

都市計画事業の計画策定手続の分析～都市計画地方審議会の役割について

An Analysis on Determination Procedure of a City Planning Project

-A Role of Local City Planning Council-

谷下 雅義

松浦 正浩

by Masayoshi TANISHITA and Masahiro MATSUURA

1. はじめに

阪神淡路大震災から2ヵ月後の3/17、神戸市、兵庫県は震災復興土地区画整理事業などの都市計画決定を告示した。3/14、16の市、県の都市計画地方審議会では会場に住民が傍聴を求めて押し掛け、市、県側と激しく対立した。また、公共事業用地の取得過程においても、その難航原因として、計画策定段階で事業の目的及びその達成手段について十分な納得、合意が得られないまま手続が終了し、計画が決定されることが、補償額をいくらにするかという利益をめぐる対立を一層拡大させている¹⁾。

このように計画策定手続を研究する必要性はきわめて高いといえるが、従来よりこの問題は行政法の分野とされ、工学の分野からはあまり議論されていない。本研究は、まず計画手続に関連する既存研究を整理するとともに、都市計画決定手続の実際の運用状況に関して都道府県に対して行ったアンケートの整理を行う。さらにアンケート結果を踏まえて、現行の都市計画事業の計画策定手続を展開形ゲームとして表現し、特に都市計画地方審議会の役割について分析を行う。

2. 計画策定手続に関連する既存研究

計画策定手続が行政法の重要な論点になってきたのは、1960年代後半からである。最高裁の土地区画整理事業計画書写真判決、日光太郎杉事件¹⁾は計画法を議論する上で重要であり、計画行政もしくは行政計画として研究がなされてきている^{2) 3) 4)}。また近年では比較法、行政手続法といった観点からも研究がなされている^{5) 6) 7)}。

宮田は計画法の中心的概念として、比較衡量要請の原則をあげている。1) 比較考量の実施、2) 比較衡量すべき利害の考慮、3) 公的及び私的利害の

キーワード：都市計画、地域計画

正会員 工博 東京大学大学院工学系研究科

学生員 東京大学工学部土木工学科

文京区本郷7-3-1 TEL:03-3812-2111/FAX:03-3812-4977

意義が誤解されず、また公的及び私的利害間の調整が個別的な利害の客観的重要性と比例しない方法で行われないこと、が要請され、これらを満たさないで策定された計画は違法であると判断できるとされている。また 西谷も「1) 多数の個別的利害を集める努力がどうであったか、2) それらをどのように分類整理し全体としての判断にまとめたか、3) まとめられた価値を再び個に返して個がそれをどのように妥協し納得したか、など個に立脚した努力の度合いとそれを全体に統合する努力の度合いとを評価する」ことが計画策定手続において重要であると述べている。

わが国において都市計画は当初、専門的な技術であり、かつ住民の権利や生活にきわめて大きな影響を与えることから、専門家が中立的な立場から判断すべきこととされてきた。そのため、都市計画決定手続における利害対立の調整手法として、旧都市計画法では都市計画審議会のみが設けられていたが、宅地審議会答申(S42)をうけて現都市計画法において住民の意思を計画に反映させる必要があるとの配慮から、公聴会(16条)、意見書提出(17条)、都市計画地方審議会(77条)(以下、都計審という)が用意された²⁾。公聴会、意見書提出は事業者と利害関係者の直接調整手続、情報提供手続として、また都計審は客観性、科学性確保手続として機能することが期待されている。

しかし、公聴会開催は義務ではなく、あくまでも知事の裁量であること、意見書提出もその要旨が都市計画地方審議会に送付されるのみで、それがどのように審議されるかが不明であり、不採択の場合もその理由が示される必要はないこと、また都計審は利害関係者が直接参加せず、多くの場合「非公開」であるために、審議会に意志決定を委ねるという合意がない限り、利害対立の調整手法としては不十分であり、より一層の住民参加が必要である、との指摘がある^{8) 9) 10)}。宮田、西谷らの記述から判断しても比較衡量、私益と多数の個の利益の調整という観点から現行の手続を具体の事業ごとに分析する必要があると思われる。なお、五十嵐、石田、高見沢、成田らはアメリカの開発審査手続、イギリスの地方公開審問(Public Inquiry)、

ドイツの計画確定手続(Planfeststellungsverfahren)、B-planの策定手続などを紹介しながら改善方向を検討している^{11) 12) 13) 14)}。

行政手続に関しては平成5年に行政手続法が公布されたが、ここには計画策定手続は対象外とされた。その理由は次のようなものである。

- 1) 計画の決定に処分性を認めることは、判例等により定着している考え方と対立する。
- 2) 公共事業実施計画を確定する手続に集中効(計画確定裁決庁の裁決がなされると、計画実施に必要な他の行政庁の許可、承認、同意等が不要となること)を採用する場合の行政運営への影響等については、申請者にとってのメリット、訴訟との関係における行政部内の責任体制の在り方等に関し不明な点が多い。

今後、住民参加の在り方とも併せてわが国の実情にあった手続について検討を進めることとされた¹⁵⁾。わが国の実情にあったとは?という疑問はにおいておくとしても、現行制度の運用の実際はどうなのか?またどう評価されているのか?について不明な点が多い。我々は現行の都市計画決定手続に関して各都道府県にアンケートを行った。

3. 都市計画決定手続に対する都道府県の評価

回答があったのは47都道府県中27である。まず説明会、公聴会、意見書提出、都計審が利害調整機能としてどう評価されているかについて示す。行政が自ら評価しているという点を割り引いて考える必要はあるものの、ここでは都計審に対する利害調整が一番機能しているとの回答を得ている⁽³⁾(図1参

照)。またいくつかの都道府県においては、都計審で紛糾することがないよう事前に住民と十分な利害調整を行うように心がけている、との記述があり、都計審が利害調整に重要な役割を果たしているといえよう。

では、この都計審の活動はどうなっているかという点で審議会の頻度、1回あたりの案件、1件あたりの審議時間についてのアンケートを行っている。ここでの結果は平均年3.7回(標準偏差0.84)、平均15.5件/回(標準偏差10.3)の案件が審議され、審議時間は平均11.0分/件(標準偏差5.7)である。非常に短い時間しか審議されていないといえる。これをもって都計審が機能していないというのはたやすい。しかし本当にそうであろうか?都計審以前に十分な利害調整がなされているともいえるのではないだろうか?

都計審はいかなるとき利害調整機関として活用されるのか、また現行の都市計画手続は社会的に望ましいのか、そして都計審はいかなる役割を果たすべきなのか?アンケート結果を踏まえ、都市計画決定手続を展開形ゲームにより表現し、分析を試みる。

4. 都市計画事業の計画策定手続の分析—都市計画地方審議会の役割について

いま、事業者Gがあるコスト x ($0 \leq x \leq 1$)を支払って、事前に事業対象地区内住民R(以下住民Rとし、住民Rは一つの組織を作って交渉するものと仮定する)の意思を把握するものとしよう(公聴会、説明会に相当する)。事業者はここから得られた情報をもとに計画を策定する(B-c(x)だけの利得が得られるものとする。ただし、Bは事業による利得、c(x)は住民意思の把握及びそれに伴う計画案の修正に要する費用

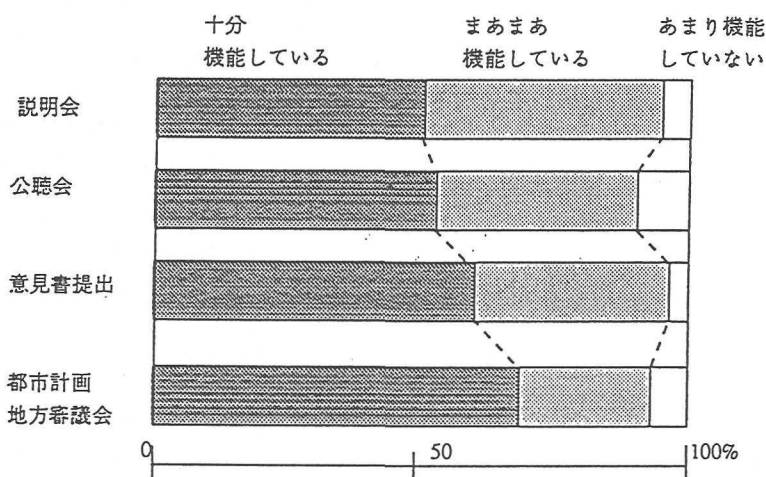


図1 利害調整の場として機能しているといえるかに対する回答

($dc(x)/dx \geq 1$) とする)。ただし、住民Rがいかなる意思（事業がない場合の利得 r ）を持っているのかは不明である（情報の非対称性が存在する）が、多くのコストを支払えば住民Rの満足度の高い計画案が策定できるものとし、 $x=1$ において住民Rは反対運動をおこさないことを知っているものとする。

($dp(x)/dx \geq 0$, $p(1) \geq r$, r は事業がない場合の住民Rの利得)。住民Rには意見書を提出する、しないの選択肢がある。意見書がない場合には都計審しは技術的、専門的な見地からの判断を加え、計画案を採用する（コストはかからないものとする）。もし意見書が提出された場合には、事業者、住民Rの利得に加えて事業者がいかなるコストを支払って住民Rの意思を把握したのかについても審議を行い、もし、 x が基準 α 以上であれば計画案を採用し、基準 α 未満であれば計画案を廃止するものとしよう。この住民意思の把握に要した費用 x をめぐる都計審の審議は、地区内外の住民に不安感、緊張感を与えるものであり、事業者に D_G 、住民Rに D_R だけの損失（Demoralization Costと言われる^{16) 17)}が発生するものとしよう。ただし、 $B-c(1) \geq 0$ ($x=1$ としても事業による利益は正である) とする。このゲームの構造は次の図2のように整理される。事業者、住民Rともに利得の最大化を図るとき、事業者、住民Rはいかなる戦略をとり、いかなる結果が生じるであろうか⁽⁴⁾？

α がいかなる情報となっているかによって結果が異なる。

1) α が事業者と住民の共有情報となっている場合
事業者Gの最適戦略は、 $x=\alpha$ とすることであり、これにより住民Rは意見書を提出しても得るところはない。結局、意見書は提出されず、都市計画決定される。

従って、都計審はいかなる審査基準を設けようと事業者、住民Rが合理的に行動する限り、都計審は利害調整機関として活用されない。しかし、実際

は住民が都計審の審査基準を知っているとは考えにくい。

2) α に関して情報の非対称性が存在する場合（事業者は審査基準 α を知っているが、住民Rはより高く想定。それを事業者が知っている、住民Rは事業者が審査基準を知っていることを知らない）

2-1) α 、 D_G が非常に大きい場合 ($D_G + c(\alpha) > c(1)$)

このとき、事業者は意思把握コストの審査により計画が採用されるという利得の低い状態を回避するために事業者は $x=1$ を支払っても都計審で審議されないように住民と交渉する。従って、都計審前の利害調整に力が注がれ、ここでも都計審は活用されないこととなる。

2-2) α 、 D_G が非常に小さいとき ($D_G + c(\alpha) < c(1)$)

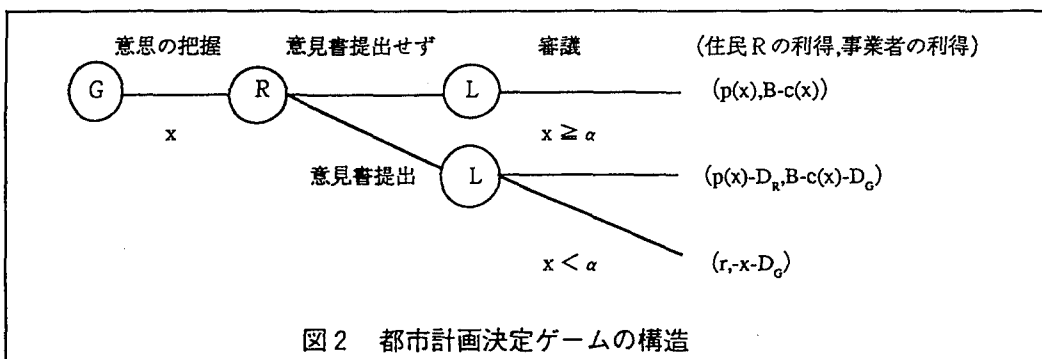
都計審で意思把握コストが審査され、計画が決定される可能性を否定できない ($p(\alpha) < r$ であり、住民が意見書を提出する限りにおいて)。都計審は活用され、Demoralization Costが発生する。

非対称性が存在するとき、次のことがいえる。

a) 事業者にとっては、共有情報とすること、すなわち住民に審査基準を明らかにすることが望ましい。

b) 住民からすれば、「意見書を出す」とコミットメントをすることでより高い利得を得られる可能性を有している(2-1)が、都計審で計画が決定されるため、Demoralization Costにより低い利得となる可能性もある(2-2)。また住民の都市計画事業への期待、関心の高まりはそれだけDemoralization Costを大きくすると考えられ、一層事前的利害調整がなされると予想される。

事業者と住民Rの利得の和を社会的厚生とすると、社会的に望ましい決定は、意見書が提出されず、 $dp(\alpha^*)/dx = dc(\alpha^*)/dx$ となる α^* が設定された場合であるが、ここでの議論は α^* を保証していない。そのため、 α が共有情報になっている場合と非共有情報の場合と比較してどちらが望ましいかは $p(x)$ -



c(x)の形状と α に依存する。すなわち、共有情報ではない方が、社会的に望ましい解になりうることを示している。

今後、都計審の審査基準を明らかにし、その審査基準がどれだけ社会的望ましさを基準に近いかを議論することが重要であると思われる。そのためには、事業者の住民意思の把握に要するコストを明確にすることが必要である。具体的には、住民に提示される計画案は説明可能性と変更可能性を有しており、そこでどのような妥協と納得がなされたかをできるだけ透明な形で示すこと等が挙げられる⁽⁵⁾。

5. おわりに

以上、本研究は従来行政法の分野の対象とされてきた計画策定手続に着目し、この実際をアンケートにより調査するとともに簡単な展開形ゲームを想定することにより、都市計画地方審議会の役割について考察を行った。そして都市計画地方審議会の審査基準の明確化、また住民の関心の高まり(Demoralization Costの増大)が都市計画地方審議会の活用という形ではなく、事前的な利害調整システムとして機能することを示した。今後は、各都市計画地方審議会がどのような審査基準を設けているか?、また実際、事前的にどのような利害調整がなされているか?を議会の役割も含めて明らかにすることが必要である。計画の内容だけではなく、その手続にも関心を払うことが、公共性が不透明になりつつある今日、一層強く求められよう。

補注

(1) 土地区画整理事業計画の廃止の確認を求める裁判(最高裁昭和41・2・23大法廷判決)であったが、裁判所は事業計画はいわば青写真たる性質を有し、個人の権利利益に直接影響を与えるものではないと判断し、訴えそのものを時期尚早として棄却した事件。また仮換地処分、換地処分の違法性を争った訴訟(大阪地判昭和57・12・24判時1078号64項)では、裁判所は違法性を認めたが、違法判断を行うことが公共の利益に重大な影響を与えると判断し、事業判決(行政事件訴訟法31条)を行った。日光太郎杉事件はつくば万博に向けて道路拡幅事業が計画されたが、その際、国の天然記念物に指定されている日光太郎杉を切らなければならなかった。宗教法人xはこれに反対し、事業認定の取消を求める裁判を起こした(東京高裁昭和48・7・13判決)。結果、土地収用法20条3項の「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という規定がもとめる比較衡量が不十分として事業認定が取消とされた⁽¹⁸⁾。

(2) 昭和43年4月17日、都市計画法の国会審議が建設委員会においてなされている。ここでも住民参加の手続等について議論されている。ここで興味深い点は住民の意思をもっとも公的にきちんと反映される場として議会を位置づ

けていることである(保利国務大臣の答弁)。これは五十嵐らが指摘している「公開の討議と決定」の場としての議会と同じである。

(3) 本来ならば住民にもアンケートを行ってその差異を明らかにする必要がある。今後の課題としたい。

(4) モデルでは分析の基礎的な枠組みを与えるものであり、都市計画地方審議会の役割、行動基準を単純化しすぎている。今後、実態の分析を踏まえて改善を行っていきたいと考えている。

(5) アンケートでは計画代替案を提示すると答えた都道府県はほとんどなかった。行政の提示する計画案は、非常に重みがあり(多くの住民は修正されることがないと信じて行動する)、行政が一度公表された案を修正することは極めて困難といわれている。従って、公表前に根回しによって調整が行われる。必然的に住民への提示は遅くなる傾向にあり、このことが一層不信感を大きくする場合も多い。

参考文献

- 1) 谷下雅義(1994)「公共事業用地取得方式の決め方に関する研究」都市計画論文集Vol.29, pp.643-648
- 2) 宮田三郎(1990)「行政計画法」ぎょうせい, pp.187-210
- 3) 西谷剛(1977)「計画行政と住民参加」公法研究31, pp.130-144
- 4) 遠藤博也(1976)「計画行政法」学陽書房
- 5) 藤田宙晴「西ドイツの土地法と日本の土地法」日本評論社
- 6) 原田他(1993)「現代の都市法」東京大学出版会
- 7) 大橋洋一(1986)「住民参加と行政手続」季刊行政管理研究34号, pp.38-60
- 8) 大原光憲(1985)「都市計画地方審議会の現状と展望」都市問題pp.24-34
- 9) 佐藤克廣(1993)「諮問行政と住民参加」法律時報58巻1号, pp.66-72
- 10) 加藤幸雄(1978)「地方の審議会の現状と問題点」地域開発
- 11) 五十嵐敬喜(1989)「都市法」ぎょうせい, pp.393以下
- 12) 石田頼房(1989)「都市計画行政における公聴会等」都市問題, 68(10), pp.13-23
- 13) 高見沢実(1994)「イギリスにおけるローカルプラン策定時における地方公開審問(PLIs)に関する考察」都市計画論文集Vol.29, pp.25-30
- 14) 成田頼明(1987)「土地政策と法」弘文堂, pp.136-168
- 15) 行政手続研究会(1990)「行政手続法研究会(第二次)中間報告」pp.100-118
- 16) Fischel, A.W. and P.Shapiro, (1988) "Takings, Insurance, and Michekman: Comments on Economic Interpretations of "Just Compensation" Law" Journal of Legal Studies, Vol.17, pp.269-293
- 17) Miceli, T.J., (1991) "Compensation for Taking of Land under Eminent Domain," Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol.147, pp.354-363
- 18) 近藤昭三「土地区画整理事業計画と抗告訴訟」成田頼明編(1989)「街づくり・国づくり判例百選」別冊ジュリスト103, pp.50-51, 福田由貴「仮換地指定処分・換地処分の重大明白な瑕疵と事情判決、同, pp.82-83, 小澤道一「事業認定と土地収用法20条3号・4号要件」同 pp.122-124