

第14回 農業・土地住宅WG（土地住宅分野）議事概要

日時：平成18年4月20日（木） 16:30～17:15

会場：永田町合同庁舎 第1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

「景観規制の在り方に関する検討」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、東京大学浅見教授（参考人）

国土交通省

都市・地域整備局 景観室長 東 潔 氏

住宅局 市街地建築課長 井上 俊之 氏

黒川主査 今日この会議は原則議事公開ということで議論したいと思いますので、よろしく願いいたします。

景観規制の在り方に関して、いろいろなところでいろいろな動きが起こってきているのですけれども、現在、研究会で議論が進んでいるということですので、その進行状況について説明を伺いたいと思います。我々の方としては、現行のそういう景観規制というのは競争政策上といえますか、競争を抑制するということに大きな効果があってはいけないという認識から質問させていただいております。

最初に、今の状況を御説明していただきたいと思いますので、よろしく願いします。

東景観室長 都市・地域整備局景観室長の東でございます。

都市・地域整備局におきましては、この平成18年3月に景観形成効果に関する景観価値分析評価手法検討委員会を設置いたしまして、検討を開始したところでございます。検討委員の先生でございますけれども、こちら側にいらっしゃる浅見先生に委員長を務めていただきまして、委員として大阪大学の小浦久子先生、首都大学東京の鳥海先生、東北大学の林山先生に委員をお願いして検討を開始したところでございます。具体的には、3月9日に第1回の検討委員会を開催させていただきました。

やはり、モデル地区を選んで検討していくということで、今、予定しておりますのは、小田原市と京都市についてケーススタディをやっていきたいと考えております。

景観につきましては、いろんな評価手法がございますけれども、基本はヘドニック法でやっていきたいと考えております。

ただ、どうしても地価に帰着しないと考えられるような、いわゆる存在価値と言われるようなものについては、やはりそれ以外のCVMとか、コンジョイントとかそういった手法も必要なのではないかと。現時点ではそういう問題認識であります。

以上でございます。

黒川主査 状況というか、どんな考え方を持っていらっしゃるかということについての説明はないのですか。

東景観室長 中身につきましては、規制改革・民間開放推進3か年計画で述べられている観点から、良好な景観によって創出される景観価値と、景観を守ることによって失われる利益等を比較評価するという観点で検討を進めているところでございます。

黒川主査 それでは、早速、質疑に入りたいと思います。
どうぞ。

井上市街地建築課長 ちょっと経緯もあって、私どもの方は住宅局なのですが、都市・地域整備局より始めるのが1年ぐらい早く勉強を始めていますので、こちらの動きも併せて御紹介した上で御質問等を受けられればと思います。

景観に係る建築規制、私ども建築行政でございまして、勿論、都市計画と大きく関わっておりますけれども、建築規制の分析手法に関する研究会ということで、ちょうど1年ほど前でございますが、昨年4月28日から検討を始めております。

浅見先生にも委員に入っておりますが、まだお見えでないのですけれども、座長を福井先生をお願いをして、あと、行政の方、それから、建築や景観の専門家の方、経済学の先生等に参加していただいて、これまで10回ほど検討をやってまいりました。今日が10回目だったのですが、大きな目的は都市・地域整備局とほぼ近いのかと思っておりますが、景観規制のプラスマイナスの両方の効果をできるだけ定量的に、数値的に把握できるような分析手法を確立したいということです。

それを踏まえて、先ほど主査の方から御指摘がありましたように、過剰な規制にならないような、しかしながら、景観という価値をつくり出せるような規制の在り方というのを探れないかということで検討しています。もう少し言い方を変えると、規制によりつくり出すまたは守る景観価値と、それによって失われる利益の比較検討みたいなものをできるだけ数値的にできないかということでやっております。

基本的には、ヘドニックを用いて地価関数の推定による分析ということで、幾つもの地区、幾つものアプローチでやってきまして、現段階でもいろいろ知見を得ることが出来ました。例えば、今日は鎌倉市の低層住宅地、一番わかりやすいところだということで取らせていただいたら、敷地の道路側の天空遮蔽率が地価に明らかにマイナスの影響を及ぼしているとか、風致地区の指定を低層住宅地でやった場合には地価にプラスの影響を及ぼしているとか、シンボル景観、シンボリックなものも地価にプラスの影響を及ぼしているというようなことが出てまいりました。鎌倉は非常にわかりやすい町でございまして、ここで得られた知見を一般化していくにはもう少しいろんな都市で試みていく必要があるのかなと思っております。

基本的に、地価公示のデータが非常に限られるというようなことで、その地価に関する諸データが公開がされればいいのしょうけれども、データ面でかなり苦労しているという状況も別途あるところでございます。そうはいいながら、これまで幾つかの有益な知見

も得られておりますので、そういうものをうまく組み合わせていければということで検討を進めておりますが、もう少し時間がかかるということでございます。

とりあえず、中間報告でございます。

黒川主査 この景観の内容をどうのように評価するかという手法の開発のことも一つだと思うのですが、今、新宿区が高さ制限の話がされたり、中央区でも新しい制度が出てきたり、裁判所で国立のマンションのケースに関する判断が出たりして、つまり景観というものに関するある種の物の見方ということと、私たちが考えている景観を大事にすることで全体の価値が上がるという分には重要なことだと思うのですが、かえって規制を強化することが全体の利益になっていないというケースもあるかもしれないから、どこかでそのことを考えなければいけない。そういう議論の中であって、現実、新しいいろいろな判断が下されています。

新宿とか中央区のケースもそうだと思いますし、国立のケースもそうだと思うのですが、片方は国の裁判所の判断ということですが、各区が条例をつくられて高さ制限をする動きがある。我々はどちらかというと、環境規制のプラスマイナスの評価をすることから判断できるような材料をつくりたいと考えていますが、現状、どんどん進んでいってしまう、条例ができていくということについて、国の方としてはどのように考えていらっしゃるのか御意見を聞くことができますでしょうか。

東景観室長 地方公共団体において、いろいろそういった規制が行われていることは認識しております。私どもも検討の評価の手法、それから、比較する手法を検討している段階でございます。それで一定の知見が得られない段階で地方公共団体に対して何か申し上げるという立場ではないと認識しております。

黒川主査 どうぞ。

浅見教授 私は両方の研究会に関わっていることもあって、何か自分に言っているような雰囲気もなくはないのですが、たしかに、景観の定量的な分析は非常に難しいという状況はあると思うのです。

ただ、他方で自治体に対してある種の助言をするというときに、非常にわかりやすい情報提供といえますか、例えばわかりやすい手続で分析できるようにとかいうことをやらなければいけない。ここが非常に難しいところではあるのですが、1つ、例えば景観の問題で出てきているのが、設備等に景観規制などをやるときに、施策の合意形成の部分と科学的な正しさ、妥当性というのがありまして、多分に科学的な妥当性というのが余り顧みられないで施策を実施する部分がある。そこをもう少し何とかならないかという問題意識がもともとあったのだと思うのです。

そうしますと、2つケースがあると思うのですが、1つは施策を実施したのだけれども、科学的にどうもおかしいのではないかと。つまり、社会的にマイナスの方が大きいのではないかと。この場合は、どちらかというと過剰規制とかということになると思うのです。もう一方では、施策を実施していないのだけれども、実施すべきではないかと。社会的にはプ

ラスなのだから、なぜ実施しないのだということがあると思います。まず、この両者があり得るところに対して何らかのことを今後もできるのかどうかというのが1つです。

もう一つは、景観などで、特に新宿などはもしかしたら典型かもしれないのですけれども、かなり広域的な影響を与える可能性がある。その自治体の中だけで、プラスマイナスが収まらない可能性がある。そういった場合に、もしかすると多分、自治体主導でこういった条例というのはやると思うのですが、それ以上の、例えば少し広域的な、場合によっては都道府県、国かもしれませんが、そういったところとの関係というのを何かしら付ける必要があるかもしれないのですけれども、それについてどうしていくのかというような課題があると思うのです。

まだ、すぐに何か結論が出るということではないと思うのですが、この2つについてどうなのか。もしかしたら、なかなかお答えが難しいかもしれません。

東景観室長 最初の点は、合意形成の話ですね。まだ手法の検討を開始したところまでございまして、まさに今、そこに集中しているというところまでございまして、そこで一定の手法が見えた段階で、その辺りを考えていきたいというのが正直なところでございます。申し訳ございません。

それから、広域的な関係でございますけれども、確かに御指摘のとおり、特に大都市ではそういったものがあるというのは認識しております。その辺については、そういう行政の在り方、都道府県と市区町村、どういう役割分担をするのかという話にも関わってくるかと思っておりますけれども、都市・地域整備局としては検討手法が見えてきた段階で、その辺のことは議論を整理していくのかなと思っております。

井上市街地建築課長 直接のお答えではないのですけれども、先ほど来の議論を踏まえて補足させていただきたいと思っております。

建築基準法の集団規定という観点から振り返ると、とりわけ隣地との調整、隣地境界線の斜線制限とか、一番典型的なものは日影規制等があるのですけれども、ずっと建築紛争の歴史というのがあって、基本的にこれまでは必ずしも法令に基づかないで個別のネゴを行政が行うというようなことも多く見られました。過去においては指導要綱という形でいろいろ実質的に縛ってきたのですが、行政手続法などができてきて、不透明なことができにくくなってきた、従来やってきたやり過ぎの部分がなくなっていったという経緯があります。これは一般論として私どもとしては好ましいという考えを持っているのです。

規制をするのであれば、きちんと法令でやってほしいということで、条例なり地区計画を使ってやればいいではないかという立場なのではございますけれども、そういう近隣紛争をめぐる大きな流れというのが、景観の話が始まる前からずっと底流にあったように思うのです。

景観紛争だと言われている裁判も、本質は日影であったり、高いものが立つのが嫌だというようなものであったりと思える節もなくもないという状況の中で、最近では逆に行政側が景観という装いで高さの規制をやるという側面も出てきているのかなと。いろんな意味で転換期だと思っております。従来はネゴで何となくやっていたのが、最近、別の件で問題

になっていますが、民間確認機関に建築確認を開放したことによって、機械的に法令に合うもの合わないものという整理が一方でなされるということのいい面といいですか、効果というのが出てきている面があると思います。そういう状況の中で、では規制をどうしていいかということが問題になると考えています。

ともすると、先ほど浅見先生がおっしゃったように、科学的に見たらどうかということをお顧みずに少し過剰な規制になっていくようなきらいもあるというようなことで、非常に混沌としている時期だと思えますが、そのときに、では行政としてのスタンスがそういう観点からきちっと定まっていたか。とりわけ科学的知見を持っていたかということ、これは従来ほとんどなかったという状況かと思えます。そういう意味では、多少データのなものでまだまだ至りませんが、先ほどご説明したヘドニック中心でやっている検討も、非常に切り口としてはいいと思っています。

やはり、景観もあるし、それから、近隣調整というものも当然あると思うのです。それは、きちんと両方あるのであれば、あることを前提に施策を立てればいいし、今の集団規定の仕組みがもし近隣調整にとって不十分であれば、それは不十分であるという議論をきちんとすべきだと思っておりますが、世の中で個々起こることについてはなかなか深く踏み込んで分析してきたというような歴史があるというわけでもなくて、むしろ最近起こっている状況かなと思います。

それから、広域の話については、東京都のように連担した巨大な都市において、個々の自治体の中の決定と広域の調整がどうあるべきかというのがかなり難しい問題だと思っています。今、年末にもこの会議でも御議論いただいたと思いますが、都市計画法の改正案を出していますが、郊外の農地の都市計画が未指定のところを準都市計画区域というのを張るようにしてきたのですが、これは従来広域の観点を欠くスポット的なものだったと。それで広域的観点がいないということで、今度は市町村指定から知事指定にするというようなことにしたわけですが、その一方で分権議論がある中で、だれが決定権者になり、広域的な、科学的知見も含めた判断の材料と、その責任をどういう調整機能で負っていくかというようなことも、これもまた非常に複雑で難しい議論になるのかなと思います。

この点も、多分、彼も先ほど言っていたと思うのですが、余り取組みの歴史もないし、これからの検討課題という面が非常に強いのかなと思っております、大きな検討課題かなと思っております。

黒川主査 私の知っている範囲で言うと、鎌倉市では、今から3～4年前だったと思いますけれども、腰越に近いところの斜面地を民間の事業者が地主さんが売ろうとしていて、これに関して、市民はこの緑を守るために鎌倉市はその土地を買っていいかどうかということに関してヘドニックモデルではなく、そのときはCVMが使われて、鎌倉市のいろいろな地域の人たちに、ここを守るためにあなただったら幾らぐらい支払う意思がありますかというアンケートを取ったことがある。修士論文で社会人の方として鎌倉市の職員の方がかなり大々的に、本格的にやられたのですけれども、民間に売ってよろしいというのが

市民の声で、そのときの調査によると非常に厳しかったのです。

だから、これが、このときはCVMの手法を使って、それを市が緑地としてキープする価値があるかどうかということをやったら、購入することにかかる費用の10分の1にも満たなくて、多くの人たちは、そのことが有力な企業が開発する分には環境も保たれるであろうから構わないという答えになっていたのです。

もう一つ、やはり全く違う大学院の方が、川越市の旧市街地を守るのに、川越市が一体、税から幾ら支払って守ってもいいだろうかということに関して、観光客として来られる方500人と、市民500人に幾ら支払う気がありますかと聞いたら、これは今、適切に制度が実行されているのですけれども、まさに、そのアンケートの結果が有効に活用されていて、その方は今、日本経済研究所というところに勤めていらして、そういうことをやられるようになっているのですけれども、ぴったり当てはまる制度になるようなことがあったりしています。

ある種、このCVMという手法は難しそうに見えるけれども、現実の問題に当てはめたときにはなるほどと思う結果が出るので、そういうやり方を常に当該の開発地域になっているところで、周りの方々と、少し外側の広域の方々にヒアリングしてみるという、そういう制度を義務付けるようなことをしたら、鎌倉の場合は支払意思の金額は、本当にかかる費用の10分の1にも満たないぐらいで、みんなはそのことに関してそれほど関心を持たなかったという結果になった。

川越の場合は、今度は逆にぴったり、本当にこれぐらいのお金を出せたらいいと思う金額で制度設計ができた。アンケートの仕方が上手だったということがあるのかもしれないけれども。この川越のことをやったのは川越市の職員ではなくて大学院生です。鎌倉の方は市の職員の方で、社会人の大学院で来られた方がやって、そういう結果になり、自分たちの思った方向には行かなかったということで、今、淡々とそういう事業が進んでいるらしいのですけれども、やはり、この種の手法を使うことは、それなりに適切な判断をする材料になるのではないかと私は個人的に思っています。私の周りに出てきた論文は、今のところ、この2つしかないのですが、都市の環境・景観の問題のときに高さ制限とか景観規制というものが、今、井上さんが言われたように、その背後の何まで含んでいるのか、すごく微妙です。いろいろなことの思いを込めているけれども、それはテーマをあいまいにしてしまう傾向にあるので、やはりきちんと何かを守るということを前提にして、多くの人々に適切な、客観的な数値を言っていただいて、周りの人たちがこの事業についてどう見ているのかがわかるようなことを何かルーチンワークにできるととてもいいかなと思います。先程、小田原の事例とか鎌倉の事例で実験されていますということだったので、そういうことを思います。

大して時間がかからないわけですし、手法もほぼ確立しているわけですから、そういうことをある種のルール化していったって検討してもらうのは一定の大規模開発の場合にやってもいいのではないかと、その判断をするということは制度化できないだろうかという

感じを持ったりしているのです。

東景観室長 制度化という話につきましては、私の考えではまだ早いのではないかと感じております。CVMとかヘドニック、私どもは今、ヘドニックでアプローチしてまいりますが、CVMもいろいろ使われていますが、やはり設計のやり方の問題とかいろいろそれによってぶれも大きいということで、制度化して、それをルール化するというのはまだ知見が積み重ねられていないのではないかと認識しております。

福井専門委員 ちょっと聞きたいのですけれども、知見がないから、では、今どうするべきだというスタンスなのですか。

知見がない間、要するに、本省の方では私はわかりませんという、知見を何も確たるものとして認識していない間に、では自治体は何をやるべきなのですか。その間は勝手にやっていいわけですか。理論的根拠がなければ、鉛筆なめて直感的にやればいいということですか。あなたの基本的スタンスに極めて疑問があるのですけれども、どういう意図ですか。

東景観室長 現時点においては、自治体が独自でやられていることについて私どもが何か言うという立場ではないと考えております。

福井専門委員 自治体やることについて、一体、根拠は何に基づくべきものなのかが立案担当者としての本省の見解ですか。

東景観室長 何に基づくかですか。

福井専門委員 自治体は何に基づいて法を運用すべきだ、あるいは景観に関する制度を運用すべきだ、というのが景観法の立案に携わった責任者の立場ですか。基準は何だと認識しているのですか。

東景観室長 現時点において、運用指針等を出させていただいておりますが、その範囲内でやっていただくということだと思っております。

福井専門委員 だから、その基準は何ですか。

いいですか。政府として我々と国交省でも合意して、失われる利益と得られる利益と双方を分析した上で、過剰でも過少でもないように行うべきものと認識をしているのは、法の運用についてのことです。この手法に基づいてやる、ということは、仮に運用を自治体が行う場合でも、それ自体政府としての方針です。それを、自分が自信がなくて理解できないから自治体その間は勝手にやっていいのだというのは大間違いですから、この場でそういう考えは改めていただきたいと思えます。

井上さんの感想を聞きたいです。

井上市街地建築課長 まず、今の御指摘についてはそのとおりだと思います。

それから、先ほど、言葉足らずだと思うのですが、知見がないというのも、知見がないと言っはいけないのですけれども、なかなか確立したものがこれまで蓄積されてこなくて、制度の活用の方が少し先行し、先ほど私が申し上げたような、実際に景観を目指しているのかどうかかわからない規制も含めて少し世の中が動いて、その中で今、景観というこ

とをしっかりとクローズアップして検討する必要があるという関係になっているということも事実だと思えます。ですから、我々がやるべきことは、御指摘いただいた内容について肅々としていられなくて、むしろできるだけ早急に知見を得るように努力するということだと思えます。

福井専門委員　そこはひょっとして重大な誤解があるといけないと思ってあえて問題提起しましたが、何らかの意味で法を運用することに国が責任を持つということは、自治体が法手続上何かを決める建前になっているとしても、そこで何をやってもいいということの意味するものではないはずです。

だからこそ、こういう規制改革・民間開放推進3か年計画や年末答申の合意となったわけですから、自治体が運用するにせよ、自治体が市民に何らかの権利義務関係に影響を与えるような規制行為を駆使するに当たっては、それがまさに国民経済、地域の経済の上でも、あるいは自治体の利害だけではなくて、公益的な利害関係者すべての福利厚生を最大化という観点でも、最適なものとして運用していただけるように、適切な情報提供をしたり助言をするというのが国の役割です。そのように我々も認識しているし、恐らく国交省も認識しておられると思うわけです。そのための適切な、まさに判断基準に当たるような科学的知見をできるだけ早く完成して、それを自治体とも共有するように作業を進めていただきたいのです。

今、自分にはわからないから、その間は自治体は何をやってもいい、というような言い方をされると、重大な誤解を自治体に与えることになりまますから、我々のスタンスとして共通の確たるものを早く目指して、それをできるだけ成果を提供するということはくれぐれも了解していただきたいのです。

浅見教授　多分、この情報の提供とか助言というのをどういうもので考えるかだと思うのです。

例えば、ヘドニックでこういうプロセスでこういうように分析することをやってくださいという助言というのは、やはりかなり知見が得られないとだめかもしれないのですが、その前の段階として、少なくとも決定するとき、こういう点については考えなさいと。それがだんだん、定量化は後でできるかもしれないのですけれども、そういうように段階的に助言をしていくというような仕組みだったら取れるのではないかと思うのです。それを最初から完全なものを助言しようとする、これは確かにおっしゃるとおり、そう簡単ではないと思うのです。

だから、少なくとも、例えばその観点として、もしかすると自治体が、今、判断するときに若干欠けるかもしれないようなものを、少なくともこういう点は勘案して、その上で判断するようにしてくださいと。今後、ある程度知見が煮詰まってくれば、その部分をだんだん、もう少し技術的な助言をあげますとか、あるいは場合によっては、そういう技術的な助言に従おうとすると、今だとなかなか難しいような社会環境にあるかもしれないので、それについては少し整備していきましようとか、何かそういう、最後に1つどんと

出すというのではないイメージだといいいのかなという感じがするのです。

福井専門委員 私も、全く同感です。

ただ、完全なものをつくってからでないとい一切情報提供できないというのではなくて、少なくとも、恐らく井上さんのところで研究されている成果でも、例えば高さ規制で失われる要素、得られる要素という部分は大分要素還元されていますし、また新しい論点として、明度、彩度とか色彩の規制についても結構自治体で広まっているけれども、それが何を目指しているのかという意味については必ずしも共有されていないから、例えば色彩を規制するのであれば、それはどういう色彩を町として目指すことを根拠とするのか。あるいはその色彩をだれが快いと考えるのかというようなことについて、やはりはっきりした目的なり基準なりがあって発動するのが、本来自治体の行うべき業務についてのあるべき姿だと思うのです。

そういう意味で、法の運用に関して、わかっている要素、少なくとも基本的な考慮要素はこういうことだということについては、数学的論証が終わってからでないとい公表しないなどと考えず、逐次でも公表していただいて、自治体の行う行政も根拠を持って住民に説明できる、業者にも説明できる、というものにする努力を促す。ここは是非きちんとお願いしたいと思うのです。

追加なのですが、今回の3月の最高裁判決は非常に意味のあるものでして、私も最近書いた論文がありますので、後ほど参考にさせていただければと思うのですが、非常にはっきりしているのは、景観利益は法的保護の対象だと言いつつも、実際に守られるのは刑罰法規と行政法規で担保されている場合に限られる、と言っていることです。ということは、ますます、一審判決で認めたような私法的なあやふやな景観権でなくて、国交省や自治体の景観行政、都市計画、建築行政のラインの、まさに土地利用行政をしっかりやれ、という極めて明確なメッセージが出ているわけです。

しっかりやれの意味は、最高裁判決も控訴審判決もそうですけれども、何をやってもいいのだというわけではないのです。公法規制をきちんとやるということは、それがきちんと国民、住民に説明できて、反対の利害当事者にも納得し得るような科学的なものとしてやれ、ということが裏返しになっている。言わば公法規制の運用の合理性に対する価値を置いた最高裁の意思決定があったわけであり、だからこそ、まさに国交省が示す基準や、自治体で実際にどういう基準で運用するのかということは物すごく大きな意味を持つ。これが、今般の最高裁判決以降の新しい展開だと思うのです。

最高裁判決も踏まえて、ということで申し上げますと2つあるのですが、1つは公法規制が非常に意味を持っている。特に私法的規律、あるいは民事的規律に比べて非常に意味を持つのは、初期の権利配分が明確である、はっきりしているということなのです。民事で受忍限度を超えた権利侵害があるかどうかなどというのは、これはそのときの出たところ勝負の、裁判官の胸の中に聞いてみないとわからない話ですけれども、公法規制は、高さとか、ボリュームとか、あるいは建付面積などで定量的に基準がありますから、極めてはっ

きりしている。だから、ここのメリットを生かすような規制を目指すことは、全国において共有してもいい価値だと思うのです。要するに、権利義務関係の整除をぶれないようにするということが非常に大きな意味がある。

そのときに、自治体のレベルでよく見られるパターンは、条例とか行政指導で、形上は数値基準で明確なのだけれども、何か事が起こりそうになると、後出しじゃんけんのように邪魔をするために規制を発動してくることがよく見られる。国立マンション事件でもそうですし、最近の小田原城の隣の敷地を市が買い取った案件なども、そういう要素を感じるのです。

だから、自治体が、あらかじめ起こり得る紛争形態を予定して一般則として対処しなければならない。何か事が起こりそうになったら事を起こそうとする連中を邪魔するために公法規制を使うという、これまでによく見られたパターンはやめていただいて、あらかじめ、言わば不毛な紛争が生じないように合理的な結果を目指した事前予測可能性の高い明確な基準の策定と公表を目指すべきです。ここは重要な価値として共有していただきたいと思うのです。

実際の自治体の運用を見ていると非常にどうか、危ないのでは、という事例が多々見られるものですから、そういう意味での公法規制の活用の仕方は、自治体にきちんと啓蒙していただくべき大きな理由があるのです。だからこそ、自治体が決めれば何をやってもいいのだというような発想は絶対に困ると申し上げたい。

もう一つは、ぶれない基準、要するに後出しじゃんけんのように事後的な交渉事によって権力の発動形態が左右されるというのはまずいというのがさっき申し上げたことですが、とにかく決めてしまえばいいのかというと、そうではない。そこがまさに、基準とか内容面での明確性とか合理性の担保の部分です。

一旦決めた規制はなかなか後で動かしにくいわけですね。立法論としては、建築規制だって容積率の移転などもそうですけれども、一旦決めた後、私的交渉で売買を許すという立法、これは諸外国にはそういう例もあるわけですが、日本でもそういう制度までいけばまた事情が変わってきます。ただ、今のところは公法的規制でやれば初期配分がそのまま事後的権利配分を規定してしまうわけですから、なおさら最初の規制内容が大事なわけです。

そうすると、大事だという意味は、まさに中身が合理的・効率的なものでないといけない。それが非常に重要でありまして、ここでもさっきの1点目の論点と関わりますが、多数から大きな声が出たことによって規制の中身や基準の中身が変更されるということはありません。大きいかどうかではなくて、社会的効率性とか、あるいは土地利用をめぐる豊かさの観点で社会的に最適なものを目指していくことが担保されていなければならない。そのスタンスは常にぶれずに一貫して必要なのです。

ところが、現実の自治体行政を見ていると、基準を持たないで声の大きさに動き、法運用自体がぶれる、動くということがよく見られます。それはそういうやり方で決めるのは

制度の趣旨ではない。本来、景観行政で目指すものは、景観から得られるメリットを最大限発揮させるとともに、それをやり過ぎることで失われる利益は最小化することに尽きます。このことについての大局的な、鳥瞰図的な物の見方を自治体の方にもきちんと教えていただくということが、国の役割として大変大事だと思います。それは地方分権とは何ら矛盾しない。

黒川主査 私たちのスタンスというのは、例えば、さっき井上さんが言われたことの裏返しでもあるのですけれども、現状の商業者その他が自分たちの既得権を守っておきたいから参入制限とか競争制限をしたい。そのことのために、結果として景観条例とか別のものが使われてしまうということになってしまうと、市民にとっても、それから、都市のセンターコアを使おうとする人にとっても著しい不利益をこうむるということが起こってしまう。

こういうのを、典型的にレントシーキングということになるのですけれども、多分、議会というところは、今、物すごく多数の人の支持ででき上がっているわけではなくて、都心の議会とかというと、すごく投票率も低下しているし、そういうところで決められることが全体に大きく影響してしまう。そういうところでの決められ方に関して地元の地権者で票を持っている人たちが有力に動くことで、全体として物を言わない人たちの利害が損なわれてしまうことが起こってはいけないと思っているだけです。いい景観を守ろうとか、いい町をつくらうとか、歴史的な景観を残そうとか、そういうことをやることで全体の価値とか地域のことを守ろうとすることに何かな文句を言おうとかと思っているわけでは決してなくて、いい景観をつくることのためなら何も問題はないのだけれども、これまでずっとそこにいらして事業をやっている人たちが、自分たちの商業環境、ビジネス環境を守るために排他的になるようなシステムを取ることを、景観とか、あるいは環境規制とかを使うことで起こらないようにするために、できるだけ客観的な知見が欲しいということ私たちは申し上げているにすぎないということです。

浅見教授 先程の福井先生の話に関連するのですけれども、どうしても後出しじゃんけんになるというのはなぜかということ、基本的には住民から指摘があって、自治体が動く。そして、規制するということになると思うのです。

逆に言うと、住民の指摘がないときに自治体として余り主体的に動かないというところが問題というところもあると思うのです。ですから、むしろ先出しじゃんけんをするように、ある合理的な判断をした上で、住民の指摘がなくても動くというような仕組みも本当は必要なのだと思うのです。

今回のここの答申のところに、そういうのがあまり明示的にあるわけではないのですが、ただ、実際に最高裁判決等を見ますと、結局、後出しはだめだということは明らかなので、そうすると合理的な先出しをなささいというのがまさにこれだと思うのです。だから、単純に住民の指摘があったからやるというのではないような、もうちょっと自治体に対してインセンティブを与えるということもまた重要な感じがいたします。

黒川主査 あっという間に予定した時間が来てしまっているのですが、論点というのはもともとよくわかっていたところで、これまで研究会その他をつくっていただいて、知見を得るために努力していただいていることはよく理解できますし、そののころをできるだけ早く進めていただいて、客観的な技術的な指導ができるような環境を是非早くつくっていただきたいと思います。

何か、最後にございますか。

井上市街地建築課長 福井先生の方のお言葉なのですが、一言、反論ではないのですけれども、一方で自治事務ということで、法律上は私どもが出せるのも技術的助言という限界がございます。私どもは、そういう意味では技術的助言で世の中がうまく回らないのであれば、これは根っこの法律を変えるという方に志向すべきだと思っていまして、そのやりとりを緊張感ときちっとした科学的知見を持って進めていくということが大事なのではないかなと思います。

行政の方は行政の方で、一方で政治とか地域のエゴと言うとあれですけれども、広域の中で自分のところはこうしたいということは当然出てきますから、必ずしも国として意図したようにはいかない部分があって、運用でだめならよりよい制度設計を持って法律に戻ってやるという姿勢が大事だと思っております。そこは彼が言っていた多少無力感的な部分は、その部分をつまみ食いして言ってしまったのではないかと御理解いただければありがたいと思います。それから、後出しは多分、法制的にはなくて、むしろ今までやってきたのは、一番不透明だと思うのですけれども、後出しの行政指導と、それから、こういうことがあったからといって過剰な規制をかけていくということではないかと思っております。当該案件は間に合わないけれども、次に過剰な規制をかけていく。今、世の中全般も多少そういう動きになって、これまで規制していなかった分野について過剰に動いていると。そこに周辺調整みたいな、日影とか何とかが絡んだ事例が出てきて、ますます不透明になっている。

こんな状況だと思いますので、よく状況を見誤らないように、科学的知見を忘れずに取り組ませていただければありがたいと思っておりますので、よろしく御指導いただきたいと思います。

黒川主査 今日は、どうもありがとうございました。