九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

都市計画策定主体の多元化と住民参加

田代, 滉貴
九州大学法学部

https://doi.org/10.15017/26240

出版情報：学生法政論集. 7, pp.1-16, 2013-03-26. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

都市計画策定主体の多元化と住民参加

田　代　滉　貴

〈目　次〉

はじめに
第１章　再開発等促進区の概要と運用の実態
第２章　利害関係者たる周辺住民と利害調整
第３章　利害調整と住民参加
おわりに

はじめに

本稿は再開発等促進区制度[1]を素材として、都市計画策定主体の「多元化」、すなわち都市計画が行政以外の主体によって策定された場合に生じうる問題点を指摘し、解決の途を探るものである。

近年の都市計画関連立法において、都市計画の策定について住民や事業者、ＮＰＯといった私人がより積極的にこれに関与できるような制度を定める例が増加している。都市計画法における計画提案制度（都市計画法(以下「都計法」と略す。）21条の２第１項)、都市再生事業における都市計画決定提案制度（都市再生特別措置法37条)、各自治体が条例レベルで定める地区計画の計画提案制度等がその例である。これらは都市計画を策定するにあたって私人の意見を広く取り入れるための制度であり、私人が能動的に行政過程に参加できる機会を保障する試みとして積極的に活用されている。

しかしこれらの制度以上に計画の策定主体が「多元化」すると、問題が生じる場合がある。「緩和型地区計画」がその例だといえよう。緩和型地区計画とは容積率規制や高さ制限といった都市計画法上の土地利用規制を緩和ないし排除する機能を有する地区計画である。これらは土地利用規制の緩和をインセンティブとして民間の事業を誘導し、規制の範囲内で地区内の土地の開発設計からそれに基づく個別の事業までを自由に行わせることで対象地区の大規模な土地利用転換を可能にする[2]。私人が計画の策定に関与するという点では、

1　再開発等促進区制度の原型は、都市再開発法に定められていた「再開発地区計画」であり、これが 1988 年に地区計画の一種として都市計画法に統合され、現在の制度に至った。ただし統合の際、制度の内容は何ら変更されていない。そのため、本稿では再開発地区計画に関する文献についても再開発等促進区について言及したものとして取り扱うこととする。

2　生田長人『都市法入門講義』(信山社、2010 年）196 頁。緩和型地区計画の例として、本稿で検討する再開発等促進区の他に誘導容積型地区計画や高度利用型地区計画等がある。

上記の諸制度と緩和型地区計画は共通するといえよう。しかし上記の諸制度はあくまで行政が計画の策定を行う一方、後に敷衍するように緩和型地区計画では事業者が事実上の計画策定主体となる。そのため利害関係者である周辺住民との利害調整が適切に行われないまま、地区計画が策定されてしまうという問題が生じうるのである。

学説の中にはこうした問題の存在を指摘するものもある[3]。しかしこの問題が具体的にどのようなものか、これを如何にして解決すべきかについては未だ十分に研究が行われていない。計画行政に対して私人が影響力を強める中、これらの考察は現在生じている問題の解決及び今後同様の制度を設計する上での指針として重要な意味を持つであろう。そこで本稿では緩和型地区計画の一類型である再開発等促進区を素材として、こうした問題の分析とその解決策の検討を試みることとしたい。具体的には、まず再開発等促進区の概要と運用の実態を示す（第 1 章）。そして上で触れた問題がどのようなものであるか詳述し（第 2 章）、その問題の解決策を検討する（第 3 章）。再開発等促進区とは既存のあらゆる都市計画規制を緩和ないし排除する効力を持つ緩和型地区計画の一類型である。そのため周辺住民が被る不利益が他の計画と比べて大きいこと、また他の計画よりも緩和の効力が強い再開発等促進区を検討の素材とすることで、他の計画で同様の問題が生じた場合でも本稿の考察の結論を援用することができると考えられることから、上記の問題を考察する素材として採用した。

第１章　再開発等促進区の概要と運用の実態

本章では考察の前提として、緩和型地区計画の一類型である再開発等促進区の概要を瞥見する。そしてこれがどのような運用の下策定されているのか、東京都の定める運用基準を例に説明する。

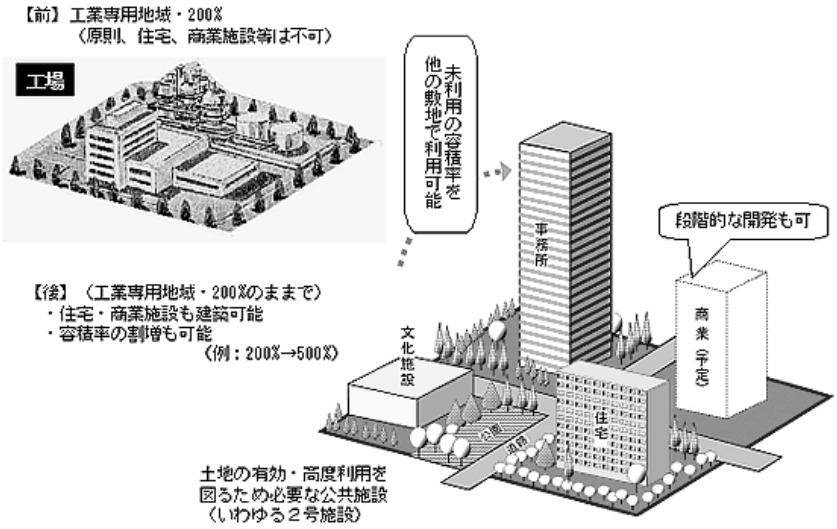
第１節　概要

再開発等促進区とは地区計画の一つであり（都計法12条の 5 第 3 項）、従来の用途と異なる用途のための再開発を行おうとする際の障害となり得る用途地域等の土地規制を緩和ないし排除する効力を有するものである。この区域に指定された地区は建築基準法68条の 3 各号に基づき容積率規制、建蔽率規制、高さ制限、斜線制限が不適用となり、さらに用途地域の例外要件が緩和される。またこの制度では通常の地区計画で定められる事項（当該計画の目標、整備・開発及び保全の方針など）に加えて「道路、公園その他政令で定める施設（都市計画施設及び地区施設を除く）の配置及び規模」が定められる（都計法12条の 5

[3] 上記の問題に関する先行の研究として、安本典夫「再開発地区計画制度の諸問題」都市問題研究 45 巻 7 号（1993 年）31 頁以下、野田崇「都市計画における協議方式 事業者・所有者・住民」芝池義一ほか編『まちづくり・環境行政の法的課題』（有斐閣、2007 年）123 頁以下が挙げられる。

第４項２号)。再開発等促進区は当初、上記のような都市計画規制の緩和ないし排除をインセンティブとして、工場や鉄道操車場、港湾施設の跡地といった、まとまった規模を有する低・未利用地の土地利用転換を誘導するための制度として創設された。しかし本制度は現在、これ以外にも様々な用途で活用されており、中には用途混合地域の整備・再開発、単独の建築物や商業施設の立て直し等、当初は念頭に置かれていなかったような活用例も数多く見受けられる[4]。

図表１　再開発等促進区の概要[5]



第２節　運用の実態

このように、再開発等促進区は地区計画の一類型であり、既存のあらゆる都市計画規制を緩和ないし排除し、対象地区の大規模な土地利用転換を可能とすることで、当該地区の再開発事業を誘導することを目的として定められるものである。しかしこの再開発等促進区は事業者[6]が提案する対象地区の土地利用プロジェクトの実施を前提として定められるものであり、事業者が行政に提示する、対象地区のいわゆる「土地利用計画[7]」に基づいて地区計画が策定される[8 9]という点で、他の地区計画と大きく異なる。ただしこの土地利用

4　安本・前掲注(3) 32 頁。

5　国土交通省ＨＰ
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/68-3saikaihatsu.html（2012年８月１日閲覧。）より抜粋。

6　本稿では事業主体として民間の開発事業者を念頭に置き、検討を進める。したがってＮＰＯや住民団体が事業主体となる場合については本稿の射程外とする。

7　事業者が行政に提出するこの企画書に正式な名称はついていない。そのため本稿ではこれを便宜上、「土地利用計画」と呼ぶこととする。

8　小出和郎「再開発地区計画制度運用の実態」小林重敬編『協議型まちづくり 公共・民間企業・市民の

計画はインフォーマルに定められるものであり、策定の過程は各自治体が行政規則によって大まかに定められているに過ぎない[10]。例えば東京都における土地利用計画の策定過程[11]は、大きく①準備段階、②企画段階、③案の作成段階に分けられる[12]。具体的には、①は事業者等による対象地区の土地利用計画の発案段階、②は再開発等促進区を定める地区計画制度適用のための調整段階であり、事業者が対象地区の土地利用計画を策定する段階である。事業者はこの土地利用計画を③の段階で都に提出する。都はこれを受けて当該計画を評価する「企画評価書」を作成する。この評価書は当該土地利用計画が実現可能なものか、またどの程度地区に貢献するか、といった事項が運用基準に基づいて審査するものである。ただしここでの評価は運用上、単に土地利用計画が妥当なものかを簡単に評価するに留まるものであり、運用基準との適合性が厳正に審査されるわけではないため、この段階で企画提案が退けられたり、計画に大きな修正が加えられたりすることはほとんどない[13]。以上の手続を経て策定された対象地区の土地利用計画を受けて、再開発等促進区を定める地区計画が策定される。またこの段階で都計法上の規定や条例に基づき利害関係者への公告・縦覧がなされることになる。

このように、再開発等促進区とは事業者がインフォーマルに策定した土地利用計画に基づいて定められる地区計画である[14][15]。事前に策定される土地利用計画の内容が地区計画にほとんどそのまま反映されるという点で、他の都市計画提案制度とは異なる性質を有する制度であるといえよう[16]。このような運用がなされるのは「都市計画規制の緩和ないし排

パートナーシップ＆ネゴシエーション』（学芸出版社、1994 年）247 頁。再開発地区計画研究会『再開発地区計画の手引』（ぎょうせい、1989 頁）64 頁以下もこのような計画策定の流れを前提としている。

9 このような事業者による土地利用計画の提案は、事業者による案の提示方法もしくはこれの内容になるべき事項及び意見の提出方法を定めた各市町村の条例によって行われる（例：東京都再開発等促進区を定める地区計画等の案の策定手順に関する条例）。この場合事業者は対象地区の地権者もしくはその代理人として、案の提示を行うこととなる。

10 尤も、当該制度の前身である再開発地区計画制度が創設された際に、土地利用計画の策定手続を法定化する試みは存在した。しかし結局計画の策定について特別な手続は用意されなかったため、上記のように土地利用計画はあくまで運用上定められているのである。このような再開発地区計画制度創設の背景について、水口俊典「協議型まちづくり手法としての再開発地区計画制度の仕組み」小林・前掲注(8) 222 頁参照。

11 東京都は六本木ヒルズや東京ミッドタウンなど、従来から都市の再開発に再開発等促進区を積極的に活用する自治体である。また基本的には他の自治体も上記の東京都のような策定手続にしたがって当該計画を定めているといえる。

12 東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準第 5 章参照。

13 2012 年 7 月 19 日、東京都都市づくり政策部土地利用計画課へのヒアリングによる。

14 このように地区計画の策定過程の一部を特定の私人に委ねる再開発等促進区制度は、公私協働、中でも特に「行政による公的決定の前段階の協働」の一現象として捉えることもできるであろう。尚、「行政による公的決定の前段階の協働」という公私協働の類型について、山本隆司「公私協働の法構造」碓井光明ほか編『公法学の法と政策（下）金子宏先生古稀記念論文集』（有斐閣、2000 年）542 頁参照。

15 同様の指摘として、富田裕「周辺住民による再開発等促進区を定める地区計画取消訴訟の考察」自研 88 巻 9 号（2012 年）83 頁。

16 この点について、見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』（有斐閣、2006 年）172 頁参照。見上は都市再生特別措置法における計画提案制度を「提案内容が都市計画決定権者を拘束する度合いはそ

除をインセンティブとして、事業者によるまとまった規模を有する低・未利用地の土地利用転換の誘導」ということが制度の趣旨であるためだと考えられる。そして同様のことは他の緩和型地区計画にもあてはまる。すなわち、事業者がインフォーマルに策定した土地利用計画に基づいて行政が地区計画を決定するという策定のプロセスは、再開発等促進区に限らず緩和型地区計画一般に共通する特徴なのである[17]。

第２章　利害関係者たる周辺住民と利害調整

上記の通り、再開発等促進区とは既存の都市計画規制の緩和ないし排除する効力を有する地区計画であり、事業者がインフォーマルに策定した土地利用計画に基づいて策定されるものである。土地利用計画の内容がそのまま地区計画の内容として反映されるため、事業者が地区計画の事実上の策定主体として地区計画の内容の決定について大きな影響力を有しているという点も再開発等促進区の大きな特徴だといえよう。

既存の規制を緩和ないし排除という計画の効力の性質上、地区計画の内容次第では従前の土地利用規制が排除ないし大幅に緩和され、対象地区内で従前の土地利用規制下ではおよそ考えられないような土地開発事業がなされる可能性がある。そのような場合、当該地区の周辺地域に住む住民の生活環境に対する影響が懸念される。例えば、当該計画が定められたことによって元々高さ制限のあった地域内に大規模な集合住宅が建築された場合、周辺地域の住民は日照、通風、採光といった生活環境に当然影響を受けるであろう。元々住宅地が立ち並んでいた地域に大型商業施設が建てられた場合には、周辺の住民が上記の影響のみならず、騒音等によって自らの健康に直接被害を受ける可能性も考えられる。そのため周辺住民との利害調整が十分に行われないまま地区計画が決定すると、彼らの上記のような生活環境利益が侵害されるおそれがある[18]。

このように再開発等促進区を定めるにあたっては、周辺住民との利害調整が大きな問題となる[19]。そこでは周辺住民は計画を策定するにあたっての「利害関係者」として位置づけられることになろう。では現在周辺住民との利害調整は地区計画策定のどの過程でどの

れほど大きくない」ものだと指摘する。このような見上の指摘は都市計画法上の計画提案制度についてもあてはまると考えられる。すなわち、後述したように再開発等促進区をはじめとする緩和型地区計画は「都市計画規制の緩和ないし排除をインセンティブとして、事業者によるまとまった規模を有する低・未利用地の土地利用転換を誘導する」趣旨の地区計画であるため、上で述べたような運用がなされるのであって、このような趣旨で定められるものでない上記の両制度を定める際にはこのような運用はなされないと考えられる。

17　生田・前掲注(2) 197 頁。

18　生田・前掲注(2) 197 頁。

19　周辺住民とのこのような問題は必ずしも緩和型地区計画に限った問題ではない。しかし従来のいわゆる「規制強化型」の地区計画を定めたとしても周辺地域の環境に直ちに影響が出るわけではないので、これを定めるにあたって周辺住民との間に軋轢が生じることは通常考えられない。したがって上記のような周辺住民との利害調整の問題は緩和型地区計画特有の問題だといえるであろう。

ような形で行われているのだろうか。

関係住民が計画策定過程に参加できるのは地区計画の原案の公告縦覧時（都計法17条1項）の意見書提出か、自治体が定めた条例にしたがって開かれる公聴会等に限られる。しかしこの公聴会等は通常行政が任意で開催するものとして定められるものであるし、計画の内容がある程度固まってしまっているこの段階で周辺住民の意向が参酌され、改めて利害調整が行われ計画が大きく修正されるということは考えられない[20]。また再開発等促進区についての特別の規定として、都計法では再開発等促進区を第1種・第2種低層住居専用地域内に定める場合についてのみ周辺地域への配慮に関しての調整規定を定めている（都計法13条1項14号ロ）。しかし、この規定も調整の必要性を抽象的に示すに留まるものであって、具体的な調整の指針を示すものではないし、そもそも上記の地域内に当該地区計画が定められることはほとんどないため、実務上はほとんど問題とされていない。

これらのことから明らかなように、再開発等促進区を策定するにあたって周辺住民がその過程に参加する機会は現行法上十分に保障されていない。したがって周辺住民との利害調整は土地利用計画の策定過程段階で事業者によって行われ、それ以外の場面で大きな調整は実質的には行われていないと考えられよう。しかし前述したように土地利用計画の策定手続は法定化されていないため、このような利害調整もインフォーマルに行われることになる。つまり周辺住民の意見をどのような方法で聞き、これを考慮するかについては事業者に委ねられることになるのである。先に挙げた東京都の例だと、周辺住民との利害調整は専ら①の段階で、事業者によって行われている[21]。尤も周辺地域の居住環境への影響は、③の段階で行われる企画評価の対象とされているため[22]、利害調整の結果は一応行政によっても審査されることにはなる。しかし前述のようにこの企画評価手続は簡易なものであって、利害関係者間の調整の詳細な内容まで厳格に審査するものではない。また利害調整の過程は通常周辺住民には明らかにされないため[23]、たとえこの過程で利害調整が適切に行われなかったとしても、計画の原案が公告縦覧されるまで住民はそのことを知ることはできない。

以上のことを整理すると、周辺住民との利害調整は事実上事業者によってインフォーマルに行われるということになろう。そしてその過程は周辺住民に明らかにされないし、調整の結果について周辺住民が意見を述べる機会は十分に保障されていない。また住民が訴

---

[20] 公聴会等の参加手続が行われる時期によって当該手続の効果に大きな違いが生じることを指摘するものとして、阿部泰隆「都市建設における住民との合意形成」ジュリ722号（1980年）54頁。大橋洋一『現代行政の行為形式論』（弘文堂、1993年）85頁、佐藤岩夫「都市計画と住民参加―住民参加の観点から見た改正都市計画法の評価と課題―」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会、2001年）416-417頁も同旨。

[21] 2012年7月19日、東京都都市づくり政策部土地利用計画課へのヒアリングによる。

[22] 東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準第5章参照。

[23] 東京地判平成21年6月12日では、このような周辺地域の住民による企画提案書（土地利用計画とそれに基づく再開発等促進区を定める地区計画の素案）の情報開示請求を棄却している。

訟によって救済を求めようとしても、地区計画自体を取り消すことは現状では困難である[24]。これについては次のような点で問題があると考えられる。

一つは利害関係者の利益に着目した、いわば法治国的観点からの問題の指摘である。ある公的決定がなされるためには、利害関係を有する者に自らの利益を主張する機会が均等に保障され、そこで表出した利益が同等に考慮されることが必要であり、これが法治国原理の要請だといえる[25]。地権者のように地区内に直接何らかの権利を有していない周辺住民についても、自らの生活環境利益について一定の利害関係を有する以上はこのような要請がはたらくことになるのである。しかし本制度のように関係諸利益の衡量がインフォーマルに行われた場合、利害関係者たる周辺住民に自らの利益を主張し、これを防御する機会が十分に与えられない、あるいは利害関係者間の土地利用計画に対する影響力の違いが是正されないためにこれらのことが満たされず、その結果公正な利害調整がなされない可能性が考えられるのである[26]。このような実態は上記のような法治国原理に反するものであるといえる。

いま一つは利害調整をおこなう主体に着目した、いわば民主主義的観点からの問題の指摘である。公的決定がなされるにあたって、特定の社会的な利益集団の意向に依らずにこれが行われることが都市計画決定における民主主義の要請であるとすると[27]、そのような

---

24 判例で地区計画の処分性が否定されているため、これを取消訴訟で争うことは現状では困難である（地区計画の処分性を否定した判例として、最判 1994 年 4 月 22 日判時 1499 号 63 頁）。また公法上の当事者訴訟で当該計画の違法を確認する、という方法も考えられるが、この訴訟によって計画そのものが直ちに取り消されるわけではないため、どの程度実効的な救済に寄与するかは不明確である。同様の指摘として、中川丈久「行政訴訟としての「確認訴訟」の可能性」民商法雑誌 130 巻 6 号（2004 年）21 頁。

25 山本隆司「行政の主体」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅰ　行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）95頁。毛利透「行政法学における距離についての覚書(上)」ジュリ1212号（2001年）81頁も同旨。

26 佐藤岩夫「ドイツにおける都市の「法化」と住民の自律―現代法化現象の一断面―」社会科学研究45巻5号（1994年）223頁、山本・前掲注(14) 563頁、野田・前掲注(3) 133頁以下。

27 このような民主主義の要請はいわゆる「討議民主主義」の立場からのものである。討議民主主義をといってもその内容は論者によってさまざまであり、同定することは難しいが、さしあたり「民主主義過程における討議を重視すると同時に、民主主義過程をそうした討議を経て「共通善」や「公益」の発見に向けて人々が協働する場として位置づける」考え方一般のことを指すといえよう（このような討議民主主義の理解について、阪口正二郎「リベラリズムと討議民主政」公法研究 65 号（2003 年）118 頁。また、駒村圭吾「討議民主政論の挑戦」憲法問題 17 号（2006 年）95 頁以下参照。）。都市計画の決定は単に法律の文言に基づいて機械的に行われるのではなく、法律で規定される幾つかの規範的要求を調整したうえで行われる、いわば「衡量」的性格を有するものだといえる。そのため計画決定においては複雑に錯綜し、拡散的であり、しばしば対立する諸々の利益を評価し、優先関係を決定し、一つの計画の中に統合していくことが主要な課題となる（このような都市計画の「衡量」的性格を指摘するものとして、佐藤・前掲注(26) 208 頁。また磯部力「都市の環境管理計画と行政法の現代的条件」兼子仁=宮崎良夫編『行政法学の現状分析　高柳信一先生古稀記念論文集』（勁草書房、1991年）331 頁も同旨。）。討議民主主義が想定する人々の「討議」とは必ずしもこのような決定に関係する諸利益の調整を指すわけではない。しかし討議民主主義が想定する「討論と熟慮を経て、人々が「公益」について合意に至る過程」という行政過程のモデルは、計画決定における諸利益の「衡量」のプロセスと結果的に類似するものだといえよう。したがってここで問題となっている都市計画決定については、このような討議民主主義の考え方を参照するのが有益だと考えられる。

利益集団の一つである事業者が事実上の計画策定者となる本制度では地区計画の内容が事業者の利益に偏したものになり、このような民主主義の要請に反した決定がなされうる可能性が高い[28]。尤も再開発等促進区の計画決定権自体は行政に留保されているため、このような問題は生じないとも考えられるであろう。しかし事業者の策定した土地利用計画がほとんど修正を加えられることなく地区計画として採用されるという制度の実態に鑑みると、計画の最終決定権が行政に留保されているからといって上記の問題が生じなくなるとは考え難い。

以上のように、再開発等促進区の利害関係者である周辺住民との利害調整は土地利用計画の策定段階で、事業者によってインフォーマルに行われる。そしてその過程は周辺住民に明らかにされないし、利害調整の結果について周辺住民が意見を述べる機会は十分に保障されていない。そのため当該計画制度には利害関係者の利益に着目した法治国的観点と、利害調整の主体に着目した民主主義的観点という 2 つの観点から問題が指摘されうるのである。このような周辺住民との利害調整に関する問題は再開発等促進区と同様の効力を有し、また同様の手順で策定される他の緩和型地区計画を定める場合にも生じうるといえよう。そこで次章では引き続き再開発等促進区をベースにして、このような利害関係者である周辺住民との利害調整の問題をどのように解決すべきか検討することとしたい。

第３章　利害調整と住民参加

前章では再開発等促進区を策定するにあたって行われる周辺住民と事業者との利害調整に関する問題を、法治国的観点、民主主義的観点という 2 つの観点から指摘した。これらの問題の直截的な解決を図るためには、周辺住民との利害調整が行われる土地利用計画の策定段階を修正する必要があろう。そこで本章ではまず問題の解決のためには、現在事業者がインフォーマルに策定している土地利用計画の策定過程を法定化する必要があることを示す。そして法定化すべき土地利用計画の策定手続がどのようなものかについて考察した上で、土地利用計画策定手続の制度設計を試みることとする。

第１節　土地利用計画策定過程の「法定化」

法治国的観点、民主的観点という 2 つの異なる観点からの指摘は、事業者が事実上地区計画の決定について強い影響力を有していることを問題視している点で共通する。したが

---

[28] 同様の指摘として、神江沙蘭「現代における民主的立法の規範的位置―立法・司法の役割分担の視点から―」国家学会雑誌 116 巻 5-6 号（2003 年）194 頁。神江は私人が行政過程に参加することについて「民主主義という観点からは、選挙による参加と比較して公平性の点で問題があ」ると指摘する。また、毛利透「行政法学における「距離」についての覚書(下)」ジュリスト 1213 号（2001 年)122 頁以下、山本隆司『行政上の主観法と法関係』(有斐閣、2000 年）361-362 頁も参照。

って、問題の解決のためにはその前提としてこうした事業者の事実上の影響力を何らかの形で統制することが必要となるであろう。

では、事業者をどのような形で統制するべきなのであろうか。その方法として次の２つが考えられる。一つは、事業者が行う利害調整について行政に指揮・命令権を付与し、行政に事業者を直接統制させるという方法である。しかしこのように行政がこのような指揮・監督を適切に行うために必要な情報を予めすべて把握しておくことは現実的に難しいといえよう[29]。また事業者の影響力はあくまで事実上のものであり、行政に指揮・監督権を付与したからといって直ちにこれを統制できるとは考え難い[30]。地区計画決定の最終決定権が行政に留保されているのも関わらず事業者が影響力を有している現状に鑑みても、このような指揮・監督権が事業者の統制手段として十分に機能しないことは明らかであろう。したがってこの方法を採用するのは妥当でない。

いま一つは土地利用計画の策定手続を法定化し、事業者にその手続にしたがって利害調整を行わせるという、いわば事業者を手続的に統制する方法である。これまでのように土地利用計画がインフォーマルに策定されていては、事業者の事実上の影響力を十分に統制することは難しい。そこで策定手続を法定化し、事業者に手続に則った計画の策定を義務付けることでこれを統制することができると考えられる。また上記の両観点からの要請に適うような手続を構築することで、問題の解決を図ることができるであろう。

このように、土地利用計画の策定手続を法定化するという方法が事業者の統制手法として適していると考えられる。そこで以下では法定化すべき土地利用計画策定手続とはどのようなものかについて検討する。結論から言えば、問題の解決のためには当該計画の策定過程に周辺住民が参加し、事業者と協議を行う機会が確保されているような住民参加手続を土地利用計画策定手続として法定化することが望ましいと考えられる。よって以下では住民参加手続を設けることの意義を明らかにし、これを土地利用計画策定手続として設けることで問題の解決に資することを示すこととする。

第２節　住民参加手続の意義とその必要性

１　住民参加手続の意義

ここでの「住民参加手続」とは、住民の行政過程への「参加」のみならず、そこで表出した関係利益の「調整」の場面をも含んだ一連の利害調整プロセスのことを指す[31]。行政

29　山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨＝亘理格編『行政法の思考様式―藤田宙靖博士東北大学退職記念』（青林書院、2008 年）197 頁。

30　この点について、山本・前掲注(14) 563 頁参照。山本は公私協働の見地から、このような場面では行政と私人が癒着する危険性があることを指摘する。

31　この点について、小高・前掲注(32) 108 頁参照。小高は「重要なことは、主として計画行政の分野などで意味を持つ住民参加は参加のみが優先的かつ絶対的に重要であるというのでなく、全体としての利害調整過程の一環として位置づけられてこそ意味がある法理である」とする。

過程に住民参加手続を保障することについては、一般に「実体的な権利利益の防御の必要性」と「行政過程における民主主義の保障」という二つの見地からその必要性が夙に説かれてきた[32]。このうち前者の見地は住民参加手続を「行政処分によって影響を受ける第三者住民や計画の決定によって権利利益に直接的影響を受ける住民が、その権利利益の「防御」のために認められるべき」手続だとする[33]。すなわちこの見地によれば、住民参加手続はある公的決定の利害関係者たる住民が決定に先立って自らの権利利益を主張しこれを防御するための手段として位置づけられることとなろう。一方後者の見地についてはなぜ住民参加手続が民主主義を保障する役割を果たしうるのか、その説明は論者によってさまざまである。しかし一般には公的決定に関係する諸利益間の交錯が複雑であること、現在の議会がこのような複雑な利害関係を調整する役割を十分に果たせない場面[34]があることを前提とした上で、住民参加手続はこのような場面で関係諸利益を適切に調整した最も「公益」に合致する決定を住民自らが能動的に発見していく手続であり、議会の機能不全を「補完」するものとして必要となる、という説明がなされている[35]。

このように住民参加手続は「実体的な権利利益の防御」と「行政過程における民主主義の保障（補完）」という二つの意義が認められる。また住民参加手続は通常両方の見地からする要素を必ず有するものであり、どちらか一方の要素のみから持たない手続は事実上存在しえないと指摘される[36]。

2　住民参加手続の必要性

上記のように住民参加手続は「実体的権利利益の防御」と「行政過程における民主主義の保障（補完）」という二つの意義を有する手続である。

前節で指摘した問題のうち、法治国的観点から指摘した点については土地利用計画の策定過程に住民参加手続を設けることで解決を図ることができるであろう。この観点から問題となっていたのは利害関係者に自らの利益を表明する機会が均等に保障されているか不透明であること、ここで表出した利益が同等に考慮されない可能性があること、であった。そして前述したように住民参加手続とは住民の行政過程への「参加」のみならず、そこで

32　太田直史「まちづくりと住民参加」芝池ほか編・前掲注(3) 157 頁。同様の指摘として、小高剛「行政手続と参加」雄川一郎ほか編『現代行政法体系 三』（有斐閣、1984 年）106 頁、角松生史「手続過程の公開と参加」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008 年）292 頁参照。

33　太田・前掲注(32) 158 頁。

34　地区計画等の、議会の選挙では利害関係を反映できないようなミクロレベルの決定がこれにあたるであろう。

35　阿部・前掲注(20) 49 頁、太田・前掲注(32) 159 頁、芝池義一「行政手続と国民の権利」ジュリ 859 号（1986 年）82 頁、人見剛「都市住民の参加と自律」岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法Ⅸ 都市と法』（岩波書店、1997 年）293 頁。

36　太田・前掲注(32) 157 頁、小高・前掲注(32) 106 頁、芝池・前掲注(35) 82 頁。

表出した関係利益の「調整」の場面をも含んだ一連の利害調整プロセスのことであり、公的決定の利害関係者たる住民が決定に先立って自らの権利利益を主張しこれを防御するための手段という「実体的権利利益の防御」としての意義を有するものである。したがって法治国的観点に基づく上記の 2 つの問題は、利害調整の過程に住民参加手続を設けることで解決を図ることができると考えられるのである。

では民主主義的観点から指摘した問題については、土地利用計画手続の過程に住民参加手続を置くことで解決を図ることができるのであろうか。住民参加手続を設けたところで、特定の社会的な利益集団である事業者が実質的に計画策定を行っているという問題そのものを根本的に解決することはできない[37]。しかしこのような手続を置くことで上記の問題を改善することはできると考えられよう。前章で指摘した民主主義の要請、すなわち都市計画決定の場面において、特定の社会的な利益集団が公的決定に影響を与えることの排除という要請は、その公的決定の「質」の保障の要請、すなわちその決定が特定の利益に偏したものでなく、計画に関係する諸利益を同等に調整した結果であることの要請であると読み替えることができる。そしてこのような理解に基づけば、多様な利害関係者を行政過程に組み入れそこから最適解を見出す試みである住民参加手続は、公的決定の過程で社会的な利益集団の影響が十分に排除できないおそれがある場合に他の利害関係者をその過程に取り込み、公的決定の「質」を補完する手段として評価されるものだということになる。このように前章で示した都市計画決定の場面における民主主義の要請と、従来から主張されてきた住民参加手続の「民主主義の補完」という側面についての議論は接続しうるものだと考えられる。したがって事業者の利益という特定の利益に偏した地区計画決定がなされやすいという問題を有する本制度において、土地利用計画の策定プロセスに住民参加手続を置くことは民主主義の要請に適うものだといえるであろう。

以上のように、土地利用計画の策定手続として住民参加手続を設けることは前章で指摘した問題の解決に資するものだと考えられる。よって以下では住民参加手続としての性格を有した土地利用計画策定手続とはどのようなものかについて検討を進めることとしたい。まず周辺住民を計画策定過程に参加させるといっても、どこからどこまでの範囲に居住する者を参加が認められる周辺住民とするのか明らかにする必要がある。また住民参加手続とは住民の行政過程への「参加」のみならず、そこで表出した関係利益の「調整」の場面をも含んだ一連の利害調整プロセスのことであり、関係諸利益の調整手続についての定めが不十分ではこの手続は十分に機能しない[38]。そこで以下では①住民参加手続に「参加」することができる周辺住民の範囲をどのように画するべきか、②参加によって表出した関

37　同様の指摘として、毛利・前掲注(28) 123 頁参照。

38　関連して、柳瀬良幹「「住民参加」の定義」自研 50 巻 2 号（1974 年）55 頁。柳瀬は住民参加手続を「あくまで関係諸利益を表出する場にしか過ぎず、ここで明らかになった利益の取り扱い方までをも規律するものではない」ものだと指摘する。

係諸利益を公正に調整するべきか、すなわち特定の利益に偏することなく、関係諸利益が同等に考慮されるように調整すべきかについてそれぞれ検討する。

第２節　土地利用計画策定手続の制度設計構想

１　住民参加手続に「参加」する者の範囲

前節で指摘したように、周辺住民といってもその範囲は不確定であり、住民参加を行うにあたっては事前にその対象者を画定する必要がある。しかし周辺住民のうちどこまでの範囲の者が利害関係者として位置づけられるべきかということは個別の事案によって異なるので、その範囲を一義的に定めることはできない。

そこで、事前に住民一般を対象にしたアセスメントを行い、その上で住民参加手続の対象者を決定するという方策が考えられる。すなわち、住民参加を行う前に事業者による土地利用計画の素案にしたがって再開発が行われた場合対象地域はどのように変容するのか、またそれによって周辺地域にどのような影響が及ぶのかということが明らかになるような、いわゆる計画アセスメントを実施し、その結果に応じて後続の手続に参加できる者を決定するという方策である[39]。従来計画アセスメントは事業の早期段階において行われるものであって、事業を実施することが既決事項となった後に行われる事業アセスメントに比べて詳細な評価を行うことはできないといわれてきた[40]。しかし計画の段階から対象地域内で進められる事業がほぼ決定してしまうという再開発等促進区の特徴に鑑みれば、本制度については計画段階でのアセスメントでも周辺地域への環境影響をある程度具体的に評価することができるといえよう。アセスメントを行うことで周辺住民のうちどこまでの範囲の者を住民参加の対象者とするか決定することができるし、住民参加の対象となった利害関係者は自らの利益を表明する際このアセスメントの結果を活用することが可能となるため、実効的な主張を行うことが期待できるであろう。ただしこのような機能を有するためには、当該アセスメントは事業者の原案を確認するだけの手続ではなく、計画の地域に対する貢献度や、逆に周辺地域の環境への影響予測等が細かく評価される手続でなければならない。またアセスメントの結果は地域住民に対して明らかにされなければならない[41]。

39　この点について、角松生史「公私協働の位相と行政法理論はの示唆―都市再生関連諸法をめぐって―」公法研究 65 号（2003 年）208 頁参照。角松は「都市計画の決定・変更にあたり、例えば容積率がフルに活用されれば将来どのような都市が実現される可能性があるかをシミュレーションするしくみ、いわば「都市計画アセスメント」制度」を設けることで、「将来の都市像についての情報を産出すると同時に、かつては現実の建築案件が登場することによってしか産出されなかった現在の居住空間の意味・価値にかんする情報の産出にも資することになろう。」と指摘する。

40　北村喜宣『環境法』（弘文堂、2011 年）301-302 頁。

41　安本・前掲注(3) 34 頁。

2　公正な利害調整

ここでの利害調整の「公正性」とはすなわち、利害調整の結果が特定の利益に偏し、利害関係者の利益が不当に軽く取り扱われるようなことがないことを指す[42]。しかしこのような要請が満たされているかを調整の内容から判断することは困難であるため、調整のプロセスから結果の公正性を判断することになろう[43]。では、この公正性の要請が満たされるためには調整過程でどのような事項が保障されている必要があるのか。第1に、関係諸利益をどのように調整したのか、これを行った者の説明によって利害関係者に明らかにされる機会が保障されるべきであろう。利害調整の結果やそこに至るまでの過程が利害関係者に可視的であることによって、特定の利益に偏した利害調整が行われるのを防ぐことができると考えられる。第2に、利害関係者が調整過程に参加し、事業者に対して反論ないし意見をする機会が確保されている必要がある。たとえ利害調整の結果や過程が利害関係者に明らかにされ、それによって恣意的な利害調整がなされたことが明らかになったとしても、これらを修正する機会が保障されていなければ意味がない。そこで利害関係者の反論の機会を保障し、利害調整の修正可能性を保障するべきである。第3に、行政は必要に応じて利害調整を監視すべきだと考えられる。事業者と周辺住民といった、持っている専門知識の量に差がある主体間の利益が対立している場合だと、住民のように専門知識に乏しい主体が上記のような協議の場で自らの利益を実効的に主張することができなくなる可能性がある。そのため行政はこのような関係主体間の計画に関する情報量や計画への影響力が結果に影響を及ぼすことのないよう、必要に応じて利害調整を監視する必要がある。

以上の考察を整理すると、公正な利害調整がなされるためには①調整を行う者が他の利害関係者に調整の過程ないし結果を説明する機会、②①の機会を受け、利害関係者が利害調整の結果について意見・反論する機会、の2つの機会が当該手続で保障されていなければならない。また関係主体間の計画に関する情報量や計画への影響力が利害調整に影響を及ぼすことのないよう、行政は利害調整を監視すべきである、ということになろう。

3　土地利用計画策定手続のアウトライン

上では再開発等促進区制度の問題点の解決策として土地利用計画策定手続として住民参加手続を設けるということを提案し、当該手続が十分に機能するためには事前に計画アセ

42　公正性を同様に解するものとして、原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）241頁。原田はこのような「公正性」の要請を「法の一般原則と同じく、解釈や立法の際の理念として利用可能」な「公法学の指針的価値」と位置付ける。原田はこのような公法学の指針的価値を自主規制の分析から導出しているが、本稿で検討している問題も「本来行政が担ってきた事務が私人に任された場合、如何に当該事務の適正を担保するか」ということについて検討しているという点でこれと問題意識を共通にするものであり、したがって検討の際にこの「公正性」という指針的価値を用いることが可能であり、また有用であるといえる。

43　原田・前掲注(42) 241頁。

スメントを行うべきであること、住民参加によって表出した利益を公正に調整するためには①調整を行う者が他の利害関係者に調整の過程ないし結果を説明する機会、②①の機会を受け、利害関係者が利害調整の結果について意見・反論する機会、の2つの機会が当該手続で保障されていなければならず、またこれらの機会は行政の監視の下で保障されるべきであるということを指摘した。そこで以下では、これらの検討をふまえ、土地利用計画策定手続のアウトラインを提示し、当該手続と都計法上の手続の関係を明らかにする。

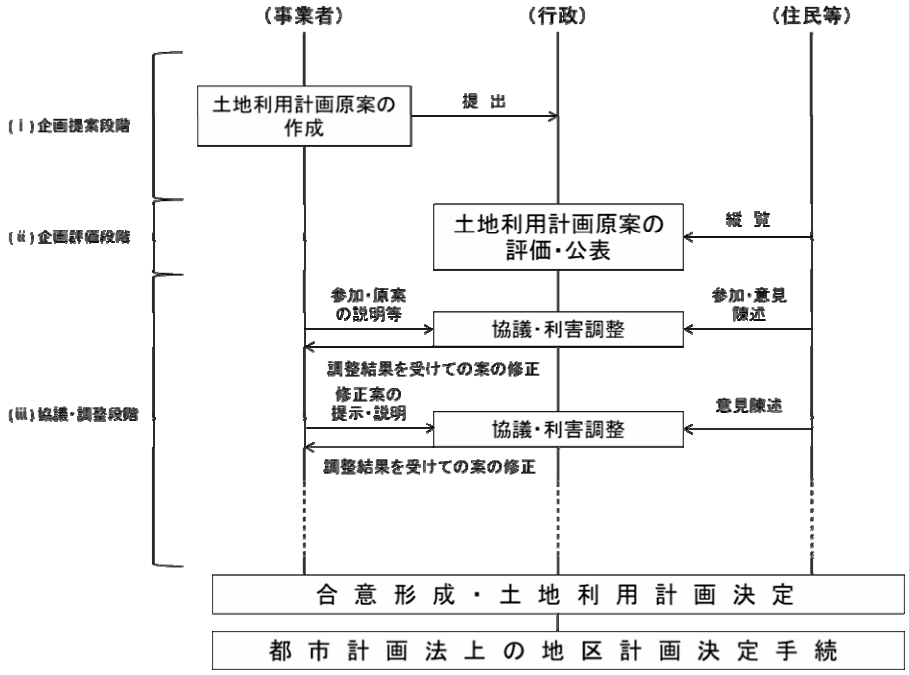
土地利用計画は(ⅰ)提案段階、(ⅱ)評価段階、(ⅲ)協議・再評価段階という3つの段階を経て策定されるべきである(図表2参照)。このうち(ⅰ)は上で挙げた東京都の計画策定の①～②の段階と同様、事業者が行政に土地利用計画の原案を提示する段階であるが、(ⅱ)以降の手続は東京都の③以降の手続とは大きく異なる。以下では(ⅱ)、(ⅲ)の手続の意義及び機能について説明する。

(ⅱ)は、提案された計画によって再開発が行われた場合、対象地域はどのように変容するのか、またそれによって周辺地域にどのような影響が及ぶのかが評価される段階である。すなわちこの「評価段階」は前述した計画アセスメントが行われる段階であり[44]、この評価手続によって、後続の手続に参加する対象者が画定し、またその対象者は当該計画によって自らの利益にどのような影響が及ぶかについて知り、これに基づいて自らの権利利益の主張を行うことになるであろう。東京都の評価手続は、行政が事業者の提出した土地利用計画が妥当なものかを簡単に評価するに留まるものであり、その結果も公開されることはなかった。これに対しこの評価段階では事業者によって住民一般を対象とした計画アセスメントが実施され、その結果も行政によって広く周知されることとなる。

(ⅲ)は事業者や周辺住民といった利害関係者が協議し、関係諸利益の調整を行う段階である。ここではまず(ⅱ)の段階での企画評価を受けて、周辺住民のような利害関係者に自らの利益を主張する機会が付与される(上記②の機会)。これに対して事業者はここで表出した利益をどのように取り扱ったのか、また関係者への不利益にどのように対応するのかを説明する(上記①の機会)。これについて利害関係者は再反論の場が与えられる(上記②の機会)。行政は適宜助言や指導を行い、関係各主体間の利害調整が難航しているようであれば、事業者に当該計画の修正を促す。事業者が後日修正案を提示した場合は(ⅲ)の段階の協議手続を改めて行う。このように上記の①、②の機会を協議の過程で確保し、また関係主体間の合意が得られるまでの間この協議を反復的に行うことで、問題となっていた関係諸利益の公正な調整を行うことが可能となるであろう。東京都の運用基準には関係者による協議の場について言及されていなかった。しかし本稿で指摘した問題を解決するためには、土地利用計画の策定手続にこのような協議の場を保障する必要があると考えられよう。

44　同様の指摘として、水口・前掲注(10) 238頁参照。

図表２　土地利用計画策定手続の手順



おわりに

以上、本稿ではいわゆる緩和型地区計画、特に再開発等促進区制度を素材として、行政計画の策定主体が多元化することによって生じうる問題点を指摘し、その解決策を提示した。いま一度整理すると、再開発等促進区をはじめとする緩和型地区計画は事業者がインフォーマルに策定した土地利用計画に基づいて既存の都市計画規制の緩和ないし排除を定める地区計画であり、当該計画に利害関係を有する周辺住民との利害調整は事実上事業者によってインフォーマルに調整される。また他に利害調整が行われる場面は十分に確保されておらず、調整の結果について周辺住民が意見を述べる機会もほとんど保障されていない。そのため①利害関係者たる周辺住民に自らの利益を主張し、これを防御する機会が十分に与えられない、あるいは利害関係者間の土地利用計画に対する影響力の違いが是正されないため、公正な利害調整がなされない可能性がある（法治国的観点）、②地区計画の内容が事業者の利益に偏したものになる（民主主義的観点）という問題が生じうる。こうした問題の解決のためには土地利用計画の策定過程に周辺住民が参加できるような住民参加手続を法定化することが有用であり、具体的には(ⅰ)企画提案段階、(ⅱ)企画評価段階、(ⅲ)協議・再評価段階というプロセスにしたがって土地利用計画が策定されることが望ましい、ということであった。

本稿での問題の指摘及び考察の射程は、再開発等促進区と同様の問題を有する緩和型地

区計画一般に及ぶといえよう。また緩和型地区計画のように特定の私人に計画の策定を委ねるような制度の問題を考察したり、そのような制度を設計したりする際の一種の指針として機能することが期待できるであろう。他方で、本稿では土地利用計画策定手続のアウトラインを提示するにとどまり、(iii)の段階の関係各主体間の調整はどのような形式で行われるべきかということを詳しく考察するに至らなかった。また、地区計画が定められた後の段階で紛争が生じた場合、上記のような内容の手続を法定化することが関係各主体に訴訟上どのような影響を与えるのかということについても検討することができなかった[45]。これらについては今後の課題としたい。

[45] 例えば対象地区内に建築される個々の建築物の建築確認に対して周辺住民が取消訴訟を提起した場合に、土地利用計画策定手続が設けられたことにより原告適格が認められるようになるか、という問題が考えられる。