



## Osaka Gakuin University Repository

Title	「都市再生」法制における行政手法の展開 Methods Adopted in Recent Legislations for Urban Regeneration
Author(s)	安本 典夫 (Norio YASUMOTO)
Citation	大阪学院大学 法学研究 (OSAKA GAKUIN LAW REVIEW), 第 42 巻 第 1 号 : 1-46
Issue Date	2015.9.30
Resource Type	Article/ 論説
Resource Version	
URL	
Right	
Additional Information	

## 「都市再生」法制における行政手法の展開

安 本 典 夫

はじめに

一 「都市再生」法制の展開とそこでの行政手法

二 「都市再生」法制における行政手法の展開の法的意義と課題  
まとめに代えて

### はじめに

#### (1) 日本社会の構造変化と地域維持の困難

周知のように、わが国の人口は、二〇〇五年の統計史上初めての自然減以来、総人口も減少に転じ、また、高齢化が急速に進行しつつある。この傾向が続けば、二〇六〇年には総人口は八六七四万人に、高齢者人口は三九・九%と

なると推計されている。<sup>(1)</sup>

この下で、居住や社会活動の場としての地域は、多くのところで困難を抱えるに至っている。人口減少とそれによる事業活動の縮小、その結果としての雇用の場の喪失、そして若年層を中心とした大都市部へ、特に東京大都市圏への人口流出が多く、多くの地域で生じている。こうして都市地域に比べて農山村地域が、都市地域の中では地方都市が、地域維持の困難に直面している。

## (2) 国土政策と地域再編成

戦後日本の国土政策の基調は「国土の均衡ある発展」であった。資本（産業）と富の都市集中、そして人口の都市集中により、一方で過疎問題、他方で過密問題が生じてきていた。この是正のために、都市部での産業等の立地を抑制し、農山村部への公共投資をして社会資本を整備し、産業立地を可能にする、というものである。そのための手法として、国土総合開発計画（国土総合開発法）<sup>(2)</sup>を定め、それにしたがって開発政策を実施してきた。<sup>(3)</sup> もっとも、この政策の下でも、実際には、産業構造の転換とも相まって、産業・人口の大都市圏への集中は大きく進んだ。

公共事業を中心とした国土政策の遂行等の中で生じた財政困難の脱却が一九八〇年代以降の基本課題となり、公共事業等の公的支出削減、行政スリム化をして、市場競争原理で対処するという方向がとられた。規制緩和政策がその中心であるが、国土政策としては「国土の均衡ある発展」に代えて「地域間競争政策」ともいべきものが基調とされた。これは、各地域が、地域間・都市間国際競争に勝ち抜くべきで、それぞれの地域の自立とその自己責任にもとづく展開を図ろうというものである。このラインに沿って地方分権も進められた。<sup>(4)</sup> なお、国の役割としては、国の活

力のエンジンである大都市都心地域に力を投入し、国際的な都市間競争に打ち勝つ都市とする方向が目指された。<sup>(5)</sup>

しかし、地域間競争を基調とした地方政策の下で、大都市圏や地方中核都市以外の地方の衰退は多くのところで進み、きわめて深刻な事態が生じてきた。

この中で出された「日本創成会議」人口減少問題検討分科会(座長・増田寛也元総務相)の一連のレポート(二〇一三～二〇一四)(一般に「増田レポート」と呼ばれる)は、「地方消滅」論として大きな議論を引き起こした。ここでは、二〇一〇～一五年の人口移動状況が続く場合、二〇一三～一九歳の女性人口が二〇一〇～四〇年で五割以下に減少と推定される市区町村(消滅可能性都市)八九六自治体(四九・八%)、そのうち人口一万人を切る自治体(消滅可能性高い)五二三(二九・一%)の市区町村名も表出した。<sup>(6)</sup>これは地方から大都市圏への若年層中心の人口移動にもよるものであるが、大都市圏での若年層の出生率は低く、国全体の重大な事態を生じかねない。この流れの反転の積極的政策が本格的効果を表すまでの調整的政策として、次のような国土政策を提起した。<sup>(8)</sup>地方中核都市(広域の地域ブロックごと)に人口流出の堰き止め(ダム)機能をもたせ、それを軸とした新たな集積構造の構築に資源・政策を集中投資する。地方中核都市に周辺生活経済圏(都道府県四～六圏域)<sup>(10)</sup>を結合させ、各圏域で市(地方都市)と町村が各々コンパクト化(公共施設は中心部に集約)しつつ、役割分担・ネットワークを形成する。すべての集落維持は考えない。<sup>(11)</sup>

ここでのキーワードは「選択と集中」である。もともと、「選択と集中」はそれ以前からいわれて来ていたが、増田レポートでは、厳しい現実を直視する必要性の指摘とともに、「選択されない」切り捨てへの反発に対するいわば「恫喝」として「消滅」が述べられている面もある。これに対して、農村集落は内在する強い持続性(次世代につなげようとする強い意志等)と自然災害等により臨界点に達し諦めに至るといふ矛盾的統合体であり、内在する力に依拠

しつつその地域のあり方を追求すべきであるにもかかわらず、特定の地域を名指しした「消滅(可能性)」の喧伝がむしろ臨界点の引き金になるおそれがあるなど、この論に対してはいくつかの批判も出されている。<sup>(13)</sup>

それにもかかわらず、この「選択と集中」は、今日の政策の軸となりつつあるかのような<sup>(14)</sup>形で進められようとしているか。

### (3) 地方都市の「再生」法制の展開と本稿の課題

都市の段階構造を「①三大都市圏の主要都市―②地方中枢都市―③県庁所在都市等―④それ以外の地方都市」とすると、<sup>(15)</sup>上記の国土構想は、②への選択と集中を軸に構成されていると思われる。

しかし、今日の「都市問題」の焦点は、むしろ③・④の地方都市である。この地方都市では、これまで戸建住宅志向が政策的に誘導されてきたこと<sup>(16)</sup>に加えて、自動車の普及により自動車利用を前提とした郊外の戸建住宅が建設されて若年世代が居住し、親世代は中心部に残存した。そのみならず、一九七〇年代後半以降、商業施設、教育施設・市町村役場・病院など公共公益施設も郊外に立地した。<sup>(17)</sup>このため、市街地は、自動車交通に依拠する、広い地域に薄く広がった。<sup>(18)</sup>そして、中心部は衰退局面に入り、商店街が空洞化し(「シャッター通り」、空家・マンション空室が増えて行った。そして人口減少にともない、今や郊外市街地でも高齢化が進み、空室が増加してきている。地域の希薄化により高度サービス業等の諸事業も撤退し、そのことがまた豊かな生活に必要なサービスの喪失と魅力的な雇用の場の喪失となり、若年層の流出に拍車をかけている。<sup>(19)</sup>都市法制における規制緩和策は、これを促進した。

このような状況の下で、規制緩和等の下で拡散した市街地のコンパクトな市街地への再編、持続可能な(サステイ

ナブル)都市構造の方向への、法制への転換が求められている。その方向への模索は、二〇〇六～二〇〇七年にかけの以下にみるようないくつかの法律制定・改正にその萌芽が見られ、さらに二〇一四年には、都市再生特別措置法改正、中心市街地活性化法改正、地域公共交通活性化法改正、さらには空家対策法(空家等対策の推進に関する特別措置法)制定、それに加えて都市計画法の運用方向の大幅な転換(都市計画運用指針改訂)と、一定の展開が見られた。

本稿は、展開しつつあるこの法制を「都市再生」法制ととらえ、そこでの手法を中心に整理し、それがどのような意味を持っているのか、従来の都市計画法からの転換の萌芽はみられるのか、今日の課題に込めうるものとなっているかについての検討を試みることにしたい。

## 一 「都市再生」法制の展開とそこでの行政手法

### (1) 地方都市の状況の政策的背景とその転換

従来の都市政策は、上記のような地方都市の状況を、抑制するというよりも、少なくともも放置、むしろ促進してきた面がある。日米構造協議での要求を受けて、一九九八年に大店法(大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律)が廃止され、そこから生じるであろう矛盾への一定の弥縫策として「まちづくり三法」(大店立地法<sup>(20)</sup>大規模小売店舗立地法<sup>(20)</sup>、一九九八年都市計画法改正、旧中心市街地活性化法<sup>(21)</sup>中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律<sup>(22)</sup>)が定められたが、十分な効果はあげられず、中心市街地は衰退していった。<sup>(23)</sup>さらに、規制緩和政策の下で、都市計画法二〇〇〇年改正により市街化区域・市街化調整区域の区域区分が選択制にされ、<sup>(24)</sup>市街地拡散防止の

抑制効果のない非区分都市計画区域が拡大した<sup>(25)</sup>。こうして、拡散型市街地の広がり、上記のように深刻な様相を呈してきた<sup>(26)</sup>。

この問題への対策として、従来の政策からの脱却・転回の方向を示す都市像として主張され始めたのが、コンパクトシティ論である。これは、社会・経済・環境の三つの側面で持続可能な(サステイナブル)都市<sup>(27)</sup>を中心的理念としてヨーロッパで提唱・実施されてきた<sup>(27)</sup>。わが国でも、いくつかの自治体で試みられてきている<sup>(28)</sup>。国のレベルでも、社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画」第一次答申(二〇〇六)・第二次答申(二〇〇七)は、コンパクトシティ<sup>(29)</sup>、「拠点ネットワーク型の都市構造」を提唱し、その後の二〇一二年制定の「都市の低炭素化の促進に関する法律」<sup>(30)</sup>「経済財政運営と改革の基本方針二〇一五」(二〇一五・六・三〇閣議決定)などでも、その方向を指すとされた<sup>(30)</sup>。

コンパクトシティは多様な意味合いでいわれるが、以下の共通の要素があげられる<sup>(31)</sup>。まず、公共施設、医療・福祉施設、商業施設等(日常生活利便施設、スーパー、コンビニ、薬局、銀行、郵便局、書店、医療機関、図書館、コミュニティセンター)や住居等がまとまって立地する核・拠点を構成する(核・拠点の数は、地方都市の規模によって異なる。また、核・拠点にも、中心的なものと副次的なものなど、種々ある<sup>(32)</sup>)。こうした核に、徒歩や自転車アクセスできるように生活圏が形づくられる。ここでコミュニティ活動・文化活動が行われ、住民自治・地域民主主義が維持・形成される。それら拠点相互間、および各拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる。これは自動車に頼らない都市の形成、都市の低炭素化を追求するものである。

「国土のグランドデザイン二〇五〇——対流促進国土の形成——」(国土交通省、二〇一四)は、集落が散在する地域で、商店・診療所等を歩いて動ける範囲に集め、周辺地域とネットワークでつないだ「小さな拠点」を全国で五千か

所程度<sup>(33)</sup>形成し、都市においてはコンパクトシティの形成を推進し、人口十万人程度の地方都市を核として複数都市が連携する人口三〇万人以上の「高次地方都市連合」を全国六〇〜七〇程度構築するという構想を立てた。<sup>(34)</sup>

もつとも、都市膨張期にコンパクトシティという都市像を念頭に都市空間形成を図るのは異なり、人口減少<sup>(35)</sup>都市縮退期にコンパクトシティ<sup>(37)</sup>（多極ネットワーク型コンパクトシティ）の形成をどう図るか。そこでしばしば「選択と集中」<sup>(38)</sup>がいわれたりする。しかし、中心市街地・郊外住宅地・遠郊集落それぞれの多面的な自主的地域づくりの活動を促進しつつ、また地域の公共交通など関連行政分野ともあわせ総合的に如何に進めることが求められている。これと別の次元で、どこかで選択するものではない。これをどう進めるか、これが今日の課題である。

## (2) 「都市再生」法制の新たな展開<sup>(39)</sup>

二〇〇二年に都市再生特別措置法が制定されたが、これは、わが国の活力の源泉である都市、特に中枢機能が集積している東京圏・大阪圏などの国際的競争力を回復・発展させようとするものであり、<sup>(40)</sup>地方都市の再生を主要な狙いとするものではなかった。

しかし、人口減少を現実迎えることとなった二〇〇五〜六年頃から、「規制緩和とそれによる都市の中心市街地衰退」に法制上歯止めをかける方向の法制が展開し始めたといえよう。<sup>(41)</sup>それは、二〇〇六年の新中心市街地活性化法（中心市街地の活性化に関する法律改正）と都市計画法改正である。<sup>(42)</sup>都市計画法改正の主要な内容は大規模集客施設（一〇、〇〇〇㎡超）の立地制限である。<sup>(43)</sup>また、開発許可が不要とされてきた公共公益施設（病院、社会福祉施設、庁舎等）も開発許可が必要とされた。さらに市街化調整区域での大規模開発（二〇ha以上）に許可がなされうるといふ許可基準は廃止



された。<sup>(44)</sup> 新中心市街地活性化法は、商業振興策中心の旧中心市街地活性化法から、①商業等の活性化とならんで、②街なか居住の推進、③都市機能（図書館・病院等）の集積促進など、中心市街地を「生活空間」として再生する施策等をも含む総合的なものにかえられた。そして、市町村が作成した基本計画を内閣総理大臣が認定し、<sup>(45)</sup> 認定計画については「選択と集中」の観点から重点支援を行うとした。<sup>(46)</sup>

公共交通政策についても一定の変化があった。二〇〇〇年から二〇〇二年にかけて道路運送法その他の公共交通関係の法律の需給調整規制が撤廃され、<sup>(47)</sup> 地方ローカル鉄道、路線バス事業の路線廃止や公営バス事業民営化・廃止も現れた。<sup>(48)</sup> しかし、高齢化も進む中、生活の足としての公共交通の必要性はむしろ強まり、コミュニティバス等々様々な試みがなされるようになった。<sup>(49)</sup> そこで、二〇〇六年には、道路運送法改正により、<sup>(50)</sup> (i) コミュニティバス等々の試みが法律上根拠づけられ、<sup>(51)</sup> (ii) 地域公共交通会議（自治体の長、自動車運送事業者、住民・旅客等により構成）が制度化された。<sup>(52)</sup> さらに、二〇〇七年地域公共交通活性化法（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）が制定され、市町村・公共交通事業者等・公安委員会・利用者その他による協議会設置、そこでの協議を経て市町村による地域公共交通総合連携計画決定・国交大臣の認定により、重点的なものに支援措置がとられるようになった（地域公共交通活性化・再生総合事業）。<sup>(53)</sup>

しかし、新中心市街地活性化法上の基本計画認定は広がらず（一七七一四二計画）、また、計画で設定された目標の達成率も低かった（特に商業振興に関する「販売額」「空き店舗率」の評価指標の達成率が低かった）。また、大規模小売店のロードサイドその他の中心市街地外や隣接市町村への立地は増え続けた。それだけでなく、医療・福祉施設や官公庁の郊外立地もおお増加傾向にあった。<sup>(54)</sup> こうして、リーマンショックをはじめとする景気低迷、人口減少・高齢化と相

まって、地方の市町村の地域空間維持の展望はますます厳しくなってきた。<sup>(55)</sup>

二〇一四年の一連の法律改正・制定等は、このような状況の下でなされた。

### (3) 中心市街地活性化法二〇一四年改正

中心市街地活性化法二〇一四年改正による変更は、法律の基本的構成についてはない。主な変更は、支援制度の拡充と、規制の特例の創設である。<sup>(57)</sup> (i) 中心市街地への来訪者を増加させる効果（来訪者増加、就業者増加、売上高増加）が高く、大臣認定を受けた民間プロジェクト（民間事業者が、商工会等を構成員とする協議会で協議し、市町村を經由して申請し、経産大臣が認定）に対する支援措置…①補助金（ニーズ調査等の調査、タウンマネージャー等の専門人材派遣、先導的・実証的事業支援）、②税制優遇措置（割増償却制度、土地・建物の保存登記等の登録免許税半減）、③無利子融資（貸付けを行う市町村に中小企業基盤整備機構が無利子貸付）、④大店立地法上の義務（届出義務・住民への説明会開催義務）免除。<sup>(58)</sup> (ii) まちづくり会社等が行うイベント（小売業の顧客の増加目的等）・研修（小売事業者の経営効率化）への支援…①情報提供等（中小企業基盤整備機構による）、②中小企業投資育成株式会社の出資対象拡大等。(iii) 規制の特例…①オープンカフェなどに際しての道路占有許可の特例、<sup>(59)</sup> ②中心市街地限定の特例通訳案内士制度の創設（通訳案内士法の特例）。

引き続き「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」が決定され（二〇〇六・九・二閣議決定、平二〇一四・七・二五一部変更）、基本計画の認定基準が緩和され、また、都道府県が積極的に広域調整を行うとされた（基本方針第一二章4）。

## (4) 都市再生特別措置法二〇一四年改正

## (a) 改正の基本構造

都市再生特別措置法二〇一四年改正では、地方都市の都市圏域再編、コンパクト化を進めることが主な狙いとされた。その中核的制度が「立地適正化計画」である。市町村は単独でまたは複数市町村が連携して、都市計画区域内で「立地適正化計画」を作成する(八一条一項)<sup>(60)</sup>。これは、居住、医療・福祉、公共交通等の包括的プランであり、都市機能や居住を一定の地域に集約することを意図した計画である。立地適正化計画中の「基本的方針」は市町村都市マスタープラン(「市町村の都市計画に関する基本的方針」都計一八条の二)の一部とみなされる(八二条)<sup>(61)</sup>。

立地適正化計画では、市街化区域や非区分都市計画区域を居住誘導区域(「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」とそれ以外の区域に区分する(八一条二項二号))。そして、居住誘導区域内に都市機能誘導区域、居住誘導区域外に、都市計画として居住調整地域を定めることがある。

公共交通は都市再生施策において不可欠の要素であるが、立地適正化計画でもその確保について記載する(八一条一項二号。なお同条一項・二項も参照)。

(b) 居住誘導区域<sup>(62)</sup>

居住誘導区域は、都市機能誘導区域周辺あるいは公共交通網が整備されているエリアで、市町村の人口見通し、財政見通し、公共公益施設等の維持運営の合理化等を勘案して設定する(八一条一項)<sup>(63)</sup>。

居住誘導区域外から居住誘導区域への「居住の誘導」が以下のような手法でなされる。居住誘導区域外での①②③の住宅開発行為は市町村に届出義務が課される。①住宅・条例所定の居住用建築物(老人ホーム等)(あわせて「住宅等」

建築目的の開発行為(三戸未満の場合〇・一ha以上)、②「住宅等」の新築、③改築・用途変更で「住宅等」にする行為(三戸未満除く)。<sup>(64)</sup>

市町村は計画に定めた誘導施策(八一条二項二号。市町村の有する土地建物の有効活用を含む。同条一三項)などを講じる。また、その行為によって居住誘導区域への住宅等の立地誘導に支障が生じる場合、市町村は勧告を行うことができ、あわせて区域内の土地取得のあっせん等を行う(八八条、令二七条)。<sup>(65)</sup> なお、都市機能誘導区域での都市機能強化、公共交通施設等の整備支援強化により、居住誘導区域の生活の利便性を向上させることも大きな誘導要因となる。<sup>(66)</sup>

(c) 都市機能誘導区域<sup>(67)</sup>

社会福祉施設<sup>(68)</sup>、医療施設、子育て支援施設、教育施設、文化施設、商業施設、行政施設など日常生活に必要な施設(「都市機能増進施設」)を、公共交通アクセスの利便性が高く、既存の商業・行政サービス等のまとまりがあり、徒歩・自転車等により容易に移動できる程度の広さのエリアに誘導するものとして、都市機能誘導区域が、居住誘導区域内に定められる。<sup>(69)</sup> 立地適正化計画で都市機能誘導区域ごとに対象施設の規模・種類が定められる(その区域に誘導すべき都市機能増進施設を「誘導施設」という)(八一条二項・一二項)。

都市機能誘導区域内立地の誘導施策としては、<sup>(70)</sup> ①市町村が計画に定めた誘導施策を講じる(公有地の譲渡・貸付等<sup>(71)</sup>)も、②市町村・特定非営利活動法人等が実施する誘導施設整備事業等に対して交付金の交付がされ(八三条)、③一定規模以上の誘導施設等整備事業を行うとする民間事業者が計画を作成して国交大臣の認定を受けると、民間都市機構による融資・社債取得・出資による支援等の経済的支援措置(一〇三条・一〇四条)がなされる。<sup>(72)</sup> また、都市機能誘導区域内に都市計画として「特定用途誘導地区」を指定すると、立地適正計画で定められた誘導施設を有する建築

物には容積率、用途規制の緩和がなされる(一〇九条)<sup>(73)</sup>。

他方、都市機能誘導区域外での誘導施設の立地に対しては、届出義務を課すことによる立地抑制がある。届出が必要なのは、立地適正化計画の区域内で、計画記載の誘導施設の入る建築物について、①その建築目的の開発行為、②新築、③改築・用途変更によりそれにする行為である。市町村は、届出を受けて、都市機能誘導区域内での誘導施設立地上支障があると考えられる場合には、勧告(誘導区域内への立地や規模縮小・中止等)を行うことができる。必要があれば都市機能誘導区域内の土地取得のあつせんその他の必要な措置を講ずる(一〇八条)。

なお、開発許可も、都市機能誘導区域を定めた趣旨が反映されるよう運用し、市街化区域・非区分都市計画区域では基準を強化(都計令二九条の二第一項七号)したり、公共施設の設置管理に関する協定の締結なども行う。なお、市街化調整区域においては、開発許可・建築許可において、届出に対する勧告基準を踏まえ、立地基準の運用を強化する。<sup>(74)</sup>

(d) 居住調整地域<sup>(75)</sup>

居住調整地域とは、住宅地化を抑制するための都市計画上の地域地区である。立地適正化計画区域内で居住誘導区域外の、市街化区域または非区分都市計画区域で指定される(市街化調整区域では指定されない)。地域内では、①住宅・条例所定の居住用建築物(あわせて「住宅等」)の建築目的の開発行為(三戸未満の場合〇・一ha以上。小規模開発行為の除外せず)および②「住宅等」の建築、③改築・用途変更で「住宅等」にする(三戸未満除く)行為については、居住調整地域を市街化調整区域とみなして、都計法三四条基準、四三条建築許可を適用する(八九条・九〇条)。

(e) 施設・跡地等の「管理への積極的関与」<sup>(77)</sup>

市町村は、居住誘導区域外の既存住宅地の空地が増加しつつある地域で、跡地・樹木の適正管理が必要となる区域〔跡地等管理区域〕を指定し、跡地管理指針を立地適正化計画に記載する(八一条八項)。市町村は跡地等管理指針に即し、跡地等の所有者等に対し、適正管理の情報提供、指導、助言その他の援助を行う。所有者等が指針に即した管理を行わず、周辺の生活環境・美観風致が著しく損なわれている場合には、指針に即した管理を行うよう勧告できる(二一〇条)。なお、この区域内では、市町村、都市再生推進法人・緑地管理機構・景観整備機構は、所有者等と跡地等管理協定を締結することができる(二一二条)。

また、居住誘導区域内の都市施設(都計法上の都市施設よりも広い)であって、重要な都市機能を担っているが、管理主体が明確でなく、地域で管理することにより効果的な管理ができる施設について、都市再生推進法人が所有者等との契約・協定により、管理運営を行う(二一九条一項五号)。

#### (5) 地域公共交通活性化法二〇一四年改正

二〇〇六年以降集約型都市構造に向けた交通政策が展開され始めていたが、二〇一三年、交通政策基本法が制定され、公共交通の理念<sup>(81)</sup>と、地方自治体の交通に関わる責務が規定された。そして、立地適正化計画においても、交通の現状・将来見通しを勘案して都市機能・居住の誘導区域等の設定をし、公共交通の確保のために市町村が講ずべき施策に関する事項を定めるとされた(都市再生八一条二項二号)。こうして「居住・都市機能の立地とその間の移動」を一体のシステムとして確立することが必要となり、二〇一四年に地域公共交通活性化法が改正された<sup>(82)</sup>。

まず、地域公共交通網形成計画を市町村あるいはそれに加えて都道府県が作成する(五一条一項)<sup>(83)</sup>。そこに地域公共交

通再編事業（路線再編等事業等）が定められたときは、地方自治体は地域公共交通再編実施計画を作成して実施する（二七条の二第一項）。これは再編区域内に路線等を有するすべての旅客鉄道事業者・一般乗合旅客自動車運送事業者（特定旅客運送事業者等）の同意を得なければならない（同条三項）、また、その他の公共交通事業者等・道路管理者・公安委員会等の意見を聴かなければならない（同条四項）。国交大臣がこれを認定すると、道路運送法等の特例が認められる（二七条の三以下）。例えば、重複するバス路線の整理やバス高速輸送システム（BRT）の導入など、路線再編、ダイヤの見直し、新規サービス等が定められ、実施される。この場合、国は、バス路線の許認可の審査基準を緩和し、運賃は認可制から届出制にかえられる<sup>(84)</sup>。

## (6) 空家対策法

### (a) 空家対策法の制定

人口減少を迎えた今日、農山村・地方都市はもちろん、大都市の一定の地域でも、空家（二戸建空家、マンションの空室等）が増大してきた<sup>(85)</sup>。都市が縮む局面では、空家・空地の増大は避けられない。場合によっては地域再編政策の遂行自体が、その反面として一定の地域における空家・空地増を伴うことも考えられる。従って、この空家関係の法も、都市再生・地域再生の法制の一環と考えられる。

この空家が、倒壊、火災、不法侵入者の溜まり場となるおそれ、著しく衛生上有害となるおそれ、あるいは著しく景観を損なうに至り、社会問題となってきた<sup>(86)</sup>。各自自治体は、中古住宅斡旋や解体補助等も含め様々な取り組みを試みながら、あわせて所有者など管理権限を有する者に適切な管理を要求する条例等も制定した<sup>(87)</sup>。しかし、自治体の取り

組みには、所有者情報の入手等、法制上の壁があり、法律上の対応が求められていた。そこで、議員立法として、空家対策法(空家等対策の推進に関する特別措置法)が二〇一四年に制定された。<sup>(88)</sup>

法律制定後、法律規定の詳細化・追加をし、かつ独自規定(空き家バンク、相続人探しなど)をも定めた総合的な空家対策条例も制定されるようになった。<sup>(89)</sup>

(b) 空家対策法における手法

「空家等」(建築物・その附属工作物で居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地(立木など土地定着物を含む)。二条一項)について、所有者等(所有者・管理者)の適正管理責務(三条)、市町村の適正措置責務(四条)、国交大臣・総務大臣による基本指針策定(五条)、市町村による空家等対策計画策定(六条)、関係者による協議会設立(七条)、調査および情報収集(九条・一〇条)、空家等データベース作成(十一条)、所有者等による適正管理の援助(十二条)、市町村の空家等対策の実施に対する国・都道府県の援助措置(二五条)が、そして具体的措置として以下のものが規定された。<sup>(90)</sup>

次のような状態にあると認められる空家等は「特定空家等」とされる。①倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③適切管理が行われていないため著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境保全上放置が不適切である状態(二条二項)。市町村長は、特定空家等に関して、周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとるよう助言・指導(二四条一項)、勧告(二項)、さらに所定の手続を踏んで措置命令を出すことができ(三項)、出した場合は公示をする(一一・一二項)。措置内容は、(ア)除却、(イ)修繕、(ウ)立木竹伐採、(エ)その他周辺の生活環境保全上必要な措置であるが、(ア)除却は、上記①・②の場合



に限られる。市町村長は、措置命令をしたにもかかわらず措置を履行しない等の場合、行政代執行法に基づく代執行をすることができる(九項)。命令を出すべき者を、過失なく確知することができない場合(九二) (助言指導・勧告・命令の相手を確知できない場合も)、予め公告した上で、その者の負担において措置を行うことができる(一〇項)。(九三)

#### (7) 都市計画法の運用の新たな展開——都市計画運用指針の改正<sup>(94)</sup>

都市再生特措法上の立地適正化計画制度は、誘導という都市計画法に正面から置かれなかった手法を導入するとともに、都市計画法上の制度・権限の適切な活用とあいまってはじめて効果を発揮しうるものである。そのためには、これまでの都市計画制度運用方針の転換が必要である。そのような問題意識に沿った都市計画運用指針の改正も、二〇一四年に行われた。

①市町村都市マスタープランの強化<sup>(95)</sup> 市町村都市マスタープラン(都計一八条の二)には、目指すべきコンパクトシティの姿をある程度具体的に盛り込む。市町村全域における医療・福祉・商業等の都市機能・居住の集約、これと連携した公共交通のネットワーク、さらには都市的地域と農山村的地域との役割分担・連携等も描く。こうして、開発許可制度のこの方向での運用も可能となる。

なお、市町村の範囲を超えて考えるべき課題(区分区域、広域的視点から保全すべき緑地の配置・大規模集客施設の立地、広域的ネットワーク道路等)については、都道府県が適切な調整を都市計画区域マスタープラン(都市計画区域の整備、開発及び保全の方針)都計六条の二の段階でも行う必要がある。

②区域区分の考え方の変更<sup>(96)</sup> これまでの市街化区域拡大基調の考え方を修正する。既成市街地の空洞化・無秩序

化の状況や公共公益施設・インフラの管理状況等の考慮要因を踏まえて、未区分の都市計画区域は区域区分をし、あるいは市街化区域は必要に応じて市街化調整区域に指定変更をする。

また、従来の市街化区域内の緑地の（緑地保全地域、生産緑地などを除き）宅地化を基本とする政策を改める。市街化区域内の緑地・農地は、都市の景観形成、防災性向上、リクリエーション・自然とのふれあいの場として、良好な都市環境の形成に資するものであり、将来にわたって存在を許容すべきものである。<sup>(97)</sup>市街化区域内の市街化調整区域（穴抜き調整区域）は、従来の枠（大都市地域2ha以上、その他の地域5ha以上）にとらわれず、宅地化が見込まれず、営農の継続が確実であれば、適切な規模で設定可とする（一・五haが目安）。三大都市圏の特定市以外の市町村も、新規に区域指定をすることが望ましい。

③ 開発許可等の的確な運用と新たな役割<sup>(98)</sup> 開発許可制度は、市町村都市マスタープラン、都市計画区域マスタープラン、立地適正化計画などマスタープランの内容に沿って運用するべきであり、特に、市街化調整区域における開発許可は、既存市街地の空家・空地の増加につながらないかも含め、総合的に勘案すべきである。

また、開発区域内に設置する公共施設等の維持・更新については、費用負担等も含む協定を締結するなど、適正管理実現のための配慮が必要である。

居住調整地域でも開発許可・建築許可が新たな枠割を担うこととなる。

④ 都市機能施設の整備等<sup>(99)</sup> 重要な都市機能を果たす民間施設（社会福祉施設、医療施設、教育文化施設、エネルギー供給施設等）について、民間施設であっても都市計画決定による利点（整備助成に都市計画税充当や、土地売却に譲渡所得税控除など）を有効活用すべきである。改正都市再生基本方針でもまちづくり交付金をコンパクトな都市構造への転換、持

続可能な都市経営を踏まえたものに重点化する方向が示されている。また、都市施設の改修・更新も、都市計画事業として実施することによって都市計画税を充当し、積極的に行う。

## 二 「都市再生」法制における行政手法の展開の法的意義と課題

### (1) 都市政策の課題の転換と都市法制

一般的に近代都市計画・近代都市計画法制の中心的課題は、都市の膨張を前提に、それをいかに押さえ込みつつ計画的市街化を図るか、ということであった。<sup>(10)</sup>日本では、一九六〇年代の高度経済成長政策の下、産業構造の変化、それによる農村から都市への人口の急速な移動、都市膨張と都市問題の深刻化を受け、それへの対応策として一九六八年都市計画法が定められた。ここでは、都市のスプロールの抑制が最大の課題であり、また、当時の土地所有権観念や都市政策・経済政策の下、その必要最小限の対応策として構成された。<sup>(11)</sup>

しかし、上記のように、人口減少、高齢化、産業構造の変化その他により、都市が空洞化してくる中でコンパクトシティ構想が出されてきて、<sup>(12)</sup>わが国の都市法制も、ほぼ二〇〇五〜六年頃から、その方向に向かって一定の展開をしてきたと一応はいえるだろう。そして、二〇一四年の一連の法改正は、それを一段と進めるものであった。どの点でどう進展したか。どういう課題を未だ残しているか。そこでの行政手法に着目して、以下で検討を試みる。

(2) マスタープランと規律対象区域

(a) マスタープランの機能

例えば当該地域を住居あるいは都市機能を誘導すべき地域と位置づけるかどうか。「地域間競争」政策の下では市場原理に拠るとしたが、今日、「選択と集中」が言われている。しかし、その「選択」は、それぞれの地域の居住者等が納得し、その内在する力を引き出すような内容と手続で、「時間をかけて形成すべき地域の将来像」について合意をつくりあげて行く中でなされるべきである。それが諸段階のマスタープランの役割であろう。

都市計画運用指針の二〇一四年改正でも、市町村都市マスタープランの役割を重視した。目指すべきコンパクトシティの姿を、医療・福祉・商業等の都市機能・居住の集約、公共交通のネットワーク、都市的な地域と農山村的な地域との役割分担・連携等がある程度具体的に盛り込むことで明確にし、開発許可制度の運用に繋げることを意図している。

また、立地適正化計画も、それ自体一定の包括的プランであるのみならず、計画中の「基本的方針」は市町村都市マスタープランの一部とみなされ(都市再生八二条)、地域公共交通網形成計画は、市町村都市マスタープランとの調和、立地適正化計画との連携が図られなければならない(地域交通五条三・五項)。

なお、市町村の範囲を超えて考えるべき課題については、都道府県が適切な調整を都市計画区域マスタープランで行うこととなる。<sup>(103)</sup>

(b) 規律対象区域拡大とそこでのマスタープラン

しかし、市町村都市マスタープラン・都市計画区域マスタープランいずれも、都市計画法上の計画である。都市再

生特措法上の立地適正化計画も都市計画区域内で定められ、諸施策もその枠内で実施される。ところが、今検討しなければならぬのは、中心市街地、周辺市街地、郊外の集落、遠郊集落等々も含め、それぞれの地域の生活環境と生活を維持できるシステム等も含む将来像、相互のネットワークのあり方である。既に見たように、中心市街地では地域商業の活性化も重要な課題であった。郊外・遠郊になると、都市的土地利用・農林業的土地利用の適切な組み合わせが求められる。そして、それらを結ぶネットワーク形成をも組み込んで各地域の方向を考えることが必須となる。<sup>(106)</sup>これは都市計画法の枠を超える。

少なくとも、非都市的土地利用のあり方を規制する法制（農業振興地域の整備に関する法律、森林法等）もここではあわせて検討すべきであり、マスタープランとしては、それらを包括する国土利用計画法上のものを考えるべきであろう。<sup>(106)</sup>もつとも、その下での現在の国土利用都道府県計画・同市町村計画は機能していない。そこで生田長人は、国土利用計画法に基づく市町村土地利用基本計画を提案し、(i)土地利用方針、(ii)許容されるべき土地利用の範囲、(iii)適正な管理の行われていない土地に関して講ずべき措置等の方針等を定めるべきであるという。<sup>(107)</sup>

ただ、現在の農振法、森林法、自然環境保全法、自然公園法で規制力をもった地域は極めて限られており、それら個別法の全面的な見直しも必要となる。これら個別法の実施上、当該個別法の許可基準・処分基準<sup>(108)</sup>に裁量の余地があれば、その裁量判断においてマスタープランは考慮要素となる。同時に、個別法上の規制の及びにくいところでは、土地取引のみならず、土地利用とその変更についても届出制の網をかぶせ、マスタープラン不適合の場合に勧告（そしてマスタープラン実施上大きな支障が生じる場合は、地方議会の議決を経て措置命令をも出しうる）等が考えられる。この場合には、マスタープランがまさに判断基準として重要な位置を占める。<sup>(109)</sup>

## (2) 地域空間改変のコントロール

(a) 従来の都市法制における地域空間改変のコントロールの対象

従来の都市法制における地域空間改変行為のコントロールにおける基本的手段は、都市計画法上の開発行為の規制と建築基準法上の建築規制であった。開発行為とは、「①主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう②土地の区画形質の変更」<sup>(10)</sup>であり、建築物の建築・工作物の建設自体は含まず、また建築物等の利用変更も含まず、しかもそれに①の目的による限定を加えたものである。これに対して、例えばイギリスの計画許可(planning permission)の対象である「開発(development)」は、①土地の「形質変更」にあたるもの(建築・建設目的という限定はない)および建築物の「新築・増築・改築・解体」と、②「土地利用の重要な変更」<sup>(11)</sup>とされている。日本の「開発行為」概念は、これと比べても相当に狭く、規律の必要なものを除外している<sup>(12)</sup>。建築物とその利用の周辺環境との調和は、建築基準法上の集団規定として建築確認に委ねられ、開発許可制から外された<sup>(13)</sup>。

ただ、市街化調整区域においては、開発許可について三三条基準・三四条基準が適用され、かつ開発許可区域外の建築物等の新築等、建築物の改築・用途変更には許可が必要であり、その許可基準は三三条・三四条基準に準じて政令で定める(都計四三条一項・二項)。市街化調整区域ではより広い行為に規律が及ぶ仕組みとなっている。

(b) 都市再生法制における地域空間改変コントロール対象

立地適正化計画の居住誘導区域外では、住宅・条例所定の居住用建築物については、そのための開発行為、その建築自体、改築・用途変更によるそのような用途とする行為も届出対象とした。都市機能誘導区域外での、誘導施設の入る建築物についての開発行為・建築行為・用途変更にも同様の網をかぶせた。そして、居住調整地域では、住宅・

居住用建築物について、市街化調整区域と同様の許可制をかけた。限定的ではあれ、建築物の建築、一定の改築・用途変更をも規律対象としたのである。

(c) 地域空間改変コントロール対象の拡大

こうして、都市計画的コントロールの対象を極端に狭めた仕組みが、都市再生法制においてはやや拡大されてきた。しかし、それはなお、さしあたりの対応策にとどまっている。改めて地域空間利用変更行為としてより広くとらえ、地域空間保全・再編成の視点からコントロールできる仕組みを構築するべきであろう。

具体的には、「土地の区画形質の変更」(目的の限定を付さず)、「建築(建築物の新築・増築・改築・移転(建基2条13号)〔<sup>(1)</sup>集団規定の適用〕、「土地および建築物の利用の重大な変更」<sup>(1)</sup>を対象とし、周辺への影響の視点から規律すべきである。

このようにコントロール対象を広げた場合、許可等の手続や基準にも、見直しが必要となる。例えば、現行のようになかなか大雑把な用途地域への適合如何を審査することでは目的を達することができない。マスタープラン、その地域のより具体的な計画、そして個別事案に即して周辺環境への支障が生じるか等が審査されるべきこととなる。そのような場合、協議手続や勧告等を組み込んだシステムとされることもあろう。

(3) 建築物・敷地等の「管理」のコントロール

(a) 従来法制によるコントロール

建物等の管理が不十分なため周辺に危険や有害な影響を及ぼすおそれのある場合には是正措置(改善・取壊し)命令、使用禁止命令(建基10条)<sup>(1)</sup>、火災の予防上必要があれば措置命令(消防五条・五条の二・五条の三)、道路上に危険を及ぼ

すおそれがあれば是正措置命令(道路七一条)、景観地区の良好な景観形成に著しく支障があれば形態意匠の是正措置命令(景観七〇条)<sup>(116)</sup>をそれぞれ出すことができる。いわば「公共の危険」等に対する状態責任にもとづくこのような制度は珍しくない。

他方、このような個別法によってカバーされない、例えば空地やそこにある竹木が隣地に悪影響を及ぼす場合には、民事裁判による解決に委ねてきた。これについて、地方自治体が民法に基づく「事務管理」(民六七九条)によって草刈り等を行うことが可能であるとの論もあるが、地方自治体の活動は、本人のためというより主要には地域環境の保全のためであり、それに何よりも、同意を得ることなく財産権に直接手をかける行為は「即時強制」ともいえるもので、それを法律・条例の根拠なしに民法の規定に直接基づいて行使できるとするのは疑問がある。<sup>(118)</sup>

(b) 都市再生法制における「管理」のコントロール

空家対策法は管理不全の空家とその敷地(立木等を含む)(空家等)に対して一定の強制措置を規定している。「著しく危険・衛生上有害」な場合には除却を含む措置をとるよう助言・指導、勧告、さらには命令をすることができる。それのみでなく、「著しく危険・衛生上有害」にまで至らないが周辺の生活環境保全上放置が不適切(二条二項)な状態の空家等について、(除却以外の)周辺の生活環境保全に必要な措置の助言(命令もできる)として、カバーする範囲を広げた。ただ、あくまで「周辺の生活環境保全上放置が不適切」な場合(「公共の関心事」)に「周辺の生活環境保全上必要な措置」を求める点では、従来の法制の基本的枠組みを維持している。

なお、都市再生特措法は、居住誘導区域外の既存住宅地で、空地が急速に増加している地域での跡地等管理(区域の指定、そこでの跡地等の所有者と都市再生推進法人との跡地等管理協定、市町村による勧告を定めている。あわせ



て、居住誘導区域内の公共施設について、都市再生推進法人による運営も規定した（都市再生二一九条一項五号）。これは、周辺環境に支障が生じる前に、その管理のあり方に公的介入をするものである。

また、地域公共交通網形成計画において鉄道再生事業に関する事項が定められたときは、地方自治体、廃止鉄道事業経営の鉄道事業者、国交省令で定める者は、全員合意により、鉄道再生実施計画を作成し、再生事業を実施する（地域公共交通二六条）。

(c) 今後の「管理」のコントロールのあり方

周辺への危険等（またはそのおそれ）への個別的対処から、より広く、地域の土地・建築物等の管理状態の変更（利用変更・廃止・放棄等）自体をとらえて一定のコントロールをすることはできないか。<sup>(12)</sup>

それは都市的土地利用と農耕地・森林地の場合では性格も対処方法も異なり、また従前のものがどのような性格ものかでも異なってくる。都市的土地利用に関して、生田長人は、「開発行為」と対比して「管理行為」概念の導入を提唱し、<sup>(12)</sup> それには「建物の用途変更」・「建物の業態変更」と「利用の休止・廃止」があるとす。後者は、いわば「撤退」であるが、<sup>(13)</sup> それについて、①一定の指定地域内で、撤退について、届出義務を課し、必要に応じて協議や指導・勧告を行う、②一定規模以上の事業所その他地域への影響が大きいものの撤退について、届出義務を課し、必要に応じて協議や指導・勧告を行うなどの仕組みを主張する。<sup>(14)</sup>

一定の公共公益的施設、特に社会基盤を構成する一定のものについては、さらに特別の枠組みが必要となる。<sup>(15)</sup> ところが、従来の法制度は、これについても撤退のコントロールは必ずしも十分ではない。<sup>(16)</sup> 鉄道事業（貨物輸送を除く）、一般乗合旅客自動車運送事業等についていえば、一般的には事業廃止の一年程度前に国交大臣への届出などが規定さ

れているのみである。<sup>(127)</sup>この点は、地域公共交通網形成計画による鉄道再生事業では、制度上展開があった。

このような特別のものを除いて、一般的には撤退のコントロールは極めて不十分である。中には、その事業・施設が、立地適正化計画で位置づけられたもの、あるいは当該地域における雇用の担っているものなど、当該地域の存立に寄与している場合もある。居住誘導区域内の公共施設の都市再生推進法人による運営の制度は、この一部を担うものとして機能しうるか。生田の主張するような指導・勧告等と地域社会(市町村、より狭域の自治組織、非営利・営利民間団体等)の手による代替管理その他利用継続のための協議のシステムも必要とされよう。<sup>(128)</sup>

なお、それがその地域に欠かすことのできない社会基盤である場合、事業用土地・施設の強制的収用・使用による事業継続の可能性を確保する新法制も考えられないでもない。それが土地収用法三条の収用適格事業である場合は土地収用法にもとづく強制的収用・使用が可能とも考えられるが、同法は現在の用法とは異なる公共の用のための土地の収用・使用が本体であり(土収二条)、事業に必要な施設・物品等も含めた総体を対象として収用し事業を継続するのは、その範疇を越える。

#### (4) 誘導手法の展開

##### (a) 都市法における誘導手法

誘導手法とは、経済的インセンティブ、規制緩和などの利益供与、あるいは情報を用いて、相手方の自主的判断の結果として一定の行為の実現を期待するというものであり、近年、環境法その他の領域で多く見られるようになった。<sup>(129)</sup>

都市計画法・建築基準法等を中心とした都市法分野では、規制的手法が中核であり、誘導もその規制緩和によるものが大きな位置を占めていた。一九六〇年前後から展開しはじめた特例緩和型（規制緩和をしつつ公開空地など地域環境への貢献を求める）の特定街区、総合設計制度や、誘導型地区計画などにその例が見られる。<sup>(131)</sup> なお、再開発地区計画制度（二九八八年創設）、都市再生事業者の都市計画提案制度（二〇〇二年都市再生特別措置法改正）になると、自治体と事業者との間で当初から協議をしながら個別的判断の下に進めるもので（協議型まちづくり）といわれる<sup>(132)</sup>、一方が他方を誘導するというニュアンスとは異なってくる。他方、そのような法的枠組みの外で、権限のない市町村等による行政指導（これも一種の相手方の任意の実行を期待する誘導手法ともいえる）<sup>(133)</sup>も多用されてきた。そのほか、補助金・融資・租税減免等の経済的インセンティブも個別施策に関わってしばしば見られた。

(b) 都市再生法制における誘導

都市再生法制、特に立地適正化計画制度（居住誘導区域・都市機能誘導区域、跡地管理区域）では、この「誘導」が中核的な位置におかれた。<sup>(134)</sup>

誘導手法は、既に述べたように、①誘導区域内での経済的支援措置（法定のものおよび立地適正化計画で定められたもの）、<sup>(135)</sup> 誘導区域内の土地取得のあっせん（公有地提供もありうる）などの便益供与、②基盤整備（公共交通施設等の整備支援強化による居住誘導区域の生活の利便性向上）、③それらの情報提供、跡地管理区域内での「所有者等」への跡地等の適正管理に必要な情報の提供、そして④誘導区域外で情報提供を行いながらの行政指導、区域外での一定の開発・建築行為等について区域内への変更・規模縮小・中止等の勧告（併せて上記の区域内の土地取得あっせん等）、また、跡地等管理区域での跡地等所有者に対する適正管理の指導・助言・勧告などが定められている。

## (c) 誘導手法の検討課題

誘導手法の法的検討上、次の三種に分けて検討することが有益と思われる。①一定の利益の付与・不利益の賦課  
 ②事実（プラス事実ないしはリスク等のマイナス事実）あるいはその評価等を公表しまたは公表させる、③指導・勧告な  
 ど。その法的評価の審査の共通した枠組みとしては、目的の適正性、目的と手法の適合性、そしてそれぞれの措置に  
 応じた事前手続の適正性があげられる。<sup>(137)</sup>さらに①については、その利益付与が法令の規定に抵触しないか、公正であ  
 り公益に合致するか、②については、反論の手続が保障されているか、③については、指導・勧告に従った者と従わ  
 なかったものとの公平性などが主要な問題となる。

それでは都市再生法制における誘導はどうか。そこで行われる誘導は、(i)立地の抑制（諸誘導区域外）、(ii)立地の促  
 進（諸誘導区域内）および(iii)住宅等の管理の（一定水準の）維持あるいは社会施設の機能の維持（鉄道再生事業実施等）であ  
 る。ここでは、諸誘導作用が、「…区域外での立地を抑制」等々の目的、それを具体化した計画と緊密に結びつけ  
 られて行われ、そこで求められていること（規範とまではいえないにしても）はかなり明確である。すなわち、その適正  
 性は、その地域における当該計画の適正性にかかっている。

(i)立地の抑制は、「届出——指導・勧告」で完結している。<sup>(141)</sup>ところで立地の抑制自体は規制的手法でも可能である。  
 逆に、都市計画上の規制およびその変更によらないで別途計画を定め、それに基づいて誘導することの妥当性が問わ  
 れる。この点、住宅については、都市計画上の市街化区域・非区分都市計画区域においては、工業専用地域で  
 の、および低層住居専用地域での中高層住宅の規制を除けば、住宅立地に特別の規制はない（用途地域制は、住宅以外の  
 用途の建築物をどこでどう規制するかを主眼として構成されている）。こうして市街地は拡散を続けた。この下で住居用建築物

に焦点をあてて新規立地を抑制する(場合によっては住居系用途地域<sup>(14)</sup>の下であっても)には、一定の方向を明確にした上で、自発的意思を引き出しながら時間をかけて進めるべきものであろう。それに居住は、当該居住用建築物だけでなく、周辺での一定の居住の存在、それを支える社会的基盤があつて初めて成り立つものである。したがって、「誘導」とどまるとしても、かなりの実効性は期待できると思われる(居住用建築物〔住宅等〕の立地は、居住誘導区域内に適切な用地等が取得できるのであれば、条件にもよるがそちらを選択する可能性はかなりある)。

他方、(ii)立地の促進とか、(iii)住宅等の一定の管理、社会施設の管理運営について、一定の行為の積極的な権力的強制は、人身の自由・営業の自由等には馴染みにくい(社会施設を管理運営するからには所定の水準の管理運営をすることは要求できるが、そもそも管理運営をすること自体を強制することはできない)。わが国の法制上「人的公用負担」といわれるものもないではないが、<sup>(13)</sup>それらは実定法上、強制的なものとはされていない。かくして、この作用は非権力的な、誘導手法によることとなる。

このように、都市再生法制における誘導手法の採用は、一般的には適正性は認められる。ただ、個別具体の誘導手法が果たして適法・適切なものかは、なお問われる。たとえばある利益の供与が、利益の供与を受けないものとの公平性(憲一四条)を害していないか、それが真に公益に合致するものか、手続が適正か(例えば自治九六条一項六号<sup>(14)</sup>)などを踏まえた法的な枠の下で審査されるべきこととなる。

## まとめに代えて

一九九〇年代から二〇〇〇年当初にかけて進んだ地域間競争政策とその下での規制緩和によって生じた負の遺産を抱えて人口減少・高齢化の時代に踏みこんだわが国の都市法制の、一定の手直しの中で、二〇〇五～六年以降、「都市再生」ともいえるべき目的をもったいくつかの法が展開してきて、二〇一四年法改正・法制定により一群の法制として存在するに至ったことは、本稿で確認できたと思われる。地域空間利用の規律は、中心市街地の活性化やコミュニティ活動の推進、そして地域公共交通の維持・再編の課題と分ちがちがたく結びついて展開してきた。

ここでは、例えば、一定の期間をかけて地域の方向づけ・再編をして行くマスタープランの再評価とその下での住宅立地のコントロールを含む計画、そしてそのための規制と誘導を結合した手法の導入が試みられた。「公共への危険と有害」を防ぐのみならず、地域にとって好ましくない利用・管理を生じさせないためのコントロール、必要な機能の維持を目的とするコントロールも模索されてきている。

また、そのためにも、規制のあり方の見直しも試みられてきている。市街化区域・市街化調整区域の区域区分の再評価、従来の「土地の区画形質の変更の規制と建築規制との分割」を乗り越えた規制も一部導入された。

このような点では、わが国の都市法制の原理の手直しに及ぶものが見られるといえよう。しかし、それがなお、未だ一部にとどまっております、今日に相応しい法制を形成するには至っていないという限界があることも、本稿で見えてきた。ただ、どのような法制を展望すべきかについては、今後の検討課題とせざるをえない。

それに、規制、そして誘導をも含む多様な手法で都市の「縮退」を含む地域再編を行う場合、その地域像の内容こ

そが問われる。それは、各地域の実情を踏まえ、その地域に内在する力に依拠しつつ、合意し形成するものでなければならぬ。それとは異なる次元で「選択する」というものではない。そのあり方をどう考えるか。これは、様々な実践を踏まえて、今後深められて行かぬばならない。

- (1) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」における出生中位・死亡中位推計結果(二〇二二・一) [http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/sl\\_1\\_1.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/sl_1_1.html)
- (2) これに対して、経済原理に反した政策であるとする批判は、当初からあった。また、この下で公共事業中心の地方振興策が行われ、それが利権・腐敗の政治構造の温床ともなり、また中央・地方財政の困難をもたらした、とも指摘されている。
- (3) 国土総合開発法に代わって制定された二〇〇五年国土形成計画法の目的規定には、「産業立地の適正化」のような文言はない。なお、山崎朗「人口減少時代の地域政策」塩見英治・山崎朗編著『人口減少化の制度改革と地域政策』中央大学出版部、二〇一二) 一二九頁以下は、「国土の均衡ある発展」「地域間格差是正」は、転換を余儀なくされると説く。
- (4) 安本典夫「新たな地方自治の形成」ジュリスト一一一〇号(一九九七) 五二頁以下。
- (5) なお、二〇一三年度以降、「国土強靱化」を旗印とした公共事業による需要創出が一方ではとられてきているが、これは財政状況からしても、一時的なものではありえないだろう。
- (6) 増田寛也編著『地方消滅』(中央公論社、二〇一四) 二二三頁以下
- (7) ①人口の維持・反転、②人口の再配置(大都市圏への人口流入の流れを変える)、③人材の養成・獲得。なお、人口再配置と並んで重要課題として少子化対策をあげる(同右六九頁以下)。
- (8) 同右四一頁以下
- (9) 政府の「地方中枢拠点都市」(政令指定都市・中核市で昼夜人口比率一以上)と重なるところが多いとしている(同右五二頁)が、四八頁の図からすると、たとえば東北地方では仙台くらいを想定していると思われる。山崎・前掲注(3) 一二九頁は、人口は

三大都市圏、地方中枢都市（札幌市、仙台市、広島市、福岡市）集中型となっているとしている。

(10) 病院・介護施設をこの圏域に配置。増田・前掲注(6) 五四頁。

(11) 同右五〇頁、五一頁。

(12) 小田切徳美『農山村は消滅しない』(岩波書店、二〇一四) 四〇頁以下。

(13) 消滅の定義、その水準、算定の根拠などへの批判のほか、都市から農村への移住傾向（特に東日本大震災以降急増している）

や田園回帰の傾向に対する過小評価など。小田切・同右四三頁以下・一七六頁以下、山下佑介『地方消滅の罫』(筑摩書房、二〇一

四)。なお、田園回帰現象については、国交省総合計画課「国土のブランドデザイン二〇五〇——対流促進型国土の形成——」人と

国土二〇一四年九号二四頁も触れている。もっとも、この現象の過大評価はできないだろう。

(14) 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択——人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モ

デルを構築——」(二〇一四・四)は、「Ⅱ 主な政策の方向性——2. 地域の疲弊、衰退を緩和、反転させる——(2)地域の再生のための

『集約・活性化』と展開している。なお、「経済財政運営と改革の基本方針二〇一四」(骨太二〇一四)(二〇一四・六閣議決定)で

も「地域の合意形成の下での」「都市機能の集約や地方中枢都市圏等の形成等……、行政サービスの集約……」としている。なお、

合意形成のための客観的資料として、例えば国土交通省都市計画課「都市構造の評価に関するハンドブック」なども出されている。

(15) 都市の階層認識については、山崎・前掲注(3) 一三六頁以下参照。なお、地方中枢都市は、周辺からの人口移動を受けて、

人口減少・若年層減少が顕在化していない。

(16) 片岸将広「コンパクトな都市福利のための郊外市街地の再生・再編戦略」(川上光彦編著『地方都市の再生戦略』学芸出版社、

二〇一四) 四〇頁以下。

(17) 「郊外市街地」は、一九六〇年代以降にDIDとなった都市近郊エリア、と定義される。同右。

(18) 地方都市の人口集中地区は、一九六〇年から二〇〇五年にかけて、人口は一・八倍、面積は三・二倍、人口密度は一ha当たり

八九人から五人になった。川上光彦「地方都市再生の現状と課題」(川上・前掲注(16)) 一二頁以下。

(19) 長坂泰之『中心市街地活性化のツボ』(学芸出版社、二〇一一) 三三頁以下・六一頁以下、川上・前掲注(18) 一二頁以下、山

崎・前掲注(3) 一三四頁。



- (20) 大型店出店を原則自由化し、住環境の面からの立地規制にとどめるとした。
- (21) 特別用途地区を多様化し、市町村が「中小小売店舗地区」等を設定し大型店制限のできるようにした。
- (22) 中心市街地活性化基本計画を作成し、市町村による市街地整備と、民間のまちづくり組織 TMO (Town Management Organization) による商店街振興を進める。
- (23) 旧中心市街地活性化法に基づく基本計画は六〇〇を超える地域で作成されたが、基本計画に実効性が伴わず、中心市街地活性化予算も、対症療法的な事業(例：空き店舗対策補助)が多かった。他方、都市計画法は規制が緩く、大型店を規制できなかった。伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩・野澤千絵・真野洋介・山本俊哉編著『都市計画とまちづくりがわかる本』(彰国社、二〇一〇)一三〇頁は、基本計画の内容・モニタリングが不適切・不十分、TMOの人材・資金の不足、活動の商業分野への偏り、事業者間・関係者間の連携不十分などを指摘する。また、長坂は、商店街・商業者も変化に対応できず、閉店後に店舗を賃貸せず、放置ないしはコインパーキングとか一階に店舗のないマンションにするなど、地権者の対応にとどまったなどの要因も指摘する。長坂・前掲注一五〇頁以下なども参照。
- (19) 一二頁以下・三二頁以下・四三頁以下・六一頁以下。なお、米山秀隆『空き家急増の真実』(日本経済新聞出版社、二〇一二)一五〇頁以下なども参照。
- (24) あわせて特定用途制限地域・準都市計画区域制度を創設し、一定規模の大型店制限ができるようにした。
- (25) 市街化区域と市街化調整区域とに区域区分されていない都市計画区域を指す。業界用語では「非線引き都市計画区域」と呼ばれるが、本稿では、法律上の用語である「区域区分」に即して、「区分/非区分」という言葉を用いる。
- (26) 中出文平「土地周辺部のあるべき土地利用計画とその実現」(川上光彦・浦山益郎・飯田直彦・土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画』学芸出版社、二〇一〇)三二頁。
- (27) ドイツ政府『都市改造政策——東(二〇〇一)』『Shrinking Cities (縮小都市) I・II』(二〇〇五/二〇〇六)(ドイツ連邦文化財団が中心)など。矢作弘『縮小都市の挑戦』(岩波書店、二〇一四)二頁以下参照。
- (28) 青森市では同心円状のコンパクトシティ構想が提起されたが必ずしも市民の納得が十分に得られたとはいえず、富山市の公共交通の主要駅周辺での集約市街地を柱とした構想(串と団子)が今日の主要な流れになっていると思われる。富山市の事例については、堀友彰「コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築」『新都市六八巻九号(二〇一四)』四二頁以下、富山市都市政策課

「GISを活用した富山市における『コンパクトシティ』の取組効果把握」新都市六九巻八号(二〇一五)五六頁以下。なお、今や、コンパクト化を目標に掲げている市は七割弱といわれる。都市計画法制研究会「コンパクトシティ実現のための都市計画制度——平成二六年改正都市再生法・都市計画法の解説(ぎょうせい、二〇一四)七頁。自治体のコンパクトシティ構想については、海道清信「低炭素都市における持続可能な都市形態と周辺部(川上他・前掲注(26))一八頁以下、浦山益郎・飯田直彦・姥浦道生「持続可能な都市周辺部の再編に向けて(川上他・前掲注(26))一六〇頁以下なども参照。

(29) 都市圏内の一つまたは複数の核に多様な都市機能(居住、公共公益施設、事業所、商業等)が集積し、ここでコミュニティ機能も確保する。そして、それら集約拠点相互間、および各集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる、というものである。なお、この答申にいたる前に、同審議会答申「都市再生ビジョン」(二〇〇三・一二)が出され、持続的発展の理念の具現化としてコンパクトシティに通じる方向が出された。なお、同審議会都市計画部会報告書「エコ・コンパクトシティ」(二〇〇九)も、選択と集中をいう。海道・前掲注(28)一八頁以下、浦山他・前掲注(28)一六〇頁以下参照。

(30) 「コンパクトシティの形成に向けて都市機能の集約等を進める都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとするネットワークの構築」が都市再生の課題とされている。なお、同基本方針二〇〇八において「都市機能の集約とネットワーク化」という言葉が開始した(二二頁)。

(31) コンパクトシティの内包については、海道清信「コンパクトシティ」(学芸出版社、二〇〇一)二二頁以下。各国での展開については、同「コンパクトシティの計画とデザイン」(学芸出版社、二〇〇七)参照。海道・前掲注(28)一八頁、都市計画法制研究会・前掲注(28)一頁以下、浦山他・前掲注(28)一六〇頁以下もほぼ同様の論を展開している。ほかに米山・前掲注(23)一五〇頁以下など参照。

(32) ドイツを参考にした都市圏内各都市の「序列」とそれぞれの役割・機能分担については、矢作・前掲注(27)二〇六頁以下参照。

(33) いわゆる平成の大合併前の市区町村数が三、二二九(一九九九・三・三一現在)である。

(34) 第4章(1)。他方、全国的にはリニア中央新幹線により三大都市圏が一体化してスーパー・メガリージョンを形成するとされている(同章(3))。なお、高次地方都市連合が連携するとされている連携中枢都市圏構想については、佐々木晶二「本年1月に実施され

た連携中核都市圏構想に対する批判的検証(検討メモ)」[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_12.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf)の批判もある。

(35) このようなものとしては、ロンドン周辺でのグリーンベルト設定と、その外側でのニュータウン建設が知られている。

(36) 具体的都市像として現状の都市構造を認識せざるをえないのではないかと、という指摘もある。海道清信「青森市ーコンパクトシティのこれまでとこれから」(川上他・前掲注(26))一二〇頁以下。

(37) 「コンパクトシティは郊外や農山村の切り捨て」という批判は強い。同右一二〇頁以下。

(38) なお、広原盛明「京阪神大都市圏再生への生活者・居住者視点」(広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生ー京阪神大都市圏の将来ー』晃洋書房、二〇一〇)五〇頁以下。

(39) 都市計画・中心市街地活性化法制研究会「詳説・まちづくり三法の見直し」(ぎょうせい、二〇〇七)参照。

(40) 大都市中心に都市再生緊急整備地域等を指定し、都市基盤の重点的整備を行うことを意図して都市計画法上の規制緩和などを行うというものであった(第一回都市再生本部会議「都市再生に取り組み基本的考え方」(二〇〇一・五・一八))[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city\\_planning/1/images/010705\\_09.pdf](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_planning/1/images/010705_09.pdf)。特定都市再生緊急整備地域には札幌一、東京四、横浜一、川崎一、名古屋一、大阪二、福岡一各地域が指定された。

(41) 本文記述のものほか、地域再生法が二〇〇五年に制定された。地方自治体が地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受ける、その定められた事業とその関連事業には地域再生基盤強化交付金その他の支援がなされる、というのが軸であった。また、道路等の公共施設計画の縮小変更が自治体で取り組まれ(安本典夫「都市法概説」[第二版]法律文化社、二〇一三)「第一版」二〇〇九)一八二頁以下)、さらにはダウンゾーニングを試みる自治体も現れてきた(鈴木浩「日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築」(学要書房、二〇〇七)など参照)。

(42) 見直しの経緯については、都市計画・中心市街地活性化法制研究会・前掲注(39)三頁以下参照。なお、大店立地法の改正はなく、指針の改正等が行われた。例えば、中心市街地活性化法に事業者の責務が規定されたことを踏まえ、大型店の社会的責任が強化された(退店時の対応等について業界が自主的に社会的責任を果たすよう業界ガイドラインの作成を求める)(中西信介「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題ー中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案ー」立法と調査三五一号(二〇一四)九九頁)。

- (43) 用途地域のうち、商業地域・近隣商業地域・準工業地域でのみ立地できる。用途地域が定められていない都市計画区域・準都市計画区域では立地が制限され、開発整備促進区を定める地区計画決定があれば立地できる。
- (44) 川崎興太「コンパクトな都市構造の実現に向けた中活認定都市の土地利用規制」(川上他・前掲注(26)) 九七頁以下、矢野裕児・秋山浩之「小売業の構造変化と地域において果たす役割」(塩見・山崎・前掲注(3)) 一八四頁以下。なお、これは郊外での住宅開発を禁止するものではない(角本伸晃「都市システムの変容とコンパクトシティ」(塩見・山崎・前掲注(3)) 二〇七頁。大規模集客施設立地制限を主要目的として準都市計画区域指定をしたところもあるが(福岡県、佐賀県)(川崎・前掲注(44)) 九七頁以下)、規制した自治体は一部という(長坂・前掲注(19)) 二三頁。
- (45) 地方都市(三大都市圏、政令指定都市以外)では、特別用途地区等の活用により準工業地域等の大規模集客施設立地制限が認定要件に入れられた(中心市街地活性化本部「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」(二〇〇六))。なお、川崎・前掲注(44) 九五頁以下、姥浦道生「都市周辺部における大規模商業施設の立地規制と誘導」(川上他・前掲注(26)) 八九頁参照。
- (46) 支援策としては、商業活性化のための「中心市街地魅力発掘・想像支援事業」(経済産業省、土地区画整理事業の保留地として公営住宅用地等を追加、計画に則った共同住宅供給への自治体の補助に国が補助(国交省)などがあげられている。中西・前掲注(42) 九八頁、国土交通省「中心市街地活性化ハンドブック」(二〇一三(平成二五年度))参照。また、中心市街地活性化協議会(民間事業者、地権者、市町村なども構成員)を設置して事業を推進することとされた。
- (47) 乗合バス事業については二〇〇二年に、事業の退出も、許可制から事前届出制に変わった。
- (48) 高山純一「人と公共交通を中心とした新たな交通戦略」(川上編著・前掲注(16)) 八六頁、木村俊介「公共バス事業の動向」(日本都市センター「人口減少時代における地域公共交通のあり方——都市自治体の未来を見据えて——」(二〇一五) 一六頁以下)。
- (49) 各地での様々な取組については、高山・前掲注(48) 八九頁以下、矢野・秋山・前掲注(44) 一七八頁以下など参照。
- (50) 木村・前掲注(48) 二五頁以下、板谷和也「日本の都市・地域公共交通に関わる各組織の役割と今後の方向性」(日本都市センター・前掲注(48)) 三三頁以下、木村俊介「今後の自治体の交通政策の方向性・課題」(日本都市センター・前掲注(48)) 五七頁以下参照。
- (51) コミュニティバスに乗合自動車事業の位置づけが与えられ、市町村バス等の自家用自動車による有償運送を可能にする登録制

度が導入された。このような法改正によって、現在、道路運送法四条にもとづく乗合事業として、公営バス（公営企業形態）、地域自主運行コミュニティバス、道路運送法七八条にもとづく自家用自動車によるものとして市町村営等コミュニティバス（同条二号）、公共福祉バス（公共の福祉を確保するためやむを得ない場合に、地域・機関を限定承認。同条三号）などの多様な方式が存しうることとなった。木村・前掲注（50）五八頁。

(52) ここで合意することによって市町村が新規にバス路線の運輸を事業者者に委託（つまり、市町村が、路線の改廃・サービス内容の設定）できるようになった。板谷・前掲注（50）四三頁以下。

(53) 木村・前掲注（48）二五頁以下。

(54) 中心市街地活性化法の実施状況については、中西・前掲注（42）一〇〇頁以下参照。認定市一覧は、同右一一一頁。

(55) 中西・前掲注（42）一〇二頁以下、長坂・前掲注（19）二三頁以下・四二頁以下・四八頁以下。

(56) 実施状況については、米山・注（23）一五〇頁以下、長坂・前掲注（19）八二頁以下、陣内雄次「ソーシャルビジネスが店をつくり、街をかえる」（川上・前掲注（16）二六六頁以下も参照）。

(57) 中西・前掲注（42）一〇五頁以下、北島洋平・千原崇弘「法令解説：民間投資の喚起を通じた中心市街地の活性化を図る」時代の法令一九六二号（二〇一四）一五頁以下。

(58) 中心市街地における空き店舗への大型小売店舗出店を念頭においたもの。

(59) 一般的には、道路の敷外に余地がないためやむをえない場合のみ、施設物件設置のための道路占有許可がなされるもの。

(60) 都市計画運用指針Ⅳ-1-3、都市計画法制研究会・前掲注（28）三三頁以下。二〇一五年七月三十一日現在で一九八団体が作成の取組を行っている。

(61) ただし、「住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針」（八一条二項一号）が記載されたものに限る。一般的には、市町村都市マスタープランとの調和が求められている（八一条九項）。なお、中心市街地活性化法上の中心市街地活性化計画は市町村都市マスタープランに適合しなければならないとされており、それを通じて連携が図られる。

(62) 都市計画運用指針Ⅳ-2-4B。都市計画法制研究会・前掲注（28）三四頁以下。

(63) 人口減少市町村は既成市街地内に設定することが想定されており、また、都市計画の住居系用途地域であっても、居住誘導区

域に含めないことありうる。

- (64) 開発行為の定義は都計四条一二項。
- (65) そのほか、そのほか、居住誘導区域外の公営住宅の区域内への建替えには除却費の国費助成もなされる。
- (66) 居住環境向上のため、住宅事業者にも都市計画・景観計画の提案が認められる(都市再生八六条・八七条)。
- (67) 都市計画運用指針Ⅳ-2-4 A
- (68) 従来、これらの施設は敷地確保の必要から郊外等に多く建てられたが、最近では小規模な施設も制度化されてきている(例…小規模多機能型居宅介護事業所(西野辰哉「高齢者の居住政策と都市再生」(川上・前掲注(16)一六六頁以下))。
- (69) 社会資本整備総合交付金等(都市機能立地支援事業)(平二六年度)ではDID、鉄道駅から半径1km以内またはバス停(ピーク時は毎時三本以上)から五〇〇m以内が要件とされている。都市計画法制研究会・前掲注(28)三八頁以下。ただ、現在の各市町村の都市計画マスタープランで「拠点」とされているものをすべて都市機能誘導区域に設定すると、かえって拡散化になりかねないという指摘もある。肥後洋平・森英高・谷口守「『拠点へ集約』から『拠点を集約へ』——安易なコンパクトシティ政策導入に対する批判的検討」日本都市計画学会都市計画論文集四九巻三号(二〇一四)九二一頁以下。
- (70) 一方で届出義務と他方での支援措置による誘導は、市町村都市マスタープラン、土地利用規制とは異なる仕組みである。都市計画法制研究会・前掲注(28)三九頁以下。
- (71) 公有地の譲渡・貸付については、国交省都市計画課「コンパクト＋ネットワーク」の形成に向けた立地適正化計画制度の創設について」人と国土二〇一四年一一号七〇頁・七二頁参照。
- (72) さらに、誘導施設を整備する民間事業のうち特に効果的なものについて大臣認定なされると、税制上の事業用資産買い換え特例、民間都市開発推進機構による出資、国庫補助など(都市計画法制研究会・前掲注(28)四四頁以下)。そのほか、公的不動産を活用して民間事業者が誘導施設整備するとき、市町村が賃料減免すれば、国が民間事業者に直接補助、公共施設等総合管理計画に基づく公共施設等の除却に地方債充当(地方財政法二〇一四年改正)など。国土交通省都市計画課「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」参照。また、誘導施設の立地に必要な土地区画整理事業については照応原則によらない換地などの特例もある(一〇五条)。なお、国交省は、既に一九九八年頃より、土地区画整理を既成市街地整備へとシフトしてきており、一九

- 九七・敷地整序型土地区画整理事業、一九九八・街なか再生土地区画整理事業、一九九九・都市再生土地区画整理事業など、「柔らかい土地区画整理事業」(敷地整序型、飛び施行地区型、地籍整備型、目的別集約換地型、修復型、公共減歩ゼロ型、再開発等と一体施行型を創設してきた。埜正浩「既成市街地における土地区画整理事業の可能性」(川上・前掲注(16))七四頁以下参照。
- (73) 用途制限緩和は、建基法六〇条の三第二項条例を定め、大臣承認を得る。なお、用途地域・特別用途地区・地区計画が特定用途の建築物を規制するのに対し、特定用途誘導地区は誘導するものである。都市計画運用指針Ⅳ-2-1Ⅱ D11。
- (74) 都市計画運用指針Ⅳ-2-4A-2 2。
- (75) 都市計画運用指針Ⅳ-2-1Ⅱ D10・Ⅳ-3-1 4、都市計画法研究会・前掲注(28)四八以下。
- (76) 例えば、①過去に住宅地化したしが居住集積が実現せず、空地等が散在している、②工業系用途地域で、工場移転により空地化している、③(非区分都市計画区域内で)都市周辺部、④(非区分都市計画区域内で)区域区分が定められている都市計画区域に近接・隣接し住宅地化が進んでいるなどの地域での住宅地化抑制。
- (77) 都市計画運用指針Ⅳ-2-5 1。
- (78) 特定非営利活動法人、一般社団法人・一般財団法人、まちづくり推進活動を目的とする会社(政令所定の要件に該当)で市町村長が指定したもの(都市再生一八条)。
- (79) 例えば、区画整理・街路等の都市整備で生み出され、または元から存在した歩道、広場、緑地、駐車場、街灯、花壇、並木、休憩施設、アーケード、住宅跡地、歩行者が通行する民間ビル等のオープン通路など。
- (80) 江澤幸介「コンパクトシティの構築に向けた都市交通の戦略的な取り組み」新都市六七巻八号(二〇一三)五頁以下。
- (81) なお、フランス一九八二年国内交通基本法(LOI)では、「交通権保障」が定められ、誰もが容易に安価で快適に、同時に社会的費用を増加させることなく移動できる交通を実現することが定められたが、交通政策基本法にはそれはない。木村・前掲注(50)六六頁以下。
- (82) 都市計画法研究会・前掲注(28)二八頁以下、木村・前掲注(48)二七頁以下。
- (83) 改正前の法律では、市町村が「地域公共交通総合連携計画」を作成するとなっていた。
- (84) 国土交通省交通計画課「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正について」新都市六八巻九号(二〇一四)一

三頁以下参照。

(85) 空き家の数については、総務省統計局「住宅・土地統計調査」参照。なお、空き家の類型については、米山・前掲注(23)一四頁以下。なお、小林秀樹「空き家をめぐる現状と課題」(法律のひろば二〇一五年七月号)五頁以下は、現在の空家の増加は人口減少というより人口移動の結果であるという。

(86) 空き家の状況と問題点については、米山・前掲注(23)五六頁以下。

(87) 条例制定は、三五五自治体(二〇一四・三現在。国交省公表)。北村喜宣「空き家対策条例の制定・運用動向と課題」(地域科学研究会『行政代執行の手法と政策法務——空き家条例と建築基準法による行政代執行の実施実務』地域科学研究会、二〇一五)三頁以下、米山秀隆「空き家(マンション)対策の自治体政策体系化」(地域科学研究会、二〇一五)三四頁以下・二二二頁以下。

(88) 空家の所有者・管理者情報は様々な部局にあるが、それらの情報には目的外利用の禁止(行政機関個人情報保護法八条、各自治体の個人情報保護条例の同様の規定)、地方税法上の守秘義務(二三条)の壁があった。それが地方税法上の「秘密」か、空家対策に利用することが「漏らす」ことにあたるか、という問題について、総務省は他部局での利用に否定的であった(北村・前掲注

(87)八頁以下、大阪市個人情報保護審議会答申(二〇一二・一一・二九)・長谷川高宏「老朽危険家屋の行政代執行」(地域科学研究会・前掲注(87)七一頁以下)。空家対策法一〇条は、この法律の施行のために必要な限度で保有目的以外の目的のために内部利用できるとした。もともと、「本来の取得目的を阻害しない限りにおいて」という限定を明文で規定すべきだった。なお、共通番号法(行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律)一九条の下での新たな問題については、「パネル討論・実効性ある自治体『空き家』対策」における宇賀克也発言(地域科学研究会・前掲注(87)一五五頁参照)。

(89) 北村・前掲注(87)二六頁以下。国のレベルでも、社会資本整備総合交付金の事業として、空家の除却・活用についての自治体の取り組みを支援している。なお、米山・前掲注(23)二〇〇頁以下は、住宅ローン減税、賃貸住宅建設への税制上の優遇は廃止して、新築促進から中古住宅の活用促進に政策全体を転換すべきであると主張する。

(90) そのほか、税制上の措置の見直しが規定された(二五条二項)。これは、住宅宅地についての固定資産税課税評価における課税標準減額を念頭においたものである。ただし、これは解体自身のインセンティブではなく、再利用へのインセンティブとなるものである。米山・前掲注(87)四〇頁以下。なお、これに加えて未利用不動産・基準不適合住宅への超過課税の主張(塩見英治「人口減



- 少化の住宅市場と政策対応」(塩見・山崎・前掲注(3) 二二二頁以下) などもある。
- (91) 通常の登記簿、住民票調査などで確知できない(長谷川・前掲注(88) 五八頁以下)。
- (92) 建築基準法九条一一項(一〇条命令にも準用)は「過失なく所有者を確知できず、放置が著しく公益に反する場合」という要件であり、空家対策法はこの要件を緩和した。ただ、同法上も除却については、上記①・②の要件が課されている。
- (93) 「予め公告」が命令発出の正規手続を踏んでいないことから、命令によって義務を課した上での代執行とはいえず、行政代執行法五・六条の適用はないため、費用は民事徴収となる。なお、建基法九条一一項の「簡易代執行」について、長谷川・前掲注(88) 五九頁以下。条例にもとづく命令による義務の不履行の場合の行政代執行法に基づく代執行の場合、相手方不明の場合の「簡易代執行」はできない(北村・前掲注(87) 一一頁以下)。なお、京都市空き家活用管理条例では、助言・指導・勧告・命令を前提としない措置、法的性質としては即時強制となる規定をおいている。
- (94) 都市計画法制研究会・前掲注(28) 五三頁。
- (95) 都市計画法運用指針Ⅳ-1-2 Ⅰ)、都市計画法制研究会・前掲注(28) 五三頁以下。
- (96) 都市計画法運用指針Ⅳ-1-2 Ⅱ)(3)、Ⅳ-2-1 Ⅱ) B3、都市計画法制研究会・前掲注(28) 六一頁以下。
- (97) 都市農業の振興に関する検討会「中間とりまとめ」(二〇一二・八)も参照。なお、二〇一五年四月、都市農業振興基本法も制定された。
- (98) 都市計画法運用指針Ⅳ-2-2・Ⅳ-3、都市計画法制研究会・前掲注(28) 五六頁以下。
- (99) 都市計画法運用Ⅳ-2-2、都市計画法制研究会・前掲注(28) 六二頁以下。なお、駐車場整備、立体道路制度改正等については省略する。
- (100) もつとも、一九六〇年代後半になると、インナーシティ問題によってそれに動揺が生じはじめた。一九六〇年代以降のインナーシティ問題への対応の流れについては、岩見良太郎「イギリスにおける都市再生とパートナーシップ——シンクル・レゼネレーション・パッケージット及びニューデイル・フォー・コミュニティズを例に」(原田純孝・渡辺俊一編著『アメリカ・イギリスの現代都市計画と住宅問題——自治体・市場・コミュニティ関係の展開——』東京大学社会科学研究所、二〇〇五) 一一五頁以下参照。
- (101) 大塩洋一郎編著『日本の都市計画法』(ぎょうせい、一九八一) 一〇三頁以下、安本・前掲注(41) 二九頁。

- (102) 二〇〇四年時点で、原田純孝は都市政策の新しいトレンドを次のように整理していた。既成市街地の整備と再生によるコンパクトな都市形成、自然・環境・景観等の非経済的な国土・都市空間の維持保全を重視した持続可能な都市発展、社会的・物理的な衰退地区における多領域の問題群(住宅・経済・雇用・交通・商業・福祉・教育等)を統合した都市の再生政策、それらの諸課題を包摂・統合しうるような都市計画および空間整備法制の内容・体系・実施主体の再構築、その政策と制度の実施・運用過程における住民参加と協議、利害調整と合意形成手続の重視、その手続過程と結果の適正・正当さを担保する裁判所の司法的コントロール。同「序」(原田純孝・大村謙二郎編「現代都市法の新展開——持続可能な都市発展と住民参加——ドイッ・フランス」東京大学社会科学研究所、二〇〇四)二頁。
- (103) 都市計画法制研究会・前掲注(28) 五五頁以下。
- (104) 生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」国土交通政策研究一〇二号(二〇一二)八・九頁「生田執筆」、生田長人「都市域と農山村域を包摂する新たな土地利用基本計画」(巨理格・生田長人・久保茂樹編「転換期を迎えた土地法制度」(土地総合研究所、二〇一五)一八頁以下、久保茂樹「縮退時代の都市管理におけるマスタープランの役割」(巨理他編・同上)一一九頁以下。
- (105) たとえば、都市再生法制において地域公共交通網の形成は要の位置にある。しかし、その再編成の中で都市計画区域をもたない町村も含めて検討することが必要な場合がある。谷島賢・坂本邦宏「路線バス事業改善とコンパクトシティ」新都市六八巻九号(二〇一四)五五頁。
- (106) 生田・周藤・前掲注(104)八・九頁「生田執筆」、生田・前掲注(104)二一―二四頁・二七頁。なお、農村地域をも含む地域の土地利用を規制するものとして、例えば安曇野市の適正な土地利用に関する条例があるが、それは地域類型ごとに定められた基準による都市的土地利用(住宅系・非住宅系の開発事業)のコントロールを意図するものである。また、韓国では、国土基本法、国土計画法の下、全国土を都市地域・管理地域・農林地帯・自然環境保護地域に区分し、それぞれの土地利用をコントロールする制度を構築したが、非都市地域においては土地利用管理計画が未策定で、個別法による土地利用管理も十分に成されていない、という。金東祐・星野敏・橋本禪・金斗煥「韓国の農村地域における国土計画法に基づいた土地利用管理の問題点」農村計画学会誌三三巻論文特集号(二〇一四・一一)二二―二頁以下。

- (107) 生田・周藤・前掲注(104)一〇頁以下「生田執筆」、生田・前掲注(104)三三頁以下。この市町村土地利用基本計画には、現行の国土利用市町村計画に含まれるべきものも規定されるべきであろう。
- (108) 一般的には、マスタープランは、抽象から具体へ、包括性から個別性への様々な計画体形の中で、基本的・包括的内容をもっており、それを踏まえたより個別法に基づく具体的な計画・個別的計画の展開を予定している(西谷剛『実定行政計画法』(有斐閣、二〇〇三)八二頁以下)。
- (109) 土地利用のコントロールにおいては、一定の「裁量システム(discretionary system)」(安本・前掲注(41)六二頁)の導入も考える必要があるかとも思われる。
- (110) 制定当初は、「主として建築物の建築の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」であり、これは宅地造成事業法(一九六四)の「宅地地の造成」の定義「主として住宅建設の用に供する目的で一団の土地について行う土地の区画形質の変更」(同法二条一項)を念頭においた規定であった。工作物にまで開発許可制度が広げられたのは、都市計画法一九七四年改正による。大塩・前掲注(101)一三二頁以下・三二九頁、建設省計画局宅地住宅開発課編『解説・住宅地造成事業に関する法律』(大成出版社、一九六五)など参照。
- (111) 利用区分命令等(The Town and Country Planning (Use Classes) Order, The Town and Country Planning (General Permitted Development) Order)で分類された土地・建物の各用途クラスを超えた用途の変更をいう。例・小売店舗から金融・不動産業等の専門的サービスへの利用変更。
- (112) 安本・前掲注(41)六九頁以下、ドイツの各ラント法における建設許可(Baugenehmigung)の対象との対比については、野田高「土地利用行為のコントロール手段」(巨理他編・前掲注(104)四七頁以下参照。わが国の開発許可制度では、それに加えて、市街化区域内では小規模開発行為を対象からはずした。
- (113) その理由として、「日本は建物の新・増・改築の件数はきわめて多く、これを開発許可ではカバーしきれない」というのがあった。安本・前掲注(41)一八頁以下、大塩・前掲注(101)一八八頁以下など。しかし、人口減を迎える前から、いくつかの市町村はまちづくり条例とか開発指導要綱で二戸以上あるいは三戸以上の建築をも、規律の対象としてきていた。
- (114) 例えば、土地・建築物の利用を地域環境への影響の視点からいくつかのクラスに分類し、そのクラスを超える利用変更を規律

の対象とすることが考えられる。安本・前掲注(41)六九頁以下・一一八頁以下参照。地域の状況に応じた詳細は、条例に委ねられることとなる。日本弁護士連合会「都市計画・建築統合法案(仮称)要綱」第3では、「開発行為」を建築物等の建築等、土地の区画形質の変更、主要なまたは相当量の樹木の伐採としている。

(115) もっとも適用例は多くなく、二〇〇五〜二〇一三年度の適用実績も全国で二六件という(国土交通省「既存不適格建築物に係る是正命令制度に関するガイドライン」(二〇一五))。大阪市は、一九八一年以前の建築物は、特段の建築基準法抵触事項がなければ、既存不適格建築物として一〇条三項を適用していた。ただ、規定文言は当然ながら抽象的であるため、大阪市では、チェックリストと点数表で点数化していた。長谷川・前掲注(88)五一頁以下・五八頁以下。

(116) 形態意匠が景観地区における良好な景観の形成に著しく支障がある既存不適格建築物に対して、議会の同意を得て形態意匠の是正措置命令を出す。この場合は補償を要する。

(117) 北海道町村会法務支援室「廃屋対策に「つづ」」(<http://hounmu-h-chosonkai.gr.jp/jireisyuu/jireisyuu/gai/naiokutaisaku.pdf>)、榎本好二「空家問題と自治体——これまでとこれから」法律のひろば二〇一五年七月号二八頁参照。

(118) 同旨・北村喜宣「空家対策の自治体政策法務(二・完)」自治研究八八巻八号(二〇一二)六五頁以下、公益財団法人東京市町村自治調査会「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書」(二〇一四)九七頁。

(119) 修繕、樹木・雑草等の刈り取り、侵入を防ぐ措置等が考えられようか。

(120) 空家対策法上の措置は、「空家とその敷地」を対象としたものである。敷地でない土地、耕作放棄農耕地、管理放棄森林等や、建物以外の工作物などは、ここではカバーされていない。

(121) 一般的に言えば、土地の所有権放棄はできないと考えられ(安本典夫「ダウンゾーニングの法理」水野武夫先生古稀記念論文集『行政と国民の権利』(法律文化社、二〇一一)二二三頁以下)、所有者としての管理責任は問いうるが、それをどういう制度で確保するか。なお、田處博之「ドイツ法における土地所有権の制度について」(札幌学院法学三〇巻二号(二〇一四)二八・二九頁は所有権放棄を認める方向で考えるべきだとする)。

(122) 生田・周藤・前掲注(104)六三頁以下「生田執筆」。生田は、「都市全体の適正管理」と「個々の土地利用の管理」を論じるが、本稿の流れから、後者に限定してとりあげる。

- (123) 利用変更はA「従来の利用の廃止」とB「新たな利用の開始」からなるものであり、本稿ではBに重点をおいて、上記(3)地域空間改変行為の一種ととらえて検討した。Aが重要な場合には、撤退の問題としての検討が必要になる。
- (124) 武蔵村山市まちづくり条例では、一定規模以上の事業活動施設の閉鎖・土地利用廃止(店舗・工場その他の事業活動用施設を設置する五〇〇㎡以上の土地・延べ面積三〇〇㎡以上の建物)について、届出、市長による指導・協議、標識設置、市民等への説明(努力義務)を規定(九九条・一〇〇条)している。松本昭「縮退時代のまちづくり条例を考える」地域開発二〇一四年三号二五頁参照。
- (125) 鉄道二八条の二、道運一五条の二・三八条など。電気事業については、供給区域変更、事業廃止等には通産大臣の許可が規定されている(電気八条・一四条)。なお、立地にあたって公的支援を受けたものなどについても同様の問題が生じる。公的支援にあたって予め協定を結んでおく等が必要であろう。
- (126) 個別の法律で、当該法律自体の目的から営業の休止・廃止の届出を規定しているものもあるが(医薬一〇条)、それは多くなく、また、それは当該地域の生活環境維持の視点からのものはない。
- (127) 実際には、届出を受けて(むしろ正式届出に先だって)地元自治体を含めて協議が行われ、代替輸送手段確保等の検討などがなされることもある。
- (128) イギリスの二〇〇四年住宅法における地方行政庁が所有者に代わって第三者に賃貸する手法(洞澤秀雄「利用放棄地の消極的行為の法的コントロールイギリスにおける対応」(巨理他編・前掲注(104)七七頁以下)は、住宅以外に広がっていくことを想定してものではなからう。なお、洞澤・同上八〇頁以下では、イギリスにおける地域サービス・コミュニティ施設(小売店、集会所、スポーツ施設、文化施設、パブ、礼拝堂)の計画的維持、それについてのコミュニティの権利が論じられている。
- (129) 宇賀克也『行政法概説I』(第五版)〔有斐閣、二〇一三〕一三三頁以下は、経済的インセンティブ・デイスインセンティブ、情報によるインセンティブ・デイスインセンティブ、規制緩和によるインセンティブ、行政指導、市場介入を誘導行政の手法としてあげる。
- (130) 北村喜宣『環境法「第三版」』(弘文堂、二〇一五)一五五頁以下、大塚直『環境法「第三版」』(有斐閣、二〇一〇)八一頁以下参照。

- (131) 小林重敬編・計画システム研究会著『協議型まちづくり』(学芸出版社、一九九三)二〇三頁以下「大方潤一郎執筆」、安本・前掲注(41)六六頁以下・一一七頁以下参照。特定街区については田部井彰「まちづくり・都市法制の動向と誘導行政」中央学院大学法学論叢二九巻一号(二〇一五)二六頁以下
- (132) 小林編・前掲注(131)一二頁以下・二七三頁以下「小林重敬執筆」参照。なお、再開発地区計画制度については、小林編・前掲注(131)第7章「水口俊典執筆」・第8章「小出和郎執筆」参照。
- (133) 法律上明文で行政指導が規定された例もある(国土利用計画法二四条以下など)。法制上の根拠なしの行政指導に枠をはめたのが、行政手続法である。なお、開発行政における行政指導については、安本・前掲注(41)二六九頁以下。
- (134) 都市計画運用指針Ⅲ-1、高山泰「都市再生特別措置法の改正」ジュリスト一四八一号(二〇一五)四八頁以下。田部井・前掲注(131)、特に二三頁以下では、都市再生法制における誘導手法に着目して論じられている。
- (135) 国土交通省都市計画課「都市機能立地支援事業等の創設について」新都市六八巻九号(二〇一四)一九頁以下、浪越祐介「都市機能の立地誘導に関する金融支援・税制支援等について」同二三頁以下参照。なお、市町村独自に居住誘導区域内でもそのような手立てが講じられることはありうる。本制度前ではあるが、富山市の居住誘導施策について堀・前掲注(23)四三頁以下参照。そのほか、中心市街地活性化法のスキーム等による支援措置もあわせて行われる。
- (136) 勧告に従わない場合、一定の要件の下では是正命令が出される法制のほか、別の不利益が課せられる場合(例・特定空家等に勧告がなされると固定資産税課税の特例が適用されなくなる。地税三四九条の三の二)もあるが、これは①の問題として検討される。ただ、勧告に従わない制裁として課徴金が課され(①の類型)、あるいは公表がなされる(②の類型ともいえる)場合、それは「勧告に従うべし」とする規範を前提とし、その違反に対する制裁としての性格が中核となるため、一般的な①・②とは異なってくる面がある。なお、中原茂樹「行政上の誘導」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』(有斐閣、二〇〇八)二〇三頁以下参照。
- (137) 行政法総論の問題として誘導を検討したものに、中原同右のほか、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」(塩野宏先生古稀記念行政法の発展と変革 上巻)有斐閣、二〇〇二)五五三頁以下がある。
- (138) たとえば地方自治法二三四条・二三七条等。

- (139) 補助金に公益要件を定めた地方自治法二二三条の二の「公益性」判断の枠組みとして、①補助金支出の目的、趣旨は適正か、②他の行政的支出との関連での当該補助金の目的の重要性・緊急性があるか、③補助が公益目的に適正かつ有効な効果を期待できるか、④補助金を受ける個人または団体の性格（団体の場合には、目的・構成員・役員等の状況）、活動状況からみて適切か、⑤他の目的に流用される危険性がないか、⑥支出手続、事後の検査体制等がきちんとしているか、⑦目的違反、動機の不正、平等原則違反、比例原則（当該目的と補助の程度、補助を受けた者に期待する行動と補助の程度）違反など裁量権の濫用・逸脱にならないか、を考えるべきである。安本典夫「判例批評」判時一四三三三号（一九九二）一五四頁、室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール地方自治法「第四版」』（日本評論社、二〇〇二）二五八頁「田村和之執筆」。
- (140) 安本・前掲注（41）二七七頁。
- (141) 高山・前掲注（134）五〇頁。
- (142) 住居系用途地域も、基本的には他用途をどこまで排除するかで諸類型があるのであって、居住用建築物の抑制のあり方はそこでは主要課題ではない。
- (143) 人的公用負担は、「公益上必要な特定の事業の需要を満たし又は特定のものの効用を全うする為めに」人に対して一定の作為・不作為または給付の義務を負わせることをいう（柳瀬良幹『公用負担「新版」』（有斐閣、一九七二）八頁以下・二四頁以下）。このうち「労役」の給付（労役負担）にあたるものは、水防法二四條、水害予防組合法五〇條二項、災害対策基本法六五條、河川法二二條二項とされているが、いずれも災害時の非常対策であり、またその強制・間接強制措置は規定されていない。なお「夫役現品」（労役／現品と金銭との選択的給付義務）の例として水害予防組合法四九條、土地改良法三六條があるが、これは金銭との選択的給付が可能であるので、労役自体の強制ではない。柳瀬・同右二四頁以下参照。
- (144) 公有地取得の便宜を与えるという利益供与について上記の地方自治法二三四條・二三七條等など、それぞれの利益供与について固有の法的枠組みがあることも留意されなければならない。