

第13回 農業・土地住宅WG（土地住宅分野）議事概要

日時：平成18年2月21日（火） 11:30～12:15

会場：永田町合同庁舎 第4共用会議室

議題：国土交通省からのヒアリング及び意見交換

規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申にある

「大規模店舗等の立地コントロールの適正化」【平成18年度中に措置】
を達成するための具体的な手法、内容、スケジュール等について

出席者： 規制改革・民間開放推進会議

黒川主査、福井専門委員

国土交通省

都市・地域整備局都市計画課 課長 山崎篤男 氏

土地利用調整官 明石達生 氏

住宅局市街地建築課 企画専門官 青木伊知郎 氏

黒川主査)

今日は2次答申に書いた大規模店舗等の立地コントロールの適正化がテーマです。

福井専門委員)

今回は、答申のフォローをさせていただきたいと思うので、それについて、具体的に内容、手続き、スケジュールを教えてください。

山崎課長)

ご説明をさせていただこうと思いますが、その前に、農地の問題につきましては、今回の都市計画法の改正が一つの回答をしているつもりではございまして、都市計画区域の中の白地地域、土地利用コントロールが一切無かったところについて、薄い用途規制をやるということと、都市計画区域外について農振法にすべて任すということについては、これからは、準都市計画区域を広くかけていこうということで農水省さんと折り合いがつかしまして、農水省の立場でいくと農地を守る、守らないというところが、基本的なスタンスですから、農地を守る守らないというところから一歩踏み込んで、守らなくても良い農地という判断をしたとしても、そこが、大規模集客施設が建って良い土地なのかどうかという判断をダブルでチェックさせていただこうということで、今までは、農地を守らないと判断をしてしまった瞬間に、そこが、都市計画区域外、用途地域外であると何も土地利用コントロールがないという世界から、郊外の農振法だけで守っていた地域についても、きちんと都市計画的な判断をしてもらうように転換しようと農水省さんと調整をつけまして今回の法改正に至ったということを一つ報告させていただきます。

明石調整官)

規制改革会議の答申については、真剣に受けとめて検討を始めていますが、需給調整や既得権擁護とならないよう措置ということについては、強い共通認識を持っていて、社会資本整備審議会の答申も、そもそも、大型店対中心の商店街という構図ではありませぬ。都市構造というものをどう管理していくかということが、これからの人口減少社会の中で、お金をかけられない中で重要であることははっきりしています。

問題は、大規模集客施設がもたらす「外部性」という観点について、これをどう実務に落とすのかということについて、悩みながら検討しているところです。実際にどうするかということについては、地方公共団体に私どもが、都市計画運用指針というガイドラインを発出しますので、その中に盛り込んでいこうというつもりで検討を進めています。それと同時に、大規模集客施設の立地判断については、答申の中では、都市計画の手続きの中できちんと判断してやるのだということを書きましたが、公共団体の側からも丸投げされても困ってしまう面がありどうしたらよいかある程度言ってくださいということを求められているので、それも踏まえて考えているところです。

検討の手順については、まず、外部性ということですから、大規模集客施設がもたらす外部性というのをまず洗い出してみる。その外部性が要素となってくる訳ですが、これが現在の知見でどこまで何ができるかということ整理をしていって、地方公共団体の運用において実用可能な段階と判断できるものを選択していくところから検討を開始するのかなということで準備作業をしています。この場合の判断ですが、近隣に対する負の外部性というのはもちろんあるのですが、これは、大店立地法などが担っている部分もありますから、むしろ都市計画で問題とするのは、大規模に都市全体から人を集めるような施設の立地が適切でない都市全体に悪い影響を与えるだろうということから、それを広域的な外部性と考えて、その広域的な外部性には正と負の両方があると思うが、その広域的な外部性をどう選定して、評価方法を示し得るかということがポイントだろうと思います。それを、私どもの中での議論として考えていくと、答申にも書いているが、広域的な集客拠点の配置と交通機能との関係ということが、いわば土地利用と交通の関係が、重要なキーになると考えているところです。

今後のスケジュールですが、法改正の施行予定時期が、都市計画の提案制度について3ヶ月で施行。準都市計画区域は6ヶ月、最終的な用途制限の規制強化は1年6ヶ月先というように段階的にいきますが、公共団体の実務のことを考えると、当初の3ヶ月の段階で可能な限り一定の方向性を示してやらないとまずいだろうと考えています。ただ、現状の知見では、技術的に完全なものができるというのは、かなり難しそうな気がするもので、数年後に見直しをかけていくということも含めながら、現時点ではっきり言えること、当面の運用の方法ということを示していくのかなということを考えているところです。説明は以上で、今日はフランクな議論の中で、先生方の御所見をお聞きしながら、私どもの仕事の方もよく考えていきたいと考えておりますので宜しくお願いします。

福井専門委員)

今の見込みだといつですか。施行は。成立が4月くらい？

山崎課長)

そこが、よくわかりません。4月か5月位だったらそのあと3ヶ月で、都市計画提案制度の施行が8月くらい。

福井専門委員)

早くて7、8月くらいには動く。大至急ですね。端的な問題意識は、大規模店舗が、原則不許可になるところがありますね。2種住専とか、非線引きとか。こういうところで、原則不許可なのだけれども、提案制度等を利用して許可になる場合に許可になるべきものについて障害が生じない、即ち、答申の主旨どおり、外部性についての論証がなされていないような場合については、極めて迅速かつ容易に立地がなされるようになっていないとまずいということです。原則禁止の網がかかっているのは、当会議も前提としているのですが、財政諮問会議でも各種指摘があったように、問題はその後の手続きです。大規模店舗だけ周辺例えば交通渋滞、あるいは環境等に影響がないというような計画が提示された時には、極めて速やかに、且つ簡易な手続きで解除されねばならない、というのが実質的な問題意識です。そこが担保されるよう、あらかじめ明確な要件、内容と、それに見合った出来るだけ客観的で透明性の高い手続きが確保されるように、運用レベルで最大限の努力をお願いしたいということです。そこについては、ご異論ないですね。

山崎課長)

その、外部性というところがどこかということだと思っただけですね。交通渋滞とかはわかりやすいですが。

福井専門委員)

外部性の中身についてはこの後、議論しますが、今のような主旨で私どもは、答申の内容を理解していますが、そこは国土交通省とも共通理解があるということによろしいですね。

それを前提にして、要件の話ですが、外部性について、かなり明確で具体的な概念でもありますので、外部性の中身について、あらかじめ限定列挙をして頂くということがまず重要です。具体的で限定列挙されたもの、そういったものに、外部性がある場合、特に負の外部性がある場合というのは相当程度限られますから、こういう場合の負の外部性についてのコントロールなのだということが、具体的で、限定的に列挙されているのが、望ましいと考えています。その場合に、該当しない場合には、完全に自由な立地だということになりますし、該当するか、しないかということについて、できるだけトラブルが生じない、ある施設なり、ある計画なりが、外部性があるのか、無いのかについて、現場で、自治体や中心市街地の商店街などが外部性はあると言い、出店希望者は外部性が無いと言い、これについて、ああでもないこうでもないという神学論争やデー

夕に基づくとはいえない議論が継続するのは望ましくないと考えています。そこを、国が技術的助言の意味で、ガイドラインとして、かなり明確で具体的で後でトラブルが生じないような基準を作っていかなければならない。それが重要だと考えていますし、その外部性の中身についても、これも年末に詰めた議論をしていますが、何が外部性で、どういう場合に外部性に影響がないとって解除するのかについては学術的概念です。当会議にも専門家がおりますので、事前に十分協議をして頂いて、その上で進めていただきたいということです。

山崎課長)

外部性が一義的に明確に最後までできるかということについては、できるだけ努力はしたいと思いますが、最後、例えば、集積による利便の増進みたいな話だと、どこに、どういうものがあるかということが、都市構造にとって、都市の集積を侵すのか、侵さないのかという部分の議論というのは、かなり政策判断が入ってくるような感じも致します。そこが、最終的に、自動的にインプットしていれば必ず解が出てくるというようにはなかなかいかないのかなと思います。ただ、私が思うのは、例えば、明らかなケース、駅裏の操車場跡地であるがために、たまたま今工場地域になっているというようなところは、そういう需要がなくなりましたと、利便性としては非常に良いというようなところに、商業施設が来ると、だから、商業地域に変えるべきというようなものは、外部性、都市構造から行って集積のメリットがあって問題ないという明らかなケースというのは、わかりやすいのですけれど、例えば、都市の集積を1箇所にするべきなのか2箇所にするべきなのかという話とかになると、その間の公共交通の有る無しで変わってきたりと、一義的に明白にいけるかという、なかなか難しいので、そこは、ある程度、公共団体に判断のツールをいろいろ与えていくというような形で、運用指針として示すのかなと思っています。

福井専門委員)

集積の外部性を考える時には、交通との関係が重要であることは、我々も同じ感覚なのですが、ただ、インフラと集積との関係を考える時に重要なのは、そこに集積ができた時のインフラ負荷をどれだけ内部化できるかということで外部性は変わってくる。要するに一定の集積の中で、街路とか下水道とか公園とか、一種の都市インフラを自己完結的に近い形で内部化して作れる場合には、周囲に対する負の外部性というのはほとんど無い訳です。逆に言えば、中にできるものの集積のメリットによる正の外部性はある。そういう場合については、逆に言えば、よそとの関係で、集積を奪うからだめだということは外部性の概念には入らない。どれくらい、自己完結的に、弊害が予想されるといいう意味での負の外部性をコントロールにした開発なのかどうかということが基準になってくる。

明石調整官)

集積による利便増進と書いているのは、当然、ある時に集積が無くなっていくことが、

ひとつの外部性としてとらえられるのではないかと考えています。

福井専門委員)

よそが減るか増えるかというのは需給調整です。この集積の利便というのは、その地域が集積することで、メリットがあるという意味で我々は書いている訳ですから誤解のないようにお願いします。よその集積か、こちらの集積かということは、土地利用計画が関与すべきことではない。それ自体が土地利用の競争状態ですから。

山崎課長)

都市計画が、市街化区域、市街化調整区域に線引きをしたりとか、あるところに都市の集積をすべき、すべきでないということをコントロールしています。

福井専門委員)

それは、なぜかということ。都市計画の土地利用計画の集積についてのなぜかの根拠はまさに外部性です。環境とインフラです。環境とインフラの面で集積について何か負のものがなければ、それは集積について、外部性を前提としたコントロールをしてはならない。

山崎課長)

集積すべきところに集積ができなくて、集積しなくて良いところに集積があります。

福井専門委員)

集積すべきか、せざるべきかの基準が外部性だというのがこの答申の主旨です。

山崎課長)

既存のインフラが十分あるところに集積が進むのが正しくて。

福井専門委員)

そうとは、一概には言えない。既存のインフラを使って、そこに集積を持ち込む方が、新たな地域でインフラに投資して何らかの別途のメリットをもたらしたときの差し引きと比べて尚且つ大きいということが証明されないと単に既存のインフラがあるからということにはならない。例えば、中心市街地で今インフラは余っていますが、なぜ集まらないかということ、土地利用が細分化されているとか、道路は余っているけど、駐車場が足りないとか、その逆とかいろいろあるわけです。トータルで考えて、投資コストの面でどちらが差し引きして良いのかということも外部性の概念です。そういうことも含めてトータルで考えていかないといけない。

山崎課長)

トータルに考えるときに、新しくできるところの都市の集積だけではなくて、失われていく都市の集積のことも、きちんと考えましょうというのが我々のスタンスです。

福井専門委員)

似たようなことを言っているのかも知れないが、今の、どこかよそに影響を与えたらそれは、現にあるインフラを活かしたほうが良いのか、追加投資でやったほうが良いのかというインフラの投資効率、利用効率の観点からだけ考えるべき集積の利益

です。よく一部の都市計画学者が言うみたいに、都市の理念とかビジョンとかということで、ここは集積地だ、ここは集積地ではないというアприオリな判断ではだめなのです。そうではなくてインフラの効率の観点からみて、どちらの集積をとるのが費用対効果が社会全体、街全体で良いのでしょうか、という意味です。そこは、一致していると思う。

明石調整官)

地区の中でのインフラという面よりも、今回の大規模集客施設は広域に及ぼす影響が大きい。

山崎課長)

宇都宮大学の森本先生のモデル調査によると、全く別のところに交通渋滞が発生するという非常に広域的なものであります。あるところだけで収まる場合もあると思うが、トータルできちんと考えないといけないと思います。

福井専門委員)

離れているけど、交通結節点の交差点が渋滞するとかそういう感じですね。それはわかりますよ、そういうのは見たらよい。

明石調整官)

交通計画は、前提をおいて交通ネットワークを組んでいますから、どこに交通が集まったり、どこに集散するというのが、もともと計画の前提としてあって、それに基づいてインフラの投資効率を考えて作っています。そしてその成果が出るには時間もかかるしコストもかかるのです。けれども、土地利用は、民間の意思で自由に出てきますし、また、インフラ整備の速度よりもはるかに短期間で変化しますので、両者には時間のギャップがあります。大規模集客施設の特徴というのは、その近辺の問題だけではなくて、全体にいろいろな投資効率の影響を与えるということです。

福井専門委員)

その場合、既存のインフラ整備計画というのは、常に普遍のものとする必要はないので、フィードバックしながら考えないといけない。大規模なものが出来て、それにとまってインフラに修正をしたほうが良いというような可能性があるとして、その集積の計画を OK とするかどうかというときは、インフラに支障が生じる部分を手直しして、別の形のインフラ投資や拡充投資をしたときに生じる社会的コストと社会的便益を双方天秤にかけないといけない。どちらかだけ固定しておくと考えると、外部性についてゆがんだ考え方になってしまう。

明石調整官)

インフラ投資の計画というのは、動きが簡単にはいかない。

福井専門委員)

それは、土地利用の出店だって同じ。どちらがより難しいという優劣なんてない。

明石調整官)

一店だけ出来るときはいいかもしれないけれど、何店もいろいろなところに集積してくると、積み重なってネットワークに悪影響を及ぼす場合がありますね。こういうことをあらかじめ防ぐために土地利用の計画規制がなされているという面もあると思うのです。

福井専門委員)

それは、どこまでアプリアリに前提を与件にするかです。道路の計画が、仮に、昔は農地だという前提でできたシャビィな道路のポテンシャルの計画だったとしても、もしそこが本当に権利調整のコストとか社会的コストをかけずに、道路を拡幅したり、複々線化したりすることができて、尚且つ集積の利益があるというときにはやるべきなのです。外部性の観点からは、与件として今の道路のボリュームとか駐車場のボリュームを前提にすべきではない。相互のフィードバックを考えて、最適化を求めるべきです。あなたの議論を聞いていると、何となく現にある道路に合わせて、とにかく集積化を抑制しないといけないというニュアンスを感じるのだが、もしそう思っているのであれば、改めて欲しい。

山崎課長)

例えば、先生のおっしゃるようなことは、伊丹のケースだとわかりやすいのですが、伊丹の工場跡地にイオンが出てくるために、再開発地区計画をかけたのですが、そこは、駅に近いところなので、歩行者ネットワークとアクセス道路の入り口の渋滞が問題となっていて、右折侵入を減らすため迂回道路を作らせて、それをまさに地区計画でやりました。駅に近く非常に良い場所でミニマムな交通整理で OK となりました。これは、外部性をきちんと内部化してやっている例だと思うのですが、かなり都心から離れて一つの幹線道路を頼りに大規模集客施設が出たときに、一つの幹線道路の計画をこの施設のために、外部性を内部化するか、非常に難しい面があって、先程、明石が申しましたように、いろいろなところが出てくることの可能性も考えてやらないといけません。すぐその場で、アクセス道路を作れば解消するという問題ではなくて、いろいろな所にどういう波及が出てくるかわかりません。ただ、このためにアクセス道路をもう一本作るかということ、膨大な投資になってしまいます。

福井専門委員)

いまおっしゃったアプローチで良いのです。そういう時にはまさに必要な外部性コントロールの内部化措置が高くつくとか、あるいは、大掛かりな権利調整を要するような場合には、正に外部性コントロールの観点から言えば、費用対効果が負に落ちる可能性が高いということになるから、おっしゃったようなケースは良いのです。だけど、それは抽象論で議論してもあまり益はなくて、個別に、こういう場合はこう、こういう場合の費用便益はこうやって測定するというようなことを、自治体の人やマダでやらないようにするためにも、ここでやっているような精密な議論が現場で応用できるようにしないといけない。そのための作業をお願いしている訳で、あと数ヶ月というのは結構短

い。

それからもう一つ、明白な場合は良いのです。例えば、山崎さんが今おっしゃったようなケースだと、ここにこれだけの規模の商業施設ができればバイパスが絶対大渋滞する、絶対バイパス拡幅が必要だ、というような場合に、そのバイパス拡幅のための社会的コストを計上してみたら、明らかにメリットより負の方が大きい。税収増とか経済効果を考えてもデメリットが大きいというような場合があるかもしれない。だけど、そうではない場合もあるかも知れない。要するに微妙なケースとか、はっきり判断がつかないケースがあり得る。はっきりしない限りは、自由にするのです。答申の意味はそうです。はっきりしない場合はとりあえず禁止を維持するということでは困る。自治体が計画権者としてこの場合は負の外部性があるからこの立地は暫定的には認められないと論証できた場合に限って、彼らの禁止の網はそのまま維持できるということです。そこが、自治体自身、都市計画権者自身、建築権者自身が論証できないときにとりあえず禁止の網をかけっぱなしにするということはこの答申の主旨ではない。何となく発想が逆に行くにおいを感じる。挙証責任が誰にあるのかというのは重要です。

黒川主査)

私が、個人的に気になっているのは、地方の人に任せますと言った時に、地方の人達にとってみれば、ここが街の中心だとか、ここにはこれまでインフラがあって、ということが頭に残っている。だけど、現実には、土地利用のことを考えていて、外部性の話をしている。内側の開発が進まなかった最大の理由というのはもともと道が狭くて、地権者がたくさんいて、彼らが既得権を要求して、拡幅や何かに参加しなかったことがある。そう簡単に売ったりしないから区画整理事業ができないということがあったり、駅前に近い所では計画を作った割には前に進まない状態だったりする。だけど、大店立地法のロジックと外部性の話のロジックは必ずしも一緒ではなくて、どこかに同じようなある種の施設を作ろうとしたときに、どちらが人に迷惑をかけないで、活動ができるようになるかということを考えているわけで、それは郊外のところに、大型店が出てきていて、人に迷惑をかけないで、事業が出来るのだったら、内側の人達に競争感覚を与えることによって、彼らが価格を下げないとダメだという気になってくれるとか、あるいは自分たちの土地利用をもっと高度にするように協力しないとダメと思うような競争環境と作らないといけない。心配なのは、ここでいう都市計画運用指針というものを、地方の側はどのようなものとして受けとめるのだろうかということ。先程、明石さんが、ここに中心があるのが前提で、そこに重きをおいて、今あるインフラをベースに考えていく傾向にあるというのは、多分、地方で都市を考えていくと、そういう傾向にあると思う。それは、結果的には、大店立地法の世界になってしまって、中心市街地にいる人の既得権を守ることになってしまったりしないだろうか。指針が彼らにとってメリットになって、効率的な土地利用にする方向に進むだろうかという心配がある。

明石調整官)

競争は全く前提なので、その上で、民間の投資がどの場所で行われるかということが問題です。いわばストックを活用していくような都市計画。それでももちろん、交通環境に生じる負の問題を変えることをしてくれるプロジェクトは、それは評価できます。

福井専門委員)

注意しないといけないのは、プロジェクト内部で全部インフラをやる建前となっているようであったら、公共財としての、街路も駐車場も要りません。一定程度、公共が分担するからまちづくりというのは意味があるのです。全部私的にやれという建前だったら、中心市街地だって、もともと鉄道駅のそばだとか、幹線道路のそばだとか、もともとの旅籠のそばだとかというのは別に彼らがやったわけではなく、過去からの蓄積で要するに公共がインフラ整備をやっているのです。今後、新たに出てくるものにだけ、新たなインフラの外部性に影響するようなインフラ投資は全部自前でみるというのは、やくざの「みかじめ料」的な発想だからやめてほしい。基本的に一定程度、私人が自由にやる部分があって、その私人が自由にやる部分を公共で応援する部分について、応援する部分でまさに外部性をコントロールするという要素があるのです。だれが分担すべきかということが別途ありますから、それが必ずしも民間で自立完結的でなければならぬとは思わないで欲しい。

明石調整官)

福井先生がおっしゃったように、公共財によって立地環境というのは作られてきたということではないですか。

福井専門委員)

公共財は、作るものについて、公共財の投資効果を加味して立地を考えるとということです。一般論としては、全くこのとおり。だから、もっと具体的な要素で基準作りをやらぬといけない。そんなに、基本線がずれているとは思わない。ちょっとニュアンスに気になる点はあるのだけれど、大きな論理的考え方は違わないと思いたい。

山崎課長)

1 + 1は2というようなそこまでの運用指針は。

福井専門委員)

極力ファジーなところを除くと、できるだけ明確化するということ。

黒川主査)

もう一つ、外部性の問題のほかに、福井さんの論点の中には無いのだけれど、経済学者の論点の中にあることの一つに、例えば、みんなの所得水準が豊かになってくると、商業施設から得られる効用に関する水準がみんな上がってくる。そうすると、ある一定規模以上の投資とか集積から得られる便益の方が、小さいものが分散しているところより便利になる。大型店のショッピングモールのようなタイプのメリットと商店街のメリットを比較した場合に、ショッピングモールみたいなものの方が魅力的に見えてくるといことが、どうしても起こる。

明石調整官)

それは、どうやってはかるのですか。

黒川主査)

今までは、インフラとか集積から出てくる外部性の議論をしているのだけれども、例えば東京で考えると、六本木ヒルズとか表参道とかの集積のケースを考えると、日本橋の三井不動産が新しく作ったホテルの一番上から隅田川の方を見ると、一つも大型の開発はない。30階以上の建物はない。それは、道路が網の目のようにきちっとなっているから、地権者は既得権をきちっと持ってしまった為に、逆に大型開発ができない。これは、地方の中心市街地が空洞化したのと似ていると思う。大規模に空間を確保するようなことに対してものすごくコストがかかるシステムになっている。そのことがすごい気になっているから、信託方式みたいな形で、所有と経営の分離ができるようなことが必要だと思っているのだけれど、東京の中でそれを考えた時、すごく大規模な開発ができる所と、ある一定規模の開発しか進まない所ができています。これが、地方都市に行ったとき、地方都市の中心市街地と郊外の所でいったら、外部性の問題以上に、人々が消さないで欲しいと言っている最大の理由は、ある種の集積や規模の大きい開発があると、そこが魅力的になる。ただ、儲からないと逃げていかれるから、資本の論理であるときは盛り上がるけど、その後は野原になる可能性だってあるということを経営者はすごく心配する。そこが安定して開発された地域になってくれればいいけれども、いつか捨てられる可能性があることがマイナスの要件で議論されてしまうが、ある時期魅力的に思うことに関して事実。こういう規模の大きさによる魅力の差ということが中心市街地の商店街ではなかなか確保できなくなっているから、都市計画部局は区画整理して高度利用しましょうという論点の議論をしてきているが進まない。道路が小規模な基準で整備されてしまってきていることから起こってきている問題だとすると、基本的に郊外の方が比較的有利。

福井専門委員)

もう一つ、黒川主査がおっしゃったように、廃棄される、放棄されると、よく審議会などで議論に出ていましたね。あれは、要するに内部化の仕方が悪い訳です。例えば、廃材、廃屋になるようなビルを放置してそのままにするようなことがあると、景観が悪い、環境が悪いとかの問題があるかも知れないけれど、それは本来、撤退するときに景観に配慮したような撤退の仕方をするようなことが、あらかじめ出店の前提、条件になっているようであればその外部性は問題にならない。

山崎課長)

そこもどうするか。

福井専門委員)

それは、都市計画の話ではないのです。それこそ総合行政で環境省なのかもしれないけれども、廃棄物処理か、後始末の問題として、総合行政として、内閣としてやるべき

なのだけれども、都市計画でそこをおもんぱかって、あらかじめ、いなくなった後がらんどうになると困るからと言って最初からブレーキをかけるのは、本末転倒です。環境対策自体はやらないとといけないけれども、だからといって入り口のところの都市計画でということにはならない。都市計画の議論は土地利用計画の適否ということで考えればよい。この観点では外部性に尽きる。外部性というのは明快。もちろん限界事例は難しいし、全部誤差なく1 + 1が2にならないのはわかるが、できるだけ、曖昧性がないような明確な基準で予測可能性が高く、潜在的出店者にわかるようにしておくことが前提です。

明石調整官)

立地環境の外部性がある程度あらかじめ評価できる場所があるわけですね。ここなら大丈夫だと。その事前明示はある程度可能だと思うのです。

福井専門委員)

そういうことを出来るだけ具体的にやって頂くという、まさにそういうことです。

かなりデリケートであることは間違いないので、少し大きな枠組みの中で、細かく場合分けをして、いざ、自治体でこういう場合どうするといった頭を抱えることの無いように出来るだけ親切にやって欲しい。

明石調整官)

基盤施設との関係で、あらかじめ外部性が少ないと見込まれる地域を、明確にしておくということではできないではないか。

福井専門委員)

それは良いのではないですか。そういうのを、できるだけはっきりさせるべき。

明石調整官)

問題は、それ以外のところに出てきたものについてなのですね。

福井専門委員)

それ以外として、どういうところを想定するか。具体的に、例えばこういう都市のこういう所とか、多分、今も、大規模店舗とかで、法施行後に提案制度等で出店したいといった予備軍的地域が具体的にあるでしょう。そういう所をできるだけリストアップしてもらって、自治体がどういう判断をどういう基準で示すのが良いのかというケーススタディーを具体的にやってもらうのが良いと思います。

明石調整官)

とんでもない所に出てきたり。

福井専門委員)

そのとんでもないは感覚的なものではない。あくまでも外部性の観点から、とんでもないということが論証されなければならない。

明石調整官)

一つの工場団地が、敷地がそれぞれどんどん大規模集客施設に置き換わって行って、

最初は、大したことがなかったのに、ひどい渋滞が発生したり、その結果、公共交通の利便性がシフトしてしまって低下したり、いろいろなケースがあります。

福井専門委員)

そういうケースを後で具体的に教えてください。一般論ではなかなかわからない。もう一つはだんだん累積していくと、限界的事例というか、微分的事例でいうと、9個目位まではあまり問題は発生しなかったが、10個目位に渋滞が顕在化したみたいなきに、追加1個分の最後の人にだけ全責任を負わせるのかどうかという問題がある。

明石調整官)

それはおかしいですね。

福井専門委員)

おかしいとすると、計画でできることには所詮限界がある。

明石調整官)

それはおかしいので、そうなってはいけない。

福井専門委員)

本当は、そこは、ピークロードプライシングを併用しないと上手くいかないのです。これも総合行政の領域です。せめて、代替するとしたら、どこかで臨界点を越えたときに、一気に顕在化するということが無いような、あらかじめできるだけ、いろいろなフレキシブルな対応ができるような計画でコントロールするという事です。

明石調整官)

この範囲に建てて頂く分には文句は言いません、公共はきちんと投資もしますと、いうことはできるだろうと思います。

黒川主査)

でも大体の場合、9個目が10個目になって11個目になっていく。

明石調整官)

なっていくのですよね。

福井専門委員)

集積に意味があると思えば集積する。何だってそうです。秋葉原の電気街もそうだし。

明石調整官)

問題をきたさない事例というのは、公共輸送機関の代替可能性がある場合。

黒川主査)

問題は起きる。起きた時の対処の仕方を考えるべき。対処の仕方をルール化しないといけない。

福井専門委員)

問題が起きるかも知れないとって、最初から引いているのはいけない。

黒川主査)

10個目を排除しないということがルールとしてわかっていないと駄目です。

明石調整官)

交通に関しては、公共輸送機関で代替できればいいと割り切る手があると思います。一つの手として。そういうような場所については、別に渋滞はするかもしれないけれど割り切りの問題であって。

黒川主査)

水とか電気とかエネルギーみたいなものは、いつの間にか供給されている。費用負担としてはいつの間にか再分配されている。

明石調整官)

そこまで、今、都市計画部局に見て計算しろというのはできるかですね。

黒川主査)

でも実際問題として、東京だと代官山はなかなか開発できなかったけれど鹿島はそこにエネルギーセンターを作ったから、開発できたわけですね。大崎だって、全く同じだし。結局、ある種の別のものというか、インフラを抱え込むことで可能になっていくということがある。

明石調整官)

それは、相手に求めることが、ありえないことではないと思いますけど、そこまでを。地方都市がかなり多いので。

福井専門委員)

自治体自身が説明できないようなケースについてノーのままだったら、先程申し上げたようにまずい。自治体自身が、説明責任を果たせる場合に限って、ここには出てもらったら困るとというのが前提ですから。挙証できない限りは立地してくださいというのが出発点です。

明石調整官)

出発点はわかるのですけれど。

黒川主査)

その時の、ある自治体はうちはノーですよというけれど、ある自治体は OKですよという判断で、競争が起こっていて、大概の場合はなだれをうったように OKですよの方に行く。

明石調整官)

そこは問題だという指摘が基本にあって。

黒川主査)

それが、今回の都市計画法の改正の時の一番の問題だったのでしょうか。

福井専門委員)

その場合のまさに外部性が生じるとしたらそのコントロール手段というのは、必ずしも計画とか建築の世界でだけで絶対に抱え込まないといけないという訳ではありませんから、それこそ、自治体が許可権者であれば、なおさら総合行政の中で対処すべきこ

と。廃棄物の問題だってそうだし、インフラと言ったって、都市計画部局以外が抱えているインフラだってありますからね、そこは連携が取れるようにしておかないといけない。そういうことも含めてガイドラインにしないといけない。

明石調整官)

自治体の中では、都道府県が結構重要な役割があると思いますね。

黒川主査)

まちづくり交付金みたいなことを上手にやっていくプロセスの中で、そういうこと組み合わせられないのか。

明石調整官)

まちづくり交付金は補助金ですから、逆に街なかを支援する方に使われることが多いですね。だから、その投資効率を守るためだということになると、返って……。

福井専門委員)

できるだけ具体的事例をもとにして、この会議でも定期的にフォローしないといけないので、できるだけ密にお話をお伺いさせて頂いて、できるだけ具体的な事例で自治体が迷わないようにしていただききたい。

黒川主査)

起きている問題というのは、都心と郊外とか、どういう対立関係になるかわからないけれども、ある種の、開発が進んでいくプロセスで起こってくる微妙な問題、誰かの既得権を守ってしまう、誰かがフリーライドしているといった。そういう問題を上手に監視して、しっかり議論して、チェックしていく。そこでイコールフットिंगになるような関係を都心と郊外の関係で見るかということが、必要になるので、そのことに関する考え方を必要としている感じがする。

明石調整官)

都心と郊外の競争は見るのですかね。

黒川主査)

競争はもちろん見ない。

福井専門委員)

競争は見ないが集積自体の利益、不利益は見ても良い。

明石調整官)

集積は、広域的外部にもたらす影響があつて。

福井専門委員)

そこは可測性がある範囲でみましょうということです。基本的な原点は、社会資本整備審議会の一部の方の議論で非常に気になったのは、何か都市文化の観点から守り抜かないといけない文化や集積があるという議論。こういう議論は、非常に情緒的で非論理的だが、自治体の担当者にも多い。そういう思い付きではなくて、誰かに迷惑をかけない限りは集積の利益を活かしてできるだけ自由な都市活動をやってくださいというのが

ベースです。そこを自治体に啓蒙していくというのも大変重要な役割です。

明石調整官)

小さな土地利用の変化ではないし、一つ一つが大きいものが積み重なることがあるので、周りの人に迷惑をかけないという世界よりも、一歩超えた問題をきちんと扱わないといけないだろう。

福井専門委員)

それは、外部性でないとはいえない。外部性は、平たく言うと、周りの人への迷惑ですから。周りというのは、囲える範囲というわけではなく、当事者以外の第三者への利益、不利益すべてです。

黒川主査)

今、福井さんが言った、守らなければいけない文化があるとか、それをものすごく重視しなければいけない地域も多分ある。ただ、それは、全国一律に一般論としてする議論ではないけれど、そういうことをおっしゃる方も当然いて、だから、特定の地域、こういう所はこういう方針で行きましょうとなることに関しては、それを、外側から、制度としてクレームをつける理由は無い。それとは別のルールで、守らなければいけないものを重視するような都市計画というのが、そこにありながら、我々が考えるような外部性の議論をその中に組み込んでもらわないといけないから、ある程度、重たく外側にかかっていることは良い。競争政策のロジックというのが入っている枠組みということ、地域の人達が私たちの町はこうだと思ふこと、思い込むことで死んでいくということもあるかも知れないけれど、それを活かすこともあるかもしれないから、でも、それを全国の一般論にしないでくださいと思っている。全国の一般論は競争政策の方になっている。東京の中でも、上野界限とかは、ちょっと違うでしょ。だから、区画整理をしてどんどん広域に高度利用すれば良いとは思わないエリアもあるかもしれないし。そういうものの違いみたいなことを外側から被る枠組みとかというものが、必要。でないと地域の人達は何か言ってくる。都市計画運用指針というのが、どのようにスライドをして中に入っていけるのかということに関しては、わかったようでわからない。

明石調整官)

反対者いるからという観点は余り気にしていなくて、それよりも、都市構造を効率的なもの、オプティマムなものにすることについて、どのように、ひとつひとつの判断をコントロールしたら良いのか、外部性によってですね。悩みはそこにつきます。

福井専門委員)

あまりトータルで最適解というと、ジョージ・オーウェルの1984年の世界みたいになる、なかなか難しい。ピシッと計画権者が決めた最適解で、10年、20年もつというものはありえない。そうではなくて、ある程度漸次的にやらないと無理です。すべて、決定権者ができるというのは独裁につながりますから。

明石調整官)

そのつもりはないにしても、外部性は一体何を機軸にして見るかです。

福井専門委員)

その土地利用計画ごとに、まず、わかる範囲をきっちり検証しましょうということですね。まずこれが出発点。その先は、20年、30年経ったら放棄されるかもしれないということにあまり過大な価値を持たせないということも重要です。

明石調査官)

それは、そうですね。現在一致することについての外部性ですね、問題は。

福井専門委員)

そこは、もっと具体的に検討をやりましょう。一般論としてはよくわかりましたから。

山崎課長)

都市計画ではあと、住民の意見とかですね。ある意味非合理かもしれませんが、それは、配慮しないといけません。そこは論理で割り切れないところもあります。

福井専門委員)

最後は住民自治かも知れないけれど、その前提として、この法の運用が目指しているところは外部性コントロールであって、外部性コントロールの観点からは、ここまでの限界だよ、ということ自治体にきちんと示さなければ駄目です。わからないまま何となく流れていって、多数決で決めるというのは、まずいので、そのための説明責任は自治体に負っていただく必要がある。そういったことで、引き続き議論させていただくということでもいいですね。

山崎課長)

検証の経過を規制改革会議の場とかでも議論していただくようには考えています。

福井専門委員)

そこは、よく調整してください。

黒川主査)

論点がどこにあるかは、初めからわかっていたかと思うのですが、具体化するときにそれが規制色にならない、競争色を維持することに上手につながるようにして欲しいと思います。本日はありがとうございました。

以 上