2023年1月 公益財団法人 都市化研究公室

土地利用計画制度の来し方行く末 - 新自由主義と反自由主義の間で -

梅田 勝也*

一 はじめに 一

わが国の土地利用計画制度は明治以降、欧州主要国の制度を範として歩んできた。しかし、今の姿は彼の国のそれと比べとても異質なものとなっている。それは第二次大戦後にわが国の都市計画がたどった道から来る。戦後になっても都市計画法は戦前の国家の制度のまま変わらなかった。その間、農地法が都市スプロールの防波堤となっていたが、東京五輪後の大都市への人口の大量流入と地価高騰でそうもいかなくなった。国は大慌てで新都市計画法の制定に向かう。それは緊急措置の様相を帯び、大都市圏に限定した緊急立法とする発想さえあった。このような経緯は「大都市(圏) vs. 地方都市(圏)」という一国二制度と「都市行政vs. 農地行政」という縦割り構造をもたらした。田中角栄の日本列島改造論時には、都市計画法が国土の1/4の都市地域しか対象としていない欠陥が露呈し、国土利用計画法の制定で凌ぐ。しかしそれはわが国の土地利用計画の特異性を物語っており、その緊急措置の歪みをその後も修正することなく今日まで来ている。

そもそも新都市計画法は人口増の高度成長期のモデルである。今の人口減少社会の中で通用するはずもないのだが、見直そうという兆しはない。振り返れば、新都市計画法の骨格は都市計画区域と線引き制度(市街化区域と市街化調整区域の区分)であるが、線引き制度は今の人口減少時代の制度としては役に立たない。都市計画区域の概念に至っては、平成の大合併による行政区域の広域化に対応できず機能不全に陥っている。

一方、小泉政権下、バブル後の不良債権問題を処理する一環として都市再生特別措置法(特措法)が制定された。これは文字どおりの緊急措置であり、その主旨は既に達成しているが、今なお存置されている。国が都市再生緊急整備地域を定め都市再生特区は都道府県等の権限というのは地方分権的でなく、緊急措置だからこそ許容されるものだろう。都市計画法と特措法という二つの併存する緊急措置は、それぞれその緊急の意味がなくなったり変質した後もそのままである。本来は一つ目の緊急措置(新都市計画法)は時代に合わせて本質的な見直しが行われるべきであり、二つ目の緊急措置(特措法)は解除が検討されるべきだろう。

^{*} 一般財団法人 日本開発構想研究所 研究主幹

しかし、今そういう機運はない。

今のように制度が脆弱で芯が通っていないと、新自由主義や反自由主義からの無理強いをはねのけることができない。分かりやすい例は、中曽根民活時の都市計画の規制緩和だろう。新自由主義とされるこの動きは、市街化調整区域の規制緩和や東京都心部における用途・容積率の緩和などを総理が指示し実行され、それはバブルや不良債権問題の伏線となった。そして昨今の国家戦略特区からデジタル田園都市国家構想に至る流れであるが、中央主権で反自由主義な匂いがし、ある種の危惧を覚える。

社会的共通資本という概念がある。経済学者の宇沢弘文が提唱したもので、「自然環境」、「社会的インフラストラクチャー」、「制度資本」の三つの範疇を挙げる。「自然環境」は大気、海洋、森林、河川、水、土壌、「社会的インフラストラクチャー」は道路、交通機関、上下水道、電力・ガス、「制度資本」は教育、医療、司法、金融、文化を例示する。土地利用計画はこのうちの「制度資本」に該当するだろう。「社会的インフラストラクチャー」とも密接に関連し、「自然環境」は国土利用計画の主たる対象でもある。制度資本としての土地利用計画制度は、計画と規制・誘導措置を包含する社会インフラである。それは、安定的で効率的なものである必要があり、住民参加と地方分権が担保されていることも不可欠である。その確固としたインフラの上でこそ、市場メカニズムを生かした成長戦略や地域活性化が可能となり、地球温暖化等の今日的・国際的な課題への挑戦も可能となる。

少し前にわが国の土地利用計画の体系を「ガラ計」と評したことがある¹。戦後70年の間にガラパゴス的に進化・退化してきた計画体系を指したものだ。そこには国際標準からの乖離(「序」)と蓄積した制度疲労への警鐘の意を込めた。しかしこの数年でさらに大きな変異を遂げてしまった感がある。今風に言うとガラ計2.0に深化したということか。本稿では、昨今のこのような動きも踏まえ、土地利用計画制度の来し方を訪ね、行く末を心配してみることにする。

(本稿で論じる時間軸)

- I. 1945~1967年(昭和20~42年)
 - ・計画も規制もない時代 [戦前のままの都市計画法と身代わり農地法]
- Ⅱ. 1968~1980年(昭和43~55年)
 - ・計画制度の構築を図った時代
 - Ⅱ-i 1968~1971年(昭和43~46年)
 - 計画制度の構築 [新都市計画法]
 - Ⅱ-ii 1972~1980年(昭和47~55年)
 - ・計画制度の再構築 [国土利用計画法、地区計画]
- Ⅲ. 1981~1992年(昭和56~平成4年)
 - ・新自由主義と反計画の時代 [バブル経済と中曽根民活]

^{1 「}ガラ計 70 年の軌跡と展望」2015 年 7 月, UED レポート 2015, (一財)日本開発構想研究所

- IV. 1993~2012年(平成5~24年)
 - 計画制度が後退し漂流した時代
 - IV-i 1993~2000年(平成5~12年)
 - ・計画制度が後退 [農地制度の漂流、2000年都市計画法の規制緩和]
 - IV-ii 2001~2006 (平成13~18年)
 - ・不良債権処理と都市再生 [都市再生特別措置法、財投改革]
 - IV-iii 2007~2012 (平成19~24年)
 - ・計画制度の漂流 [平成の大合併で都市計画法の不全化]
- V. 2013~2022 (平成25~令和4年)
 - 計画制度の混沌化が進む時代
 - V-i 都市再生特別措置法はいつまで?
 - V-ii 立地適正化計画は未来を拓くのか?
 - V-iii 今も鼎立する3つの特区
 - V-iv 何でも呑みこむ国家戦略特区
 - V-v 「まち・ひと・しごと」~「デジ田」のやりきれなさ

〈序〉わが国と諸外国との都市計画事情の違い

- (1) 近代都市計画の目的は都市拡張のコントロールだった。都市化はどこの国でも農地 を潰廃して行われるので、都市地域と農業地域は一体として扱われる必要がある。 イギリスは元来「都市農村計画法」でありドイツなども同様だが、わが国は都市計 画法と農業振興地域法・農地法が分割統治するという特異な形を採っている。
- (2) 欧州の計画・規制は市町村が主体なので、都市と農地だけでなく森林を含めた市域全体を対象とし、総和として国土全域の土地利用計画となる。わが国の場合は、都市計画区域という概念上の区域(国土の概ね1/4)を対象とするので、市町村は総合的な土地利用計画を持てない。
- (3) わが国の都市計画は道路等の都市基盤整備を旨として出発した。馬車の文化がなかったゆえに道の幅は狭く舗装もなかった。欧州は馬車道がそのまま道路基盤になり、市街地を囲む城壁の跡地はあぶり出しのように環状道路になる。この彼我の違いは、わが国の都市計画が基盤整備の財源制約を意識し過ぎるあまり、対象を都市計画区域に限定する背景となった。
- (4) 欧州は長く戦争と殺戮の時代の中にあり、市民の生活(敵の来襲時は家畜も)は城壁の中にあった。一方、わが国は、元寇を除き外敵襲来がなく(しかも神風が吹く)城壁の必要のない極東の島国だった。狭く囲われた城壁の中で市民が集住するためにはルール(計画)遵守は絶対だ。わが国はこういう歴史を持たないため、土地利用のルールは大らかというか、ないに等しかった。「計画なくして開発なし」という欧州の土地利用の原則は、この辺りの彼我の違いから来る。
- (5) わが国の大都市(特に東京)は雑多な摩天楼都市となった。戦後もしばらくは商業地域で31m(100尺)の高さ制限があり街並みに一定の配慮があったが、高度成長期に容積制に変えてマンハッタン化を受容した。城壁がなかった日本と米国が呉越同舟の道を歩んだのは偶然ではない。

I. 計画も規制もない時代 1945年~1967年(昭和20~42年)

(戦前のまま、国家主体の都市計画法)

戦後、欧米先進諸国はそれぞれ土地利用計画制度の近代化・体系化を図る。わが国もほとんどの法令が民主化・近代化の観点から改正され又は新設されたが、都市計画法の改正だけはなぜか行われず、戦前のカタカナ条文のまま20年以上もの間、放置された。姉妹法の市街地建築物法が1950年に建築基準法に生まれ変わるなど他のほとんどの法令が民主化に向かう中、国家主体のままの制度であり続けた。都市計画家の石田頼房はこの時代を「基本法不在の時代」と位置付ける。時の政府関係者の回想によると、動かなかった(動けなかった)理由は、縦割り行政の中で法改正に動くと都市計画法自体の権限を建設省から他省に奪われる(なくなる)ことを懸念したという。

(農地法という名の土地利用法制)

それでは、基本法不在の時代に、高度成長期の嵐のような大都市への人口流入に対してどうやって土地利用の混乱を回避したのだろうか。防波堤になったのが農地法の農地転用許可制度だ。1959年の農地転用許可基準に関する農林省事務次官通達が根拠で、関係省庁の申し合わせに基づくものだった³。農林省の当時の担当官は「開発行為を農地法で規制するのは筋が違うところもあるが、少しでも合理的な土地利用の方向に近づけることであり・・・・農地転用規制がその手段として最も適当とはいえないが・・・」と、その割り切れなさと割り切りをつぶやいている。

(大都市圏計画の動き)

この時代、都市計画法の見直しがされない一方、1956年に首都圏整備法が制定される。1924年アムステルダム国際都市計画会議の大都市圏計画のプロトタイプを基に、既成市街地(母都市)、近郊地帯(緑地帯)、都市開発区域(衛星都市)を定めた。この三種の区域を所謂「政策区域と」呼ぶ。近郊地帯は英国のグリーンベルトに想を得たもので、東京圏の膨張を防ぐために既成市街地の周辺に幅10km程度の緑地帯を設けようとするものだった。しかし、土地所有者と地元自治体の反対で地域指定されることも実施法が制定されることもなく断念し、住宅建設も可能な近郊整備地帯にトーンダウンする。

首都圏整備法の後に近畿圏整備法と中部圏整備法が制定され、合わせて三圏法と呼ばれる。 それぞれの政策区域は、新都市計画法の線引き(市街化区域と市街化調整区域の区分)の義

^{2 「}まちづくり行政を語る」2005年,(公財)都市計画協会

[・]元建設事務次官の前田光嘉の証言:「旧い法体系で残ったのが都市計画法だけになったが、都市計画 に関する権限を一つの省(建設省)に一元化することに各省から批判があった」

[・]新都市計画法の制定にあたった元建設省都市局長の竹内藤男の証言:「建設省としては都市計画法がカタカナの法律であることも知っていた。時代錯誤になっていることも知っていた。しかし改正できなかった…あの頃はできないんですよ。やったら潰されちゃう。『何だ、あのトンカチが都市計画なんかできるのか』というのが各省の気分だからね」

³ 農地転用許可基準対策協議会(学識経験者、経済企画庁総合計画局、建設省計画局、通産省企業局、首都圏整備員会で構成の答申)

務付けにリンクすることになる。これは新都市計画法が大都市圏法の性格を強く帯びる伏線 となる。

Ⅱ. 計画制度の構築を図った時代 1968~1980年 (昭和43~55年)

Ⅱ-i 計画制度の構築

1968年に新都市計画法がようやく制定される。大都市部の開発圧力に地価の高騰が加わり、農地法の運用だけでは抗しきれなくなった。その柱は(1)都市計画区域、(2)市街化区域と市街化調整区域の区分(線引き制度)、(3)開発許可制度であるが、それぞれ後に引きずる多くの課題や問題点も抱えた。一つは、計画制度の主たる権限が依然として都道府県にあり地方分権的でないこと。二つは、対象エリアを都市計画区域に限定したわが国独特な特異な制度としたこと。三つは、大都市中心主義であり地方都市の土地利用コントロールがザルということである。

(国が主体の制度の名残りを引きずる)

わが国の都市計画は、明治の帝都建設に始まり大都市の市街地を改造・改良する国家の事業という性格を強く帯び、それは戦後も変わらなかった。新都市計画法の制定で、都市計画の決定権限は国から地方公共団体に変更されたが、制度の骨格である都市計画区域、線引き制度、開発許可制度の権限は市町村でなく都道府県に属することになる。当時は国の機関委任事務なので、委任者である国の権限のままだった。

今は、開発許可の権限はかなり市町村に降りているが、線引きの権限は政令市を除き都道 府県に属し、都市計画区域に至ってはすべて都道府県の権限である。市町村主体の土地利用 計画制度という国際標準とは程遠い現状がある。

(都市計画区域に限定した制度になる)

わが国の都市計画法は都市計画区域に限定した制度となっている。範とした欧州の都市計画では当たり前の、行政区域全域を対象とした土地利用計画制度をわが国の市町村は持てず、それだけでなく鄙(ひな)の町村は丸ごと土地利用計画制度の埒外となってしまう場合もある。結果、わが国の都市計画法は国土の概ね1/4しか対象としないことになる。その背景を既説・私見を交え示すと、(1)都市整備に伴う道路等の基盤整備のための財源を斟酌し所掌エリアを建設省が自主規制、(2)戦後に農地法が土地利用規制を担ってきた経緯による「農地行政と都市行政の分割・共同統治」という要素、(3)旧法は総合官庁の内務省所管だったが、新法は内務省を分割してできた建設省が所管したことが法の総合化のネックとなった、といった辺りか。

このエリア限定の制度には問題が多い。森林などの地域であっても別荘地等の開発はあるし、水源地域の管理・保全は都市住民にとっても切実である。日本列島改造論の際に国土利用計画法を急遽制定したのも都市計画法の射程の狭さから来ている。しかし、その弱みを補うべく創設された国土利用計画法(後述)も計画・規制制度としては粗く、わが国の土地利用計画制度の脆弱は、未だ解決されていない。都市法が専門の原田純孝は「『都市法』とは

本来的な意味での都市計画制度を中心に置きつつも…対象とする空間領域も「都市」という言葉を使いつつも、農村部や森林部,海浜部をも含めた地域空間の全体、つまりは人間が生活し活動するすべての空間領域(国土の全域)に及ぶものと想定されている」と指摘している⁴。これが国際標準の考え方である。

(大都市主義の都市計画法ー昔も今も)

1919年に制定された旧都市計画法の対象が当初6大都市(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)だったように、わが国の都市計画は大都市主義の出自を持つ。新都市計画法の制定にあたった建設省都市計画課長の大塩洋一郎は「狙いは大都市対策です。ですから、せいぜい人口25万人の都市までです。当然、三大都市圏を頭の中に置きながらやった。だけど、それ以外の者がやってはいけないということはありませんので、「政令で定める」とか「これに準ずる」とかと書きましたかね」と振り返っている5。やはり当時建設省で立法作業にあたった宮澤美智雄は「当時、都市計画法を特別法(緊急の対策を要する大都市圏だけに適用)とするか、一般法として全国適用を原則として当面適用対象をしばる形にするかで大議論になった」と言う6。

線引き制度については、国会質疑で三大都市圏だけでは不十分で太平洋ベルト地帯全体を対象とすべきとの指摘もあり、新産業都市・工業整備特別地域も線引きの対象となった。何れにしても、行政も政治も大都市地域を念頭においていたことに違いはない。そして、この跛行的な一国二制度は、大都市の市街化調整区域と地方都市の未線引き都市計画区域の双方で、今になっても大きな問題を抱えている。

線引き制度が農地所有者に与えた影響は大きい。市街化区域では農地転用は許可でなく届出で済むようになり大きく緩和された。市街化区域内農地の絶対的所有権化であり、売却すれば大きな値上がり益を得られる換金性のある財となる。したがって市街化区域と市街化調整区域の何れに線引きされるかによって資産売却を前提にした場合の農地の資産価値は天と地ほど違う。市街化区域への編入を望む土地所有者の圧力は強く、結果として市街化区域の面積は想定の1.5倍になる。国交省は後に、この膨らんだ市街化区域を圧縮する施策として立地適正化計画を考案することになる。

(地方都市の「計画なくても開発あり」)

線引きはすべての都市計画区域に適用されるものとして法制化されたが、「三大都市圏の政策区域、新産業都市・工業整備特別地域、人口10万人以上の都市」以外の地域には、法の附則により適用が「当分の間」猶予された。県庁所在都市等を除く一般の地方都市では線引きがされなかったのである(未線引き都市計画区域)。結果、地方都市の郊外部では「計画なくても開発あり」がわが国の常態となる。

-

⁴ 原田純孝「日本における「都市法」論の生成と展望(序)」

⁵ 大塩洋一郎「まちづくり行政を語る」2005年、(公財)都市計画協会

⁶ 宮澤美智雄、国土交通省の聞き取り (2008年)

当分の間の猶予を受けた地方都市はほっとしたかもしれないが、その後の郊外大規模店舗 やロードサイドショップの立地により中心商店街が例外なくシャッター通りと化したことを 見るにつけ、線引き猶予のツケは大きかったと言わざるを得ない。

II-ii 計画制度の再構築(新都市計画法の落手を国土利用計画法が補うも…)

新都市計画法の制定から数年しか経っていない日本列島改造論の時に、わが国の土地利用 計画制度の欠陥が露呈した。都市計画法が都市計画区域しか対象とせず、かつ未線引き区域 では開発規制ができないという問題である。

1970年代前半、金融緩和による過剰流動性に加え日本列島改造論への期待も重なり、土地の買占めや開発の動きが三大都市地域から全国に波及した。乱開発は都市部にとどまらず山林・農地も投機の対象となり、地価は暴騰した。この非常事態に国土の1/4しか対象としない都市計画法では対応できない。都市計画区域でさえも、線引きを猶予された未線引き都市計画区域は、計画を持たず規制手段もなかった。

政府は国土利用計画法の創設で対応することとし「土地利用基本計画」制度 を設ける。 国土全体(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)を粗々対象とした5地域区分の計画制度であり、その上で個別規制法(都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法)を改正し、開発行為の規制のための規定を整備する。森林法を改正して林地開発許可制度を創設したのが典型だ。都市計画法も未線引き都市計画区域に開発許可を導入したが、きわめて不十分な規制しかできないのでほとんど解決になっていない」とはいえ、都市計画法を補完して国土の土地利用を制御する制度として「土地利用基本計画」を送り出し、開発規制の手段は個別法にそれぞれリンクさせる仕組みができあがったことは評価できる。国土計画の神様と言われた下河辺淳の想によるもので、縦割りの法制度や行政の実務能力を踏まえたきわめて現実的な仕組みだった。しかし、その仕組みも時が経ち形骸化している。やはり、都市計画法が市町村主体の総合的な計画・規制制度に生まれ変わらなくては、国土利用計画法(土地利用基本計画)での対応には限界があると言わざるを得ない。

Ⅲ. 新自由主義と反計画の時代 1981~1992年 (昭和56~平成4年) (英米日の新自由主義的な動き)

1980年代は、新自由主義と言われる経済政策が国際的なスケールで進行した時代だった。 英国のサッチャー首相に始まり米国のレーガン大統領そして中曽根首相と伝播していった。 底流には1973年の第四次中東戦争によるオイルショックを引きずった世界的な経済停滞があ り、米国の長引く高インフレがあった。この辺り、今の時代に通底する部分も多い。米国は FRB(連邦準備制度理事会)がインフレ退治に邁進するがその副作用としてドル高・円安 を招き、1985年プラザ合意が逆に円高・ドル安を強いる。急激な円高の進行は日本経済にダ

.

⁷ 非線引き都市計画区域 (用途地域を除く)の開発許可は、立地基準 (用途規制)の 適用がなく、道路・ 排水施設等の技術基準を満たせば、建築用途上の制限はない。

メージを与え、マッチポンプのような円高対策としての金融緩和を推し進めた末は過剰流動 性の発生である。金余り資金は不動産市場に流れ込み、中曽根民活や国公有地の高値払下げ と相まってバブルの主因となる。

(都市計画の規制緩和)

サッチャー、レーガン、中曽根の手法に共通していたのは、財政赤字で財政出動ができな い中で、財政負担なしに公共事業を行う手法だった。レーガンは規制緩和と減税により景気 浮揚を図り、サッチャーは公営住宅等の払下げや国有企業の民営化を推進した。

そういう中で中曽根首相が採った策は、都市計画の規制緩和と国公有地の払下げだった。 1982年11月に首相に就任すると早速、翌年1月に「アーバン・ルネッサンス」を唱える。そ して4月の経済対策閣僚会議で「規制の緩和等による民間投資の促進」を打ち出し、先立つ 3月には「山手線内ではすべて5階建ての建築物を建てられるように」と建設省に容積率の 見直しを指示した。建設省が中曽根にした報告は、「東京都の環状7号線以内の第一種住居 専用地域について第二種住居専用地域に指定替え」、「国公有地等の活用による都市開発の 促進」、「規制緩和等による宅地開発の促進のため、線引きの見直し及び開発許可の規模要 件の引下げ」等々であり、都市計画・都市開発関連の規制緩和策をすべて棚卸しした感があ る。この内容は、10月の総合経済対策に踏襲され、空中権制度も盛り込まれた。石田頼房は これらの動きを「反計画の路線」と喝破する。

(国公有地の払下げがバブルを誘引)

都市計画の規制緩和は案に相違し進展しなかった。東京都は建設省の環7内側の用途地域 の指定替えに抵抗し用途・容積の見直しにすぐには応じなかったからだ。一方、財界は「財 政が動員できない状態なのであればせめて国公有地を払い下げて経済を刺激してくれという 期待が強い」と訴える8。中曽根はトリガーとしての国公有地の払下げを急ぐ。新宿区西戸 山の国家公務員宿舎跡地、港区林野庁跡地、国鉄品川駅東口操車場跡地等である。何れも公 示価格を大きく上回る法外の価格で売却されたが、大蔵省や運輸省は、「一般競争入札で国 公有地をできるだけ高く売ることのどこが悪いのか」と開き直る始末だった。。

(政財界の思惑が重なる)

バブルを好機と見たか、自民党の首魁たちは動く。1986 年の自民党「公共事業への民間 活力導入に関する特別調査会」の緊急提言 (天野構想) と同年の民間活力活用推進懇談会 (金 丸民活懇)報告である。天野提言は「東京臨海副都心開発」、「東京駅周辺再開発」、「汐 留貨物駅敷地の活用」の3大プロジェクトを緊急提言する。財界主導で設立し列島改造型の

⁸ この言は、中曽根首相のアドバイザーの一人であった小山五郎(三井銀行相談役) 「バブル/デフレ 期の日本経済と経済政策」第1 巻第1部第7章 行政改革と「民活」 内閣府経済社会総合研究所 2011

^{🤋 「}バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」第1 巻第1部第7 章 行政改革と「民活」 内閣府経済社 会総合研究所 2011年

ビッグプロジェクト推進を狙ったJAPIC((財)日本プロジェクト産業協議会)¹⁰の存在もあった。金丸民活懇はバブルを地方にも展開しようという発想だったが、リゾート法による地方開発の思惑は外れ、宮崎のシーガイアや越後湯沢等のリゾートマンションの残骸など結果は惨憺たるものだった。 政界と財界にはブレーキがかからないのだ。

(土地対策と都市計画も少しは頑張った)

この時代、異常な地価高騰が大きな社会問題となり、政府にとって地価対策は国の最重要 事項となった。海部政権の時である。NHKは「土地は誰のものか」という緊急特番を打ち大 きな話題となる。遅ればせながら政府はいくつか対策を講じる。土地基本法を制定するとと もに、国土利用計画法に監視区域の制度を設け、都市計画法は住居系用途地域の細分化を行 う。市町村の都市計画マスタープランを制度化したのもこの時である。国民の関心もきわめ て高い中で、初めて土地の絶対的所有権や公共性のあり方が問われた。

Ⅳ. 計画制度が後退し漂流した時代 1993~2012年 (平成5~24年)

IV-i 計画制度の後退 1993~2000年(平成5~12年)

(農地規制の離反でいよいよ都市計画法の出番だったが…)

バブル崩壊の爪痕は、地方では大都市ほどではなかったものの、郊外部に大規模商業施設が進出しバイパス沿いにロードサイドショップが張り付くなど、中心市街地の空洞化が目立つようになる。自民党商工部会は半ば強引に商店街に梃入れし中心市街地活性化法を制定するが、問題の所在はそういう所にはなかった。バブルの最中に農水省が出した一つの通達が元凶で、市町村の作成する「農村活性化土地利用構想」により農振法の規制を骨抜きにできるという代物だ。商業デベE社の郊外大規模店舗がこの制度を活用して立地し、「E社のための活性化構想」と揶揄された。而して、それまで都市法制の不備を補ってきた農地規制制度は後景に退くことになる。

農振法による規制緩和のターゲットとなったエリアは未線引き都市計画区域の白地地域であり、それはまさしく新都市計画法の立法の際に線引きが猶予された地域だった。都市計画はそれまでのように農業側の規制をあてにするのではなく自ら土地利用規制の矢面に立たなくてはいけない局面になったはずだが、実際はそういう動きにはならなかった。縦割り行政の中でアンテナが低過ぎ動向をキャッチできなかったのかもしれないが、2000年都市計画法改正が選んだのは、足元しか見ない線引き制度の規制緩和だった。

(規制緩和色の強い2000年改正 - 線引きを選択制に)

2000年の都市計画法改正は大きな改正であり、関係者の関心も高かった。しかし、「都市 化社会から都市型社会に」と謳ったものの、理念と戦略は感じられず規制緩和色の強いもの となった。象徴的なのは「線引きの選択制」であり、1968年法の主旨からすれば法制度を大 きく後退させたといってもよい。なかんずく農地規制に頼れない状況が生じてきている中で

¹⁰ 鉄鋼、セメント、商社等 120 余社の会員で 1983 年発足。当時の会長は斎藤栄四郎(新日本製鉄会長)

のことだった。線引きの選択制とは、それまで市街化区域と市街化調整区域に線引きすることとされていた都市計画区域(大都市圏、新産業都市・工業整備特別地域、人口10万人以上の都市など)について、三大都市圏と政令指定都市を除き、線引きするしないを都道府県の判断で決められるようにしたことである。

もちろん、新産・工特など当初目論んだ人口・産業の集積が進まなかった地域を線引きの対象から外すのは合理的だし、現にその後そういう地域では線引きも外されていった。しかし、県庁所在都市等の地方中核都市の線引き義務づけまでを、代わる制度の提案なしに外すことには自治体や識者からの異論もあった。爾後の見通しもないままのなし崩しの規制緩和は大きな禍根を残すことになる。

(未線引き都市計画に及ぼした大きな余波)

実際に県庁所在都市で線引きを廃止したのは高松市を中心とする香川中央都市計画区域のみである。讃岐平野に位置し条里制の歴史を持つこの地域は地理的な条件により市街地と農地が混在した散居的な都市形成がなされており、市街化区域と市街化調整区域を二分法的に区分することは元々難しい。このケースに限っては線引き廃止の選択は寧ろ合理的だった。しかし、他の県庁所在都市等で線引きを外す例は今に至るまでない。線引きに代わる制度提案が国からなされていない中では対岸に跳びようがないのだ。

実は、線引きを選択制にした影響は元々線引きが義務付けされていた地域よりも法附則で線引きを猶予されていた地域での方がより大きかった。猶予されていた線引きから半永久的に解放されたからである。かくして、農地規制の緩和と未線引きの非線引き化により、用途地域の外側は土地利用上の無法地帯と化してしまった。この改正では非線引き都市計画区域を対象に特定用途制限地域という措置を導入したが代案とはならない。石田頼房が言うように、制限する特定用途を予め明確に定めおくことは困難であり常に後手後手に回る事態が予測され¹¹、対症療法のもぐらたたきでしかない。その後に非線引き都市計画区域を線引きしたのは山形県鶴岡市のみである。優良農地と農村景観の保全を目的としているが、このような事例は今後も稀有だろう。

<u>IV-ii 不良債権処理と都市再生 2001~2006年(平成13~18年)</u>

IV-iの計画制度後退とIV-iiiの計画制度漂流の狭間の時代であり、不良債権処理、行財政の三位一体改革、平成の大合併が並行して進行した時代でもある。都市再生が掲げられ実行されたが、このトンネルを抜けた時、都市計画の風景は一変していた。

(小泉の構造改革)

21世紀を迎えた時の経済社会の最大の懸案は不良債権処理だった。バブルの爪痕の不良担保不動産や低未利用地が大都市を中心に大量に発生し経済再生の最大の足枷になっていた。

¹¹ 石田頼房「都市計画法の改正と土地利用権・土地利用計画・土地利用規制」2000 年 9 月, 日本不動産 学会誌

2001年に総理に就任した小泉は「聖域なき構造改革」を掲げ不良債権処理や郵政民営化を推進したが、実は小泉が実行したほとんどの施策は小渕前首相時代の1999年に経済戦略会議が答申した「日本経済再生への戦略」を映したものだ。構造改革、郵政民営化、都市再生はすべてその中にあり、小泉の実績はそれを断行したことにある。小泉なければ小渕の構想は生還できなかっただろう。

構造改革の中でよく知られているのが道路公団等の特殊法人改革と郵政民営化である。小泉は第二の予算とも言われる財政投融資を問題視し財投改革を訴えるが、これも経済再生戦略の中にある。そこでは、「郵便貯金、簡易保険、年金によって集められた財政投融資資金は…歴史的役割を終えた数多くの財投機関を延命させる直接的な原因になっている。効率的で小さな政府を作るには、抜本的な財政投融資改革が不可欠」としている。そして、個別財投機関は、存続の必要性が証明されない限りこれを整理し、統廃合を積極的に進める」とする。道理であるが、これは小渕政権時の答申なのである。小泉は大平内閣の大蔵政務次官の経験から郵政と財投の関係について特別な問題意識を持っていた(本人の言だが)こともあったのだろう。小泉オリジナルはあるようでないのだが、小渕内閣の遺産をぶれずに実行したことは特筆ものといえる。

構造改革のもう一つの柱が、構造改革特別区域法に基づく構造改革特区である。教育、物流、研究開発、農業、社会福祉等の分野について地方公共団体の提案に基づき規制の特例措置を行い、特段の問題がないものは原則として特例措置が全国展開されるという仕組みである。これは小渕戦略に明文の記述がないので、小泉オリジナルかもしれない。

(小泉の都市再生)

都市再生は小泉構造改革の中で特別な位置を占めていた。不良担保不動産や低未利用地の 流動化が最重要な政策課題の一つだったからだ。経済再生戦略は都市再生について「再開発 事業促進のための法制度の整備等」として具体的な項目を列挙している。市街地再開発事業 の都市計画決定や事業認可等の諸手続きの迅速化・透明化、収用対象事業である第二種市街 地再開発事業への民間参画などであり、これらはほとんど実施に移された。

2002年に都市再生特別措置法が制定され都市再生本部が設置される。都市再生緊急整備地域の指定と都市再生特別地区(都市再生特区)により民間再開発事業を支援しようというものだ。当初は大都市圏のプロジェクトに偏り、本部は「稚内から石垣まで」をキャッチに地方での展開も図ろうとしたが、あまり実効は挙がらなかった。

当時は1990年代後半に計画された再開発事業の多くが全国で行き詰っていた時代だった。 津山、福岡、北九州、佐賀などで多くの再開発事業が破綻した。そごう、マイカル、ダイエー 等が市場から撤退し土地の利活用・流動化が停滞する中、都市再生特別措置法に基づく措置 にはそれなりのカンフル効果はあった。ただ、不良債権処理に目処が立ったにもかかわらず その後もカンフル剤を打ち続けている現状には違和感がある。

(中曽根民活、小泉構造改革、アベノミクスと新自由主義)

中曽根民活、小泉構造改革、後のアベノミクスはそれぞれ新自由主義と言われるが実相は

三者三様だ。中曽根民活は都市の空間を単純な市場財と見た。財政再建の折で、ない袖は振れない心境だったかもしれないが、典型的な新自由主義だった。小泉構造改革は小渕首相の遺産を断行したもので、都市再生についての規制緩和メニューには無理なものもあったが多くが実現した。一方、アベノミクスによる各種施策は中央主権の色合いが強く、新自由主義ではなく寧ろ反自由主義といった方がよいだろう。

三者とも土地利用計画や都市計画そのものに関心はなかった。過去唯一、都市・地域政策的な観点から斬り込んだのが田中角栄である。自民党都市政策大綱(1968年)という未だに色あせない提言を作り、その後に日本列島改造論を世に問うた。第四次中東戦争による第一次オイルショックで一敗地にまみれたが、地方へのまなざしを強く感じる政策論は他の三者と比べると計画至上主義といえる。

IV-iii 計画制度の漂流 2007~2012年 (平成19~24年)

2000年都市計画法改正のつけは数年後すぐに回ってきた。平成の市町村合併で線引き制度 の矛盾が一気に顕在化したのである。国交省も抜本見直しを検討したが成案を得ず、運用改 善で凌ぎ根本的な問題点は先送りされた。

(一つの市に複数の都市計画区域が併存というパラドックス)

市町村合併により、新しい市域の中に線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存するケースが続出した。都市計画区域外が混じることもあるのでその場合は三種混合である。本来何れかに統一しなければいけないのだが、行政としては線引き統一による規制強化も理屈なき規制緩和も難しい。しかしそのままだと旧市町村間の住民に不公平感(規制の強弱や都市計画税の有無など)が募ることになる。都市計画制度が市町村合併の支障となりかねないため地方行政団体(全国市長会等)も改善を国に求めた。しかし都計法の抜本改正は頓挫し、国交省は都市計画運用指針に「当面の間、それぞれの都市計画区域をそのまま存続させることも考えられる」として済まさざるを得なかった。

そもそも新都市計画法は、「都市活動の広域化ゆえに一体の都市として一つの都市計画区域の中に複数の市町村をも包摂する」という都市計画区域の概念を軸とした制度であったはずだ。この意味で、一つの市に複数の都市計画区域が併存するという姿はパラドックスそのものでしかない。

(制度疲労著しい線引き制度)

高度成長期に考案された線引き制度は、人口減少時代にあっては消費期限切れ(賞味期限切れではない)になっている。50年前の車に乗り続けるわけにはいかない。とっくに車検切れだ。ではどうするか?逆説的だが、仮に大都市圏を別法にした体系の方がわが国の国情に合うというならば、そういう視点からの法システムの設計もあってよい。その際は三圏法との関係も意識する必要があるだろうが、玉突き的に三圏法と国土形成計画法(ブロック計画)との関係如何というまた別の議論を掘り起こすことにもなりかねず、これはこれで剣呑である。ではどうするか…

V. 計画制度の混沌化が進む時代 2013~2022年(平成25~令和4年)

東日本大震災の後のこの10年程は土地利用計画制度や関連諸制度が混沌化した時代であり、しかも継続中である。都市再生特別措置法(特措法)は、制度疲労の都市計画法をそのままに、2周目のラップを刻む。カンフル剤だったはずだがもう20年である。そして、大都市再生に力点を置いていた特措法は、一転して2014年にどちらかと言えば地方向けの立地適正化計画を実装し、都市計画法との関係はさらに混沌化する。

土地利用計画制度そのものではないが関連諸制度の動きも目まぐるしい。2013年に「国家戦略特区法」、2014年に「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、今は創生法の仕組みを借りて「デジタル田園都市国家構想(2021年~)」である。改正国家戦略特区法(2020年)によるスーパーシティ構想も動き出した。

現実とは別に存在するもう一つの現実をパラレルワールドというが、この10年と現下の動きはまさにそういう世界をのぞき見ている感がある。



V-i 都市再生特別措置法はいつまで?

(カンフル剤を打ち続ける)

小泉構造改革の一貫として始まった都市再生特別措置法のカンフル剤としての役割は既に終えている。1990年代のバブルの残滓である不良債権処理や低未利用地の解消は2005年頃には概ね了しとっくに巡航速度に戻っているべきだが、そうはなっていない。法令上は時限になっていないが、法制定時の主旨・雰囲気はそうだった。一度始めるとなかなかやめられないのがわが国諸制度の習い性ではあるが、カンフル剤を打ち続けると体(国土)に毒であり副作用も大きくなる。

(都市再生特区と容積率割増し)

事業者にとって都市再生特別地区(都市再生特区)の最大のメリットは容積率の割増し措置である。換金性のある可処分床が増えるのだから、補助金と同じもしくはそれ以上の効用 (国の予算に左右されない)がある。いわば都市空間の錬金術だが、その問題点はいくつも挙げられる。

- (a) 容積率を割増しできる制度は特措法以前からたくさんある。都市計画法に基づく 特定街区、高度利用地区、再開発等促進区を定める地区計画、建築基準法に基づ く総合設計が代表的だが、他にも容積移転を可能とする特例容積率適用地区など 多様である。これらの手法を棚に上げて特区制度を使うことに、特措法制定当時 はともかく今や何の意味があるのだろうか。特区では道路斜線制限等の緩和もで きるが、これも街並み誘導型地区計画を使えばよい。
- (b) 各容積率割増制度の主旨はそれぞれ異なるが、開発の態様に応じて手法を適切に 選択すれば大抵の容積率割増しは実現できる。元々、東京都や多くの政令市は容 積率割増制度の安定化・透明化を図るためそれぞれ運用基準を定めている。都市 再生特区がそれを突破する口実に使われているとすれば、本末転倒だろう。
- (c) 都市計画の諸制度は、地方分権が進んで今やそのほとんどは市町村の権限に属している。しかし、都市再生特区の決定権限は政令市を除き都道府県である。中央集権への先祖返りのような状況が長く続くのは健全でない。
- (d) 制度の運用として、民間事業者 (デベ) による都市計画提案が基本となっている。 しかし20年を経て弊害も目立ってきた。民間事業者の意図に委ねる結果として、 「公共的な目線で再開発しなければいけない地区」でなく「事業者が収益事業化 したい地区」・「事業者が収益事業化できる地区」が都市計画決定され補助金充 当という流れが趨勢となった。昨今、行政が民間事業者の都市計画提案を「待つ」 という姿勢が強くなっており、地域のまちづくりのあり方自体が変質してきてい る。
- (e) 特区制度の下で付与される規制緩和の算出根拠が不透明で手続き上問題があるとの指摘がある¹²。ある政令市では容積割増しの量の根拠が不明確として都市計画審議会が紛糾したこともあった¹³。背景として、民間事業者が事業採算から逆算した所要容積率(希望容積率)を行政が協議・調整しながら追認するという現実が垣間見れる。これには「プロジェクトの採算性を人為的に操作する意味があり、健全な市場の動きを歪めるおそれがある¹⁴」との懸念がつきまとう。
- (f) 容積率の割増しは床需要の乏しい地方都市ではあまり縁のない打ち出の小槌だ。 大都市部での部分最適は、東京一極集中の是正や国土の均衡ある発展という観点 からすると、必ずしも全体最適とならない。今の諸制度にはその辺りの調整メカ ニズムも司令塔も存在していない。

¹²北崎朋希「都市再生特別地区における公共貢献と規制緩和の実態と課題-東京都における都市再生特別地区を対象として-」2011 年 10 月, 日本都市計画学会論文集, (公財) 日本都市計画学会

[→]東京都及び事業者へのヒアリング調査や都市計画審議会等の議事録の整理分析を実施し、都市再生特別地区における運用上の課題・問題点を指摘している。

¹³ 例えば、広島市の都市計画審議会(平成20年)で容積率割増しの根拠・妥当性についてのやり取りがなされている。

¹⁴ 大村謙二郎「日本とドイツの都市再開発 50 年 - 回顧と展望-」2022 年 7 月, UED レポート 2022, (一財)日本開発構想研究所

V-ii 立地適正化計画は未来を拓くのか?

(2.5頭立ての馬車)

2014年、特措法に立地適正化計画(立適計画)が盛り込まれた。市街地を「串と団子(公共交通と地域拠点」に編成し直そうという発想であるが、そもそもの主旨は密度が低いままに広がった市街地の集約である。1968年当初の線引きの際に駆け込みで市街化区域の面積が目論見の1.5倍になったという経緯があるが、人口減少社会の到来で空き地・空き家が増加し線引きのタガを今更ながら締め直す必要が出てきたということだ。

立適計画は第二の線引きと言われることもある。線引き都市計画区域では、市街化区域と 市街化調整区域を画する線引き線の内側に居住誘導区域の内外というもう一つの線を引く。 その結果、線引き都市計画区域には二つの線引きが併存することになり何とも複雑だ。都市 計画法ではなく特措法に盛り込まれた結果、都市地域の土地利用計画は、都市計画法(市町 村マスタープラン、線引き)と特措法(立適計画、居住誘導区域・居住調整地域)の二頭立 ての馬車になる。建築基準法の集団規定も含めると2.5頭立ての馬車だ。

因みに。都市計画法ではなく特措法に盛り込んだのは、線引き制度を残したまま第二線引きの立適計画を都市計画法に位置付けるのは、そもそも法制的に無理だったからだろう。市街化を促進する「市街化区域」に住宅立地を抑制する「居住調整地域」を重複して指定できる計画概念など矛盾そのものだが、今の制度は法を分かちそうなっている。

(規制措置をほとんど持たず、非線引き区域では空砲)

立適計画は、居住誘導区域外での住宅等開発についての届出制度はあるが、規制措置をほとんど持たないので、国は補助金の優遇要件等(飴)で推進を図ろうとする。唯一の規制手段が、居住誘導区域外の区域で住宅立地を抑制できる「居住調整地域」の指定だが、本丸の線引き都市計画区域での実績は未だない。市町村が市街化区域(都市計画法で市街化を図るべき区域)と居住調整地域(特措法で住宅等の立地を抑制する地域)を重複させることに躊躇するのは、それぞれの区域・地域の主旨に思いを致すと当然だろう。

非線引き都市計画区域でも立適計画が作られているが、どれだけの意味があるだろうか。 仮に居住調整地域を設定できたとしても、その外側の非線引き白地地域での開発について有 効な規制ができないのでは、底の抜けたバケツ状態は変わらない。1968年法の問題は依然何 ら解決されていない。非線引き都市計画区域ながら、居住調整地域を定めた唯一の例が、青 森県むつ市である。居住調整地域(特措法)の指定に併せて、その周辺エリアのほぼ全域に 特定用途制限地域(都計法)を指定し店舗等の立地を制限した。今ある法制度を駆使してバ ケツの穴を塞ぎ実効を挙げようとした事例であるが、逆に言えばこのような苦肉の策を市町 村に強いているともいえる。むつ市に続く事例はその後聞かない。

(股さき状態の拡大)

近年頻発する水害などの自然災害対策として2020年に特措法と都市計画法が改正された。 立適計画(特措法)の居住誘導区域の指定要件を厳格にするとともに、開発許可基準(都市 計画法)の強化を図ったものだ。本来は全体を都市計画法第13条の都市計画基準の詳細化で 対応するのが筋だと思うが、法令規律が相対的に緩い特措法に頼る向きもあり、二つの法令の股裂き状態はどんどん拡大している。今や「離れ」の特措法が充実し過ぎて「母屋」の都市計画法と主客転倒している感さえある。

V-iii 今も鼎立する3つの特区制度

特区の元祖は小泉政権の構造改革特区(構造改革特別区域法)であり2002年に制定された。 規制改革が本丸だった。2011年に、民主党政権が総合特区制度(総合特別区域法)を創設し 「国際戦略総合特区」と「地域活性化総合特区」の二つのタイプを設けるが、規制改革色は 薄くなる。第二次安倍政権は、民主党のボトムアップ型の国際戦略総合特区をトップダウン 型の国家戦略特区(国家戦略特別区域法)に衣替えし、字句通り中央主権色が濃くなる。

三つの特区制度は今も鼎立している。総合特区は自民党が復権した際に新規受付けを停止しているが、今なお存置されている。既存の指定地区のメンテがあるので廃止できないのだ。構造改革特区は制度化以来20年を過ぎており、玉もずいぶん小粒になっている。本来、特区制度は、実証的に他の地域に先行して規制の特例措置を適用し、然るべき後に全国的に規制を見直す(全国展開)ことが主旨である。しかし、3つの特区ともそういう雰囲気は今は希薄である。例えば、兵庫県養父市の国家戦略特区は企業による農地所有の特例措置であるが、農林関係者の反発は強く全国適用のハードルは高い¹⁵。肝心要の規制改革ほど既存体制の抵抗は強く腰砕けになる。特区制度そのものの構造改革が必要と思わずつぶやきたくなる。

V-iv 何でも呑みこむ国家戦略特区

(国家戦略特区の主戦場は大都市再生)

国家戦略特区は2013年に政府の成長戦略の一環と称して創設された。総理大臣が主導し地域を絞ってあらゆる岩盤規制を崩すという。これまでの主たる対象は東京圏の都市再生事業であり「都市計画等の手続きのワンストップの特例」を目玉としている。岩盤規制を崩すという意気込みからすると柔らかなドリルであるが、手続きが合理化・簡素化されているかというと逆のように見える。東京区部の再開発の場合、今や地区計画や市街地再開発事業の都市計画決定の権限はほとんど23区が有している。区の都市計画審議会(例外的にプラス東京都の都計審)の審議を経れば事業に着手できる。しかし、国家戦略特区の対象となると、加えていくつものステップ(関係者間の区域会議、首相直轄の諮問会議)を経る必要が出てくる。通常は区の手続きの範囲で一件落着となるのが、国家戦略特区が被さると区・東京都・内閣府の手続きを要するという笑えない実態がある。政令市の場合の手戻りはもっと分かりやすい。今の都市計画の権限はすべて政令市にある(都市計画区域の指定を除く)ので国による調整の必要性は全くないと言ってよい。国家戦略特区が介在すると民間主体の再開発事業等のスケジュールはどうしたって遅延する。これでは成長戦略でなく衰退戦略ではないだろうか。

^{15 「}国家戦略特区は何だったのか」2021年3月5日,日本経済新聞朝刊(大機小機)

(国家戦略住宅整備事業も容積率を割増し)

国家戦略特区法の中に、住宅整備関連の再開発に容積率の割増しを行える国家戦略住宅整備事業なるものがある。都心部のグローバル企業オフィスに近接した住宅を整備することを主旨とするが、都市計画法の容積率割増し制度や特措法の都市再生特区でなぜ対応できないのかよく分からない。しかも、この国家戦略特区の容積率割増しは都市再生特区の容積率割増しと二階建てで併用できることになっている。まさに都市空間の錬金術というと、言い過ぎだろうか。

(スーパーシティ構想も国家戦略特区で)

2020年、国家戦略特区法に新たに盛り込まれたのがスーパーシティ構想だ。特定の区域内に様々な先端技術が実装された未来型都市を構築しようというものだが、内閣府や国交省が推進するスマートシティとの違いは今一つよく分からない。国家戦略特区はこれまで10区域が指定されていたが、2022年にスーパーシティ型国家戦略特区として2区域、関連として1区域が追加で指定され都合13区域になっている。デジタル田園都市国家構想との絡みもあり政府は今後このタイプの区域指定を増やしていくのだろう。それにしても何でも呑みこんでしまうブラックホールのような特区である。

V-v まち・ひと・しごと~デジ田のやりきれなさ

2014年に「まち・ひと・しごと創生法」が制定された。東京圏への人口の過度の集中の 是正等を目的に謳う。創生法の枠組みの特徴は、国が「まち・ひと・しごと総合戦略」を 定め、その上で都道府県や市町村に地方版「総合戦略」の作成を努力義務化するところ だ。実は、2011年の地方自治法改正で市町村の最上位の計画である「総合計画(基本構 想・基本計画・実施計画」の義務付けが廃止されている。国から地方への「義務付け・枠 付けの見直し」という地方分権改革の一貫であり、象徴的な出来事だ。しかし、その一方 で三年後に創生法を構え「総合戦略」を市町村だけでなく都道府県にまで半ば義務付け、 計画事項まで枠付けするというのは、中々理解できない。これが東京一極集中是正の決め 手だとでもいうのだろうか。

総合計画は市町村にとってのバイブルであり首長の施政方針という性格もあるので作らない市町村は基本ないし、今後もそうだろう。市町村は総合計画と総合戦略をダブルで作るしかないが、二つの計画の内容は大差ない。市町村によっては自衛措置として両計画の兼用という対応を取っている例もあるが、国(事務方)もさすがに甘受しているようだ。

まち・ひと・しごと創生法は今はデジタル田園都市国家構想(デジ田というらしい)に衣替えしている。デジ田は根拠法を持たず創生法を拝借しており、看板を付け替えただけという感もある。国は「デジ田総合戦略」の国家版を閣議決定したばかりで、今後一斉に都道府県と市町村に地方版総合戦略の作成・改定を求めるのだろうが、何ともやりきれない。それにしても、この辺りの国土づくりの戦略や計画は本来は全国総合開発計画(全総)の役割だったはずだが、今はそれはなくそれに代わるものもない。

ー さいごに ー

戦後70年、特に新都市計画法以降の50年の土地利用計画制度の歩みを振り返った。末尾がぶちっと切れたような終い方になったが、それは今の計画制度がカオスであり未来に向かってつなぐような形で稿を収められないからだ。

ずっと以前から都市計画法と集団規定(建築基準法)を一本に統合再編すべきという論点があったが、今はこれに都市再生特別措置法が母屋然として加わり、国家戦略特区も混じる。接ぎ木に接ぎ木を重ねた姿は今やどれが幹でどれが枝かも判然としない。専門家さえ難渋するのだから、住民参加など望むべくもない。語弊あるかもしれないが、今のままなら都市計画法はない方がよいとさえ思う。高度成長期の制度設計である線引き制度に代わる仕組みが必要だが、今そういう機運はどこにもない。立適計画がそうというならば、ちょっと違うと言いたい。

それではどうしたらよいか。小泉構造改革のように一度ぶっ壊してみるのもありかもしれない。数年前に有志で、今の仕組みに変わる「土地利用計画法」の提言をまとめたことがある¹⁶。市町村主体の分権的で縦割りでない土地利用計画法を創設し、国土利用計画法が補完するという枠組みだ。山に登る方法は一つではないが、ガラ計3.0という山だけは勘弁してほしい。

(以上)

_

¹⁶ 土地利用計画制度研究会編(大村謙二郎、水口俊典、交告尚史、柳沢厚、高鍋剛、梅田勝也、阿部和 彦)「地方再生のための"土地利用計画法"の提言」2016 年 7 月, UED レポート 2016,(一財)日本開発 構想研究所

(土地利用計画関連の年譜)

1045	<u>和暦</u>	土地利用計画の出来事	関連する出来事
1945 1946	S20 S21		
1946	S21		農地解放
1948	S23		内務省廃止→建設省
1949	S24		. • 157 let 150 mans
1950	S25	建築基準法	
1951	S26		
1952	S27		農地法(農地転用規制)
1953	S28		
1954	S29		
1955 1956	S30 S31	L 首都圏整備法	
1957	S32	自即固定佣法	
1958	S33		
1959	S34	77 · 八日 即国正师时日	農地転用基準(4省庁)
1960	S35		
1961	S36		
1962	S37		一全総
1963	S38	容積地区制度	*******
1964	S39		新産業都市の指定、東京五輪
1965	S40 S41		
1966 1967	S41 S42		
1968	S43	■ 新都市計画法	自民党都市政策大綱
1969	S44	農振法、都市再開発法	新全総
1970	S45	建築基準法(集団規定)の大改訂	
1971	S46		ドルショック
1972	S47		日本列島改造論
1973	S48		第一次オイルショック
1974	S49	国土利用計画法(田中内閣)	
1975 1976	S50 S51		
1976	S52		三全総
1978	S53		— 土 州心
1979	S54		第二次オイルショック
1980	S55	地区計画、都市再開発方針	30-213-111-2-22
1981	S56		
1982	S57		
1983	S58	建設省に規制緩和を指示(中曽根内閣)	
1984	S59	首都改造基本構想(国土庁)	
1985 1986	S60 S61		ブラザ合意 民活法、天野提言、金丸民活懇
1987	S62	上 監視区域制度(国土利用計画法)	四全総、リゾート法
1988	S63	再開発地区計画	日主心、フノードム
1989	H1	土地基本法	農村地域活性化構想(農振法の規制緩和)
1990	H2	用途地域の細分化(都計法改正)	土地関連融資の総量規制(大蔵省)
1991	H3		
1992	H4		
1993	H5		
1994	H6		
	117		灰油、沙吹土蚕巛
1995	H7		阪神·淡路大震災
1996	Н8		阪神・淡路大震災
1996 1997			阪神·淡路大震災 五全総、大店立地法
1996	H8 H9	経済戦略会議答申(小渕内閣)	
1996 1997 1998	H8 H9 H10	経済戦略会議答申(小渕内閣) 都市計画法の改正(線引きを選択制に)	
1996 1997 1998 1999 2000 2001	H8 H9 H10 H11 H12 H13	都市計画法の改正(線引きを選択制に)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省)
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14		五全総、大店立地法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15	都市計画法の改正(線引きを選択制に)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省)
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16	都市計画法の改正(線引きを選択制に)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省)
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18	都市計画法の改正(線引きを選択制に)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣)	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2010 2011 2011 2011 2013 2014 2015	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27 H28	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27 H28 H29	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27 H28	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27 H28 H29 H30	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法
1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018	H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 H25 H26 H27 H28 H29 H30 R1	都市計画法の改正(線引きを選択制に)都市再生特別措置法(小泉内閣) まちづくり三法の改正	五全総、大店立地法 中央省庁再編(国土庁→国土交通省) 構造改革特別区域法 国土形成計画法、郵政民営化法 国土形成計画、リーマンショック 東日本大震災、総合特別区域法 国家戦略特別区域法 まち・ひと・しごと創生法