画の始まりはどの国（英・独など欧州主要国を想定）でも人口増加による都市化への対処であった。その意味で、土地利用計画の原初的な形は都市計画といえる。増加する人口を収容するために如何に計画的に都市を拡張するかが往時の課題であり、20世紀当初から欧州ではそのための制度作りが行われた。第一次大戦後の1919年はスペイン風邪が世界的なパンデミックを引き起こしていた時期であるが、主要国の都市計画法が整備された時期でもあった。日本でも同年に都市計画法・市街地建築物法が制定されている。

第二次大戦後、欧州主要国は土地利用計画の様々な施策を打ち出した（イギリスの計画許可制度やグリーンベルト、ドイツのF-Plan, B-Planなど）が、日本だけが音なしの構えであった。どうして当時の建設省が不作為を決め込んだのかについては、都市計画の権限を他省庁に奪われるのを懸念し敢えて動かなかったとの説があり、縦割りの省益・局益優先の典型である。この時代、例えば、ドイツでは都市計画の上位計画である国土整備法を制定するなど、環境保全を含む持続可能な制度設計を進めており、彼我の計画制度の差は歴然としたものになる。環境というキーワード一つとっても、欧州主要国では自然環境の保全がテーマだったが、日本では産業土地利用の後始末の公害問題だったというのも、当時の彼我の射程の違い

を示している。

1968年に建設省は新都市計画法に向けて漸く動き出した。大都市部での猛烈な開発圧力と地価の高騰という外的要因により重い腰を上げざるを得なかったのであるが、戦後20余年の空白により主要国の計画制度に大きく後れを取る結果となった。対応が遅れた分、その処方箋はかなりラジカルなものとならざるを得ず、線引き制度（市街化区域と市街化調整区域の区域区分）という国際的にも異形の仕組みができあがった。線引き制度は開発可能地域と開発抑制地域を分けるのであるから劇薬的な制度であったし、県毎の線引きも困難を極めた。その結果、初期はそれなりの効果があったが、線引きする市町と線引きを猶予する市町（未線引き都市計画区域）という一国二制度を許容するなどその後の副作用も大きかった。

1974年、日本列島改造論と過剰流動性により都市部だけでなく森林別荘地開発など、全国の津々浦々まで一億総不動産屋という状況を呈する。そしてそれへの対応として土地利用規制と土地取引規制を二本柱とする国土利用計画法が制定された。国土利用計画法の土地利用規制は、土地利用基本計画と5つの個別法（都市計画法、農業振興法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）を組み合わせた苦心の制度だったが、やはり結果的には無理があった。個別法はそれぞれ法目的を異にし、国土利用計画法の下に一糸乱れず連係するなど余程の戦略的かつ継続的な仕掛けがない限り限界があり、その後形骸化していった。

国土利用計画法や国土総合開発法を所管する国土庁は予算と権限は大きくなかったが、縦割りの各省庁との等距離性による総合的な企画・調整機能が強みであった。しかし、2001年の中央省庁再編により国土交通省の一部として併合され調整者としての立場を失った。

## 2. 都市計画制度の来し方行く末

### (1) 線引き制度の光と影

都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分（線引き）する新都市計画法は、同時に、大都市以外の地域には例外的に線引きを猶予する（未線引き都市計画区域）という措置を取った。これが今日でも大きな負の遺産となっている。この未（非）線引き都市計画区域は、例外的とは言いつつ、平成26年3月の国土交通省都市計画現況調査では、市町村数で54%（地方圏に限ると67%）、面積ベースで48%（地方圏に限ると56%）を占め、地方圏では県庁所在都市やこれに準ずる都市以外のほとんどのエリアが含まれるとあってよい。

この区域はコアの用途地域を除き有効な開発規制を課すことができないNonコントロール地域であり、都市計画部局は無秩序な開発を指をくわえて見ていることになる。その結果は、郊外型大規模SCの立地による中心市街地の衰退であり、多くの美しい田園風景の喪失である。

(都市計画区域における線引き・非線引きの割合)

【自治体数ベース】

(都市計画区域の別)	全国	大都市圏	地方圏
線引き	46%	84%	33%
非線引き	54%	16%	67%

【面積ベース】

(都市計画区域の別)	全国	大都市圏	地方圏
線引き	52%	77%	44%
非線引き	48%	23%	56%

2000年になり都市計画法の一つの転換点となる法改正が行われた。これは規制緩和色の強い改正であり、都市化の圧力が少なくなり厳しい規制を課す必要性が少なくなっているという理由付けだが、その実は市街化調整区域の規制緩和に対する圧力を受けてのものであった。この法改正は、未線引き都市計画区域の線引き猶予の恒久化によりNonコントロール地域の存在を正当化するとともに、地方圏の県庁所在都市等の線引き義務付けも外した。これにより高松市などが線引きを廃止したが、線引き制度に代わる特段の制度設計もないままの制度の自由化は余りに無責任であった。これにより、非国際標準の「計画なくても開発あり」という異形の都市計画制度が固定化することとなる。

2006～2008年頃になると平成の市町村合併で線引き制度の矛盾がより顕在化する。例えば、合併した市町の中に線引き区域と非線引き区域が併存する結果、同一市内の住民間に著しい不公平感が生まれた。また、合併政令市（政令市は法令で線引き義務付け）に村が併合される場合に村全域が規制の厳しい市街化調整区域に編入されてしまうなど村民にとってとても受け入れ難い事態も生じた。これらの事象は市町村合併推進にとっての大きな支障となり、国土交通省も線引き制度を含む法制度の見直しに動かざるを得ない時期があった。10年ほど前のことである。しかし、結果的には腰砕けに終わり運用の手直しで済ませた。その理由には様々なことがあるが、ここでは線引き制度の主体である都道府県レベルの理解が得られなかったことと政治的な応援団がいなかったことだけを指摘しておく。

そしてその抜本見直しの頓挫と入れ替わるように都市再生特別措置法の中に立地適正化計画という制度が持ち込まれる。立地適正化計画は後述するように都市計画法の線引きと別に居住誘導区域という新たな線を都市計画区域（市街化区域）の内側に引くものであるが、強制力の乏しい誘導的的制度であることに加え、主として線引き市街化区域の低密度化対策を念頭に置いたものなので、非線引き都市計画区域のNonコントロールについては何らの支援策にもなっていない。

## (2) 都市計画法と立地適正化計画（特措法）－計画制度の危機管理

さておき、今、都市計画の旗頭は立地適正化計画（立適計画）である。「串と団子」型のコンパクトシティの実現を標榜している。ただし、立適計画は、都市計画法ではなく都市再生特別措置法（特措法）に基づく計画である。その結果、都市地域の土地利用計画は都市計画法と特措法の二頭立ての馬車となり、建築基準法の集団規定も含めると、2.5頭立てとなる。

立適計画の主旨の一つが広過ぎる市街化区域の集約であり、そのため従来の線引き線の内側に居住誘導区域というもう一つの線を引こうとする。本来は制度疲労の線引き制度を抜本見直す都市計画法の改正が筋なのだが、それを避け特措法の中でもう一つの線引き制度を設けるという模様見のような措置を取る。結果、二つの線引きの併存という、何とも分かりにくい事態となる。

立適計画は、市街地を串（公共交通）と団子（地域拠点）の都市構造としコンパクトシティを目指そうという発想であるが、規制措置（鞭）をほとんど持たないので、計画作成を交付金・補助金の優遇要件（餌）とし推進を図ろうとする。都市計画法、特措法、交付金・補助金制度が複雑に入り組んだ仕組みを理解するのは都市計画や再開発の専門家でも行政の練達者でも容易ではないし、合理的でもない。

この二人羽織のような制度は、計画制度の危機管理という点から見た時に柔軟さや即効性という点で問題があるといえる。計画・規制制度を様々な危機に対応・即応して見直しできるようにするためには、その制度体系が論理整合的かつシンプルであることが最低要件であろう。本来は都市計画法を見直して措置すべきことを法令規律の緩い特措法で済ませようとすると泥縄的な対応がさらに必要となり悪循環に陥る。先の通常国会で、特措法を改正し防災上危険な地域への居住を抑制する措置が講じられたが、これも本来は都市計画法第13条の都市計画基準の改正によるべきものだろう。

## 3. 総合的な国土利用計画の発想と未達

### (1) 国土利用計画法の発想

わが国の都市計画法は都市地域だけを対象とした法令であり、その施行区域は面積ベースで国土の概ね1/4である。また、市町村ベースでいうと概ね8割（平成26年3月）の市町村だけが都市計画法の対象となっており、全国の2割の自治体は土地利用計画制度の埒外に置かれている。

このような国際標準からかけ離れた特異な制度になったのはわが国独自の都市計画区域という考え方に依る部分が多い。都市計画区域は、人口、就業者数等を指標として都道府県が指定する概念的な区域であり、公共団体主義を取らなかった。概念上の都市計画区域に特化

したアプローチを取った結果として今日でも2割の自治体が「土地利用計画」を持たないという状況が残ってしまった。各国の土地利用計画が総じて市町村主義であり、その対象は基本的に国土全域をカバーすることと比べて、日本の土地利用計画の体系が相当に異質な形となった経緯である。

このような中で国土利用計画法が発想され、各省・各地域に分掌される個別法を束ねる上位法・上位計画という位置づけを与えられたが、以下に述べるようにその意図はごく一部しか実現していない。

## (2) 国土利用計画法の未達

1974年制定の国土利用計画法が所期の目的を達成していない理由は様々ある。しかし、大きく構えて見ると未達の最大の理由は、国土総合開発法（国総法）の抜本改正案が政治的な理由で頓挫し国土利用計画法として軟着陸した法制定当時の出自にある。そして2005年に国総法を国土形成計画法として改正したことにより、その未達は決定的となる。

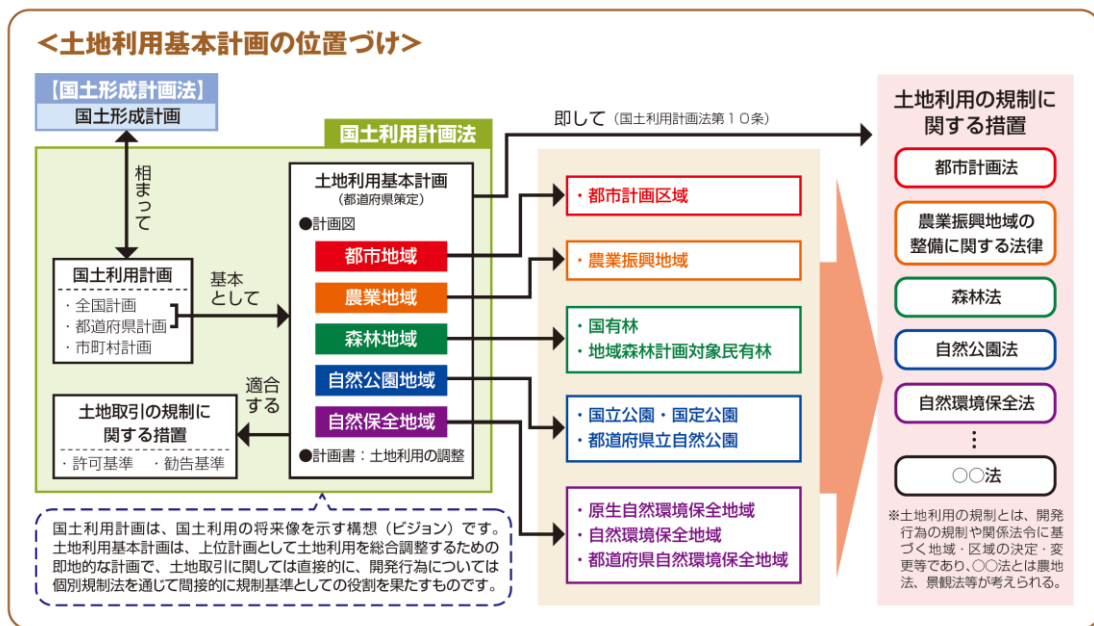
国総法改正案の肝は、都道府県主体の二つの計画であった。主たる都道府県の総合開発計画と従たる土地利用基本計画であり、この主と従で国土の土地利用を全うしようとした。このうちの都道府県総合開発計画は、県土の未来を示す攻め（開発）と守り（保全）の両全の計画であった。しかし、日本列島改造論を牽引する法案との猛批判の下に政治的に骨抜きにされ、守り主体の国土利用計画となり、計画の主体として予定されていた都道府県にとっては何の魅力もないものになった。

一方、土地利用基本計画は県土の現状を守ることに主眼を置いた制度設計であったが、それは攻防一如の都道府県総合開発計画との関係を前提としていた。しかし、国総法改正の頓挫により道標となるべき都道府県総合開発計画という重要なピースを欠くことに伴い、土地利用基本計画は抛るべきところを失う。これにより、土地利用基本計画は個別法を従える上位性（土地利用基本計画に即して個別法が土地利用規制を運用すべし）の確保に苦しむことになる。あらゆる意味で、都道府県総合開発計画の変質は、土地利用基本計画（≡国土利用計画法）にとっての痛手であった。

それでも、土地利用基本計画は縁の下の力持ちのような形で国土の適切な土地利用に今でも寄与していると力説しておく。この制度の意図は土地利用基本計画に5地域区分（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）を定め、現状に近い土地利用を肯定することを出発点として、この地域区分を大きく変更しようとする場合にはその是非を関係者が総出で協議し決めるという仕組みである。日本の土地利用計画制度は変化に寛容過ぎるが、欧州主要国の国際標準に近いこの考え方は下河辺淳をはじめとする当時の経済企画庁の面々が案出したものである。しかし、この仕組みは都道府県から見ると空気のような存在

にしか見えないようで、そのありがたみはなかなか理解されない。当局の説明も頼りない。

2005年に国土総合開発法が名称も変え国土形成計画法に改正された。その過程で国土総合開発法と国土利用計画法の一本化が検討されたがこれも頓挫した。二つの法律の関係が分かりにくいという問題意識だったのであろうが、仮に一本化が実現化しても単純に足し合わせるだけでは意義は乏しかっただろう。そして、国土形成計画が全国計画（国）とブロック計画（東北圏、首都圏など8圏域）の二本立ての計画体系となった結果、都道府県を主体とする国土利用計画法との溝はより大きくなり、二つの法律に基づく両計画は決定的に相容れない関係となった。



(国土利用計画法と個別5法による計画制度の体系を土地利用基本計画を要として整理)

#### 4. わが国の土地利用計画制度はどうあるべきか

以上、わが国の土地利用計画制度の沿革と課題をたどってきたが、打開へのヒントも少し提案してみたい。まず肝心なことは、基礎的自治体である市町村すべてがそれぞれの土地利用計画を持つことであり、その対象エリアも都市部だけでなく管轄区域全域にわたる総合的な計画である必要がある。そして、わが国ではついぞ実現していない「計画なきところ開発なしの原則」の実現を図りたい。それには1968年都市計画法と1974年国土利用計画法の頸木を外すことが前提となるが、こんなに長きにわたり変わっていない制度も珍しいので当然にそうあるべきだろう。

### (1) 都市計画法を發展させ土地利用計画法に

都市計画法を母体に、計画制度をすべての市町村域に適用し、2割の自治体が土地利用計画制度の埒外という現状を解消する。都道府県主体の線引き制度は廃止し、市町村主体の一件審査の計画許可制度に移行する。ただし、周辺環境に調和した開発・建築は簡易な手続きで認めるという現実的対応も取る。

しかし、都市計画法の領域拡大は他省庁の権益との関係で実現のハードルはとても高いだろう。また、都市計画区域という概念による自縄自縛があり、都市部局は都市地域外の土地利用のノウハウも有さないなど課題は多い。

### (2) 国土利用計画法をベースに

国土利用計画法に規定されている二つの都道府県レベルの計画(国土利用計画と土地利用基本計画)を統合する。土地利用基本計画は個別法を通じた規制措置を持つが理念を欠き、国土利用計画は抽象的な文言計画であり実効性を欠いており、この弊を克服するため一本化して理念と実効性を相持ったものとする。また、今の国土利用計画は創設時の経緯から守りの計画という側面が強いが、持続可能な開発計画であればこれを認め攻めの計画という機能も持たせる。

しかしこの手法にも課題がある。土地利用計画の主体は基礎的自治体である市町村であることが肝要であるが、この提案は都道府県が主体となり計画・調整を行うということである。計画の主体を市町村とする制度設計ができればよいのだが、そうすると(3)の案に近くなるのかもしれない。

### (3) 土地利用計画法(新法)の創設

(2)の国土利用計画法と個別5法を組み合わせた現行の土地利用計画制度は、パンデミックや大災害への備えそして地方分権の点から今の時代に相応しくないという見方もできる。この意味では、いっそ新法とする方が現実的かもしれない。市町村を主体とし国土全体を対象とする“土地利用計画法”の創設であり、これについては(一財)日本開発構想研究所のUEDレポート2016(地方再生と土地利用計画)で具体的な提言を行っている。

### (さいごに)

国土の利用の仕方(大所からの規制と誘導)がこれほど粗末に扱われている先進国はない。都市計画法と国土利用計画法というわが国の軌跡を追いながら私見を述べた。2年前にブータンの土地利用計画制度を構築する機会に携わった。日本の経験と教訓を踏まえて提言したが、日本こそ日本の経験と教訓を踏まえて改革してほしいというのがこの稿の本意である。



## 【編集委員会からの質問】

Q 1 : 市町村を主体とし国土全体を対象とする“土地利用計画法”（望ましいと思いますが）を簡単に紹介していただけませんか。この場合は、都市計画法は包含されるのでしょうか。また、都道府県の広域調整は含まれるのでしょうか。

A 1 :

### 1. （計画法の概要）

“土地利用計画法(以下、「計画法」)”の要諦は以下のとおりです。(末尾に提言「骨子」)

- ① 住民に最も身近な基礎自治体である市町村が土地利用の計画・規制の権限を持ちます。
- ② その計画・規制のエリアは、都市地域だけでなく、市町村の全域に及びます。
- ③ 計画法は市町村の主体性と計画の実効性を重視した「枠組み法」です。市町村は条例に基づき土地利用の規制・誘導を行うことができ、条例委任の根拠は法に明示します。
- ④ 計画法には、規範となる「基本理念」と、規律である「土地利用の原則」を、具体性を以て定めます。これらは運用指針（技術的助言）ではなく法定事項なので市町村を拘束します。「原則」については経済社会の変化に応じ随時見直されることが重要です。
- ⑤ 個々の開発行為については、以下のような措置を講じ、「計画なきところ開発なし」という国際標準の実現を図ります。
  - (a) 一件審査の承認制を採用します（イギリスの計画許可制度を参考）
  - (b) 承認基準は、法定の「土地利用の原則」と条例に基づく「土地利用総合計画」です
  - (c) 優良な開発計画については、詳細計画の策定により一般則を置き替えることができるルートを設け、弾力的な運用を可能にします（ドイツのF-plan, B-planを参考）
- ⑥ 市町村の計画・規制の広域調整は都道府県が担いますが、計画法に規定する基本理念・基本原則が無用の摩擦を予め防ぐ機能を持ちます。

### 2. （計画法の意図・背景）

計画法は、以下のような問題意識の下に提案されています。

- ① 都市計画法が都市計画区域（に政策対象を限定する）という概念を採用したため、自治体主義で当然に行政区域全体を対象とするという、国際標準の土地利用計画制度になっていません。
- ② 都市計画法の核心が依然として都道府県主体の線引き制度（市街化区域と市街化調整区域の区分）にあり、今もその頸木が外れていません。これでは地方分権や人口減少社会下の政策課題に到底対応できません。
- ③ しかも、線引き制度は高度成長期の大都市問題への対応の制度であるため、地方都市等の非線引き都市計画区域のNonコントロール地域（計画白地地域）に対しては非力なのですが、この50年もの間、抜本見直しは行われず拱手傍観を決め込んできました。
- ④ 防災・自然環境など広域・広範な土地利用の課題については行政区域全体の中で解いていく必要があります。このためには、都市-農業-森林-自然地域にわたる総合的で実効

ある土地利用計画制度が不可欠です。国土利用計画法の土地利用基本計画との関係も重要でしょう。

- ⑤ 前記⑤(b)で、開発行爲等の承認基準の一つとして市町村の土地利用総合計画(土地利用マスタープラン)を規定するのは当たり前と思われるかもしれませんが、そうではありません。現行都市計画法では、市町村の都市計画マスタープランが開発行爲の許可基準に連動していないという盲点があります。共に都市計画法に定める措置ですが、これがリンクしていないというのは摩訶不思議なことです。都市計画運用指針がこの辺りの溝を埋めるという苦肉の策が採られています、このような歪んだ形からは卒業しなければいけません。

### 3. (都市計画法は包含されるか)

現行の都市計画法は、計画法・規制法・事業法という三つの側面を持っています。事業法が組み込まれているのは、東京市区改正(日本最初の都市計画法制)が土木事業中心の制度として出発した名残りでしょう。この三要素のうち計画と規制については計画法に当然に包含されますし、建築基準法の集団規定も含まれるべきでしょう。一方、事業法(土地地区画整理法、都市再開発法等)の部分については、別の法律を構えてそこに束ね、計画・規制法と事業法の間を整理し直すことが適当でしょう。

### 4. (都道府県の広域調整との関係)

市町村主体の計画制度とした場合、それぞれの市町村が自らの利益を追求する結果として、合成の誤謬のような事象が起きる懸念があります。大規模商業施設の立地を巡って立地市町村と周辺市町村の利害が対立するケースの他、いわゆる迷惑施設等の立地調整などです。

このため、計画法には都道府県の責務を定めます。一つは、広域計画や指針の策定です。県境をまたぐ課題がある場合は都道府県が連係してこれを定めます。二つは、市町村間の広域調整の措置であり、市町村間の異なる意見を調整する機関や場の創設が考えられます。

計画法だけではなく国土利用計画法の活用は検討に値します。しかし、そのためには国土利用計画(都道府県計画)と都道府県の定める土地利用基本計画との屋上屋の関係を整理し、規範性の強化と調整の実が上がるような見直しは不可欠です。

### 5. (下河辺淳の予見)

国土利用計画法の制定に際して、下河辺淳(経済企画庁総合開発局長)は、「(今はまだ機が熟していないが)市町村の計画法というようなものがやがては要するようになるという気がしている。その市町村計画法がしっかりしてくると、国土総合開発法案が非常に意義を持つというか動く面でいろいろな意味が出てくと思う」と語っています(自治研究第49巻第7号臨時増刊「新国土総合開発法と地方自治」)。遅きに失した感もありますが、今がその時期ということではないでしょうか。

Q2：これは、質問ではなくて感想ですが、改めて都市計画法を見ると、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて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目的とする」とあります。しかし、都市の健全な発展と秩序ある整備が図られているとはとても思えません。立地適正化法も居住誘導区域外住民からの反発も多く期待したほどの進捗が図られているとは思えません。少子高齢化、経済低成長化時代に合った都市計画及び土地利用計画制度を考える必要があると思いました。しかし、最近の日本の立法は、行政関連法、会計法等根幹の法律を見直すより、上乗せ規定を作り、ますます法体系が分からなくなっている感がします。

A2：「都市の健全な発展と秩序ある整備」という目的自体が、一昔前・二昔前の右肩上がり時代の残滓といえます。経済社会が人口減少社会やSDGsなど大きく変容している中、法の目的を含め計画制度を根本的に見直す必要性はかなり前から指摘されてきました。しかし、線引き制度が岩盤という事情はありますが、国はこれに代わる制度をこれまで提案できずに来ています。数年前、都市再生特別措置法（特措法）に立地適正化計画が設けられましたが、これが代わるべき制度かといえばそれは違います。立地適正化計画は、「母屋」に対する「離れ」というべき制度であり、線引き制度に対する対症療法という意味合いが強いのです。一方、「母屋」の都市計画法の方は旧態依然のままです。

立地適正化計画は、線引き都市計画区域内の市街化区域の再構成（広く設定し過ぎた市街化区域の圧縮）を念頭に案出された仕組みなので、非線引き都市計画区域における非力や市街化調整区域の諸問題については依然思考停止のままです。強制力にも乏しいのでこの特措法による措置（離れ）が都市計画法（母屋）に取って代わることはできません。しかし、国の推進姿勢の下、今や母屋と離れの関係が逆転している感さえあります。この接ぎ足し接ぎ足しの二人場織のような制度がどこに流れていくのか誰にも分かっていません。

抜本見直しを行いにくい政治・行政風土の下で近年乱発されているのが特措法や特区制度です。本筋の改革に手を付けることなく例外・弥縫的な措置を基本法の外で行うというこの手法は政治・行政にとって体のよい逃避場になっています。小泉政権時代の都市再生特別措置法や規制改革会議は目的意識が鮮明でしたが、その後幾度か延命された当該制度は逆に既得権益を保守する立場に立っているとさえ見えます。民主党への政権交代は、土地利用計画制度の見直しを行う契機のはずでしたが、政治主導の思い込みが強過ぎ空回りしました。国交省が何の腹案も用意していなかったということも大きな要因です。東日本大震災で民主党の挑戦はあっけなく頓挫しましたが、その後は自民政権下、度外れた官邸主導という強権の中で迷走・暴走しています。コロナ禍を機に、わが国の政治・行政は長い眠りから目を覚ます必要があると思います。

## 地方再生のための“土地利用計画法”の提言（骨子）

## I. 総合的な「土地利用計画法」の創設

人口減少・高齢化社会に適切に対応するための総合的な土地利用計画制度が必要である。その目的は国土空間の総合的な環境の質の保全・増進であり、人が住む持続可能な国土の再構築を図ることである。この制度は住民に身近な市町村が主体となることを基本とし、広域的な観点からの計画・調整を都道府県が補完することを柱とする。具体的には、「土地利用計画法」の創設を提案する。それぞれの法目的から制定されている個別法とはその性格を異にし、生活・生業が多目的かつ重層的に営まれているわが国の国土の特性を踏まえ、総合的な土地利用と土地管理、良好な環境空間の創出を意図している。この際、法制度の主旨が相通ずる国土利用計画法の諸規定と連係することに配慮する。

## II. 土地利用計画法の枠組み

土地利用計画法に基づき、市町村は行政域全域について、生活・生業の総体を対象とした土地利用の規制・誘導を行うものとする。

- (1)市町村は計画の実効性を担保するため計画法に基づく条例を制定することができることとし、条例に委任する事項を計画法に定める。
- (2)これに基づき市町村は土地利用総合計画を策定し、これに基づき土地利用行為の「承認」制を採る。これにより、個別法の計画白地地域における土地利用のコントロールを可能とする。
- (3)市町村は、土地利用行為に対して承認等を行うにあたって、国土利用計画法10条の規定を踏まえ、公害の防止、防災、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存等に配慮が必要。
- (4)市町村は自ら又は市民の提案により「守りと攻めの」詳細な土地利用計画を策定し、土地利用総合計画の一般則を置き替えることができる。
- (5)都道府県等の役割を定める
- (6)国等の支援措置を定める
- (7)市町村が条例を定めるまでの間、都道府県が区域を限って暫定の土地利用総合計画を定め、承認手続きを実施できることとする。

## &lt;土地利用計画制度研究会&gt;

大村謙二郎（筑波大学 名誉教授）  
水口 俊典（芝浦工業大学 名誉教授）  
交告 尚史（東京大学大学院法学政治学研究所 教授）  
柳沢 厚（C-まち計画室 代表）

## III. 国土利用計画法10条による個別法と条例の連結

「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」という憲法の規定がある。この条例制定権が狭く解釈され、市町村が自主条例を制定しようという際の見えない壁になってきたという経緯がある。

計画法に基づく条例による規制は、法と法の関係なので、法と条例の関係という議論は生じないが、自主条例の場合どうかということである。そのための一つの方策として、国土利用計画法10条の規定を踏まえ、都道府県の定める土地利用基本計画の活用を図り、法と法の関係にすることにより、法と条例の関係の壁を越える方法を示す。計画法が制定されるまでの間、市町村と都道府県はこの道を選ぶことができる。

## IV. 都道府県による広域計画と広域調整

計画策定や許可の権限を市町村に分権すればするほど、市町村間の広域調整が不可欠となる。ここでは、都道府県を主体とした広域計画と広域調整の仕組みを検討し提案する。

## (1)広域計画

森一里一川一街一海にわたる広域的な防災、自然環境の保全、市町村のまちづくりに影響が大きい郊外の大規模商業施設立地等は、都道府県が広域的な計画・指針を策定し、市町村を越えた公益の実現と市町村間の調整の基礎とすることが適当である。

## (2)広域調整

市町村の広域調整の基礎は、市町村との十分な調整を経て策定された、都道府県の広域計画である。国土利用計画法の土地利用基本計画の「5地域区分」の変更プロセスと「土地利用の調整等に関する事項」の活用を図ることが考えられる。

## (3)専門の第三者調停機関の設置

都道府県による市町村間の調整が難航する場合に市町村又は都道府県さらには市民が、専門の第三者機関に調停等を求めることができる措置を、計画法に設ける。

高鍋 剛（株）都市環境研究所  
NPO 日本都市計画家協会）  
梅田 勝也（株）アール・アイ・エー顧問  
（一財）日本開発構想研究所 研究主幹）  
阿部 和彦（一財）日本開発構想研究所 業務執行理事）

（出典）UEDレポート2016夏号 特集「地方再生と土地利用計画」（一財）日本開発構想研究所 2016年6月