

## 第5回 住宅・土地・環境 WG 議事概要

日時:平成 16 年 11 月 18 日(木)15:15～17:10

会場:永田町合同庁舎 1 階 第1会議室

出席者:黒川主査、福井専門委員、浅見専門委員、  
長瀬企画官他

議題:(国土交通省ヒアリング)

- 1.用途地域内の建築物の用途制限の緩和について
- 2.容積率規制の見直し等について
- 3.道路空間と建築物の立体的利用の推進について
- 4.土地収用法の積極的な活用等について

### 議事概要

#### 議題1.用途地域内の建築物の用途制限の緩和について

都市・地域整備局都市計画課	山崎都市計画課長、明石土地利用調整官、 林都市計画企画調整官、佐藤企画専門官
住宅局市街地建築課	井上市街地建築課長、青木企画専門官

黒川主査) 繰り返し同じ論点についてヒアリングさせていただきありがたい。いくつかの問題については議論で理解の違いがあったり、もう納得ができたものがあったり、解決ができたものがあったり、テーマは少しずつ減っている。今回お願いしたように4つの論点で質問しており、いくつかのものは論点の流れがある程度わかっているものもあるし、ナイーブな質問をしている部分もあったりしており、そのことについては今後とも長く考えていただきたいテーマもある。本日限られた時間で、4つのテーマについて順番に見解をいただき議論していきたいと思うのでよろしく願いたい。今日の会議はヒアリングであり、議事概要や提出資料については事後公開させていただくので了解願いたい。

#### <国土交通省より説明>

山崎都市計画課長) 前回、一種低層住居専用地域のコンビニの問題がテーマにあがって、その時も必要があれば用途替えを申し上げたところ、こういったご指摘をいただき基本的にはおっしゃるとおりであり、資料に書いてあるとおり、2行目から、今、都市計画運用指針で二種低層住居専用地域についての要件がこういったものを示しており、主要な生活道路に面する地域等であって、住民の日常生活圏にも配慮して、コンビニエンスストア等日常生活のための小規模な店舗等を許容する場合には適切に対応するよう周知しているというもので、前回の回答でもある。

井上市街地建築課長) 補足であるが、郵便局と同等という前回の議論については、コンビニは深夜営業等で迷惑施設的に現場では捉えられている面もあるので、それがプラスの規定の見直しにつながるものではない旨資料のなお書きに書いてある。

#### <質疑応答>

黒川主査) この論点は、日本フランチャイズチェーン協会の方は、その地域に必要でないものを置こうとしているものではない。地域の必要性に応じて自分たちの並べる商品を考えているものであるし、その地域がどういう環境の地域であるかにあわせて出店しようと思っている。た

だ、一般的条件として物販はだめと言われると、そのエリアの中に自分たちが身を置くことを考えることすらできなくなる。もしかすると、郵便局よりもっと静かな状態でその環境に合わせて出店することを考えるわけであるから、ある種のこのような条件、範囲であったら仕事ができるという説明であれば理解できるが、土地利用のあり方についてコンビニとはこういうものと先に定義されて、コンビニのイメージを先に作っているが、コンビニの方は、営業をする時にその環境の中に身をおいて仕事をしようとする。この種のもはだめというやり方は、土地利用をするに当たり、民間をはじめから排除することになるのではないかという質問でもある。

別表でこの種の事業という説明の仕方よりは、一種低層住居専用地域はこのような環境で、こういうものはだめといった、郵便局がOKでどうして私たちはだめなのかという比較をする時にうまく説明できるようなルールに変えることができるのかが、私たちの関心である。

郵便局ももう少し離れたところにあってもよいわけであるが、一種低層住居専用地域にあった場合にどのような理由でよかったものとみなすのか、説明をうまくしていただきたい。運悪くこの件の中で郵便局が入っていた訳で、明らかに2007年から民営化して両方競争関係に入ってきた時に、その問題をうまく説明でき、民間事業者がイコールフットイングで競争できる環境にあると説明できるようにしてもらいたい。物販はだめで郵便局はOKでは説明にならない。

資料に「なお書き」を付けていただいたが、これはやはりコンビニは迷惑施設で、24時間やっていて、一般的にコンビニはこのようなものだとイメージがあるが、出店する方にとっては、港湾地域には港湾地域、住居地域には住居地域にとの考えがあり、それが郵便局との関係でイコールフットイングの条件にはまっていないのではないかと。一種低層住居専用地域の定義にはコンビニは入らないで、郵便局はOKとなっているが、それに類する小規模の店舗もそうかもしれないが、そういうことがだめだということになる説明がどこにあるのかということを知りたい。

井上市街地建築課長) コンビニと郵便局が類するものだというご説明については全面的にわかりません。環境負荷の面でいうと、郵便局は今のところ、金融サービスと郵便物の取り扱い、これに付帯する配送業務が一般的で、郵便局のあるサービスの部分とコンビニエンスストアが今後考えている又は今やっている部分の比較ということは、つまり業態というところに限ることがいいのかどうかという議論が確かにあるかもしれない。ただ規制行政である以上どこまで細かくやるのかメンテナンスの問題も出てくるもので、時間の制限等もこの中に含まれるとは思いますが、少なくとも今のコンビニと郵便局を比較して論ぜられることについてはまったく理解できない。環境への負荷の一点において。

黒川主査) 例としてコンビニを出しましたが、一般的に一種低層住居専用地域に50㎡以下の住居と兼用の商店しか出せないということは、民間の方が土地利用をする時に、郵便局とイコールフットイングですかということになる。

井上市街地建築課長) 50㎡については、おそらく、一種低層住居専用地域の特定郵便局はほとんどおさまっていると思われる。ルールの矛盾に加えて現状がどうであるかということである。コンビニの協会のご主張を間接的に承っているが、100㎡ないと話にならないということで、負荷の程度がまったく違うものであり、例示として、コンビニと郵便局といわれても理解できないもの。

もう一つ言われた業態に関して、周りの住民の苦情がないような十分な配慮がなされるといった性善説に基づきお話をされているように思ったが、これも現状を色々聞いてからの話となるが、やはり出店は利益のためにやるものであるし、出店されたい方の土地でやるものであり、現場ではそういうものではないのではないかということである。

黒川主査) 今の規制の理由は、今の土地利用の条件に合わせて説明したものでは全然ないですね。今のコンビニはこのようなコンビニであるからだめだよと、ルールというのはゲームのルールであって、これが共通であって、その中で何ができるか、どこまでできるか考えられるようなルールにならないのでしょうか。物販ではこれはよい。一番わからないのは郵便局は多く

の人や車の出入りがあって、なぜOKになるのかということで、これは前からあるということなのか。

井上市街地建築課長) 先生は郵便局の規制の強化もありうべしということですか。

黒川主査) もちろん。だから従来、一種低層住居専用地域にもものすごくある種の条件があり、このような郵便局では入れませんといった条件があり、面積が50㎡を超えていたらダメです。そういうように、イコールフットイングですかということを知っている。

井上市街地建築課長) そのことだけでいうと、郵便局は昔は国営であった。学校とかと同等で公益上必要なものとして認められている。業務については先ほどいったように、基本的には郵便貯金と簡保、郵便と。

黒川主査) 小学校でも近所に住んでいてうるさくてしょうがないということがいっぱいある。

井上市街地建築課長) もちろんそのようなことはあるが、小学校の子供の声がうるさいので商業地域に限るというのも現実的ではない。なにを是認するか当然出てくる。今の言われている郵便局の機能として、極論として酒やタバコ、ジュースを売るなど物販事業がメインになれば、これは郵便局ではなくて物販店である。当然そこには規制がかかる。今の郵便局の機能が公益にとられすぎているという恐れはあると思うが、それであればどう規制をしていくかということを考えるべきであって、コンビニが一種低層住居専用地域にあることについてなるほどという人はほとんどいないと思う。あとご紹介してもよいが、もうヒアリングもしたし、日本フランチャイズチェーン協会のアンケートも見ましたが、誰もそう認識していない。

黒川主査) いくつか日本フランチャイズチェーン協会に言われているが、コンビニエンスストアの機能の中に核家族化しており、荷物が運ばれたときに受け取り手がないものをコンビニエンスストアの冷蔵庫で受け取り、後で取りに来るシステムができるとか、つまり、地域の郵便局よりもはるかに公共性があるような試みをしている店舗も全国にたくさんある。

井上市街地建築課長) お酒は販売しているのか。

黒川主査) もちろん。

井上市街地建築課長) だから問題があって、もしも店舗という概念を超えたような地域サービスに特化したような機能があって。

黒川主査) お酒やタバコを売らなければOKですか。

井上市街地建築課長) 建前で、そこだけでもものが決まるのではなくて、少なくとも物販というものと郵便局の機能が一つになって、お酒やタバコを売り出せば店舗になってしまうわけで、その場合には規定から郵便局というものを消してもよいと思う。

福井専門委員) 郵便局の民営化の動向とまったく関係ないとは我々は思わない。

黒川主査) 物販という言葉使いで、世の中はどんどん変化していて、土地利用について多様化していて、物販とは色々あるが、今の郵便局は物販とは見なさないのか。

井上市街地建築課長) みなしません。

黒川主査) それに近いサービスは物販とは言わないのか。例えばチケットの販売。

井上市街地建築課長) 物販です。

黒川主査) それは郵便局でも一種低層住居専用地域ではやってはいけないということか。

井上市街地建築課長) どれがメインの機能かということが当然でてくるが、先ほども申しましたように、郵便局という概念が、民営化の動向とは関係ございませんが、文脈の関係があり後で触れますが、概念が民営化に伴って明らかに変わるのであれば、それは郵便局に対する規定が変わるとというのが通常の考え方であると思う。

黒川主査) 単純に土地利用の規制の時に、物販はだめとっていて、物販はどの範囲か、考えている地権者もいるし、外から参入したいと考えている人もいる。

井上市街地建築課長) 元々の前提が用途地域の中で一番居住の環境を保護すべき限られた一種低層住居専用地域の話である。その他の用途地域でもコンビニに関して苦情が結構あるわけで、現実には二種低層住居専用地域で強化しようとは思わないが、そのように現実には負荷がかかっているという問題がある。今先生がおっしゃったような話については全て店舗を排除しているわけではなくて、併用住宅に限っているというご指摘はあるかもしれませんが、認

めているわけで、それは一種低層住居専用地域において歴史的にも仕方がない受忍の限度として認められているし、利便の面でもあるもの。ですから 50 m<sup>2</sup>の中で物販的なものをやめて、サービス機能に特化した業態があるのであれば、店舗として引かかるのであれば、そういった業態を捕捉できるのであれば、どうしようかといった議論はありうるが、先生の議論はまったく極論で、タバコや酒、ジュースを全部売るものもサービスがよいから負荷があってもどこにでも持って行ってよいといった議論はありえない。

黒川主査) まったく、そういうように思っているわけではなくて、現行の制度の中から今その土地利用を考える人は、今の範囲の中からどこまでやってよいのか読めますかという議論をしている。

井上市街地建築課長) 一種低層住居専用地域以外は、工業専用地域の話は今日はしていないが、通常のコンビニの規模であれば、許可しても問題はない。現実に東京都にヒアリングしたところ、一種低層住居専用地域の面積が東京都は多く、二種低層住居専用地域はあまり指定していない。しかしながら、ある程度の立地で、立地可能なところは必ずあるといった東京都の見解である。そこはゾーニングでどうしても利便が果たされない所があればゾーニングすればよい。幹線道路のところを二種低層住居専用地域に塗り替えるということ。4m道路では車は止められないわけで、そのようなところに建てる方はいないと思うが。

黒川主査) 議論する論点が違って、ある土地を持っている人が土地利用をどこまでできるかと思う時に、今の文章の中からどのように解釈するかが難しいと言っているわけである。つまり、一種低層住居専用地域とは、どういう状態を守ることができたらいいのか、それは外形標準を決めるのか。土地利用について言うと、規制要請に対して、ここで議論している分には構わないが。

山崎都市計画課長) そこは、わからないような混乱が起きないように、都市計画法と建築基準法でこれはだめ、これはいいということをきちんと法律と政令の中で書き込んで、混乱が起きないようにしている。現に、二種低層住居専用地域ではコンビニは立地できて、一種低層住居専用地域ではできないということにしている。

黒川主査) えらいと思うのは、これから出てきそうな新しいタイプの業態も全て読めるのですか。

山崎都市計画課長) 例えば、平成4年にカラオケボックスの規制をしているが、それができる前はどんどん出ている。それは規制されないから出ている。

黒川主査) それは言っていることが違って、一種低層住居専用地域というのはこのような条件を満たささいということがわかっていて、結局カラオケボックスは出てしまうのではないか。今書いてないものが新しく出てしまうということは、最初に出たものが問題が起きてから紛争を処理しなければいけない。そうではない。

井上市街地建築課長) 第一種低層住居専用地域ではこれ以外は建ててはいけないという書き方であるから、カラオケボックスというようなわけのわからない業態が出てきても、これに当たらなければだめである。建てたものがあれば違法である。一種低層住居専用地域では。

黒川主査) 感覚がわからないのは、どうして前もってわかる別表の事例で、これはいけないと言える規制の仕方しかできないのかということを議論している。

井上市街地建築課長) そこは基本論のことである。事前明示的に良い悪いということを確認しているわけではなくて、裁量の方にすべきだということなのか。

黒川主査) 裁量というか、こちらの方でどんなことができるかという考える側からすると、どういうことまでやっていいのかということ。

井上市街地建築課長) 先生が言われることは、良好な住宅の環境に値するのは、昼間の何時から何時までは何ホーン以上の音量を外に与えてはいけないとか。一日の間に間口1m当たり出入りする人が何人を超えてはいけないとか。前に止まる車が1日何台を超えてはいけない。不法駐車を招くような用途であってはいけないとか。

黒川主査) 業態ではなくて、状況で決めるべきである。

井上市街地建築課長) それは無理だと思う。浅見先生のお知恵を借りたいとは思いますが。

浅見専門委員) たぶん外形基準で行うものと、性能基準で行うものをうまく使えば、あり得るのでは

ないかと思う。今の規制の仕方では、どこまで規制しようとしているのか、どこを許しているのかわかりにくいという指摘がある。

井上市街地建築課長) 用途については、法律の中で位置づけるのであれば、良好な住宅の環境の保護、これしかないわけで、浅見先生が言われた測れるのなら測ればいいではないかという面があるのではないかと。2つ論点があると思うが、1つはそういうものを測るということは、形態規制の天空率というものを入れたが、あれはコンピューターが発達してそのようなものの設計ができるようになったからであり、そういう面がまったくないとは言わないが、もう一方で、影響が大きくなったから営業時間をここまで短くするとかそのようなことが世の中の経済実態としてあるわけなのであって、そういう面をコントロールしていくとすると、ある程度用途という色を塗ってそれで規制するということが今の段階では十分合理的であると考え。現実に無理であるため。

黒川主査) 違う例で、風営法の定義の議論も同じようにあるわけで、例えば、高層ビルに深夜にお酒を出すバーがあると、それは風営法の対象になる。感覚として風営法という概念、イメージというものを持っていると思われるが、そのイメージと高層ビルのバーのイメージとイメージが違いますよね。そのときに先ほどまでの説明でどうやって説明するのかということが多く出てしまうので、こういう事例の出し方は本当にいいのかという質問をしたい。例えば、風営法という概念、あるときは風俗店という概念が出てきたが、例えばホテルの中でお酒を出す店がある。このときに風営法の定義に組み込まれてしまうのであるが。

井上市街地建築課長) 先ほど言いましたコントロールできないということの本質は、建築行政は建てる時、竣工した時、その後の状態、使われ方など。建てる時のチェックに偏っている面がある。基本としては、今までの使われ方までチェックをすることになっているが、行政の実力からいって、パトロールする人員がいるとか、そういうことになってくる。現実に、風営法では、これも業態によるある種の規制だと思うが、ルールを決めれば必ず裏を考える面があるので、警察の方ではしょっちゅう基準を変えていて、それに基づいてパトロールしており、公共団体の生活衛生部局も同じように対応している。この同じ密度のことを建築行政でやるのは無理である。風営法では社会全体として風営法関連施設については、建築行政はある部分限られるので、むしろ営業規制の要請自体に対して力を入れており、社会的にバランスを保っている。いい状態であるかはよくわかりませんが、現状である。店舗とは複雑なものだということで、コンビニエンスストアという今の業態に関して言えば、明らかに環境負荷が高い。一種低層住居専用地域のみならず、そのようなエリアにおいてもかなり悪影響があるということに関しては強く申し上げざるを得ない。定量的にコントロールするすべはないかとか、使われ方の面のメンテナンスができないかといった議論もありうるが、現在のいろいろな状況をみていくと、用途による規制が一番効率的であると考え。

黒川主査) 風営法という議論がある種の色をとっているし、コンビニという概念を説明するとある種の色がついている。つまり事業をやるようとしている人はその色でないものをやりたいと思っても自動的に割り振られるわけである。仕方がないですが。

井上市街地建築課長) だからといって、車は何台まで、人がどれだけ来てはいけないとか、販売額はいくらまでであるとかいったことを決めて、出ようという人がどれだけ判断がつかはわからない。用途の方が余程わかりやすい。

黒川主査) それでは、なぜこのような事例が出てきて、問題となっているのか。このようなタイプの問題は何種類もある。皆、この範囲を超えてしまえばダメということになる。経済学者はもう少し機能的に上手に決めることはできないのかと思ってしまうのだが、それはコストがかかることであるから今のがベストということなのかもしれない。この別表というものは、次々に新しい事業が出来てきたら並ぶようなものなのか。微妙に調整しようと思ったら、いっぱい並ぶものなのか。

井上市街地建築課長) 例えば、生産施設の場合、危険物の関係等で、適宜見直している。今度の燃料電池の場合もそうであるし、技術的にも革新があるわけだから、いつも見直している。用途については、コンビニエンスストアは比較的新しい業態かもしれないが、本当に見直す

状態かという、今の段階では考えていない。業界の実施したアンケートも内容を詳しく見てみた。一種低層住居専用地域は、住宅地域の中で、とりわけ環境を保護する地域であり、率直に申し上げると、これが近隣商業で議論しているのであれば別であるが、むしろ規制が本当に緩いのではないかと考えるぐらいコンビニエンスストアの場合は負荷が強い。

明石土地利用調整官) 基本的なところで、事前に良い悪いがわかっていた方がよいと考えるか、それとも、そういうものは解釈で動く方がよいと考えるか。現在は事前にわかるということではあるが、基本論としてどのように考えるのか。

黒川主査) 面倒な基本論で、今後様々な問題が起きてきそうで、大都市地域と農村地域に近い場所まで、土地利用のことを考えたり、工業専用地域から港湾地域の土地利用について別表型で調整することは厳しくなっていることが多く感じられた。何か土地利用規制の様々な議論があることはそちらで蓄積されていると思うが、考え方として、いくつかのバリエーションを今のパターンで徹底的に回りに示していくことが、国土交通省ではこれで十分かと思われているかもしれないが、意外に全然わからないと思っている民間サイドの人達も多くいるので、そのことにどのような違いがあるのかと、今のところを我々は聞いていて、これ以外に外に方法があるのか、外国ではどのようにやっているのか、フランス、イギリス、米国のケースとか、わが国型がベストであるかどうか、根本的に考えていかなければならない。

明石土地利用調整官) 事前明示的で、確認で行う行政をとっているが、それをそうではなくて裁量で行うことがよいといわれるのであれば、相当基本論に入ってくる。

山崎都市計画課長) それは業者だけでなく、住民にとっても相当リスクになってくる。自分は低層住宅に入っていると思っていても、ある日突然行政庁の許可で変わってしまうかもしれない。つまり、良い住宅地が行政庁によってどうなるかわからないのは、またリスクの世界である。

黒川主査) その時、性能規定の場合、必ず周辺の住民の同意をとらなければいけないというのの一つの方法かもしれない。都市計画決定などもそのような意味をもってエリアを確定する一つの手法ではないか。

山崎都市計画課長) そういうことではなくて、例えば、高度利用地区では、ここは高度利用すべきだという都市計画の意思があって、さらに住民の中の3分の2の同意があると、反対する人を含めて高度利用させてしまうといった都市計画もある。事前明示性は都市計画に根拠がある。それがなくなってしまって、逆の場合で、ある人が反対するから自分は高い建物を建てようと思ってもそれはできないといったことになってしまう。そのようなトラブルを防ぐために、これはこままでとか、われわれは決めているのであり、決めることは社会的なコストを減らすと考えている。

浅見専門委員) 議論は裁量性と事前明示性の対立ではないと思う。むしろ事前明示性の内容の対立ではないか。ある種のラベルを貼っていいと思うか。ある意味では合理的であると思う。簡単に知らせることができる。もう一つの考え方として事前明示性の中に、ある種の機能とかどれだけ迷惑をかけてもかまわないか、そういう意味での内容を明示するということと、そうではなくてある種のラベルを貼って、このラベルであればよい。どちらの方がより合理的か両方の併記ができるのかといった議論ではないかと思った。明石さんが言われたような裁量性的話ではないと思う。

井上市街地建築課長) 用途を巡っての色々なフリクションを定量化して明示することが技術的に本当に可能かということである。

浅見専門委員) 技術的に別表方式はやむを得ずこの方式となっているのかもしれないが、その改良の手段として今後検討することも必要であると思う。

井上市街地建築課長) 例えば、大阪市には低層住居専用地域はない。まちまちの政策というのは本来ゾーニングに反映されるべきものであって、そういう議論が先にあって、今のものがどうであるかという。そういう意味で、答えの1番の方も都市計画のゾーニングで対応すべきだということになっていて、一種低層住居専用地域のコンビニの話は、議論のネタとしては最低に合わないと思う。例示として悪すぎる。

福井専門委員) 一般論で、事前でなければ裁量かというのはそうではないと思う。事前に明確であることはもちろん大事であるが、明確性を尺度として今の用途という割り切りを全てに貫徹する、または貫徹し続けることが良いのかということの主査は問題にしている。そう考えると今の一種低層住居専用地域でいけないものが並んでいて、いけない中にも実はこのような条件が満たされていけばいい場合があり得るというのが出発点ではないか。直ちに実現することが技術的に困難としても、本当に騒音もなくて、人の出入りもあまり多くなくて、変な人のたまり場になったりしないとすれば、コンビニであっても特定の販売形態であれば、良くなるかもしれない。一律に50㎡を越えれば、直ちにだめになるということではないと考える。

井上市街地建築課長) 前回否定してしまったが、48条の許可で、今のようなことを勘案して許可をするという途もある。前回工業専用地域との比較で申し上げたのは、低層住居専用地域において今のコンビニの状態を前提として、そんな許可を受け入れるということはずまいということ前提に申し上げたのであって、ルールとしては今もありますから、もしそういう状態が本当に確立して、だれからもウェルカムであり、住民の方も皆納得しているというものであれば、許可は可能であり、許可した事例もある。

福井専門委員) 今の評価の中でも性能規定的な考え方も混入されているものであるから、それはそれで適切に対応してもらいたい。今の論点で、主査が一貫して申し上げているのは、フィジカルな基準はわかりやすいものではあるが、わかりやすいという意味で同じ、例えば、騒音とか、人の出入りとか、違法駐車とかというような、用途で割り切っているものの本質的な部分というのは、そういう意味での環境負荷のはずであり、本当の汚染要因なりについてコントロールする基準がもし現実的に適用可能であるのなら、できればそちらに移行していくのが筋である。今直ちに出来ないにしてもそういう問題意識に立って、用途というのは一種の代替指標であるとの限界をわきまえた上で、できるだけ性能に近づけるような方法での検討をしていただくということがたぶん底流である。

黒川主査) 非常にうまく説明いただいた。うまく説明できないから事例が出ているが、本質的なところはそれからずれているところであって、途中の状態がすべて排除される。ルールを受けてその範囲の中で行動しようとする、そのような傾向になってしまうわけである。できたら、一番本質的なところに近い形で、説明できたら一番いいわけで、しかし、例がないし難しいし、コストがかかることであるから、だから、今はこのような事例をとっているもの。使い方としてコンビニとか風営法とかいう概念で、簡単に一般論として色をつけていく内容であるが、土地利用とはそれ程単純なものではないと思っている。

井上市街地建築課長) おっしゃることはわかるが、一種低層住居専用地域という極めて純化したものであり、用途地域12ある中で、ここの議論で具体的にしてきたものであり、真ん中の用途地域はそのような面が強いと思うが、極めてピュアーな用途に限定すべきところであるから。

黒川主査) 一番えげつない例だったので、どれから利用するかを議論するときの一番の争点はどこになっているかを知りたかったので、これを選んで議論してきているが、今の議論の中で、どういう問題が起こってきているかについては理解できている。ただ、実態として、我々は、土地利用に関して、なぜこれがだめか、できるのではないかといった話を一杯受ける。それに関し説明する時に、今の事例はこのような意味を持っていて、受け取る側にもものすごく日本の土地利用規制はおかしいと言われぬように運用する方法はどうやったらいいのかということを気にしている。永久にこのような問題は山のように出てきて時代が変わるたびに一つ一つずつとしなければならぬのか我々が気になっているところ。裁量性がどうかは最後の問題。

福井専門委員) できるだけ機能主義的アプローチでいくことが重要ではないか。

黒川主査) コンビニの問題だけで議論しているのではなくて、大都市の中の新しいタイプの想像もしなかった土地利用で、夜中の12時から働き始めるとか、これまでのタイプと同じように考えるとどのように解釈したらいいのか、今のルールではどこに論点があるのか確認したかったので、利用させていただいた。

福井専門委員) 先ほどの一種低層住居専用地域のコンビニの問題とは逆に、今まで禁止されて

いる例でも、規模なり影響でも場合によっては許される場合がある。またもう一つ逆に、今OKであるが、実は悪影響を及ぼしているものがある。一つの象徴的なものは郵便局であると思う。一種低層住居専用地域の郵便局を私自身かなり知っているが、違法駐車とかが蔓延していて、近所中の塀に郵便局の利用の方への注意があり、これもこの間議論したが、銀行は同じ金融機能とか宅配機能とかがあっても一切だめで、郵便局は全てOKという今の主体で切っている規制自体が不合理な面があると思う。とするならば、同じような車の騒音なり危険性なりが及ぼされるようなものであれば、今はいい建前になっていても、主体ではなく行為でみれば、もう少し強化した方がよい面があるかもしれない。それが郵政民営化で顕在化されるというのであれば、関係ないではなくて、大いに関係するわけである。関係があるとはどういう意味かという、今申し上げたように、主体が国でなくなるのであったら、なおさら本当に迷惑であったら規制を整えることをしないとイケないし、少なくとも民間金融機関なり民間宅配業者なりとイコールフットイングを実現しないとだめであり、確認まで申し上げた。

黒川主査) 資料の(3)の話である。

井上市街地建築課長) おっしゃた趣旨はそのとおりと思う。但し、この文脈は、コンビニエンスストアにかかる規制については、そのものが持っている性格上、郵便局との比較は関係ないという意味である。

福井専門委員) まったく関係ないということはなく、公平にすべき。

黒川主査) 読み方はわかりました。

井上市街地建築課長) 書き方が足りないかもしれないがそのような意味。

黒川主査) あと、資料の(2)の話についてであるが。

井上市街地建築課長) この間お約束申し上げたように、工業専用地域は工場の車両がどんどん走っていて、逆に一般住民に入ってきてもらっては困るという趣旨で、外向けに商業は禁止されているが、この間福井先生からご指摘を受けた、明らかに工業専用地域でエリアとして必要である場合には許可ができるわけで、そのような趣旨を記述して周知したい。

黒川主査) 先ほどの議論からいくと、ここの部分は許可することがあり得るかもしれないが、どういう論拠でこれがOKになったのかなかなかわかりづらいのか。

井上市街地建築課長) 工業専用地域も一種低層住居専用地域と同じで極めてピュアーなエリアであり、そこに仮に空き地をお持ちの方が、極論だがスーパーマーケットをやりたいといってもそれはあり得ない。乗用車がどんどん来ることはまずかろうということで、好意的かどうかというのはどこまでピュアーかということと相対的なものであるが、現実に色々な用途を入れようとする場合の可能性については、工業地域に塗り替えてもらう。塗り替えはできるわけですから、工業専用地域は本当によそ者を排除したいというエリアであることが前提である。そのギャップに立った時に、存在の見込みある商店とはかなり例外であると思う。例外的ではあるがこれを許可した場合、周りの人が苦情を持つという話ではないので、これを推奨してやってもいいよというものである。

黒川主査) 今の議論は、これを許可したからといって周りの人が苦情を出すことはあり得ないということが前提か。

井上市街地建築課長) ないということ。

黒川主査) それを聞いておけば、私としては問題ない。

浅見専門委員) スポットゾーンの関係だが、ある程度の面積ベースでかけるというのを日本ではやっているのか。本当に地域にあわせてということをやっておかないとスプロール的になってしまう。

井上市街地建築課長) 工業専用地域ではスポットゾーンはないのではないかと。

明石土地利用調整官) 工業専用地域でコンビニ軒のためにはないのでは。

浅見専門委員) コンビニの話をしているわけではない。

明石土地利用調整官) 例えば、工業専用地域の一部を変更するということがならばコンビニ以外にも色々ありうるが、基本的に工業専用地域はゾーンとして工業の利便をかなりきちんと勘案していかなければならないということをやっているの、スポットゾーニングということではなく、



事実上だんだん陸側から海に向かって用途が変わっていく場合に、少しづつ後退するとか、あるいは、面で開発するということが基本であると思う。

浅見専門委員) 一方で、土地はそう簡単に配置換えはするものでもないから。

黒川主査) 実際、産業構造の転換が起こってきて、にじみだしではなくて、向こう側から空いてきている場合が多く、使いきれなくて困っているのが首都圏の現状であろう。工業専用地域の一番奥の所から死んでいっているのが、そういうところの用途というのとは、スポットゾーニングの議論とは全然違って、にじみだしででていくものとは違う。それはスポットとは言わない。

明石土地利用調整官) 基本的には、虫食いの工業専用地域を食っていいかどうかということもある。工業地帯としての公共投資をかなりしっかりやっている。

黒川主査) しっかりやったらその産業は全然だめで、違う用途にしたいというのが今している状態である。

明石土地利用調整官) それは全体として土地利用、都市のあり方を含めて、見直していくべきは見直していくものであるし、ある程度の面積で空いてくれば、再開発等促進区の地区計画をかけるとか色々な方法をとっており、少なくとも空いたところがあるから、そのたびに虫食いの用途を見直すということは考えられないと思う。

山崎都市計画課長) むしろ、そのような状況に対応して再開発等促進区で緩和できる用途が、スポットというか、中の一団の土地が空いたので、工業地域であるがこのような用途を認めなければいけないといった時に、再開発等促進区で用途緩和を認めており、また、都市再生特別地区で、用途地域を変えないが、その場所ではこういう用途はOKであると、都市計画で上から許容していくことで、ご懸念に対応しているのではないかと思われる。これは、都市再生特別措置法の中で対応している。

黒川主査) 一つ目のところで時間をとってしまったが、次の議題に入りたい。

## 議題2. 容積率制限の見直し等について

都市・地域整備局都市計画課	山崎都市計画課長、明石土地利用調整官、 笠原都市交通調査室長、廣瀬施設計画調整官、 林都市計画企画調整官、佐藤企画専門官
住宅局市街地建築課	井上市街地建築課長、青木企画専門官

### < 国土交通省より説明 >

山崎都市計画課長)

#### (1) 容積率とインフラ負荷との関係調査について

災害時の調査というのは、調査としても難しいが、検討を試みたい。

#### (2) 容積率のあり方と環境、景観について

容積率の規制は、まさに環境のための規制も目的としている。ただし、新住民の排除が、景観法による規制としての目的ではないことは言うまでもない。

井上市街地建築課長)

#### (3) 歩廊や広場における屋根設置による面積の算入について

屋根がかかっている、屋内用途として利用することについて、決めの問題であるが、従来の方で決めざるを得ないと思う。建築面積は、地表面が屋根等に覆われているかどうか基本である。

浅見専門委員) 大規模な再開発では、外構計画を後で作ることがよくある。そうすると、屋根をつけることで、面積に参入されるから減らさないといけないというようなことがおこる。外構計画をつくる段階でそれが面積に外れるということが、ある程度明確になるのはいいのではないか。

もう一点は、建築基準法と登記法と都市再開発法で建築物の扱いが違って、建築基準法上、建築物になっていても、登記できないとか、言葉の定義の整合性の問題がある。

井上市街地建築課長) 例えばどういうことか。

浅見専門委員) 壁がないと登記できないなど。

井上市街地建築課長) 区分所有の関係かと思うが、再開発で困ったケースでは、こんなことを言っているのかわからないが、壁を作って、後で壊すというようなケースもあったようだ。ただ、今はもう少し登記もゆるくなったと聞いている。

前の話は、外構計画を後でたてるというのは、相当広いスペースなのでしょうが、一つの建物で外構を後でつくるというのは、想像できない。ただ、後出でて出てきたものは、ノーチェックなのかというのは、まさに計画なので、あらかじめ確認してもらわないといけない。

複数の街区であれば、全体の中で、容積をやりとりしていただく。

黒川主査) 今の話で、典型なのは、再開発ビルなどで、地下鉄から出てきたら、びしょ濡れになって、設計した方が気がつかなかった方がいけないと言ってしまえば、それまでなのだが、でも、あそこに屋根がかかっていた方が便利だし、屋外なのかと思うのだが、今からだとできないとか。

井上市街地建築課長) 地下鉄の出口については、通達を出して、特定行政庁の許可によって、容積率をはずしていいという措置をしている。

黒川主査) 是非言ってあげてください。

福井専門委員) 今の容積の話では、屋内用途がメルクマールという話であったが、容積を規制する趣旨は、屋内的用途とすると半分ぐらいはそこに居てそこに執務するとか住むとか、そこを拠点にして、何らかの活動をするが故に周辺インフラに負荷を与えるというのが、インフラの側面では、容積規制の根っこですから、そうすると、インフラ負荷の観点からすると、屋内用途としての娯楽だとか、イベントというのが、本当に、負荷を発生させるような人を集積させる原因になっているのかどうか、やはり、壁があって、窓があって、そこでは、雨露がしのげて、空調をかけることができ、それで初めて人の活動拠点になりうるわけで、ふきっさらしで、屋根だけがあって、雨だけはしのげるが、横なぐりの風や場合によるとみぞれが降るというのは、活動拠点にはなり得ない。そうするとやはり考え方として、これは屋外と見るのが素直な見方だと思う。

井上市街地建築課長) 一定の屋外、屋内の判断基準が運用としてあるが、それが妥当かどうかという問題。通常、ビルの中にこういった場所があって、どういうことが行われているかということを見ていくと、イベントなどが行われている。何かするというのは、それは、単に人が集まるということでは、広場でも晴れのときは集まるわけですから、ご指摘あるかもしれないが、どこまでを見なすかは、決めの問題である。利便を増すということ言えば、もう少し壁をつけた方がいいとか、程度の問題になってしまう。

福井専門委員) 壁や窓をつければ、これは屋内というのはわかるが。

井上市街地建築課長) たれ壁を設けるとか。

福井専門委員) 実質的に屋内用途ないしは、屋内的用途として、実質的な活動拠点になるから、線は引けるはず。単にピロティで雨にぬれないというところで、そこに机を並べて執務をするとかあるいは住み着くというのは、考えられない。

井上市街地建築課長) 屋内用途に含むものとして、娯楽、集会、物品の販売などが入ってくるので、居住や執務などだけではない。きびしめに判断がされているかもしれないが、屋根がかかるとどういういことに使うかということを見ていく。屋内用途の判断については、実態で判断せざるを得ない。

福井専門委員) イベントも屋内用途と言いたいということか。

井上市街地建築課長) そうです。

福井専門委員) そこが違う。

井上市街地建築課長)そこは議論がある。

福井専門委員)屋内用途のもとの根源は、インフラ負荷がどのくらいあるかということで、ふきっさらしのところで、活動拠点性ということからすると、イベントをするスペースとそこに人が常駐して寝泊りしたり、執務をしたりすると、全く異質であり、それがまさに道路とか鉄道へのインフラ負荷になっている。イベント広場とか公園とか、まさに、人が集まるということに着目して容積率規制がないということは、周知のことですから。たまたまそのイベントのときに集客があるということこそも容積に見ていない。とすると屋内用途に入れるとすると論理一貫性に欠けてくる。

井上市街地建築課長)それはホールは、屋内用途ではないということになってくる。要するに、延長してくるとここまでがいい悪いという議論にしかならない。

福井専門委員)ホールは、空調もあって、コンサート以外にも会議にも使える。

井上市街地建築課長)それでは、ホテルのアトリウムに空調があるかもしれないが、用途は人が通るだけということもありうる。

福井専門委員)そこは線が引ける。そこに長いこと居続けられるということが、床面積とインフラ負荷という根源的な関わりといえる。

井上市街地建築課長)そこは、雨の日だけは、用途があるということと矛盾してしまうが。建築物かどうかということは、雨露がしのげるかということに線を引いてどうかということが基本にある。

福井専門委員)建築物ということでは、そうかもしれないが、インフラ負荷ということでは、やはりそこが活動拠点であり、居住や執務ができるということが極めて密接に関わってくる概念である。容積との関係では、考え方を別にする理由もある。

井上市街地建築課長)そうかもしれないが、人が集まるということでは、音楽会ができるということにつながる。

福井専門委員)それは空調ができるかどうかで区別できる。野外劇場などもある。

青木企画専門官)屋外の観覧場であっても建築物の定義のなかに屋根のないものも含まれている。

福井専門委員)そこは違う。建築基準法上の建築物かどうかと容積率で、目的を達成する規制をすることは、全く異質。

青木企画専門官)野球場やサッカースタジアムなどは、そこで大きなインフラ負荷を発生するわけで、ですからそれは床面積に入っている。

福井専門委員)それでは、ただのグラウンドはどうなのか。時々野外コンサートとか野球など行われている。

青木企画専門官)そこまでは入っていない。

井上市街地建築課長)それは、決めの問題である。

福井専門委員)であれば、この決めが一番いいというのではなく、そこはインフラ負荷の関係で支障がないかどうか、そして、屋外の野球場とかサッカー場とかの関係で整合がとれているかどうか、かなり怪しい。

井上市街地建築課長)もう一つの論点でいくと、ここまでよければもうちょっとという話になる。経験上ですが、重要な論点としてある。

福井専門委員)そこで生活の拠点になるかどうかという話とは違う。

井上市街地建築課長)そこは、集会、娯楽、物品の保管まで入っている。

福井専門委員)それは、そう決めるとするからで、その決め方がいいのかどうかというのは、別の議論。

井上市街地建築課長)全くの公共用の通路であれば、容積からはずしている。その線の引き方かもしれないが、生活を営む場として、規定しているので、この屋根があるところだけを外すということは、検証が必要である

黒川主査)浅見先生がおっしゃったのは、建物を作ってみたら、そこはただの通路だったとか、地下の通路などで、ここで物販をやっても何の問題もないなど、後である条件

を満たしていれば、許可ができる体制があるのかどうか。

井上市街地建築課長) 許可というものはあるが、容積というのは、個々にはシビアな問題で、それを観念的に変えるということは、相当慎重にしなければならない。

福井専門委員) これは、いみじくも実証されているわけではなく、問題提起がされたわけだから、勉強の対象にさせていただきたい。

黒川主査) 最近できた再開発ビルでは、地下鉄を降りたら、びしょ濡れになって、ここで傘をささずにいけたらどれだけいいかというところがある。みんな傘をさすために混乱がおきている。

井上市街地建築課長) 規制のせいなのか。

黒川主査) そうではないかもしれない。わからないが。設計の問題かもしれないが、そのはじめの段階では思いつかなかったのか。ただ、そういう事例がたくさんできてしまうというのは、問題がある。

福井専門委員) 常識的な屋内用途というのは、壁もあって、扉があるというのが、過半数以上の人の直感的な感覚で、そことずれているというのも気持ちが悪い。インフラ負荷の関係の実証がなく、これがいいということにはならないので、是非検討してください。

井上市街地建築課長) インフラ負荷の話にもどるのであって、ここだけの議論としては、申し上げるとおりにしかできない。

福井専門委員) それは違う。インフラ負荷との観点の中で決め方として整合性があるのかどうかという点を問題にしている。今の話では整合性に関して必ずしも首尾一貫していない。やはり整合性について、検討する必要がある。

井上市街地建築課長) 今おっしゃった点ということではそのとおりであるが、ただ先ほど申し上げた点もあるので、そのままはいということではできない。

福井専門委員) やはり、決めの問題もあって、どれがベストかということは、輕輕には言えない。

あと、景観の話だが、パーソントリップで景観規制を行うというのは、無理だが、景観として、スカイラインが統一されているかと社会的にどれだけ便益があるのかという点があるが、あまりそこが議論されていない。決めてやるには、危ない要素もあって、単に新住民の排除のためだとは誰もいわないわけで、隠れた意図がはたらいたり、一般的には、抑制的に使われることが多い。そのときに本当に容積なり床ボリュームを失うことの機会費用との関係で、社会的な便益をどれくらい高めているのかが重要。いろいろな検証方法があるので、検証を進めていただきたい。

山崎都市計画課長) 景観法というのは、地域の景観を守るという手段として利用してくださいということになっていて、地域の意見などを聞いて、それで私権を制限される人の意見を聞いて、その地域固有の景観というのがあって、その景観を守るというのがあって、その一つ一つの経済的な検証を行うものではないと思っている。

福井専門委員) いやそういう手がかりがあったほうが、決めやすいということもある。やっちはいけないということではなくて、自治体毎に調査するのも非効率なので、国で一定の試算結果があることが、公共的に意味がある。

山崎都市計画課長) その手段を公共団体独自に規制をする機会を与えているだけで、その地域が景観の利益を考えるべきである。まさにその地域が望んでいるということがスタートラインであって、その容積率制限と比較して、これだけの効用があって、規制するというのではない。

福井専門委員) 望んでいるということだけを取り出すと、新住民排除ということになりかねない。

特に自治体で決めるときに、いろいろな定量的な手がかりがあったほうが決めやすいということは何れにもわかる話であり、景観の経済価値の測定は、きわめて簡単にできるから、全くブラックボックスで多数決に委ねるというのでは困る。

山崎都市計画課長) それは景観を規制すると地価が上昇するということが。

福井専門委員) いや例えば逆に、下落する場合もあるかもしれない。別にどういう制度をつくるべきということではなく、景観法が生かされるためにも、運用のできるだけ定量的な根拠を与えるということが容積率規制の趣旨とも合致する話なので、お願いする。

住宅行政と建築行政とのかかわりとして、問題の意識としてもっていただくよう勉強を重ねていただきたい。

浅見専門委員) 若干、最近の学者もそのような調査をしている。自治体では、なぜこのような規制をするかという自主研究をされている事例はある。

山崎都市計画課長) 勉強させていただく。

黒川主査) 容積率規制のところは、環境規制として、本来の目的として環境を守るということと違うことに利用されてしまうことのないように、これはそういうことはないという担保をとるということができないかということ。環境規制ということだけになるとついつい後から来る人を締め出してしまうということになりかねない。

今の制度がそういった排除ということがないということを証明できるものが必要ではないかということ。社会的に認知された使われ方があるはずで、スカイラインや容積など結果的に裁判でしか勝負ができないという議論になってしまうと本来の規制の意味が損なわれてしまう。

福井専門委員) 国立のマンションについて、二審ではあのような判決になったが、一審では、裁判官のブアな知識をもとに、無茶苦茶な議論になっている。3人の原告一人当たり年間3万円の苦痛があり、それを合計して利益を算定し、その保証をするよりも、100億円かけて、切り取らせることが妥当だという途方もない裁判官独自の世界観にもとづく費用便益分析を行っているが、そういったものが蔓延しないためにもきちんとした景観が守られるようにすべき。例えば、ある要素だけを取り出して、周辺の地価にどれだけ影響を与えたのかなど、ヘドニック法で、分析できる。住宅局の和泉審議官もそういった論文を書いていた。工学的、経済学的な検証があるのだから、そういった実証をやった上で、計画行政を行ったほうがいい。

黒川主査) 間違った方向に使われないようにしてほしい。

### 議題3 道路空間と建築物の立体的利用の推進について

都市・地域整備局都市計画課 山崎都市計画課長、廣瀬施設計画調整官、  
佐藤企画専門官

道路局路政課 日原路政課長

住宅局市街地建築課 井上市街地建築課長、青木企画専門官

#### <国土交通省より説明>

日原路政課長) 検討中であるので、検討の状況を話す。

1 ページ目は、道路事業の進捗を図ること、周辺地域を含めた一体的、総合的な整備の必要性が背景にあるということである。

2 ページ目は、その具体的な制度の概要として、一つ目は、道路の新設に合わせて、道路と建物の一体的な整備をできるようにしたということ。2点目は、開発の範囲を再開発の地区計画などで定める。3番目は、もともと道路上では、建築できなかったが、道路内の建築制限を緩和することにより、建築可能とした。

3 ページ目は、一般の道路は、多目的に使われており、現在は、自動車専用道路等に限定されており、制限する理由として、道路は、貴重なオープンスペースであり、はしご車などが機能することが必要。従って、接道対象道路とならない自動車専用道路等に限定されている。

4 ページ目は、1 番目は、幹線道路の整備を促進するために創出した制度で、道路の上部がふさがれていることは、管理費の増大や将来の回収への制約を招くことから好ましくないという点。2 番目は、周辺への影響が大きいという問題。3 番目は、工事期間中の交通渋滞が発生することの問題がある。

5 ページ目以降が本題となるが、規制改革・民間開放 3 年計画では、良好な市街地環境の形成や道路管理上の支障がないということと都市計画上の位置づけが明確になるなど、一定の条件がそろった場合に、こういうものが検討できないかという話である。

6 ページ目は、このような検討ができないかというイメージである。現在、自動車専用道路等だけに限られているが、こういったペDESTリアンデッキや線路を越える自由通路など、高架の歩行者専用道路であれば、あり得るのではないかと考えている。街の連続性や賑わいを造るという観点からも考えられるだろうということで、検討を進めている。

黒川主査) これは、フォローアップの案件だが、諸外国では、ビルの真ん中を通り抜ける通路とか、いろいろな事例が見られる。ペDESTリアンデッキなどは、構わないということで、自動車専用道路みたいなものや掘割型で屋根がかかっているものも現在ある。ここに書かれているのは、原則上の理由とか消防上の理由からいけないということなのか、こういったニーズがでてきたのは、それほど簡単に道路敷地がないからこういった議論がでてきたのか。必ずしもそうではないのではないかと。

もっと道路上の空間を立体的に使うことが大都市部では、あたり前になってきていて、既存のビルも 50 年とか 100 年とか建っている状態で、将来建替える時に道路はどうしてくれるのかということで認めることができない。

道路が建物を突き抜けることが難しいということになっている。6 ページの下のイメージでいくと、自由通路のところは道路というイメージになっているということか。

日原路政課長) 絵でいくと、ここで議論をしているのは、自由通路が道路と認めた場合である。

黒川主査) 池袋で豊島区は、LRT を走らせようと考えている。池袋の東口側を通過して、パルクを突き抜けて、東武鉄道の裏に抜けて、立教大学を通過して、要町まで行こうとしている。それは、お客さんはシームレスに抜けて、2 階のところから JR のホームに行けるように設計されている。車ではなく、電車が通りぬけることになっているが、現在のしくみでは、設計や想定することもできないことになっているのか。

青木企画専門官) 立体道路の事例として、北九州の小倉でモノレールが建物の中に入っている事例がある。

黒川主査) どういう条件を満たせば、立体道路と言えるのか？この池袋も何の問題もなく行けるのか。

廣瀬施設計画調整官) 北九州の例はモノレール道であり、道路区域の設定もしている。池袋の場合も軌道なので同様にできると思われる。私もビルの中に入れたら、という話を聞くが、可能だと思う。

黒川主査) 一般論として建築の先生には、そういったものは通れないと言われてしまっていて、鉄道だったらよくて、道路であつたらいいのか。

廣瀬施設計画調整官) 都市計画でいう道路として計画決定して通すのは困難である。

黒川主査) 路面電車の軌道、モノレールなら OK ということか。

廣瀬施設計画調整官) そうだ。

立体道路として作っているのは、北九州のものである。千葉モノレールは、立体道路の制度ができる前のもの。池袋もそういったものであれば可能ということ。

黒川主査) 今日の質問としては、道路空間と建築物の立体的利用の推進についての検討状況について、お聞きしたいということで、ペDESTリアンデッキのようなも

のであれば、可能ということか。

井上市街地建築課長) 問題ないのではないかとということで具体的にどのような問題があるかこれから検討していく。

浅見専門委員) いつごろまでに結論がでるのか。

黒川主査) 16 年度中となっている。

これで自動車が一般の道路で突き抜けられない理由は何か。

廣瀬施設計画調整官) 環状 2 号線で、計画しているのは、自動車専用道路ではないが、高架であり、掘割であり、あくまでも新設であるので、可能である。今回の歩行者専用道路でも、立体構造であって障害がないのではないかと検討を進めている。

黒川主査) 大きなビルが先行しているのだが、イメージでは、フライブルグの街などビルがまたいでいる下を車が抜けていったり、電車が抜けていく。スペインにもある。すごく狭い中を馬車が抜けて行ったりする、昔からの城下町のようなケースである。よくある住宅地の狭いところで、例えば、環八ではお寺があって、なかなか突き抜けられなかったところとか、お寺が上にあって、その下を通るような共存したものとか、環八ではできなかったが、防災上重要であって、下を突き抜けていくことができるようなものは、今は難しい。一番ひっかかっているのは、道路という行政財産であり、行政財産を所有しているし、相手の建物はそう簡単に動けないという状況で、それをどう解決するかというのが問題である。一般のコミュニティーにある道路を地権者が許すのであったら、道路がつき抜けていくようなものであったら、どうか。

山崎都市計画課長) それはまさに立体道路の制度であり、区分地上権を設定して、今までの所有権でない制度を作った。

廣瀬施設計画調整官) そもそも立体道路制度を作る前に、トンネルの上に建物が建っていた事例もある。近くでは、六本木六丁目のハリウッドのところは、環状 3 号線がトンネルで抜けていたし、放射 36 号の池袋から練馬に抜けていくところで、小学校が立体利用している事例もある。立体道路制度とは別に、トンネル構造として区分利用するというものはある。

黒川主査) 建物の中を突き抜けようとする、道路は恒久的利用なのに、建物は改廃の可能性があるということが一番の問題か。

山崎都市計画課長) 新設・改築でないといけないというのは、既存の道路で認めてしまうと、街中が建物になってしまうから。高架のものに限っているのは、道路は、市街地にとって、通風、採光、接道の根本となっており、斜線制限なども道路が空いている前提となっている。高架の場合には、接続していないので、市街地としてそれほど市街地環境として、重要でないということ。実際のニーズとして、高速道路を早く通さないといけないということで、制度を作った。

議 題: 4. 土地収用法の積極的な活用等について(国土交通省ヒアリング)

国土交通省出席者

総合政策局総務課

西川土地収用管理室長

総合政策局国土環境・調整課

上田国土環境・調整課課長

井上公共用地室長

< 国土交通省より説明 >

上田国土環境・調整課課長) 国土交通省に戻り、WGの議論を内部で相談した結果、細部まで詰めたわけではないが、主な起業者における適期申請ルールの運用状況の把握に努めたうえ、文書による周知徹底を含めて今後の進め方を検討したいということで今考えている。

< 質疑応答 >

福井専門委員) これは、3 年、8 割というのがそこまで待たないとできないということではないことを

明記いただく方法と理解してよいか。

井上公共用地室長) そのような誤解があることがこの前のご指摘であったわけで、そういう誤解をしないように適期申請ルールの趣旨を確認することを内容としたい。

上田国土環境・調整課課長) そういう誤解があるというご指摘が正式にあったという理解でよいか。

福井専門委員) よろしく願います。

< 国土交通省より説明 >

西川土地収用管理室長) 立法的措置について、前回福井先生からご指摘をいただきまして、行政事件訴訟法の改正は、土地収用法においても事業認定と裁決との間の違法性の承継を遮断することの一つの契機にもなりうることを私共も認識しているところである。ただ実際にそういった作業を進めていくに当たって、色々反対論が予想されるわけで、例えば、違法性の承継を認めるべきではないという立場の学者の中には、立法上の制限を設けるまではすべきではない。学説、判例に委ねるべきだというような方もいる。また、現在の事業認定の手続き、あるいは事業認定の処分、こういったものを変えるものでなければ、違法性の遮断は立法化すべきではないという方もいる。それからマスコミ等の動向については、現在違法性の承継が認められているとは私共は認めたくないわけであるが、一部で認められる動きがあるような、こういった国民の権利を制限するようなものに関しては強いアレルギーがあるわけで、違法性の承継の遮断に関する立法的措置に関しては各方面からかなり強い反対があるというように思っている。一方、改正土地収用法については承継の議論に影響を与えるものではない旨福井先生から繰り返しご指摘をいただいているわけであるが、事業説明会の開催、あるいは公聴会の開催等の手続きが新設されており、事業認定の手続きの透明性が向上し、事業認定の訴訟は事業認定取り消し訴訟で行い、違法性の遡及を認めてまで救済する必要性はないといった私共の主張も、裁判所に受け入れてもらいやすくなったのではないかと考えているところであり、前回ご説明した平成 15 年 12 月 25 日の東京高裁決定において、今後、違法性の承継は認められないという流れができていくことを私共期待しているところである。いずれにしても、違法性の承継の遮断については今後様々な意見、また判例の動向に注目しながら、引き続き調査検討してまいりたい。

< 質疑応答 >

福井専門委員) 今の判例の動向としてはどちらが主流であるのか。

西川土地収用管理室長) 残念ながら、最近の判例で、違法性の承継が認められなかったものは東京高裁決定しかない状況。

福井専門委員) 国土交通省の解釈では、されないということなのか。

西川土地収用管理室長) はい。

福井専門委員) 承継がされない方が政策的にも妥当だと判断なのか。

西川土地収用管理室長) はい。そう考える。

福井専門委員) 承継遮断の立法措置をしない方がよいという学説に関し、論拠は合理性があると思うか。政策判断としてどうか。

西川土地収用管理室長) これはなかなか。

福井専門委員) そのような議論をする方は、この問題に関して学術論文を一本も書いていない方ではないか。学術的知見に基づいた議論ではないということをよく承知してもらいたいし、それから、学説には政策論として承継すべきだというものも多くあったことも有力説として事実である。むしろ最近の潮流は圏央道の決定もそうであるし、圏央道の一審の判決でも、承継は解釈論としてはせざるを得ないが、ただし立法論としては分離した方が良く、と明確に言っている。一審判決は国は相当厳しい判決と受け止めていると思うが、それにしても分離して争わせるべきだという判決が出てきた。最近の流れは、判例の動向も学説の動向も完全に分離した方がよいというのが主流の見解である。もう一つは改正行政事件訴訟法自体がまもなく施行される。これも前回申し上げたとおり、できるだけ争いを手前の段階で争わせて、そ



の後の紛争を長引かせることは行政にとっては望ましくはないということを前提にして大改正がなされたものであり、そういう意味で収用法の問題もそのような一つの典型である。色々話題になっていて、この場だけでなく司法改革本部の国土交通省からのヒアリング等の場でも同じ議論が出ていて、計画についての争訟手段の充実については検討していかれる旨表明いただいている。この問題は、もちろん今度の通常国会で法改正をしてくださいとまで言うつもりはないが、基本的な行訴法の改正の流れとしても、できるだけ論点は論点として顕在化させていくことが想定されている。計画段階で争わせるものは徹底的に争わせて、その段階でいったん確定したことについては、例えば、用地交渉とか損失補償の段階の段階で、計画の適否が争われて泥沼の紛争が起きることは基本的に避けるべきだ。それは完全に今の立法の流れである。改正法規に表れたものもあるし、最近の計画論を巡る批判や、学説の動向とも合致したものである。今おっしゃったような訳のわからない学説は何ら反証にもならない。まともな議論と最近の流れを見ていただいて、検討は引き続きしていただくことについてはぜひお願いしたい。

黒川主査) 最初の文書による周知徹底については検討いただきありがたい。また、今の承継の話については、継続的に議論を続け、検討いただきたい。

以 上