

3. 市民主体のまちづくり活動の支援

1) NPO法制度の運動とNPO支援

東京ランポは、LA—NPOと団体名にNPOを入れたように、設立当初からNPOの活動を促進する制度の整備を目指していました。

1993年4月、「市民活動を促進する制度研究会」を設立し、市民活動促進法の制定を目指す運動の第1歩を踏み出しました。この研究会には外部のNGO、NPOなどのスタッフも加わって市民活動促進法試案を作成。1994年4月に試案をもとにして「市民活動を支える制度を考えるシンポジウム」集会を開催し、集会の決議で「市民活動を支える制度をつくる会」準備会をランポが事務局となって結成しました。

準備会は1994年11月に「市民活動を支える制度をつくる会・シーズ」として正式に設立され、シーズは市民活動促進法制定の運動を文字通り先頭に立って切り開きました。東京ランポはシーズの運営委員団体として、地方議会から国へ意見書を提出する運動、地域の市民団体との共催でセミナーや学習会などを開くなどの活動を展開し、1998年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）制定に至りました。

2) 社会資本整備審議会都市計画分科会—都市計画部会

(1)都市計画分科会検討委員会

2001年7月、齋藤明子・東京ランポ理事長（当時）が国土交通省社会資本整備審議会都市計画分科会の臨時委員に委嘱されました。この分科会は、旧建設省都市計画中央審議会の後身に当たるものであり、国の制度改革の動きに関わることのできる位置に、初めてまちづくりNPOの立場で入ったこととなります。分科会は、諮問事項の「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」について、以下の4点を具体的なテーマとしてあげました。

(1)民間の都市活動を促す都市計画の枠組み

(2)木造密集市街地解消のための方策

(3)21世紀型都市再生ビジョン

(4)次世代参加型まちづくりの方策

このうち(1)(2)については2001年内に中間答申を出すという性急な日程が組まれ、同年6月に設置された政府の都市再生本部に連動して、都市再生特区や建築確認型総合設計の導入など規制緩和“改革”である「都市再生」を既定方針として審議が進められました。同年12月末には「中間答申」がまとめられ、これを基に、2002年2月、都市再生関連法案（都市再生特別措置法、都市再開発法等の一部改正、建築基準法等の一部改正）を通常国会に提出。これらの法案が目指したのは、既定の都市計画を白紙にできる都市再生特別地区、建築確認だけで総合設計と同様の容積率緩和ができる制度などによって、都市計画や建築の手続きを簡素にし、建築物の用途や形態の規制を緩めることで、民間開発業者の投資意欲を高めることでした。

東京ランポでは、斎藤委員の意見表明という形でこれまでランポがまとめてきた提案をもとに、“規制緩和型都市再生”に反対する視点から、事前明示性と都市計画手法のあり方、都市計画の時間、コミュニティを育てる再開発などを内容とする中間答申への意見書を2002年1月15日に提出（資料1）。さらに他の分科会委員とともに、まちづくり団体等に呼びかけて、法案の修正運動を展開しました。

シンポジウム、国会議員会館内での集会、ホームページでのPRなどを通して、建築・開発紛争などに悩まされてきた市民の署名を集め、国会議員へ働きかけました。また、東京ランポの伊藤久雄理事が、国会の国土交通委員会の参考人として、法案の問題点を指摘しました。しかし、法案の修正には至らず、周辺地域の環境やまちづくりに配慮する等の附帯決議が行われるにとどまりました。

(2) 都市再生関連法案に関わる活動

2002年2月、通常国会に提出された都市再生特別措置法案（資料2）、都市再開発法の一部改正法案、建築基準法の一部改正法案など都市再生関連法案の修正を求める活動として、野党へのヒアリング、シンポジウム、集会、署名などを展開しました。また、法律制定された後は法律の問題点と市民および自治体の対応などについてセミナーへの講師を派遣し啓発活動を行いました。（資料3～15）

①「規制緩和による“都市再生”を考える」シンポジウム；1月28日

②法案の修正を求める活動；3～4月（資料3）

- ・民主党、社民党の国土交通部会ヒアリング出席
- ・都市再生関連法案を考える会開催；3月13日／参議院議員会館会議室
- ・国土交通省記者クラブで「緊急アピール」発表（資料4）
- ・民主党へ附帯決議案提案
- ・衆議院国土交通委員会審議／参考人として伊藤久雄（東京ランポ理事）意見陳述（資料5）
- ・衆議院国土交通委員会審議／参考人意見として林 泰義（千葉大学工学部客員教授・東京ランポ理事）意見陳述（資料6）
- ・参議院国土交通委員会審議／参考人として小泉秀樹（東京大学助教授・東京ランポ理事）意見陳述（資料8）
- ・建築基準法改正法案を考える市民集会／参議院議員会館会議室

③建築基準法改正法案の修正を考えるシンポジウム；4月6日

- ・基調報告；伊藤久雄「都市再生関連法案から建築基準法案の背景」
小泉秀樹「建築基準法改正法案の問題点」
- ・パネリスト；井上赫朗（都市プランナー）、加藤仁美（東海大学助教授）、小泉秀樹、林泰義（東京ランポ理事）／司会；早川 淳（東京ランポ理事）

④建築基準法改正法案の修正案を求めるアピールへの賛同署名活動（資料13、14）

メール、FAXなどで署名と意見を募集。5月14日に要望書と署名・意見を添えて衆議院国土交通委員の議員に手渡した。署名数は最終的に185通となった。

3) 臨海部市民アクションの事務局

臨海部市民アクションとは、東京都の臨海副都心開発計画の抜本的見直しを求める市民運動体です。1991年7月に石原舜・東工大名誉教授、尾島俊雄・早大教授らをパネラーにした「そんなに急いでなにをつくる/東京港臨海部開発シンポジウム」の開催を契機に、臨海副都心開発の抜本的見直しを求めて結成された市民グループ。シンポジウム、フォーラム、セミナーなどを開催するほか、臨海副都心開発に対する意見書、提言などを作成し、東京都、都議会各会派への要請などを行いました。東京ランポは設立直後の1993年から1996年まで、この運動体の事務局を代行しました。

事務局として、市民アクションは、東京都への意見書や要望書の作成・提出、臨海開発について調査、シンポジウムや市民セミナーの開催、都市計画の専門家へのアンケート調査の実施などのほか、臨海副都心開発への代替案を検討する市民案検討委員会を設立。1995年2月に市民アクション主催の「副都心からくらしのまちへ/東京臨海まちづくりシンポジウム」で、検討委員会による代替案「臨海部まちづくりプラン」を発表しました。

★市民アクションの活動

1991年；シンポジウム4回開催

11月；臨海部開発再検討案『私たちは病む“東京”を癒したい』中間報告

1992年7月；「臨海部副都心バブル開発の危機/東京港臨海部シンポジウム」

1993年3月；「一極集中を加速する臨海部開発を考えるシンポジウム」

9～10月；臨海部市民セミナーを3回開催

1994年3月；市民アクセスプロジェクト・市民検討委員会発足

11月；「市民公聴会」で市民検討委員会骨子案発表（資料16）

1995年2月；東京臨海まちづくりシンポジウムを開催し、「臨海まちづくりプラン」発表

5月；世界都市博開催中止の臨海副都心開発の抜本的見直しを知事に申入れ

11月；臨海部開発についての専門家アンケート報告書発行

1996年5月；住民投票条例制定を求める請願活動

★都民投票条例の請願

1995年に都知事に就いた青島知事は、臨海副都心開発を見直す諮問委員会、臨海副都心開発懇談会を開催。これに、市民案検討委員会委員も委員として入りました。半年あまりの審議の後、96年4月に代替案を基にした抜本的見直し案と従来の計画案を焼き直した案の両論を答申。市民アクションは、両論を都民投票にかけて決定するという都民投票の条例制定を求める署名運動をすすめ、都議会に提出しましたが、都議会で都民投票条例案は否決されました。

【資料】

1. 社会資本整備審議会都市計画分科会中間のまとめへの意見書

2002年1月15日 東京ランポ 齋藤 明子

諮問事項やこれまで5回の審議を踏まえ、分科会の中間のまとめに向けて現時点での意

見を申し上げます。

1. めざすべき都市像の方向性について

◆容積率・日影規制の緩和の必要性はどこにあるのか

作成された資料の随所に、容積率や日影規制の緩和に結びつく表現があるが、緩和という方向性は疑問である。

その理由は以下のとおり。

(1) 大企業向けのオフィススペースの需要はそれほど増えない。

「都市化社会」から「都市型社会」へ転換した今、戦後の経済発展のようなペースの経済成長は絶対に再来しない。したがってオフィススペースへの需要はそれほど大きくはならない。求められているのはオフィススペースの量的拡大でなく設備の高度化、アメニティの増進ではないか。

(2) 大都市人口をこれ以上増大させるような施策は地方分権と矛盾する。

都市再生は地方都市や農村部と共存できるようなものにすべきである。住宅供給を増やし都市に人々を招き寄せるような施策は、少子化社会では必然的に地方の過疎化を招く。地方分権を推進するには生産と消費のサイクルが自立的であり得るような規模の市町村が地方に存在することが求められる。

(3) 狭い地域に大きな人口を抱えることは社会にとって大きな負担となる。

電力、交通、ごみ処理など一定規模であればそれほど負担にならないものが、ある規模を超えることによって負担が劇的に増大し、それを公共セクターが担うことになる。容積率の高い建物によって営利企業は膨大な利益を上げるが、ツケは国民に回る。

◆経済活性化の手段として都市計画を使って良いのか

「都市再生」の美名のもとに、不況対策の経済活性化のために都市計画をつかってはならない。なぜなら、バブルの再来は避けるべきであるからだ。

前世紀末のバブル経済は、他の経済活動を全部犠牲にして土地や建物を投機の対象として、国全体が踊ったことである。今回の課題である「不良債権」は、まさにバブルによって生み出されたものである。その「不良債権」の処理に「土地の流動化」を凶ろうとすることは、麻薬中毒者が麻薬を打ち続けるような処方である。一度建設されたら何十年も維持され、環境を取り返しがつかないほど改変する等生活に大きな影響を及ぼす事業を、短いサイクルで変動する好・不況とリンクさせて考えるべきではない。議題にあがっていた「木造密集市街地の解消」は、経済再生のための「土地の流動化」という視点でとらえることは非現実的で、住み続けるためのコミュニティ形成をしなければ何も解決しない。

◆適正規模のコンパクトシティをめざす

以上のことから、私はめざすべき都市像として適正規模のコンパクトな都市が、全国に成立できる方向性を提言したい。コンパクトシティとは、経済開発とコミュニティ開発を生態系保全と調和させるサステイナブル・ディベロップメントの理念のもと、EU や欧米諸国でガイドラインを作成して取り組まれているまちづくりの方向性である。その実現のためには、土地・建物は公共的なものであるという前提のもと、都市住民が合意して作成した計画がなければ売買や建築・開発行為ができないという制度設計をすべきである。各都市が個別計画を策定するにあたって、環境影響評価や住民合意の手続きを定めたマスター

プランを作成し、それに基づいた都市計画を行うことも必要である。

2. NPOの都市活動を促す枠組みについて

◆ NPOがまちづくりに参入できる制度設計をする

『民間』という言葉を使うときには『民間・営利』なのか『民間・非営利』なのかを常に明らかにし、利潤目的でなされてもいいこと(地域、事業の性質)と、そうではないことを峻別すべきである。営利企業が投資する地域はディベロッパーにまかせ、そうでない地域をNPOにという考え方であれば、私は反対せざるをえない。ディベロッパーも、ときには社会的責任を果たすため、採算のとれない仕事を引き受けるべきである。NPOも、ときには次の活動へ資金が回せるようなプロジェクト担う機会がないと補助金、助成金への依存が強くなり、かえってコスト意識を持ちにくくなる。

NPOは、土地区画整理や市街地再開発など、膨大な初期投資を必要とする都市計画事業は行ってきてはいないが、景観や歴史的建造物の保全、公園づくり、河川の再生などのテーマに継続的に取り組む活動では多くの地域で実績をもっている。問題は、現行の都市計画制度がNPOの活動には大変利用しづらいことにある。資金的な支援でいえば、NPOに必要なのはまず立ち上げ資金であり、条件が整ってから一度に多額の金額が出るより、小額でも必要な節目ごとに得られることである。ここでも肝心なのは、補助金依存とならないように、他の財団助成などと併用できるよう多様な財源を認める補助要件や、次の事業に資金を回転できる融資制度の確立、運営にも充てられる使途の柔軟性などの制度設計である。また、制度的支援としては、次のような都市計画決定の仕組みを提案したい。

3. 住民主体の都市計画のプロセスについて

◆ 生活者・住民が都市活動を担える枠組みをつくる

行政や専門家は広い視野と公平な視点をもっており、住民や地権者はエゴで、利己的な視点しか持ち合わせていないという偏見が都市計画制度には根強く存在している。住む、暮らすという経験はだれでも持っており、その地域で長く暮らしてきた経験は学問的知識や情報と比肩し得る専門知識であるといえる。現在は住民の意見を聞くプロセスが、アリバイ作りや説得の手法のように設けられているにすぎないが、これを住民主体の計画立案プロセスに逆転させるべきである。住民や地権者が利己的になりやすいのは、限られた情報や知識しか提示されず、YESかNOかしか求められないことによるのである。

◆ 住民によるコミュニティ形成の支援こそNPOの役割

ディベロッパーや投資家は採算が合わないと手を引いてしまうが、住民にとっては生活の場はそこにしかなく、基本的にはどのような条件でも住みたいのが願望である。営利企業は利潤の追求という性格をもつのに対し、利潤ではなくミッションに従って行動するという性格をもつNPOは、修復型のまちづくりやコミュニティ形成、まちの維持管理に優位をもっている。好・不況に左右されないまちづくりが必要な今こそ、NPOの出番である。したがって、NPOが参入しやすい制度設計としては、コミュニティの合意によって自ら提案した都市計画を事業推進から、竣工後の維持管理までを一貫して行える都市計画プロセスを設計することにある。当然、うまくいかなかったら見直すことや、別の事業者へ換えることのできる柔軟な仕組みとするべきで、次の条件が必要である。

◆ アルタナティブ(代替案)の検討に時間を惜しむべきではない

民間活力の導入というが、建築物や道路等の社会資本の永続的性質や莫大なコストを考えると、これまではむしろディベロッパーにまかせ過ぎたのではないか。都市計画決定があまりに閉鎖的で簡単に行われるため、事業認可の段階で周辺住民がはじめて知り、かえって合意形成に時間がかかることが問題なのである。計画決定の段階から周辺住民や関心のある市民を巻き込み、複数案や対案の十分な検討の機会をつくるべきである。住所異動や所有者の移転が早い現代の都市では、一度きりの計画決定に基づいて永遠に事業を進めることは不可能である。

◆ 民間事業者に土地収用権を与えるべきではない

都市計画事業についても、既成の第一種市街地再開発事業では合意形成に時間がかかるとして、第二種市街地再開発事業において民間事業者を施行者に加えることが提案されている。これは即ち民間事業者に土地収用権限を付与することである。一部の民間事業者などからの都市計画決定手続きの迅速化を求める規制緩和の主張が分科会の論議の底流にあることを合わせて考えると、民間事業者が強権的に事業を進める権限をもつことは、コミュニティの合意形成をないがしろにして、住民主体の都市計画を空洞化することにもなる。憲法上の疑義もあり得るこのようなことを行うべきではない。

◆ 都市計画のプロセスを多重多層多元化する

多重とは、さまざまな段階で見直し、不用であれば廃止する手続きを設けることである。多層とは、一つの都市計画決定だけでなく、環境影響評価や財政的評価、さらには不服申し立てなど、さまざまなチェックをシステムティックに重ね合わせることである。多元とは、地権者・ディベロッパー・都市計画審議会・行政だけでなく、近隣住民・一般市民・議会・NPO など、多様な主体が都市計画に関わることのできる制度設計をすることである。これは決してわかりにくい制度となるわけではなく、その手順と役割を自治体の条例などで明確にし、そのプロセスを必ず情報公開し、誰もが参加し意見を言える公聴会の権限拡充など徹底して開かれた制度とすれば、行政担当者と当該事業者が密室で協議して進める仕組みよりは、はるかに誰にとってもわかりやすいものとなるはずである。

2. 都市再生特別措置法案について

平成 14 年 2 月 7 日

内閣官房 国土交通省

I. 趣旨

我が国の構造改革の一環として都市再生を強力に推進するため、内閣に都市再生本部を設置し、都市の再生の推進に関する基本方針等を策定するとともに、都市の再生に資する民間の都市開発事業に係る認定及び支援制度、都市計画に係る特例措置の創設等の所要の措置を講じようとするものである。

II. 概要

1. 都市再生本部

都市の再生に関する施策を迅速かつ重点的に推進するため、内閣総理大臣を都市再生本

部長とし、全ての国務大臣で構成される都市再生本部（本部）を内閣に設置する。

2. 都市再生基本方針等

(1) 本部の作成した案に基づき、閣議において都市再生基本方針を決定するとともに、関係地方公共団体の意見を聴いた上で、本部の立案に基づき、都市の再生の拠点となるべき都市再生緊急整備地域を政令で指定する。また、本部は、関係地方公共団体の意見を聴いた上で、都市再生緊急整備地域に関する整備方針を策定する。

(2) 国の関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長は、都市再生緊急整備地域ごとに、関係者の必要な協議を実施するための都市再生緊急整備協議会を組織できる。

3. 民間都市再生事業計画の認定制度の創設等

(1) 民間事業者が行う都市再生緊急整備地域内における一定の都市開発事業（都市再生事業）のうち優良な事業の計画に対する国土交通大臣の認定制度を創設する。

（平成 19 年 3 月 31 日までに限り申請が可能。）

(2) (1) の認定を受けた事業に対する無利子貸付け、出資、債務保証等の金融支援措置を創設する。

4. 都市再生緊急整備地域における都市計画等の特例

(1) 都市再生特別地区

都市再生緊急整備地域においては、既存の用途地域等に基づく規制を全て適用除外とした上で自由度の高い計画を定める都市再生特別地区を都市計画に定めることができる。

(2) 都市計画の提案制度

都市再生事業を行おうとする者は、都市計画決定権者に対し、一定の都市計画の提案をすることができる。都市計画決定権者は、提案から 6 月以内に、提案を踏まえた都市計画を決定・変更し、又は決定・変更しない旨の通知を行う。

(3) 都市再生事業に係る認可等の特例

都市再生事業を行おうとする者は、(2) の都市計画の提案と併せて市街地再開発事業等の認可等の申請を行うことができる。この場合には、都市計画の決定・変更が行われた日から 1 月以内に認可等に関する処分を行う。

5. 施行後 10 年以内に検討を加え、必要な措置を講じる。

II. 閣議決定予定日

平成 14 年 2 月 8 日（金）

問い合わせ先 国土交通省都市・地域整備局市街地整備課 権利変換システム調整室
要綱案を読む

3. 都市再生関連法案の問題点

2002.03.08

東京ランポ

政府が今国会で提出している都市再生二法（都市再生特別措置法案と都市再開発法等の一部を改正する法律案）は、都市の再生を国家的課題として位置づけるものであり、次のような問題点がある。

第一に、都市の一部の地域の開発に関わることは本来地域的課題であり、今回の都市再

生二法は都市計画が地方公共団体の自治事務と明確に位置づけた分権改革に逆行するものである。都市再生緊急整備地域を政令により都市再生本部が指定するという方法は、自治体が意見を申し出ることができるとはいえ、高度成長期の地域開発手法であった新産業都市建設促進法を彷彿とさせるものであり、自治体の国への依存・従属を助長するものである。新産業都市の指定が当初の資本の集中投下の意図を達成できず、地方のゆすりとかかりによって指定地域がずるずると拡大し、結果として非効率な国土・都市づくりに至った愚を繰り返してはならない。

加えて都市再生特別地区は、既存の都市計画・建築基準法の枠組みをはずす開発特区であり、これまで政府の公式見解としてきた財産権の規制は全国一律という考え方を自らくつがえすものである。にも関わらず、最低限の土地利用規制を免れる開発特区を、既存の都市計画の枠組みのみで策定しようとする手続きは、国家的課題を一自治体と民間開発事業者の協議に委ねようとするもので、開発圧力により自治体に都市計画の放棄を誘導するものである。むしろ、国家的課題として一地域の再生を図るのであれば、国民的注視と議論の対象とするべきであり、その際当該地域の居住環境の向上に本当に資するものなのかを明確な情報として提供すべきものである。

第二に、今回の都市再生二法は、経済の活性化の手段として都市開発を活用しようとするもので、その手法として規制緩和による土地の流動化をめざすものである。無秩序な地価高騰と地上げ屋の横行を巻き起こした 80 年代のバブル経済の過ちを繰り返すことが危惧される。土地収用権の付与を伴う第 2 種市街地再開発事業の施行者に、株式会社や有限会社を加えるという都市再開発法の改正案は、トンネル会社が濫設され地権者も巻き込む形で行われた地上げを呼び起こすものである。国家的課題を担う公共的な役割を与えられる都市再生事業者には、通常会社法以上の市民的統制が与えられて然るべきである。むしろ、当該企業の地域的社会的貢献を誘導する措置が望まれる。都市再生特別地区の提案権を民間都市再生事業者に与えることも、過大な開発計画を誘導し、結果としての経済活性化に反する幻想を与えるものである。オフィス供給の過剰化という 2003 年問題はいまでもなく、経済の活性化は国民経済全体の調整と構造改革によって可能となるものであり、その手段として百年の計である都市計画を利用することは、将来にわたって禍根を残すであろう。都市の将来像を地域住民の時間をかけた公共的な討議によって定めるのではなく、近視眼的に市場原理に委ねようという発想は、わが国における都市計画の放棄であり、国際的にも恥ずべき醜い都市を作り出すものとなる。

4. <都市再生関連 3 法案>の修正を求める緊急アピール

2002 年 3 月 15 日

都市再生法案を考える会

私たちは、都市生活の多様性を尊重し、地域コミュニティを豊かにするために<都市再生関連 3 法案>の修正を求めます。

今国会に都市再生特別措置法案、都市再開発法等の一部を改正する法律案、建築基準法等の一部を改正する法律案が提出されています。新聞、テレビなどの報道が少ないことも

あって、これらの法案は一般にはあまり注目されていませんが、次のような大きな問題点を含んでいます。(なお、3法案の内容、論点と課題については東京ランポのホームページ都市計画分科会参照。)

- ・ 都市再生特別地区における民間事業者に対する大幅な規制緩和
- ・ 規制緩和に対する住民参加手続きの不備
- ・ 地権者に偏した計画策定手続き
- ・ 都市計画の分権改革に逆行する国主導の都市開発
- ・ 収用権が伴う市街地再開発事業の施行者に株式会社および有限会社を追加
- ・ 総合設計制度の特定行政庁による許可制から建築確認手続きに緩和
- ・ 容積率、斜線制限などの大幅な規制緩和

こうした問題点を是正せず、都市の将来像や地域社会のあり方についての議論が不十分なまま法案が成立すれば、市街地再開発、マンション建設などで、地域のコミュニティを破壊したかつてのバブル期の地上げを再現するような事態になる恐れが十分にあります。

3法案について、私たちできることなら廃案を望みますが、すでに国会審議が始まり時間が限られているため、最低限の要求として、以下の修正を求めます。

■都市再生特別措置法案

都市再生特別地区の指定が、その地区外に対し重大な影響を及ぼすことがないことを確認するために、同法第36条第3項「・・・当該都市再生特別地区における防災、交通、衛生等に関する機能が確保されるように定めなければならない」を、「・・・当該都市再生特別地区及び地区外における防災、交通、衛生等に関する機能が確保されるように定めなければならない」に修正する。

■都市再開発法等の一部を改正する法律案

民間再開発会社の施行権限を収用権が伴わない第1種市街地再開発事業に限定するため、都市再開発法第1条第3項の「市街地再開発事業」を「第1種市街地再開発事業」に修正する。(他の関連条文も同じ)

■建築基準法等の一部を改正する法律案

建築確認申請型総合設計制度(第1種住居専用地域等における容積率の緩和、斜線制限の性能評価による緩和)の運用について、その区域および基準を地方公共団体の条例で定めるようにするため、建築基準法52条第7号、第56条第3項7号の条文にある「政令で定める」を「地方公共団体の条例で定める」に修正する。

これら3法案の修正を求めるアピールは多くの方々の賛同を得て各政党、国会議員に伝え、法案審議

に反映されるように努めます。賛同される団体、個人は是非、メールまたは FAX にて下記までお送りく

ださい。(メールの場合は、以下をコピーしてメールに貼り付けてお送りください。)

コピーここから-----

<都市再生関連3法案>の修正を求める

「都市再生関連法案を考える会」のアピールに賛同します

◆賛同団体

又は個人名< >

◆住所< >

◆TEL/FAX 又は e-mail (連絡がとれるものをお願いいたします。)

◆ご意見

ここまで-----

●連絡先：特定非営利活動法人 東京ランポ

TEL 03-3324-4440/FAX 03-3324-3444 e-mail tokyo@la-npo.org

* 都市再生関連法案を考える会は、玉川まちづくりハウス、練馬まちづくりの会、東京ランポの有志の呼びかけによって構成されています。さらに多くの団体の参加を求めますので、ご連絡ください。

5. 衆議院国土交通委員会：参考人意見 1

2002年3月19日

伊藤久雄（東京ランポ理事）

1. 関連三法案として審議すべきであること

まず最初に、当委員会は「都市再生関連二法案」として審議が行われています。しかし私は、すでに上程されています「建築基準法等一部改正案」も加えて、関連三法案として審議すべきであると考えます。そして、二法案は予算関連法案として審議されていると聞いていますが、予算関連法案という限られた審議日程で成立を目指すのではなく、今国会の会期末までの日程の中で、慎重かつ十分な審議が行われることを希望します。その理由は主に次の2点です。

第1は、3つの関連法案はこれまでの都市計画やまちづくりの枠組みを大きく変えるものであり、民間開発業者の意向を色濃く反映したものであることです。都市再生特別措置法案で提案されている「都市再生特別地区」がその象徴ですが、都市再開発法改正案における「民間開発業者を第二種市街地再開発事業施行者に追加する」こと、すなわち民間開発業者に土地収用権を付与すること、あるいは建築基準法における「建築確認型総合設計制度」や容積率、建ぺい率、日影規制の大幅緩和など、基本的に関連三法案は規制緩和をその内容としているからです。

第2は、都市再生というからには現在の東京などの大都市圏の現状に対するコンセンサス、そしてどのように変えていくのか、その基本となる「あるべき都市像」、ランドデザインについてのコンセンサスが図られていなければならないと思いますが、それは極めて不十分だと言わなければなりません。東京で言えば、木造住宅密集地域といわれる地域は、本当に「20世紀の負の遺産」なのか、超高層のタワービルが建ち並ぶ市街地をだれが望んでいるのかなど、議論すべき論点は大変多くあると思います。本来は、市区町村が策定する都市計画マスタープランがその役割を果たすべきだと考えていますが、現状ではまだまだ理念にとどまっており、その実現プログラムを欠いています。そして今回の関連法案は、その市区町村マスタープランさえ、ないがしろにされる危険性をもっています。

2. 法案上程までの手続きに不備があること

さて今、「あるべき都市像」についてコンセンサスが得られていないことを述べましたが、それはコンセンサスを得るような手続きを行っていないからでもあります。都市計画法に関連して申し述べますと、前回の地方分権一括法の施行後に行われた改正では、法案策定の前段で当時の都市計画中央審議会の「中間のまとめ」に対してパブリックコメントが実施されました。しかし今回は、国土交通省社会基盤整備審議会都市計画分科会で「中間のとりまとめ」が行われましたが、パブリックコメントの手続きは行っていません。同様に、建築分科会の議論もパブリックコメントは行っていません。

パブリックコメント手続きは、ご承知のように小渕内閣時代に閣議決定され、実施されてきました。このような手続きは、本来は行政手続法の抜本的な改正として行われなければならないと思います。したがって、現行のパブリックコメントは制度としては不十分なものです。しかし、たとえば「交通バリアフリー法」成立後に実施した「移動円滑化基準」などについては、障害者の皆さんからの意見提出を受けて、原案を大幅に修正しました。このように、個別の案件では高い評価を受けた事案もあるのです。

先の都市計画法改正の「中間のまとめ」では、全体として 549 件に及ぶ意見が提出されています。その内訳は、市民（個人）345 件、学識者 10 件、事業関係者 68 件、業界団体等 26 件、学会 5 件、都道府県 35 件、市町村 60 件、となっています。その結果、法案策定の過程では、一部ではありますが「中間のまとめ」を修正しているのです。

今回は、なぜパブリックコメントを行わなかったのでしょうか。私は極めて拙速であると思います。小泉内閣の重要政策だから、法案成立を急いでいるとしか考えられないのです。

3. 地方分権に逆行し、地域主体のまちづくりを阻害すること

最後に、関連三法案は都市計画法が積み重ねてきた地方分権の流れに逆行し、地域の市民合意を重要視してまちづくりを進めようとする、自治体や市民の努力を阻害するものであることを申し述べたいと思います。

第1は先に述べた 2000 年の都市計画法の改正は、いろいろな意見はありますが、都市計画決定手続を自治体が条例によって付加できるとしたことなど、地方分権を進める観点からは評価できると私は思っています。しかし今回の関連法案は、地方分権の流れに逆行すると断言しなければなりません。現行の都市計画法はその 22 条で国土交通大臣が定める都市計画を規定しています。それは2つ以上の都府県にまたがる都市計画であります。今日まで一度も発動されたことはないと思います。

都市再生特別法案における「都市再生特別特区」の決定は、たしかに都道府県知事です。しかし、都市再生基本方針を国（都市再生本部）が決定し、都市再生緊急整備地域の指定を政令で行う（すなわち国）ことは、都市計画を国が決定することとほとんど変わりがありません。このことは、極めて重大な国の関与であり、地方分権とは異なるものです。

第2は、関連法案が施行されれば、現在各地で頻発しているマンション紛争を激化することになる可能性が大きいという点です。マンション紛争の原因は種々あると思いますが、制度的な観点から、あるいはNPOとしてみた時に、主に3つの原因があると思っています。

1つは、建築確認の問題です。自治体によっては様々な条例によって、あるいは開発要

綱などによって開発行為を規制しようとしてきました。しかし現在の特定行政庁、あるいは民間建築確認機関による建築確認審査には、自治体の独自の努力は活かされていません。条例は、法に委任された条例以外の、いわゆる自主条例は確認審査の対象とはならないとされているからです。

2つは、総合設計の問題です。この制度によって、地域で生活する市民が考えていた容積率をはるかに上回る規模の建築物を計画することができるためです。

3つは、開発する土地、あるいは土地の権利者だけが重視されて、周辺地域に対する影響を考慮することが極めて不十分だからです。国の環境影響評価法や都道府県の条例は、評価対象の条件や市民が意見を反映する仕組みなど、多くの問題点があります。

繰り返しになりますが、都市再生特別措置法案をはじめとする3つの法案は、このような現状の問題を解決するのではなく、より一層助長するものであることを懸念します。

21世紀のまちづくりは、国の制度によって規制したり、緩和したりすることよりも、市民同士の合意形成によって進めていく方向に向かわなければならないと思います。我が国では、まだまだその条件は成熟していませんが、徐々に成熟していくことに私は確信を持っています。

以上、私の意見を申し述べました。結論を言えば今回の都市再生関連二法案は、廃案にすることが最前の選択だと思います。少なくとも、パブリックコメントが実施されなかった事情も勘案し、予算関連法案であることの是非も含めて、引き続き委員会において十分な審議が行われることを要望しまして意見を終わります。

6. 衆議院国土交通委員会；参考人意見2

2002年3月19日

林 泰義（千葉大学工学部客員教授）

都市再生特別措置法案及び関連法案について

1. 目指すべき都市再生のあり方

1) 状況認識について：コミュニティの持続的発展を制度の目標とすべき時代の到来

現状の日本の諸都市は、1970年代、英国病と言われ衰退した英国諸都市、同時代に都市荒廃・経済不況、そして犯罪多発に苦しんだ米国諸都市と類似した状況にある。英米両国においては、政府による都市開発の失敗、民間企業による大規模都市開発の挫折を経験している。ここから彼らが学んだことは、地域コミュニティ自身による地区再生のみが、都市荒廃と都市経済不況からの脱出の基礎となるということである。

米国の非営利まちづくり法人（Community Development Corporations:略称 CDCs、1960年代後半に登場）は、このコミュニティ自身による取り組みを支える社会システムの最前線で活動し、米国の都市再生に劇的成果をあげた。こうした成果は、欧米各国において、コミュニティの持続的発展を法制度の目的にし、市民セクターを主体として支援した結果である。日本においても学ぶべき点である。

日本のコミュニティは、急速に荒廃し始めている。犯罪の急速な増加がこれを証明する指標である。しかし、この実態が都市荒廃、都市経済不況と深く結びついていることへの認識は、日本にはゼロである。都市再生本部の組織構成と、これが打ち出している方針が

このことを物語っている。再生の主役は、ハードな都市開発ではない。ソフトな社会システムの構築こそが主役である。

2) 都市経済の再生：都市内空洞化から脱出する都市活動回復へ

都市経済の面から考えるならば、都市内の空洞化の広がり、衰退・荒廃地域の拡大は、その地域が経済市場から脱落したことを意味する。都市経済の収縮である。地域社会の活動の回復、身近なヒューマンスケールの物的社会的環境の再生は、コミュニティ経済の再生、地域の市場への復帰、都市再成長の始まりを意味している。この観点から、大規模開発だけではなく中小規模の開発・修復そして保全の意義を十分認識すべきである。

3) 市民セクターの発意と活動の育成に重点をおくべき

レーガン、サッチャーに代表される市場主義・小さな政府政策は、英国病からの脱出、米国の活力回復をもたらしたが、同時に社会的分裂、国民の所得格差の拡大をもたらした。

これを補ったのが NPO 等の市民セクターである。政府、市場、そして市民セクターの三者によるガバナンスが、レーガン、サッチャー政策後の第3の道として求められることとなるのである。

日本においては、都市計画関連分野における開発企業に対する各種優遇措置は、1980年代以降の市場主義の台頭に伴い急速に充実してきた。しかし、多様な社会的発意を保障するために必要なNPOなど市民セクターの形成・育成については、他の先進諸国に比しても取り組みが大きく遅れている。都市再生が真の意味で公共性を獲得するためには、とりわけ市民の発意と自律的活動の育成に重点を置く必要がある。

4) 都市における主体・活動の多様性を尊重すべき

日本の大都市は、世界の都市に比しても多様な市街地形態や居住形式を包含している。また、社会的にも多様な階層の混住を許容し、また多様な形態の生産・サービス活動を地域において展開することを可能としてきた。日本の都市が有する「多様性」は都市社会の活力の源泉であり、また大きな社会的な軋轢・対立及び犯罪の発生を抑制してきた。これらの点は、日本の都市が有する「競争力」の源泉であった。

昨今確かに日本の大都市における活力は低下している。しかし、その発生の由来は1980年代から90年代にかけて生じたバブル経済による多様性の喪失であったことを忘れてはならない。都市再生は、かつての都市形成における市場重視政策の失敗を繰り返すことなく行われる必要がある。また、多様な主体・階層の発意と活動を許容する日本の都市の優位性を尊重しつつ行われる必要がある。

5) 超高層+オープンスペース型都市像に偏らない多様な都市像と都市活動像の探求を支援すべき

日本の大都市都心周辺は確かに生活環境上多くの課題を抱えている。しかし、生活環境を改善するにあたり、スレンダーな超高層・高層建築物とオープンスペースの建設のみに偏って行うことには、都市で活動する主体の多様性を確保する観点からは問題がある。むしろ、多様な市街地形態の特質を個別地域ごとに認識し、一方で現存する地域の「資源」を最大限活用するような、きめ細かく柔軟な方法が求められている。超高層+オープンスペース型都市像は多様な選択肢の一つにすぎないことを明確に理解したうえで、都市再生政策を組み立てる必要がある。

2. 都市再生関連法案が開くものと改善を要する問題

1) コミュニティ主体の取り組みを支える仕組み:「まちづくりに関する都市計画提案制度の創設」

今回の都市再生関連法において評価すべきは、(本日の二法案ではないが)「建築基準法等の一部を改正する法律」によって、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくり NPO 等による都市計画の提案が出来る制度の創設である(都市計画法第21条の2~5関係)。

この提案制度は、都市再生特別措置法とは別に定められ、より広い範囲に適用しう点がきわめて重要である。住民・NPO による都市計画提案活動を支援する社会システムの創設が期待される。

例えば、都市再生特別措置法で定める緊急整備地域においては民間事業者による都市計画の提案制度が創設されている。この地域においても都市計画法 21 条関係の提案制度は排除されていないことから、同時にこの地域の住民などが積極的にこれを活用するよう支援する仕組みも創出すべきであろう。

これによって緊急整備地域における都市計画の提案制度は、いっそう多様な市街地の活力と魅力とを生み出すと期待される。

2) 緊急整備地域(都市再生特別地区)の選定等の手続きの公開と透明性確保

緊急整備地域の選定及び都市再生特別地区における都市計画の特例的緩和については、当該区域の周辺や都市全体に対する外部不経済について十分に配慮する必要がある。この点について、市民セクターからの多様な発意を促すことを可能とすべきである。具体的には、計画の内容の検討決定の手続きにおいて、以下の各点につき適切な措置を導入する必要がある。

- ・緊急整備地域の検討当初からの情報公開及び市民意見の収集を行う。
- ・緊急整備地域及び都市再生特区の候補地に関し市民活動グループ、民間企業に対し提案を募集する。
- ・都市計画の内容を検討する早期段階から広く一般に情報を公開する。
- ・計画の複数の選択案(最終案ではなく基本的な選択が可能な)段階において、計画評価とその結果の公開を通じて意向収集を行う。
- ・同時に、計画内容に大きな影響を受ける主体や重大な関心を有する市民から提出される意向に応じて、必要と考えられる専門家を含めた協議の場を設定し、その場において、提出された意見をもとに計画内容を十分に検討する必要がある。

3) 都市再生緊急整備地域において住民参加を積極的に進める

都市再生緊急整備地域においては、十分な住民参加が得られるよう、都市計画法17条の2を活用し、「都道府県または市町村が条例で法定の都市計画手続きを付加したり、詳細化したりすること」を、当該自治体に義務づけ、あるいは、これを勧奨する。都市再生特別地区の都市計画の決定には、住民参加が重要な役割を果たすと期待しているからである。その理由は以下のとおりである。

4) 住民参加の積極的評価の必要性

住民参加には都市再生を成功させる上で2つの重要な機能がある。

第一が、情報提供機能であり、第二が、民主的正統性の強化による社会的信頼の創出で

ある（佐藤岩夫、東京大学社会科学研究所）。

同時に、住民参加は、適切な方法（短期集中型参加による方針・計画作成の積み上げなど）を採用することにより、都市再生プロジェクトによる生活の質の向上を、むしろ迅速に実現させる力になりうる（参加の方法、技術の蓄積を活用）。

緊急整備地域では、大規模土地利用転換などによる大プロジェクトが多くなるので、住民・NPO を含め多様な知恵の集約により、変化に富む個性豊かな都市景観・都市機能を生むことが望ましい。

また多様な主体の参加により社会的コンセンサスを得つつ個別事業を推進することにより、全体としてスムーズな事業の進展を実現することが期待できる。

5) 第二種市街地再開発事業の民間事業者への施行権限付与

第二種市街地再開発事業の施行権限を民間開発事業者に付与することは、収用権限を一般民間企業に与えることを意味する。

都市計画決定を行う段階で、公共性が確認されていることから、その決定内容に従って事業を実施し、必要に応じて収用権限を行使することには妥当性があるとの見方も可能である。

しかし、この論理が成立するには、行政の行う都市計画決定の公共性について、多様な主体の参加のもとで十分な審議を行う必要がある。

同時に、行政が行う都市計画決定に対し 第三者による公正な不服審査制度を設けることや、行政手続き法などの改正を通じて 行政訴訟の道を市民により広く開放することなどの措置が少なくとも必要である。

当面こうした措置を行うことが困難であるとするならば、第二種市街地再開発事業の施行権限を民間開発事業者に付与することは、都市再生特区に限定して行うべきである。また、その際に、都市再生特区の指定や、計画内容の決定について、市民の発意を確実に反映し、またその公共性を十分に確認し得る手続きを用意する必要がある。

具体的には、前述 2、2) の特例的緩和に対して提案した手続きを 都市再生特区において義務づけるべきと考える。

7. 衆議院国土交通委員会レポート

2002 年 3 月 19 日

「都市再生特別措置法案」と「都市再開発法等改正案」の参考人質疑から委員会可決までの模様

レポーター：庄嶋 孝広（東京ランポ事務局）

3 月 19 日（火）の衆議院国土交通委員会で「都市再生特別措置法案」と「都市再開発法等改正案」が可決されたときの模様を、お伝えします。各党の「都市再生」への姿勢などがわかると思います。私が傍聴したのは、午後 3 時からの参考人質疑－政府質疑－反対討論－採決－附帯決議採決の過程です。

東京ランポ関連の参考人、林泰義さん（顧問）と伊藤久雄さん（理事）の意見は、別のページに掲載されていますので、ご覧ください。その後の参考人質疑での、お 2 人の回答を

まとめると、以下の通りです。日ごろの主張が、よく表れていると思います。

<林>

- ・小ぶりで自分たちのスケールに合った、必ずしも新しいものでなくてもよい「都市再生」もある。
- ・オープンスペースができて、夜は歩くのが怖い。人がたくさん発生するような、地上面のにぎわいをつくる必要がある。
- ・住民が合意することに時間をかける方が、着工してから反対運動が起こるといったことがない分、結果として事業は早くなる。
- ・早い段階で、開発に関する情報開示をすることで、ディベロッパーにも住民にもいろいろな可能性を確保することができる。
- ・都市開発業は、装置をつくるだけでなく、ソフト産業であるべきであり、開発後にどのようなソフトが生まれるかが大切である。
- ・経済をよくするには、グローバルエコノミーとローカルエコノミーの両方からのアプローチが必要である。ローカルエコノミーは、まちづくりやコミュニティビジネスが関係するが、今回の「都市再生」では市民セクターの位置づけが欠けている。

<伊藤>

- ・今回の法案は、上からの都市計画になっている。NPO などの力で、住民同士の合意形成が行われることが必要である。
- ・再開発を行うのであれば、都市計画マスタープランを住民みんなでしっかりつくり上げて、それに従うという方法が必要である。
- ・今回の法案が成立して、都市再生事業が行われると、全国的には東京の一人勝ち、東京内では都心の一人勝ちになるだけである。
- ・民間事業者が第 2 種市街地再開発事業の施行権限を付与することについて、民間事業者が公共性を持てるのか疑問である。
- ・防災面などを改善するための再開発は必要であると思うが、公共セクターがやるべきである。

次に、質問や意見をもとに、各党の「都市再生」への考えをまとめると、以下の通りです。なお、共産、社民の両党は、反対討論を行ったため、他党より分量が多くなっています（私がどちらかの党の支持者というわけではありません）。

<自民>

- ・事業のスピードを上げることが必要である。そのためには、緩やかな私権の制限も必要である。

<民主>

- ・今回の法案は、民間の工夫を活かす法律である。人口 5 万や 10 万といった地方都市の中心市街地の再生も重要である。

<公明>

- ・都心居住できることが、今後の都市のあり方である。但し、一部の高額所得者だけが、都心に住むのではダメ。

<保守>

・(発言した議員の地元である東京下町で言えば)再開発によって、素晴らしい地域に生まれ変わった。

<共産>

・民間事業者に第2種市街地再開発事業の施行権限を付与するのは、住民の追い出しにつながる。

・高度利用推進区の創設は、バブルの失敗に学ばず、企業、自治体の破綻を招く。

・都市再生緊急整備地域の創設は、財界の意見を聞いて、各種規制を撤廃するために設けられた。

・金融支援もあり、いたれりつくせり。

・住民抜きに巨大開発が行われることになる。

・都心部への集中は、20世紀の負の遺産を増長。

・上からの都市づくりは、2000年都市計画法にも反している。

<社民>

・民間事業者への第2種市街地再開発事業の施行権限付与は憲法違反。地上げを招く。

・高度利用推進区の創設は、不採算事業を生む。

・民間都市開発推進機構の総括が不十分。不良債権を塩漬けにするだけ。

・これは、ゼネコン救済法案である。

・地方分権にも逆行している。トップダウン方式、都市計画マスタープランの否定。自治体や市民を無視。

・自由度の高い計画は、事業者にも有利。中曽根民活の再来であり、「敗北の都市計画」である。

・わずか2日の審議で拙速に決めたことは、将来に禍根を残すことになる。

東京ランポの活動の成果という観点では、ロビーイングを行った社民党の意見にはかなり反映されたと言えます。また、3月13日(水)に参議院議員会館で開催した集会を通して、出席していた共産党にも影響があったと言えそうです。ロビーイングを行った民主党については、法案は賛成に回ったものの、附帯決議を付けることにはつながりました。

また、この日の参考人意見が、それまでの審議で明らかにならなかった法案の問題点を、かなり浮き彫りにしたと言えます。政府質疑では、各党の質問のなかで、参考人意見が多く引用されました。なかでも、自由党(参考人質疑は行わなかったため、上には含まず)議員の、「今日の参考人意見などを聞いていると、明確な都市ビジョンもなく、このような法律をつくってよいのか、わからなくなってきました」という発言は、その極めつけです。

もともと、この日に委員会で可決(本会議では22日に可決、現在参議院で審議中)されてしまったため、手遅れではあったのですが、新聞でもニュースでも取り上げられてこなかった「都市再生関連法案」にも、大きな問題点があることが、国会議員にも少しは認識されたのではないかと思います。4月の「建築基準法等改正案」の審議に、いい影響があるかもしれません。

ところで、政府質疑のとき、社民党が伊藤さんの意見を引用し、「パブリックコメントもやっておらず、国民の意見を聞いていない」と言ったことに対して、扇千景国土交通大臣が「社会資本整備審議会都市計画分科会では、民間事業者や学識経験者、NPOも含めた

委員が議論しているのに、国民の意見を聞いていないという批判は当たらない」と発言しました。まさか、その批判をした参考人が、分科会委員を務めている NPO の関係者だと、大臣も思いも及ばなかったでしょうね。

それにしても、国民の意見を聞いたアリバイとして都市計画分科会を使うのなら、「都市計画における規制緩和」が多数意見を占めなかったことをもっと考慮した法案になってしかるべきでは？ 扇大臣のアリバイ発言に、予期せず（いや、予期していたが）加担させられてしまった東京ランポでした。

8. 参議院国土交通委員会；参考人意見 1

2002.3.28

小泉秀樹（東京大学工学部都市工学科）

地域社会の構築を基点とした「都市再生」を

1. 政府の考える都市再生の構図

● 民間企業（それも相当に資本力のある）によるスクラップアンドビルド型再開発を志向しているように見える。

→小さい個別的更新の否定、多様なまちづくり活動の存在も殆ど視野に無い。

● 借地借家法改正、収用法改正、PFI、不動産証券化、株式会社による再開発事業（収用権付与）、提案権付与、「特区」

● 誰の発意によって政策が決定されてきたのか？

● 経企庁土地・住宅ワーキング報告→総合規制改革会議→都市再生本部及び都市計画分科会での検討

● もちろん市場に委ねるかたちで進める都市更新を一概に否定することはできない。しかし、そもそも都市再生とはどのような社会的状況を目指すべきものなのか？

生産者→消費者の2局的構造のもとで、空間を大量供給し、都市の形を作り替えることが、本当に都市の再生につながるのか？

2. 現代的な公共性概念から見た都市再生とは

● 社会学者ハーバーマスらにより、公共性を再解釈することが行われている。

● 多様な主体による発意が集積することによって実態として公共性が確保される。官、企業、市民（ボランティア）の各セクターによる相互補完的な関係によって、公益が確保されるという考え方である。

● 真に公共性を有する「都市再生」の姿とは、この定義に照らせば、多様な主体の発意や起業の意思が、相互に補充しあいながら、一つの地域社会として、その豊かさ、生活の質の高さを実現すること、ということができらるであろう。

● 都市再生は、このようなパラダイムに沿った都市政策の構造転換を積極的に展開するための機会として捉えるべきである。

● この際、企業活動を通じた都市再生のみが強調されてきた上記の流れに対して、とりわけ発展途上にある NPO など市民セクターの育成と、政府・企業・ボランティアセクターの連携形成に重点を移すべきである。

3. 都市再生関連法案と関連施策の実施に対する意見

● 都市再生基本方針の策定と緊急整備地域の選定と施策の実施

・ 都市再生基本方針の作成と、緊急整備地域の選定にあたっては、各地域や市民の発意を十分に反映しつつ行うべき。

・ また、作成・選定過程を可能な限り透明なものとするべき。

・ 更に各種施策の実施過程について、進捗状況をモニターし評価することを通じて適宜見直しする仕組みを取り入れる必要がある。

・ 具体的には、以下の通りの対応を行うことが考えられる。

・ 基本方針の作成にあたってはパブリックコメントなどの意向収集手段を講じる。

・ 緊急整備地域の選定にあたっては、市民・NPO や基礎自治体に広く各地域における再生政策について提案を行うことを呼びかけ、これらの提案について、中立的な組織（市民・専門家などによって構成される）による審議に基づいて決定すべきである。

・ 選定地域においては、評価プログラムを確立し、必要に応じて施策について見直しを行う。例えば、実施過程を逐次公開するとともに、各地域で行われる施策の内容に応じた評価指標を設定し、単年度毎の評価を行い、この結果とそれに対する市民意向をふまえて施策を随時修正することなどが考えられる。

● 緊急整備地域（都市再生特区）における都市計画の特例的緩和

・ 特例的緩和にあたっては、当該区域内部に限らず周辺や都市全体に対する外部不経済について十分に配慮する必要がある。

・ こうした点について、積極的に情報公開を行うことを通じて、市民セクターからの多様な発意を促すことを可能とすべきである。

・ 積極的な合意形成・協議に関して実績の少ない我が国において、関連する技法を発展させる貴重な機会と捉え、積極的な取り組みを進めるべきである。

・ 具体的には、都市計画法 17 条の 2 の積極的な活用を促し、計画内容の検討決定の手続きにおいて、以下の事項等を取り入れる。

・ 都市計画の内容を検討する早期段階から広く一般に情報を公開する。

・ 計画の素案（最終案ではなく変更の余地がある案）段階において、計画評価とその結果の公開を通じて意向収集を行うべきである。

・ 同時に、計画内容に大きな影響を受ける主体や重大な関心を有する市民、提出される意向に応じて必要と考えられる専門家を含めた協議の場を設定し、その場において、提出された意見をもとに計画内容を十分に検討する必要がある。

● 第二種市街地再開発事業の民間事業者への施行権限付与

・ 第二種市街地再開発事業の施行権限を民間開発事業者に付与することは、収用権限を一般民間企業に与えることを意味する。

・ 法制度的には都市計画決定を行う段階で、公共性が確認されていることから、その決定内容に従って事業を実施し、必要に応じて収用権限を行使することには妥当性があるとの見方も可能であるかもしれない。

・ しかし、この論理が成立するには、行政の行う都市計画決定の公共性について、多様な主体の参加のもとで十分な議論を行い、確認することが必要である。

・ また同時に、行政が行う都市計画決定の公共性を司法的機関に問う道等を用意する

ことも必要であろう。

- ・ こうした措置を執ることが困難であるとするならば、第二種市街地再開発事業の施行確限を民間開発業者に付与することは、当面都市再生特区に限定して行い、事業の実施経過をふまえて一般制度化を検討すべきである。

- 提案権の付与

- ・ 緊急整備地域においては、開発事業者のみに都市計画の提案権限が委ねられているが、これを、市民・住民にも広く門戸を開く必要がある。

- ・ なお、後から予定されている都市計画法の改正（第21条の2～4関係）にともない、この点について、緊急整備地域においても、必要に応じて住民・市民提案に関する積極的支援を併せて行うことを強く要望するものである。

- 都市再生総合補助事業制度の創設

- ・ 緊急整備地域に指定された地域においては、「提案内容に応じる」かたちで、各主体が活動・事業を柔軟に実施することを可能とする必要がある。

- ・ このためには、使途が明確に限定されており、また個別分野毎に分断されている既存の補助助成の枠組みでは対応が難しいこともある。

- ・ 英米の都市再生では、事業実施に関わる主体（これには、NPOなども含まれる）の発意に応じて補助助成金の使途を決めることが可能な「総合補助金制度」が積極的に活用されている。

- ・ 都市の再生は、各地域・都市の特性に応じて多様な方向が有り得るものであり、たとえるならばオーダーメイドの対応が必要なのである。洋服を国が標準的に設計するような方式では、地域の実情に答えられないことは自明だろう。

- ・ また、地域のネットワークの核となる市民組織やNPOなどへの支援施策も同時に必要である。この際にも、なるべく助成要件を事前確定せず、むしろ個別事業の実施提案に対する審議、更に実施過程の公開と評価によって公共性を確保することが必要である。

9. 参議院国土交通委員会：都市再生特別措置特別法案に対する附帯決議

2002年3月28日 参議院国土交通委員会

都市再生特別措置特別法案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一 現下の経済情勢等に配慮しつつ、産業構造の変化、少子高齢化等を踏まえ、長期的視点からの都市政策ビジョンを国民に明確に提示すること。

二 都市再生本部における都市再生基本方針案の作成に当たっては、従前居住者の居住の確保を含め、都市の居住環境の向上への取組みについて、政策上明確に位置付けるよう配慮すること。

三 都市再生緊急整備地域の指定に当たっては、大都市圏に偏ることのないように配慮するとともに、当該地域の選定理由、選定経過等について広く国民に説明するよう努めること。

四 都市再生緊急整備地域の指定、民間都市再生事業計画の認定、都市再生特別地区の指

定その他の都市計画決定等に当たっては、周辺の既成市街地の都市環境やまちづくりとの調和に配慮すること。

五 民間都市再生事業計画の認定、都市再生緊急整備地域内の都市計画の決定等に当たっては、住民への情報公開や住民の意向反映に十分配慮すること。

六 都市再生事業の実施に当たっては、防災、安全、福祉、文化等生活機能が重視されるよう配慮するとともに、良好な居住環境や景観等の保全に十分配慮されるよう努めること。

七 都市再生緊急整備地域における都市再生事業の実施等に係る必要な税制上の措置について、引き続き検討すること。

八 民間都市開発推進機構が本法第二十九条に基づいて行う無利子貸付等の業務については、その業務が適正に行われるよう指導を徹底するとともに、情報開示に努めること。都市再開発法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一 市街地再開発事業を施行する再開発会社の制度の新設に当たって、広くその啓発に努めるとともに、再開発会社の設立及び事業計画の申請又は事業の施行に当たっては、土地収用権が新たに付与されることとなったこの制度の趣旨にかんがみ、施行地区内の住民及び地権者等の十分な合意が形成されるよう努めること。

二 再開発会社については、その事業の公共性にかんがみ、事業が適正かつ確実に実施されるよう努めるとともに、その経営状況及び財務状況の健全性が確保されるよう、適切な指導監督が行われるべく努めること。

三 再開発会社による事業の継続が困難になった場合においては、地権者等の権利の保全或いは事業の確実な遂行について、万全な対応がなされるよう努めること。

四 土地区画整理事業の事業計画に高度利用推進区を設定するに当たり高度利用地区等を定める場合は、集約換地について地権者等の理解が十分得られるよう努めるとともに、周辺住宅地域の環境に十分配慮されるよう努めること。

五 民間都市開発推進機構が行う土地取得譲渡業務については、その業務が適正に遂行されるよう引き続き指導を徹底するとともに、特に、取得した土地の事業化を一層積極的に促進すること。

10. 参議院国土交通委員会レポート

2002.03.28

「都市再生特別措置法案」と「都市再開発法等改正案」の参考人質疑から委員会可決までの模様

レポーター：庄嶋 孝広、蔵方 博史（東京ランポ事務局）

3月28日（木）の参議院国土交通委員会で「都市再生特別措置法案」と「都市再開発法等改正案」が可決されたときの模様をお伝えします。

私たちが傍聴したのは、午前10時か12時20分までの参考人質疑と午後1時20分から4時30分頃までの総括質疑－反対討論－採決－附帯決議採決の過程です。

なお、ここに掲載しているものは、レポーターの記録をもとに作成したものです。一言一句正確なわけではなく、なかには誤解もあるかもしれませんので、正しくは、後日参議院事務局より出される議事録をご参照ください。

東京ランポ関連の参考人、小泉秀樹さん（理事）の意見は、別のページに掲載されていますので、ご覧ください。

その後の参考人質疑での、各参考人の回答をまとめると、以下の通りです。

<伊藤 滋・早稲田大学理工学部教授>

・ 地方都市における草の根まちづくり運動の仕組み・仕掛けづくりとして、次の 2 点が挙げられる。1 点目は、大都市に比べて、地方都市にはまちづくり・都市計画に関する専門家が少ないので、国費を投じたまちづくり研修・教育プログラムの実施である。2 点目は、ハード的に小さいスケールのまちづくりを全国に広めることである。

・ 日本には、日本型、アメリカ型などいろいろなまちづくりが共存している。この多元性がある要素がダメでも、他の要素なら大丈夫といった復元力となっている。

・ 高齢化・情報化社会における都市では、今まで以上に土地が空いてくるものと予想される。大都市では、高層マンションが整備されるのもよいが、地方都市では、中心市街地を商業地として再生するのではなく森にするのもよい。

・ 都市再生特別措置法は 10 年の時限立法ということで、大都市都心のみが対象となり、日本人と外国人が気持ちよく仕事できる都市づくりに活用されるだろう。それ以外については、今回の法律ではなく、今後 50 年かけて都市計画法や建築基準法を変えていくなかで、取り組む必要がある。

・ 東京の臨海部や工場跡地には大規模開発、文京区などではパリ型、荒川区などでは木造密集市街地（木密）を少しずつ手直しというように、ふさわしい都市づくりは地域によって異なる。

・ 第 4 次までの国土計画では都市を扱わなかった。つまり、日本には、「経済政策」はあっても「都市政策」はなかった。そのため、木密には全く手を着けてこなかった。墨田区の都市計画審議会委員を 20 年やってきたが、道を少し広げるだけでも大変である。権利が複雑すぎる木密では、ゆっくり整備していても進まないのだから、国費を投入して集中的に整備すべきである。その手始めとして、私鉄駅の手直しを行うのがよい。

・ 以前、都市に関わる学者が議論したとき、21 世紀の先進国の大都市は、パリの旧市街を目指すのがよいという結論になった。社会資本構造物・建築物を長持ちさせることで、文化的なおいが出てくるようになるからである。また、都市に住むことは、ガソリンを使わない、高い建物に住むなど、つつましい生活となる。東京で言えば、23 区内は居住密度がある程度高くなるのはいたしかたない。

・ 日本には戸籍はあっても地籍がなく、都市計画家もその意味を軽んじてきた。都市の地籍を調査し、社会のなかでの自分の土地の役割をはっきりさせることで、都市づくりにおけるモラルを明確にできる。

・ 東京ディズニーランドは楽しいが、お金がかかるので毎日行くわけにもいかない。臨海部には植物園など、学習機能のある公園などを設けて、都外も含めた広い範囲の人が利用できるようにするのもよいのでは。

・ 第 2 種市街地再開発事業において民間事業者に土地収用権を付与することは、文言だけ見ればチャレンジャブル（挑戦的）である。

・ 東京への一極集中はよくないと言われながら、実際はそうやってきた。この現実を直視

して、東京では木密を解消したり、地方中小都市では商業地でない中心市街地づくりをしたりするなど、1つ1つ考えて行うことが必要である。いずれにせよ、コンクリートでモノをつくる前に、そこで何がなされるべきかをまず考えなくてはならない。

- ・ 高齢化が進む一方で国際化が進み、中国、フィリピンなどアジア系の人が増える。外国人でも、日本でゆりかごから墓場まで過ごせるようにすることが必要で、しかも民族・人種が固まるのでなく混在するまちにする必要がある。

<小泉 秀樹・東京大学大学院工学系研究科助教授>

- ・ 都市再生を進める手法として PFI の導入や不動産証券化はあってよいと思うが、市場の活用ばかりに偏重するのではなく、地べたに貼りついたまちづくりを支援することが重要である。

- ・ 都市計画法の改正で地権者等の 2/3 の同意を得ることによって、地権者・まちづくり NPO が都市計画に対して提案できるようになるが、様々な提案を並べて検討することで、もっとよい案になっていくものなので、2/3 の同意がなくても提案できるように規定を見直すべきである。

- ・ 社会資本整備審議会都市計画分科会の中とりまとめは、法案に反映されたものもあればそうでないものもあるが、今後の検討課題に記載されている計画評価や住民参加について、より反映されるべきである。

- ・ 木造密集市街地のアフォーダブルな住宅にブルーカラーの人々が住まうことで、都市に様々なサービスが生み出されている。クリアランス型の整備が行われることによって居住者がホワイトカラーのみになると、産業構造が偏ったものになり、これまで都市が持っていたしなやかさ、多様性が喪失されて、かえって競争力を失うことになる。

- ・ これからの都市計画・まちづくりでは、まちができあがる過程に住まい手が参加することで、その地域に合ったまちにすることが大切である。地域発意で出てきたものを支援するような体制の構築が必要である。

- ・ 今後、現在供給されているほど多くの、オフィスへの需要があるのかは疑問。新しいものはよいだろうが、全体としてはどうか。住宅も、都心部での大量供給で、郊外部の地価がいつそう下落し、資産が目減りするのではないか。都市政策に、急激な変化は向かず、着実に「育む」ことが大切である。

- ・ 都市計画の制度は難しく、わかりにくさがつきまとうので、住民が行うまちづくりには時間がかかる。まずは学習が大切で、専門家と何度もやりとりをして、ある程度の知識を築く。今回の都市再生緊急整備地域でも、住民が積極的に取り組めるようなプログラムも設ける必要がある。

<石田 頼房・東京都立大学名誉教授>

- ・ 都市再生緊急整備地域の周辺地域への影響評価を含めて、当該自治体が責任を持って事業評価を行うべきである。

- ・ (都市再生本部が描いている) マンハッタン型の都市づくりができるのは、東京でも少ないように思える。今回の法律では、これまで後回しになってきた木造密集市街地(木密)を整備することにはならないため、国費を投じて整備すべきである。

- ・ マクロ経済活性化の道具として都市を使っはいけない。これまで大規模開発では公共

投資が繰り返し行われてきたが、木密では行われなかった。また、地籍調査もなされていない。こういった、いままで手を着けなかったところにこそ、お金を使うべきである。

- ・ 第 1 種市街地再開発事業では、再開発組合が事業資金を確保することが困難であったので、民間事業者が参入して併存することで、組合体質の近代化が期待される。

- ・ 第 2 種市街地再開発事業で民間事業者に土地収用権が付与されることは問題であり、収用の定義に関して論議を深めるべきである。アメリカのように、土地の調整は公共が行ったうえで、きちんと条件を満たした民間事業者が開発を行う仕組みが望ましい。

- ・ イギリスには、プランニングエイドという専門家組織があり、住民案の作成を支援している。日本の都市計画家協会もそういった活動が必要である。

- ・ 都市計画法の改正で、地権者等の 2/3 の同意を得て都市計画を提案できるようになるが、なぜ 2/3 であるかについての政府の考えは、1/2 では少ないからということであった。むしろ、2/3 が同意するまでの議論がオープンに行われることが重要である。

次に、質問や意見をもとに、各党の「都市再生」への考えをまとめると、以下の通りです。

<自民党・保守党>

- ・ 都市再生緊急整備地域の指定手順を透明化し、大都市・地方都市を問わずに指定すべきである。

- ・ 都市再生緊急整備地域ごとに設けられる都市再生緊急整備地域協議会において、当該地方公共団体の声が反映されるようにする。

- ・ 都市再生に向けて、関連法（例えば、消防法）を含めた総合的基準が作成されるべきである。

<公明>

- ・ 近年の社会情勢の変化に都市機能が対応できていないという現状認識のもとにインフラ（例えば、IT 関連）整備が行われるべきである。

- ・ 都市再生緊急整備地域に設けられる都市再生特別地区において、周辺地域との調和、周辺環境への配慮が重視されなければならない。

<民主党>

- ・ 都市再生に関する理念とビジョンが明確に示されていない。

- ・ 都市再生本部の権限があまりにも強いように見受けられ、地方分権の流れに逆行している。

- ・ 都市再生基本方針が大都市における再開発事業にのみ適合するように見受けられ、地方都市における整備事業に役立たせることは難しいように思える。

- ・ 都市再生緊急整備地域内における民間プロジェクト増加に伴う地価上昇が推測され、地価の横行の再来が危惧される。

- ・ 都市再生に関連して無駄な公共事業の増加が危惧される。

- ・ 事業の短縮化のために都市計画提案から決定までの期間を限定することは、今回の都市計画法改正の趣旨と相反する。

- ・ 民間活力を活用するために期間を限定して都市再生事業を行うことは、単に業者間競争を助長するだけである。

- ・都市再生事業が経営状態の悪い民間事業者を救済する手段として活用されないように求める。

- ・市街地再開発事業における責任所在を明確にし、事業が破綻した際、従前の権利が保全される必要がある。

<共産党>

- ・高度利用推進区への集約換地は、土地区画整理事業における照応の原則に反する。
- ・都市再生特別地区における用途地域規制の撤廃や都市計画決定に至るまでの期限の設定は、民間事業者の意向のみを尊重したものである。
- ・民間事業者への無利子貸し付けは、やり過ぎである。
- ・民間事業者の第2種市街地再開発事業への参入に伴う土地収用権限の付与は、憲法違反である。

- ・民間都市開発推進機構の土地取得業務延長は、ただ民間土地開発業者を救済するだけである。

<国会改革連絡会（自由党・無所属の会）>

- ・法案をより分かりやすく情報公開すべきである。
- ・国土計画に関して、政策が終始一貫して行われるべきである。

<社民党>

- ・都市再生がトップダウンで行われ、地方分権の流れに逆行する。
- ・都市再生基本方針と当該地方公共団体の都市マスタープランとの整合性が不明確である。
- ・周辺環境との調和を図るために、景観づくりや歴史的建造物を活かしたまちづくりが都市再生緊急整備地域における整備手法として盛り込まれるべきである。
- ・今回の都市再生は、中曽根民活の再来である。
- ・都市計画は「50年100年の計」と呼ばれているにもかかわらず、都市再生を10年という時限立法で行うことに矛盾を感じる。

続いて、各党の質問に対する、政府の回答をまとめると、以下の通りです。

<政府>

- ・都市再生緊急整備地域の指定にあたっては、大都市か地方都市か、地権者数が多いか少ないかによって区別しない。地方公共団体の意見を活用して決めたい。（国土交通大臣）

- ・建築基準法等の一部改正法案にある、都市計画法改正による提案権は、地権者等の2/3の同意があれば誰にでも認める。一方で、都市再生特別措置法案にある、都市再生緊急整備地域における提案制度は、都市再生事業を行うもののみ認める。（都市・地域整備局長）

- ・都市再生事業に関する情報公開は誰にでも行い、都市再生特別地区に入らなかった地区の人の意見も聴きたい。（大臣）

- ・都市開発に関する従来の規制緩和では、民間の力が十分に発揮できない、タイミングが合わない、資金が伴わないといった問題があった。都市再生特別措置法は、地域と時期を限って、より一層の規制緩和を行うというのが、従来とは異なる。（局長）

- ・地方公共団体には条例や要綱による独自規制もあるが、地方公共団体には、都市再生特別措置法に規定された努力義務に従ってもらう。（内閣審議官）

- ・ 今回の法律によって、魅力的な都市づくりが行われることが必要であり、地価の高騰はないのではないかと思う。(国土交通副大臣)
- ・ 事業のスピードアップによってコスト削減につながる。事前―事業―事後に評価することによって、インフラへの公共投資もムダにはならない。(大臣)
- ・ 6ヶ月で都市計画決定をするというのは、民間のスピード感覚に合っている。都市計画決定自体は、従来からあるプロセスを経るので、スピードアップしても問題ない。(国土交通大臣政務官)
- ・ これまでは都市開発に時間がかかりすぎたので、検証する意味でも10年の時限立法とした。期間中に乱開発が起こるとは考えていない。(副大臣)
- ・ 民間事業者への土地収用権の付与に対する懸念が指摘されているが、第2種市街地再開発事業は都道府県が認可するものであること、地権者と地籍の2/3以上の同意が必要なこと、希望する人は残れること、出て行く場合も引越費用や新住居の提供もすること、などがあるため問題ない。(大臣)
- ・ 都市再生特別地区は、自治体が策定している都市計画マスタープランと整合的に指定されるはずである。(局長)
- ・ 市街地再開発事業を施行する民間事業者には、通常の子会社に加えて、都市再開発法の改正によって設けられる「再開発会社」の要件も必要になる。(局長)

最後に、レポーターのまとめ。

3月19日(火)の衆議院国土交通委員会で、東京ランボ関係の参考人が法案の問題点を指摘したこともあってか、衆議院国土交通委員会に比べると、自民党や民主党の質問が、法案の問題点を踏まえたものに変っていたことが印象的でした。

しかし、民主党は多くの問題点を指摘したにもかかわらず、法案自体には賛成で、反対に回ったのは、共産党、国会改革連絡会、社民党でした。附帯決議は、共産、社民両党以外により提出され、決議されました。

政府の回答は、衆議院国土交通委員会のときと同様、各党の要望に対して「検討します」といったことは聞かれず、指摘された点については、全てクリアしているという姿勢でした。この政府の自信満々な様子は、しっかりと記憶しておきたいと思います。

これにて、予算関連法案であった「都市再生特別措置法案」と「都市開発法等改正法案」は国会で成立しましたが、もう一つの「建築基準法等改正案」については、4月に参議院先議で審議されますので、続けて注目していきたいと思います。

また、今回成立した2法については、国会議員へのロビーイングの時間や市民の声を集める時間もあまりありませんでしたが、「建築基準法等改正案」については、4月6日(金)のシンポジウムなどで、法案の修正を求める声をあげていきたいと思いますので、ご賛同いただける方はご協力ください。全国どこにでも適用される一般法である点で、より重要な面をはらんでいるとも言えます。

11. <建築基準法一部改正法案>の修正を求める緊急アピール

2002年3月29日

都市再生関連法案を考える会

私たちは、地域の実態を無視し、市民－自治体のまちづくりを困難にする、建築基準法の一部改正法案の修正を求めます。

現在、国会に建築基準法等の一部改正法案が提出されています。新聞、テレビなどの報道が少ないこともあって、建築基準法の一部改正法案は一般にはあまり注目されていませんが、次のような大きな問題点を含んでいます。(なお、法案の内容、論点と課題については東京ランポのホームページ都市計画分科会参照。)

- ・ 都市計画を無視した住宅地における過大な容積率の割増し
- ・ 実質的な斜線制限の緩和
- ・ 政令による全国一律の緩和基準の適用
- ・ 総合設計制度の一部を建築確認のみで適用

もし、この法案が制定されれば、地域の実態を無視した高層マンション建設に対して、地域住民はもちろん、自治体も、議会も何も関与できなくなる怖れが十分にあり、地域のまちづくりを形骸化させることとなります。私たちはこの法案について十分な審議を尽くすことと、公聴会の開催を求めるとともに、すでに国会審議が始まり時間が限られているため、最低限の要求として、以下の修正(案)を求めます。

建築確認申請型総合設計制度(第1種住居地域等における容積率の緩和、斜線制限の性能評価による緩和)の運用について、その区域および基準を地方公共団体の条例で定めるようにするため、建築基準法52条第7項、第56条第7項の条文にある「政令で定める」を「地方公共団体の条例で定める」に修正する。

建築基準法の一部改正法案の修正を求めるアピールは多くの方々の賛同署名を得て各政党、国会議員に伝え、法案審議に反映されるように努めます。賛同される団体、個人は、メールまたはFAXにて下記までお送りください。(メールの場合は、以下をコピーしてメールに貼り付けてお送りください。)

コピーここから-----

<建築基準法一部改正法案>の修正を求める

「都市再生関連法案を考える会」のアピールに賛同します

◆賛同団体

又は個人名< >

◆住所<

◆TEL/FAX 又は e-mail (連絡がとれるものをお願いいたします。)

◆ご意見

ここまで-----

●連絡先：特定非営利活動法人 東京ランポ

TEL 03-3324-4440/FAX 03-3324-3444 e-mail tokyo@la-npo.org

* 都市再生関連法案を考える会は、玉川まちづくりハウス、練馬まちづくりの会、東京ランポの有志の呼びかけによって構成されています。さらに多くの団体の参加を求めますので、ご連絡ください。

12. 都市再生関連法の経過

2002.04.06

伊藤 久雄（東京ランポ理事）

都市再生関連法は小泉内閣のもとで一気に脚光を浴びているが、もともとは東京都及び石原都知事が先導するかたちで東京の再生・首都圏の再生を訴え、都市再生に関連した様々な要請を国にあげていた。

これらの要望を踏まえて、都市再生関連法として、小泉内閣の都市再生本部と総合規制改革会議が連携して都市計画・まちづくりに関する様々な議論を重ねてきている。基本的には大幅な規制緩和を行う動きである。

都市再生関連法の真ん中に国土交通省社会資本整備審議会という枠があるが、この中で特に関連が深いのが都市計画分科会と建築分科会。都市計画分科会は1月に中間とりまとめが行われ、これを踏まえて都市再生関連法案を法案として取りまとめた。都市計画分科会では今日出席してくださっている小泉さん、林さん、ランポの前理事長の齋藤さんも臨時委員として関わり、いろいろ発言してきたが、残念ながらNPOの立場、あるいは地域でまちづくりに関わってきた立場の人間の意見はあまり反映されていない。特に1月の中間とりまとめの最終日に、これから議論になる「都市再生特別地区」だとか、「再開発会社を第2種市街地再開発特別地区施行者に加える」といったことが事務方から出され、ほとんど議論されないまま中間とりまとめの中に盛り込まれるという経過があった。

一方建築分科会にはNPOや地域で活動している人が委員に入っていない。建築分科会の中では主に建築基準法について議論されたが、会の議事録が昨年（2001年）の後半、特に12月以降国土交通省のHPにも掲載されておらず、マスコミもほとんど取り上げないまま今日に至っている。そのため、私どもも含め、一般の市民には議論の内容がほとんど公開されておらず、中身については知る由もない。

「都市再生特別措置法と都市再開発法、建築基準法、都市計画法改正案関連図」として4つの法改正案の関連図が載っている。一番下の段に首都圏整備法・近畿圏整備法の一部を改正する法律案と書いてあると思うが、これは工場等の制限制度を廃止しようとする内容。これを合わせると関連法は6つになるのだが、大きな法改正、あるいは新たな法律としては主に4つということになっている。このうち予算関連法案と位置づけられた都市再生特別措置法案、都市再開発法等の一部を改正する法律案はすでに成立しており、国土交通省あるいは都市再生本部は、6月の施行を考えているようである。

また、都市再生緊急整備地域を国が政令で指定することになるが、法律が成立した3月29日には小泉首相と石原都知事が対談して、法の施行当日に東京都を都市再生緊急整備地域として指定できるようにする、といった話が進められている。具体的に都内のどこが指定されるかは分からないが、いくつか言われているのは品川等臨海の工場跡地の再開発、あるいは大崎駅周辺の再開発等である。いずれにしろ6月くらいには早速都市再生緊急整備地域が指定されるのではないかと。

都市再生法の中の一番大きな問題は、国家プロジェクトとして国が都市再生基本方針を

つくり、都市再生緊急整備地域を政令で指定する。都市計画決定として、都市再生特別地区を設ける、ということである。都市再生特別地区については都市計画決定なので決定権限は都道府県・都道府県知事にあるわけだが、いずれにしても国家が国をあげて都市再生に取り組む、という法案になっている。

次に、都市再開発法が一番の問題は、株式会社や有限会社である民間の再開発会社が第1種・第2種の市街地再開発事業の施行者になれることである。現行は第1種が個人・組合施行、第2種が自治体・公団施行。改定により第2種だけに適用される用地買収・土地収用権限を民間業者に認めることになる。これが最も大きな問題であったが、衆議院の国土交通委員会で3回・参議院の国土交通委員会で2回という急速なスピードで可決された。

関連図の後には東京ランポのスタッフが参議院の国土交通委員会のレポートとしてまとめているので見ていただきたい。

すでに2つの法律の改正案は成立をしたが、もう一つの関連法案として建築基準法等一部改正案がある。これに関しては都市再生関連法と位置付けられていないが、我々の方で建築基準法も含めて都市再生関連法と位置付けてこれまで議論を重ね、不十分ではあるが、HPなどを通じて問題点の指摘を行ってきた。その結果本日の集会・シンポジウムを開催することになった。これからの時間、特に建築基準法の一部改正案を中心として議論を進めていきたいと思う。

13. 建築基準法一部改正法案の修正を求める要望書

衆議院国土交通委員会委員各位

2002年5月8日

都市再生関連法案を考える会

★建築基準法一部改正法案につき要望いたします。

私たちは、地域の実態を無視し、市民－自治体のまちづくりを困難にする建築基準法の一部改正法案の修正を求めます。

現在、国会に上程されています建築基準法等の一部改正法案のうち、建築基準法の改正法案について、次のような大きな問題点を含んでいると考えています。

- ・都市計画を無視した住宅地における過大な容積率の割増し
- ・実質的な斜線制限の緩和
- ・政令による全国一律の緩和基準の適用
- ・総合設計制度の一部を建築確認のみで適用
- ・施行期日を公布の日から6ヶ月以内とする拙速な規定

もし、この法案が制定されれば、地域の実態を無視した高層マンション建設に対して、地域住民はもちろん、自治体も、議会も何も関与できなくなる怖れが十分にあり、地域のまちづくりを形骸化させることとなります。私たちはこの法案について十分な審議を尽くすことと、公聴会の開催を求めるとともに、すでに国会審議が始まり時間が限られているため、最低限の要求として、以下の修正を求めます。

1) 建築確認申請型総合設計制度（第 1 種住居地域等における容積率の緩和、斜線制限の性能評価による緩和）の運用について、その区域および基準を地方公共団体の条例で定めるよう にするため、建築基準法第 52 条第 7 項、第 56 条第 7 項の条文にある「政令で定める」を「地方公共団体の条例で定める」に修正する。

2) 施行期日が「公布の日から 6 月を超えない範囲」と規定されているが、法改正の内容が地域住民に十分に周知されるとともに、自治体が十分に対応できる期間を保障するために、同じ改正法案のうちの「シックハウス症候群対策のための規制の導入」と同様に「1 年を超えない範囲」に修正する。

建築基準法の一部改正法案の修正を求めるアピールについて、4 月初めより緊急に賛同署名と意見を集めました。現在、別紙の通りの署名数と意見が寄せられています。いま、多くの都市において高層あるいはワンルームなどのマンション建設の問題が地域の大きな課題となっているなかで、この改正法案について自治体議会からも地方分権によるまちづくりの形骸化を危惧する声があがっています。ここに提出した署名と意見は、まだわずかではありますが、多くの地域住民や自治体議員の声を代弁しているものと考えています。国土交通委員会の委員の方々には、是非ともこの修正要望をご検討いただき、住民が安心できる良好なまちづくりのためにご尽力いただくようお願いいたします。

14. <建築基準法一部改正法案>の修正を求める緊急アピールへの賛同署名の紹介

2002 年 6 月 11 日

都市再生関連法案を考える会

<建築基準法一部改正法案>の修正を求める緊急アピールに、全国からご賛同いただき、ありがとうございます。現時点での、賛同署名数と賛同人の皆さんから寄せられた意見をご報告します。(2002 年 6 月 11 日現在)

◎ 賛同署名数 185 (団体 19、個人 166)

■アピール賛同団体 (アイウエオ順)

板橋・生活者ネットワーク

大田・生活者ネットワーク

国立・生活者ネットワーク

建設、都市問題市民協議会

株式会社 甲一環境企画

国分寺・生活者ネットワーク

狛江・生活者ネットワーク

桜台一丁目環境を守る会 1455 名 [東京都練馬区]

(特非) 市民がつくる政策調査会

市民のひろば [大阪府箕面市]

テラバヤシ・セッケイ・ジムショ

東京駅前民間協議会

東京生活者ネットワーク

都議会生活者ネットワーク

西東京・生活者ネットワーク

まちづくりに夢をつなぐ市民の会〔東京都杉並区〕

みずとみどり研究会〔東京都国分寺市〕

武蔵野・生活者ネットワーク

株式会社 八重洲口会館

◎ 賛同人の意見

■市民（住民）、自治体が取り組む地方分権のまちづくりを！

- ・ 地域の問題は市民・自治体で考え、取り組むべき。（東村山市・Tさん）
 - ・ 住民、自治体、議会の参画、関与は不可欠です。（八王子市・Aさん）
 - ・ 住民の自治する力を支えることがまちづくりの基本と思います。（大田生活者ネットワークさん）
 - ・ 分権、都市計画にやっと地域市民、自治体の意思が反映される道筋が見えてきたとたんに、国によるこういう措置は本当に逆行しています。修正を求めます。（狛江生活者ネットワークさん）
 - ・ 地方分権の理念に反するやり方でけしからん。中央集権型発想と企業優遇の考え方はちっとも変わらない。何が構造改革かとあきれれる。（東大和市・Hさん）
 - ・ 地方分権の強化に同調すべし。（川崎市・Aさん）
 - ・ 住民の意思によってまちを守り育てていくことを根底から破壊する基準法改正には断固として反対します。（練馬区・Hさん）
 - ・ 地域住民の声、地域の景観を尊重しうる法であることを強く望みます。慎重な審議と住民本位の姿勢を強く求めます。（調布市・Tさん）
 - ・ 地域の住民が主体にならないと、都市は再生できないと思います。（京都市・Mさん）
 - ・ 住民参加のまちづくりを否定するような改正法案には反対です。（狛江市・Mさん）
 - ・ いまや都市計画は、そこに住む市民が参画して、中長期の視点で行政とともにつくっていくことがあたりまえの時代です。その動きに逆行する改正法案の修正アピールに賛同します。（世田谷区・Iさん）
 - ・ まちが私達の知らない間に変わるの絶対許せません！！（練馬区・Nさん）
 - ・ 自分の住むまちの様子が知らぬうちに変化してしまうことが不安。住民の声が反映されるまちづくりにこだわりたい。（杉並区・Oさん）
 - ・ いつのまにかまちの様子がかわっているなんてとんでもない！！住民参加のまちづくりをうたっていることに逆行しています。（中野区・Mさん）
 - ・ 都市計画や建築に関する法律は一般市民にわかりにくい。最終的にはそのまちに暮らす市民に一番影響があるのだから、「いつの間にかまち並みが変わっていた」ということがないように、地域住民が参画して地域の計画をつくり、実現していけるようにすべき。（多摩市・Kさん）
 - ・ 市民参加条項をもっとはっきりしたものにしてほしいと思います。（日野市・Nさん）
- 私たち市民（住民）、自治体のまちづくりの努力を無駄にしないで！
- ・ 今、練馬区の都市計画マスタープラン策定にむけてブロック懇談会に参加して活動し

ています。どのようにして住民が自分たちのまちを自分たちの力でより良くしていけるのかを多くの住民で（130人余り）考え、カルテを作っています。様々な自治体や住民が多様にまちを良く変え、守ろうとしている時にその動きを阻害する方向での基準法「改正」には反対ですし、少しでも害を及ぼさない為の修正に賛成です。（練馬区・Tさん）

- ・ 狛江市でまちづくりマスタープランの市民協議会に参加しました。市民は、良い住環境を守りたいと話し合い、住民にできることは何かと真剣に考えています。市民の願いが踏みにじられるような改正に反対します。（狛江市・Iさん）

- ・ 都心区港区は、都市再生の波をもろにうけ、生活する人の観点でなく、経済のたてなおしという理由で乱開発が懸念される。基礎的自治体のまちづくりの権能を維持・拡大することで、住民の意思を明確に反映するシステムが今こそ必要である。（港区・Kさん）

- ・ 今までもマンション紛争に対して、住民は多大な負担を背負いながら時間とエネルギーをかけてきました。長年の、こうした住民のまちづくりに対する感情や行動を無視し、性急に進めようとする法改正に反対します。（大田区・Sさん）

- ・ 国立市でも高層マンション問題が起きています。美しい街並みを守るためにも建築基準法改悪に反対します。（国立市・Uさん）

- ・ 私達が終の住みかとして選び移り住んだ場所の周辺が開発され様としています。それも多額の税金を使って行政が行なう自然環境破壊の区画整理事業なのです。それはそれはすばらしい「まちづくり理念条例」があるにもかかわらず、周辺住民に周知徹底させる事なく、強行着工、昨年7月より開発事業反対、見直しの住民運動を行なっています。この上に建築基準法が改悪されては困ります。絶対反対です！！（箕面市・Yさん）

- ・ 住民主体のまちづくりに一生懸命取り組む、自治体職員として絶対許せません。財源の委譲なき地方分権で唯一ささやかな「自己決定権」は条例制定権の拡大でしたが、これでは「国家高権」による街壊しです。これは根源的には企業のための規制緩和であり、これが小泉内閣の「構造改革」です。賛成する政党、反対してくれる政党を明確にすることも必要だと思います。（豊田市職員・Hさん）

■全国一律の基準ではなく地域の実態に合わせたまちづくりを！

- ・ 自治体や地域の実態の相違を無視し、全国一律の基準を適用する改正案は、各自自治体の都市づくり、まちづくりの遂行を困難にするもので、特に反対します。（横浜市・Sさん）

- ・ 全国一律なんておかしい。地域地域で環境や事情は違うはず。自分達のまちは自分達で考えたい。（狛江市・Oさん）

- ・ 政令で定め、全国一律に改悪されるのは、地方の個性を生かす方向と逆行しています。（芝浦工業大学講師・Kさん）

- ・ まちは、今そこに住んでいる人だけのものではなく（地権者だけのものではなく）、良好な環境・景観をつくり上げてきた先人、そして未来の子どもたちのものでもある。全国一律でまちのあり方を決めるべきでない。（国立市・Sさん）

- ・ 地域に密着した基礎自治体にこそ、まちづくりの権限を委ねるべきであり、中央官庁による政令ではなく、条例による緩和適用とされることを強く望みます。（板橋区・Mさん）

- ・ 政令への条例化（各自自治体）。是非実現させましょう！（練馬区・Nさん）

・ 国と自治体の関係を対等にすることを目指す地方分権一括法が施行され、今後は各自治体の条例が基本です。(府中市・Sさん)

■建築確認のみでできる総合設計制度は条例による運用を！

・ 建築確認申請型総合設計制度は、住環境の質を悪化させ、トラブルを多発させる恐れが大きいと思います。また、政令で定めた基準のみで運用されるとすると、市町村の手を離れて運用されるため、条例への委任が不可欠だと考えます。(所沢市・Sさん)

・ アピールに心から賛同します。総合設計制度は、現在区のチェックのみならず、区民からの陳情があれば議会においても審査し、周辺区民の意見を尊重しよりよい街づくりを行なうように一定の指導を区に求めることができます。建築確認のみで適用されるようになるのは、そのようなチェックが働かなくなるので問題です。容積緩和する以上、住民、行政、議会の関与の余地と一定の手続きを求めるのは当然のことだと思います。自治体の判断を重視すべく、条例に定めるべきこととの趣旨に賛成です。(千代田区議・Kさん)

・ 今回の変更法案によると、建築主事の負担が過大になる。集団規定はまちづくりに大きく係わるので、自治体つまり特定行政庁が判断すべきである。民間の指定確認検査機関にまちづくりをゆだねるようなことはすべきではない。政令で市町村が条例を決めることが望ましい。(さいたま市・Wさん)

・ 都市再生の必要性が高いことは認識していますが、総合設計制度を建築確認等のチェックのみで通し、それも全国一律の基準で運用されることによって、周辺地域との整合性を無視した、そろばん勘定が最優先された開発が無秩序に行われることを危惧します。数十年後、周辺住環境や景観を大きく変化させ、割増された容積を目一杯使った建物が老朽化したとき、またさらに容積割増をして建て替えをするのでしょうか。長期的なビジョンがないところに、都市計画を無視した開発が行われることを誘導するような方向での都市再生は間違っていると思います。(江戸川区・Eさん)

・ 総合設計制度は、基準値による許可よりも計画全体を見通しての許可が望ましい。つまり、公開空地がどれだけあるかという数値だけでなく、その空地の規模・敷地内での位置・空地の計画(緑の量・ベンチ・入りやすさ)によって、その効果が大きく違ってくる。基準値に達していなくても、それを補う何か(公開空地へ入りやすく、公開性が高い・緑が多い等)があれば許可するとか、基準値を超える空地規模であっても、その公開空地が形式的なものである場合は許可しないとか、計画全体を見通して総合的に判断できれば良いのでは。また、その手続・基準は、自治体が地域に応じて定めることが望ましいと思う。(さいたま市・Hさん)

■都市計画を無視した規制緩和ではよい都市はできない！

・ ビジョンなき緩和には問題があります。(東京都議・Tさん)

・ 都市計画が最も重要です。そして建築は基本的に不自由からのスタートが望ましいと考えます。(小平市・Sさん)

・ 現行容積率制には大いに疑問があります。その上にさらに今回の改悪では、都市空間構築のルールは無きに等しい・・・。(台東区・Kさん)

・ 建築や都市開発を民間業者の自由にさせることが、土地の適切な利用につながるという市場優先の考えは誤りです。現行の都市計画手続には問題がありますが、自治体の都

市計画を通して土地の適切な利用に市民が合意するという民主的手続きが、まず行われる必要があります。(大田区・Sさん)

- ・ 安易に容積率を緩和すべきではない。安易な容積率の緩和は過度な人口集中や事業所の集中をもたらし、環境の悪化をもたらす。すべて商業主義に開発を委ねる事には反対である。住民参加の街づくり計画の推進を願う。(大田区・Kさん)

- ・ 安易な容積率割り増しは、都市のオフィスビルにおける民生部門エネルギー消費量の増加や物流増加による運輸部門エネルギー消費量の増加につながり、CO2排出量の増加をもたらします。ひいては京都議定書の日本の削減目標の達成を危うくします。(川越市・Nさん)

- ・ 住環境を守るためにも都市計画無視と思われる容積割増建築は納得できるものではないと思う。(狛江市・Yさん)

- ・ 過大な容積率の割増しは住環境を著しく悪化させます。鶴ヶ島市は人口67,000人の小さな市ですが、まちの規模にあった建築が、美しいまちづくりにつながります。(鶴ヶ島市・Mさん)

- ・ 第一種住居地域の容積率緩和は住環境の悪化を招くおそれがあり、地域がその決定に関われるようにしなくてはならない。

- ・ このままでは良好な住宅地内に地域との整合性を無視し、自己利益のみを追求する身勝手な開発・高層建築物の建設を容認してしまう法律となってしまいます。地域性を重視し皆でつくりあげていく都市計画・まちづくりができるような改正案になることを願い、上記のアピールに賛同します。(杉並区・Fさん)

- ・ マンション建設にまつわる問題は全国もぐらたたき状態で、都計法始め建設関係の法律自体を変えなくてはだめだという思いを強くしていたところです。(白井市・Sさん)

- ・ 緑ある町をなくさないで下さい。(武蔵村山市・Tさん)

- ・ 北側の家に日が当たらないのは困ります。太陽も地域で分けあいながら暮らしていきたい。(府中市・Sさん)

- ・ 公共の福祉ということばの再定義を！(横浜市・Mさん)

- ・ まちに魅力がなくなる、都市の崩壊につながる、こんな法案はナンセンスだ。なんとかして意見を国会に届けよう。(調布市・Tさん)

- ・ どんどん日本がみにくくなる！嫌だ！(府中市・Tさん)

■ 景気対策、不良債権処理の道具に都市を使ってはならない！

- ・ 都市再生はもちろん重要であるが、今回の内容は方向が正しいと思えない。バブル期以後の土地・金融の処理の重要局面はほぼ終わっている筈で、現在、企業経営面で苦境が続いていることは承知しているが、それを社会生活領域の規制緩和で解決することは納得がいかない。都市再生は、都市社会と都市経済の信頼回復、都市空間の安定で、中長期的な展望を開き、それが近未来の新たなチャレンジを誘発することが重要であると思う。(早稲田大学教授・Sさん)

- ・ 高層マンション乱立への反省機運がようやく盛り上がりつつあるときにまたもや改悪とはあきれてしまいます。これもゼネコンの不良債権対策なののでしょうか。「山河破れてゼネコンあり」をいつまで続けるつもりでしょうか。良い環境を後世に残すため、みんなで

協力しましょう。(横浜市・Tさん)

■国民への周知が不足したまま法改正を行うな！

・このことをどれ程の人が知っているのでしょうか。より多くの人に知ってもらうことが、このような活動の課題でもあります。(杉並区・Nさん)

・改正の内容が新聞等にも良く知らされていません。一般の市民の方々にも知ってもらう必要があると思います。(狛江市・Yさん)

・現在、問題をかかえている人ばかりでなく、もっと一般の人々にも、知って貰う方法はないかと思います。そしてもっと大きな運動にならないと、なかなか国民の声は通らないように思われます。(文京区・Kさん)

・鈴木宗男をはじめとする政治のすったもんだの中で、このような大事な法案がどんどん通ってしまって大変な危機感をいただいている。なんとかストップさせたい！(練馬区・Eさん)

・国会が次元の低い問題で大きざぎしている間にドサクサにまぎれて重要法案を通すな！！(練馬区・Tさん)

・国会が混乱しているすきをねらって、景気回復をもくろむためのものでしかないこれらの都市再生関連法は、都市の開発をこの期に及んでもすすめようとする、人間を疎外するものである。許せない！！(練馬区・Tさん)

■その他

・”市民の目線”を取り入れた法案をもとめたいと思います。(狛江市・Yさん)

・明るい未来が見えない改正法案だ。時代の流れをもう少しみてほしいと思う。(高槻市・Cさん)

・福祉施策との連けいや先取りを。(川崎市・Aさん)

・中国を手本とするような国務大臣の発言にはおどろきました。(中央区・Nさん)

・屋上・壁面緑化の明文化、さらに景観保全義務の法文化を望みます。消防法、基準法ですすめる科学建材で”煙死” 激発はコッケイだ。(埼玉県名栗村・Fさん)

・売り逃げ・環境(景観)破壊助成法反対。建築基準法を真剣に勉強し法改正を議員立法でもしたいですね。(練馬区・桜台一丁目環境を守る会さん)

・建築基準法一部「改悪」法案は断固反対！(文京区・Sさん)

・建築基準法等の一部を改正する法律案に関しては、どうしても修正ではなく、廃案にすべきと考えます。(新宿区・甲一環境企画さん)

15. カレッジランポ 2002-I 都市再生関連法でどう変わる地域まちづくり

2002年6月20日

東京ランポ

今国会で都市再生関連3法(都市再生特別措置法、都市再開発法等の一部改正法、建築基準法等の一部改正法)が制定された。立法の狙いは、欧米諸国では例のない規制緩和を通じて、「都市再生」を民間事業者に委ねることで実現することである。

今回のカレッジランポでは、C. まち計画室代表の柳沢厚氏を講師に招き、東京ランポ

理事の早川淳の解説も交えて、今回の法施行によって、私たちのまちがどのように変わるのか、地方分権に基づく市民－自治体のまちづくりは形骸化しないのかを考えた。(6月29日開催)

*柳沢厚氏「都市再生関連法の概要とその問題点」

国土交通省社会資本整備審議会建築分科会集団規定のあり方部会の専門委員として、今回の法制定に関わってきたが、個人的には不賛成の立場である。

都市再生特別措置法について、意外と注目されていないのが、自治体と国から構成され、緊急整備地域ごとに設けられる協議会の存在である。都市再生事業者は、自治体が都市計画決定を着々と進めないとき、いわば尻叩き機関である協議会に「なかなか進まない」と訴えることができる。

緊急整備地域内で指定される特別地区では、建築基準法の都市計画的な制限が外れるので、建築のアイデアが煮詰まった後に、それを認めるような都市計画を作れる。現在もすでに、新宿副都心を造った特定街区の制度があるが、特別地区も基本的には同じもの。ただ、建築基準法上の制限を全て外す特定街区の方が、スーパー都市計画としてはわかりやすい。特別地区では、なぜ用途制限、容積率制限、斜線制限、高度地区制限のみを対象としたのかは不明である。

緊急整備地域で認められる提案制度は、ディベロッパーのみが提案できる。国土交通省が提案手続きを省令で定めるが、どういう資料を添えて出すのか、提案内容が都市計画基準に合っているかどうかの举证責任を提案者と自治体のどちらが持つのかに、注目が必要である。举证責任は提案者が持つと考える方が素直だが、数百万円の調査費が必要と考えられるため、都市計画法で認められる提案制度でも同様の手続きとなると、地権者やNPOにできるかどうか疑問である。

都市再生特別措置法で認める提案対象は、具体的な建築の整備を伴うような事業に限定されている。一方、都市計画法で認められた提案制度では、全ての都市計画が対象であるため、現実には難しいとしても、道路の廃止のような提案もできる。

都市再開発法の改正では、従来、自治体、公団、組合にしか認めていなかった再開発事業の施行者として、1種事業(権利変換方式)、2種事業(全面買収方式)とも、株式会社でも可能になった。1種に株式会社が必要ということは、ディベロッパーやゼネコンが組合の実務を代行していた実態もあり、従来から言われていた。しかし、収用権が発動できる2種に、なぜ株式会社が必要なのかわからない。2種事業でやろうとしている環状2号線を、ディベロッパーが部分的に代行できるようにしようという、直接的な目的があるためだろうか。

建築基準法の改正では、総合設計制度が、特定行政庁(建築主事を置く自治体の首長)による許可制度から、建築確認のみで行えるようになった。総合設計は特定街区の小ぶりの制度であるが、特定街区がまとまった1つの街区全体を造り変え、しかも都市計画で決めるのに対して、総合設計は1敷地から発動できる。

総合設計では容積と高さを緩和できる。容積の緩和は、住居・商業系の用途地域で、住宅が含まれているものであれば、最高基準容積率の1.5倍までは建築確認で行える。特定行政庁は、適用除外の区域を決めることができるが、建築確認による総合設計の適用除外

であって、許可制度としての総合設計は適用除外にできない。また、特定行政庁が、区域を決めて、1.5 倍を 1 倍までの間で抑えることもできる。高さの緩和は、採光・通風くらいしかない政令基準をクリアした建築物に、斜線制限が課せられなくなるというもの。これを適用除外にすることは、特定行政庁にはできない。高度地区や地区計画で高さを制限するしかない。

今回の法制定の背景にあるイデオロギーは何だろうか。

現在、経済学者が、都市計画制限の目的を、経済学的な用語で翻訳しつつある。しかし、規制目的の明確化は、性能規定化へとつながっており、問題がある。法には、それが直接的な狙いでないが、いろいろな意味を内包している面がある。総合設計における斜線制限の目的が、採光の確保だけになってしまったが、高さをそこそこで抑えるという機能は切り捨てられてしまった。

また、事前明示性は、今回特に強調された点である。「事前」とは、役所での手続きの前という意味で、どのような建物が建てられるかは、法律を読めばわかるようにしておくということ。総合設計の建築確認化もこの流れであるが、場所の状況に相応しい計画を作るというアプローチを排除してしまう。事前明示性は、「都市型」時代のものではなく「都市化」時代のものであり、そんな乱暴なやり方では、地域に蓄積されてきたものまでなくなってしまう。

94 年の八田達夫・阪大教授（当時）の論文では、容積率制限の妥当性が乏しいという論が展開された。八田氏によれば、都市計画学者の意見を総合すると、容積率制限は混雑回避のために行われているが、道路の混雑にしても、料金制のような価格政策でコントロールできる。もし料金制が無理なら、用途別容積率制を導入すべきで、住宅地での自動車発生量は少ないので、住宅であれば 1.5 倍まで容積が緩和できるという、今回の総合設計の建築確認化も、この流れから来ている。

ただ、用途別容積率制は、都市計画学者が、全く違う観点で、昔から言っていた。例えば、横浜市では、飛鳥田市政時代に、600%の商業地域に 500%のマンションがどんどんできると、小学校などが追いつかず困るということで、住宅という用途で容積率を抑えていた。ニューヨークやパリでも用途で容積率が決まっており、本来魅力的な制度だが、日本のように、自動車発生量から説明するのは邪道である。

* 早川淳「都市再生関連法成立への自治体の対応」

これまでの都市計画法の改正を見ると、92 年の改正では、都市計画マスタープランを作ることになり、いまでは多くの自治体で出揃った。98 年には、市町村の都市計画審議会が法定化され、都市計画の事務自体が自治事務となった。2000 年には、条例への委任事項が増え、地区計画の申出制度が加わった。

2000 年の都市計画法改正の際、都道府県が都市計画区域に関するマスタープランを、2004 年までに作るようになった。東京都でも都市計画区域マスタープランを 2004 年 5 月までに策定する。東京都は、このマスタープランに基づいて、用途地域の都市計画決定をやり直すことにした。用途地域の原案は市区町村が策定するが、今回、建築基準法が改正され、容積率、建ぺい率のメニューが増えたため、用途地域に適用する容積率、建ぺい率を見直す必要が出てくる。

例えば、容積率は、建物前面の道路が狭い場合、前面道路幅員（cm）に、ある数字（0.4または0.6）を掛けた値が、上限となる（例：400cm×0.4＝容積率160%）。準工業地域では、従来0.6掛けのみであったため、近年のように住居ばかりが建っている実態でも、0.4掛けしかない住居系の用途地域に変更できなかった。今回、住居系にも0.6掛けが加わったことで、容積率を0.6掛けに上げて、用途地域を住居系に下げるという方法での、現状の街並みを否定しないで済む、複線的なダウンゾーニングが可能になった。

総合設計制度が建築確認化されたことで、これまでは選挙で選ばれる首長が、特定行政庁として許可していたのを、建築主事の確認だけでできることになってしまう。それどころか、民間の建築確認機関でも済んでしまう。確認の基準も政令で定められ、自治体が関与できないまま、容積率1.5倍までの建物が建ってしまう。必要に応じて、適用除外にすべきである。

一番の問題は、都市計画法の改正で、民間があらゆる都市計画について提案できるようになったことかもしれない。これまでも、ディベロッパーは底地買いをして、非公式な提案を自治体に持ち込んで協議をしていた。今回は、地権者・地籍の3分の2の賛成を集めれば、自治体と協議しなくても提案できてしまう。もっとも、入口が広がったにすぎず、通常の都市計画決定を経る必要があるので、都市計画審議会を強化することで対応できる。ただ、市区町村の都市計画マスタープランが詳細にできていないなど、提案の是非を判断する基準がないことが問題である。

また、2000年の都市計画法改正で、都市計画決定手続を自治体が条例で上増しできるようになっている。周辺住民の意見を聴く、意見に対する見解書を出す、といったことを条例で付加できる。民間の都市計画提案制度ができたことで、これまでの都市計画法改正によってできた制度を活用する必要性が出てくる。都市計画決定手続付加条例、地区計画申出制度条例などを作る必要がある。

*質疑応答

都市再生特別措置法ができただけでなく、都市計画法、建築基準法といった一般法まで改正されたのはなぜか。

→ 都市計画も大事だが、都市再生にお金を投じてくれる企業が動きやすくなるのがもっと大事であると、国が考えたため。総合設計の建築確認化に見られるように、企業が動きやすいよう、事前明示性を浸透させようとしている。都市計画には、事前明示では解決できないものがあることを、もっとランポなどがアピールしなくてはならない。（柳沢）

国会では多くの附帯決議が付いたが、頼もしいと思っていいいのか。我々を守る附帯決議はどれか。

→ 「建築基準法等の一部改正法」の衆議院附帯決議の四は、ランポが入れたもの。自治体への委任事項を増やし、自治体の土俵で勝負するという考え。地方分権一括法で、都市計画は自治事務になっているので、法律をどう解釈しどう運用するかは自治体の権限であり、省令に拘束される必要はない。民間提案を受けるのも自治体であるし、自治体が判断を行う。ただ、自治体の現場が、地方分権モードになっていないのが問題。（早川）

都市計画法で認められた民間提案は、市民が使える制度なのか。また、民間提案で都市計画マスタープランまで変えられるのか。

→ 民間提案制度がこんなに簡単に入ってしまうとは思わなかった。NPO の存在価値が 1 つ増えたので、おもしろがる人は増えるだろう。ハードルを高くするとお金があるものだけしか提案できないし、低くするとでたらめな提案が出てきて自治体の労力が増えるという、両面のデメリットがある。でも、低めにする方がよいだろう。地区計画の提案なら、都市全体のバランスと切り離してよいし、緩和型ではないので、そんなに調査費もかからないのではないか。(柳沢)

→ 都市計画マスタープランは、都市計画決定されるものではない。民間提案は、都市計画決定されるものに対するもの。ただし、マスタープランは、これまでのところ個別の利害関係を扱う基準になっていないので、別の意味で改定の必要がある。(早川)

17. 臨海市民検討委員会骨子案概要

1995 年 11 月

臨海市民検討委員会

環境と福祉のまちづくり-

1. 環境

◎臨海部で環境に関する自治体（部分）連合を実験的に行う。

進出企業は公害防止協定やさまざまな環境協定を、都と結ぶと同時に、あるいは専属的に「臨海」環境委員会（仮称）と締結する。

◎まち全体を一つのプラントと見立ててピンチ・テクノロジーを応用した最適エネルギー分析を実験的に行う。進出企業と「臨海」環境委員会（仮称）は「省エネルギー」「最適エネルギー」実験のための試験協定を締結する。

◎センタープロムナードは森の道

◎公園・緑地

ヒートアイランド現象を抑制するための緑の拠点とする

公園式墓苑、葬祭場の設置

有明北水面は水上公園として残す。そのための地権者との交渉を開始する。

（その他のアイディア）

◎高速湾岸線に蓋をかけて、地上をオープン利用、排気ガス浄化の実験プラント

◎各所に東京湾奥水質浄化実験プラント設置

◎ごみの管路収集は中止

◎清掃工場はリサイクルセンター化、「煙突のない清掃工場」化をはかる

（新たな展開）

◎CO₂ キャップコントロールの原則

将来の開発は”森林の成長率”の範囲に森林は概ね 2% のスピードで成長する。これに合わせての発生増加量をコントロールすれば、CO₂ 濃度を固定できる。50 年早期サイクル、100 年安定リサイクルの森林を造成する。

◎compensation の原則（mitigation 厳密な適用）

臨海部での消費エネルギーを便宜的に CO₂ に換算。植林による CO₂ 固定量を最大限 10g/m² 仮定して、植林面積に応じた CO₂ 排出権を得る。90 年固定の国際公約を守るために CO₂

プラスゼロの政策をとる必要がある。

2. 福祉

◎福祉のまちづくり条例

優先的実現地区にすることはもちろん、「建築協定」によって福祉的基準が建築安全条例上、建築基準法上の効果を得られるようにする。