

都市計画事業の計画策定手続の基礎的研究*
～都市計画地方審議会の役割を中心として～
A Basic Study on Planning Procedure of City Planning Project
- Analysis of a Role of Local City Planning Council -

東京大学 正会員 谷下雅義**

東京大学 学生員 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カ月後の平成7年3月17日、神戸市、兵庫県は震災復興土地地区画整理事業などの都市計画決定を告示した。同年3月14及び16日の市、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。公共事業用地の取得過程においても、その難航要因として、計画策定段階において事業の目的及びその実現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てしまうことが、用地取得段階における補償額の上乗せ、代替地要求を一層強めるといった構造が存在していることが指摘されている¹⁾。

これらはわが国の都市計画をめぐる計画策定手続を改善する必要性が高いことを示している。しかし、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、まず計画手続についての既存研究を整理するとともに、都市計画道路整備事業の計画策定手続の運用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。さらにその結果を踏まえて、現行の都市計画決定手続を展開形ゲームとして表現し、改善方向の検討を行うことを目的とする。特にアンケートを通じて重要な役割を果たしていることが明らかとなった都市計画地方審議会を中心に検討を行う。

2. 計画策定手続の既存研究

計画策定手続に関しては、行政計画法、行政手続法、そして住民参加論から議論がなされている。

計画策定手続が行政法の論点になってきたのは、1960年代後半からである。最高裁の土地地区画整理事業計画写真判決、日光太郎杉事件⁽¹⁾は計画法を議論する上で重要であり、従来より多くの研究がなされてきている^{2) 3) 4)}。

宮田はドイツにおける判例、学説を参考に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。

行政手続の研究^{5) 6) 7)}は行政上の意思決定について、公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護を図るため、すなわちその内容及び過程が国民にとって明らかであるように処分、行政指導、届出等に関していかなる手続を用意すべきかを対象としている。わが国では法制化の必要性が叫ばれていたが、ようやく平成5年に行政手続法が公布された。しかし、残念ながら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

*キーワード: 地域計画、都市計画

**正会員 工博 中央大学理工学部土木工学科

***学生会員

〒112 文京区春日1-13-27

TEL03-3817-1810 FAX 03-3817-1803

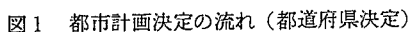
住民参加の観点からは、五十嵐、石田、高見沢、成田らがアメリカの開発審査手続、イギリスの地方公開審問(Public Inquiry)、ドイツの計画確定手続(Planfeststellungsverfahren)、B-planの策定手続などを紹介しながら住民参加を含めた改善方向を検討している^{9) 10) 11) 12)}。

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、都市計画決定統における利害対立の調整手法として、旧都市計法では都市計画審議会が設けられていた。しかし、民の意思を計画に反映させる必要があるとされた6次宅地審議会答申(S42)をうけて現都市計画法において、公聴会等(16条)、意見書提出(17条)都計画地方審議会(77条)(以下、都計審という)用意された(これらをまとめて事前の利害調整手と呼ぶ)⁽²⁾。現行の都道府県知事が定める都市画決定手続は図1のようになる。まず都市計画の作成する段階で公聴会、説明会等が開催される。に決定にあたって、公告・縦覧、そして意見書提が行われる。これらは事業者と利害関係者の直接

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し、それを踏まえて「わが国の実情にあった」計画策定手続を検討する必要があると思われる。本研究では、個別具体の事業ごとの手続を整理する前に、そのための基礎材料の提供を目的として、まず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か？についての不明な点を明らかにする。我々は都市計画道路整備事業を対象として、現行の都市計画決定手続の運用実

4. 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、ここでは都計審での利害調整が最も機能しているとの回答を得ている⁽³⁾（図2参照）。ま



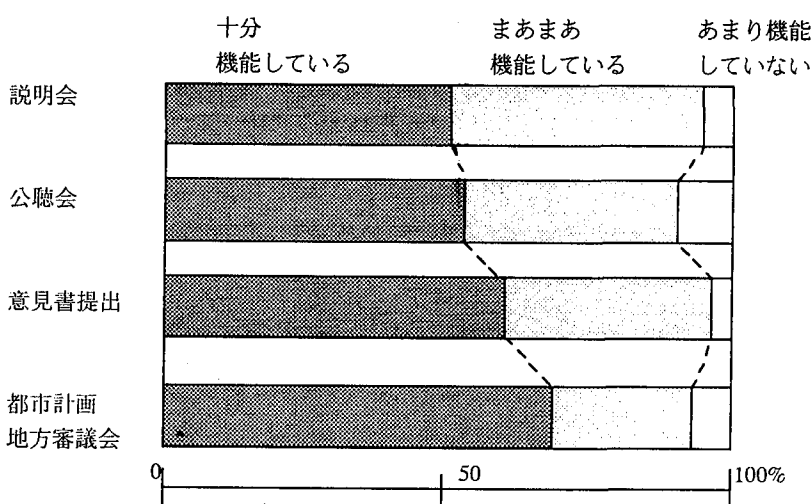


図2 「利害調整の場として機能しているといえるか」に対する回答

たいくつかの都道府県においては、都計審でもめることがないように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? また審議にも精粗があ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決定手続において都市計画地方審議会はいかなる役割を果たすべきなのか? 次に、このアンケート結果を踏まえ、都市計画事業の都市計画決定手続を展開形ゲームとして表現し、分析を試みる。

5. 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

(1) 前提となる諸仮定とモデル

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(以下住民Rとし、住民Rは一つの組織をつくって事業者と交渉するものとする)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)。 $x=0$ は意見聴取を行わない場合、 $x=1$ は許容コストの範囲内で最大の利害調整を行った場合を想定している。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($dc(x)/dx \geq 1$)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($p(x)$)の高い計画案が策定できるものとしよう($dp(x)/dx \geq 0$)。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L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(反対運動を展開したと解釈することもできる)場合には、事業者及び住民Rの利得、及び事業者がいかなるコスト x 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、都計審の設定した基準 α を満たして

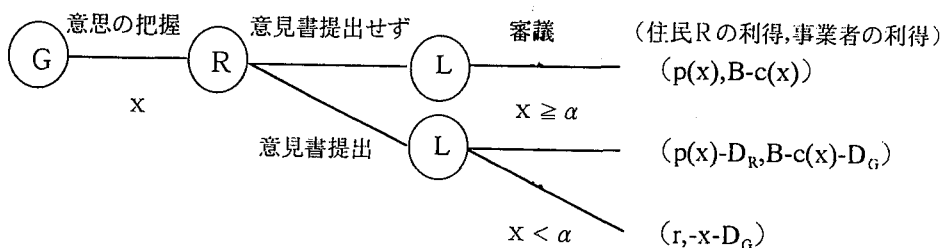


図3 都市計画決定ゲームの構造

いれば計画案を採用し、もし基準 α を満たしていなけ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）が発生するものとしよう^(5) 16) 17)。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3のように整理される。事業者 G 、住民 R は利得を最大にする合理的な行動をとるとき、両者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？

(2) 審査基準 α に関する情報と結果

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利得を増大させることはできない。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も事業者、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 はより高く想定している。そのことを事業者は知っているが、住民 R は事業者が審査基準 α 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
($D_G + \alpha(\alpha) > \alpha(1)$)

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

ために行政は $x=1$ 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
($D_G + \alpha(\alpha) < \alpha(1)$)

都計審で意思把握コストが審査され、計画が決定される($p(\alpha) < r$ であり、住民が意見書を提出する限りにおいて)。このとき Demoralization Cost が発生する。

すなわち、審査基準 α に関して情報の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。また地区内外の住民の都市計画への期待、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。

(3) 本モデルの改善方向

本モデルは分析の基礎的な枠組みを与えるものであり、各主体の役割、行動規範等を非常に単純化している。例えば、住民はここで示されているようにゲームの構造を理解して、さらに一つの組織を作って行動しているわけではない。また都計審の行動規範の表現も正確とは言えないであろう。ここでは都市計画地方審議会が α を決定し、住民はその α を認めているという仮定をおいている。しかし実際には住民が「 α の水準を高める」ことを求めて行動することも少なくなく、 α の決定自体も交渉ゲームの

中に取り入れて分析すべきである。さらに α をコストとしているが、実際は賛成者（反対者）の割合によって計画案の採択、不採択を決めることが多い。この割合は都市の根幹的施設か、それとも支線的、宅地周りの施設か、といった計画の種類によって異なる。これらの問題点に対して、今後、実態の分析を行ってより現実的なものに近づける必要がある。

6. 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？を議会や裁判所の役割も含めて明らかにする必要がある。そのためには、事業者の住民意思の把握に要するコストが把握されなければならない。その際、考慮すべき要件は、どのような性質を有した施設であるか、住民に提示される計画案が説明可能性と変更可能性を有していたか、またそこでどのような妥協と納得がなされたか、などであろう⁽⁵⁾。従来より計画決定手続の透明性を高め、妥協と納得を行う機関として、議会に対する期待は大きい⁽¹⁸⁾。議会の役割を議論するとき、次の地方自治法における都市計画の委任事務についての記述に留意すべきである。知事が決定する都市計画は、国の機関委任事務とされ、県議会、市町村議会は議決権を有さない。ただし、検閲及び報告を求める検査権限は有していると考えてよい。

（地方自治法98条1項）一方、市町村が決定する都市計画は団体委任事務であり、市町村議会自らが議決事項とすることができるとされている（しかし、そのような市町村があるかどうかは不明である）。

こうしたより詳細かつ綿密な調査や、政治学や自治体学などの研究成果を踏まえた上で、計画策定手

続の改善方向について検討する予定である。

謝辞

コメンテーターならびに査読していただいた方々から貴重な意見を頂きました。心から感謝致します。

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くなった。宗教法人xはこれに反発し、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」という規定がもつめる比較衡量が不十分として事業認定が取消とされた¹⁹⁾。

（2）昭和43年4月17日の建設委員会において、都市計画法の国会審議がなされている。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調査する必要がある。今後の課題としたい。

（4） D_R の例として、地区内住民の意見書提出（反対運動）のために支払う費用や事業や事業者に対する不信感による満足度の低下、 D_G の例として、不信感を有した地権者との用地交渉の遅延による費用、地区外住民の事業者に対する不信感による満足度の低下、などが挙げられる。

（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はない信じて行動する）、行政が一度公表し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、公表前にいわゆる根回しという技術によって地元有力者との交渉がなされる。必然的に他の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少なくないといわれる。

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) 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
- 9) 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
- 10) 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

- 11) 成田頼明(1987)「土地政策と法」弘文堂,pp.136-168
- 12) 五十嵐敬喜(1989)「都市法」ぎょうせい, pp.393以下
- 13) 大原光憲(1985)「都市計画地法審議会の現状と展望」都市問題pp.24-34
- 14) 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
- 15) 加藤幸雄(1978)「地方の審議会の現状と問題点」地域開発
- 16) Fischel,A.W. and P.Shapiro. (1988) "Takings, Insurance, and Michelman: 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) 安本典夫(1995)「復興まちづくりと住民参加」ジュリスト1070号,pp.87以下
- 19) 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

都市計画事業の計画策定手続の基礎的研究～都市計画地方審議会の役割の分析～

谷下雅義・松浦正浩

計画策定手続をめぐる利害対立は各地で見られるが、従来よりこのテーマは行政法の研究分野として扱われてきており、工学からの研究は少ない。本研究は、まず都市計画事業の計画策定手続に関連する既存研究を整理する。次に現行の都市計画決定手続の運用実態に関してのアンケートにより、都市計画地方審議会が重要な役割を果たしていることを明らかにする。さらにその結果を踏まえて、都市計画事業の計画決定手続を展開形ゲームとして表現して分析を行い、都市計画地方審議会の審査基準の明確化の必要性、そのために関係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する必要性があることを示す。

A Basic Study on Planning Procedure of City Planning Project - Analysis of a Role of Local City Planning Council -

By Masayoshi TANISHITA and Masahiro MATSUURA

This paper aims to analyze the planning procedure of city planning project which has only been researched by administrative lawyer. The key question concerns how interest conflict on planning procedure should be solved. First we review former researches and analyze present planning procedure. Then through the model analysis, we shows that local city planning council plays an important role in planning procedure and should make the criteria to adopt a project clear.
