

2000（平成12）年5月20日

都市的土地利用研究会第25回全体研究会「土地利用規制の新展開」

——コメントレジメ——

弁護士 坂 和 章 平（大阪弁護士会）

（本文中の資料・図は掲載を省略しました）

## 第1. 地方分権一括法の成立とまちづくり

### 1. 地方分権の歴史的経過

### 2. 都市計画の分野における地方分権—— 地方分権推進委員会の勧告

#### （1） 第1次勧告

a 土地利用基本計画→策定事務は都道府県の自治事務とする。国の承認は廃止し、  
都道府県は国と事前協議を行うこととする

b 土地取引規制 →規制区域の指定・解除の事務は都道府県の自治事務とする

→監視区域の指定・解除の事務

は都道府県・政令指定都市の自治事務とする

c 都市計画区域は都道府県が指定する

d 市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画は都道府県が決定する など

#### （2） 第2次勧告

a 都市計画の決定主体→都市計画決定は市町村が中心となるべきであり、  
都道府県の都市計画決定については以下のとおり見直す

・用途地域→3大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等に限定

・都市施設、市街地開発事業

┌市町村道等 幅員 16m 以上→4車線以上の幅員の数値

|公園 面積 4ha 以上→10ha 以上

|土地区画整理事業 面積 20ha 超 →50ha 超

└市街地再開発事業 面積 1ha 超 →3ha 超

b 市町村の定める都市計画と都道府県との調整のあり方

→都道府県の市町村に対する後見的関与は排除し、市町村に置かれる

審議会は法定化する

など

## 3 具体的改正内容

### （1） 改正の概要

① 68年法で国から都道府県・市町村へ都市計画決定の権限を委譲し、配分  
した（都計15条）

② しかし、都道府県と市町村の権限のバランスの変革が必要

→適正なバランスを目指す

### （2） 都市計画法上の機関委任事務の整理（都計87条の5）

① 都市計画の決定等の事務を自治事務とする

（ごく一部の例外のみが法定受託事務）

② 2条例・議会との関係

a 都市計画と条例の関係

b 都市計画への議会の関与

### （3） 都市計画区域の指定・都市計画の決定等に対する国または都道府県知 事の関与

① 建設大臣の認可・都道府県知事の承認の「同意を要する協議」への改正

② 都市計画の決定等に対する国又は都道府県の関与の視点の明確化

(4) 市町村都市計画審議会の法定化（任意性）

(5) 政令指定都市の都市計画決定権限の拡充（都計87条の2）

① 政令指定都市の都市計画決定権限の拡充

② 政令指定都市に委譲される都市計画決定権限の範囲

③ 政令指定都市による都市計画決定の手続

(6) 市町村の都市計画決定権限の拡充・建設大臣の認可を要する都市計画の縮減

→地方自治法の改正と関連しないため、平成10年の改正により先行

① 市町村の都市計画決定権限の拡充（都計15）

② 建設大臣の認可（同意を要する協議）を要する都市計画の縮減

## 第2. 都市計画法の更なる大改正の動き

（1968年法→1992年法→2000年法？）

1. 橋本「行革」の動き

2. 橋本「地方分権」の動き

3. 土地政策の大転換

① 新総合土地政策推進要綱の閣議決定（1997年2月）

② 都心居住拡大を目指す「高層住居誘導地区」の創設（1997年6月）

③ 密集新法制定（1996年5月）

④ 中心市街地活性化法制定（1998年6月）

⑤ 定期借家権論争活発化 1996年10月「土地住宅ワーキンググループ報告書」発表

→1999年12月「定期借家法」（「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別処置法」）成立

2000年3月 施行

4. 1998（平成10）年1月13日 都市計画中央審議会

「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第1次答申

〔都市計画における役割分担のあり方について〕

<配布の参考資料のとおり>

第3. 改正法の内容・ポイント

<小林重敬教授の報告のとおり>

第4. 検討その1

1. 改正の背景——政治経済状況

(1) 68年法→92法→2000年法における政治状況

・都市法の時代区分

・自民党単独→連立政権

(2) 68年法→92法→2000年法における経済状況

・戦後3回の地価高騰

・土地バブルの発生とその終焉

(3) 日本国の国際競争力・経済力そのものの低下

2. 92年改正時とは違う政治状況

(1) 92年改正法は

・都市計画中央審議会／中間報告91年8月

92年6月 改正法成立

・野党案の提出あり。国会で大いに議論。学会も国民も関心あり。

(2) 今回の改正案については何故、対案が提出されないのか？

・今回はインターネットを通じて審議会の議論を公開した。国民の意見も求めた。

・はじめての試みだが評価すべきもの。しかしその内容は周知されていない。

3. 都市法、都市計画法の複雑性、難解性という問題。

・これが坂和の究極テーマ・問題点。

・今回の改正問題を公開しても、どれだけの国民がその問題点を理解できるか？

・問題点の理解のためには都市計画法の体系を理解している必要がある。

しかしそれはとても無理。

第5. 検討その2——改正内容の分析の視点

1 各種新制度の創設

・市街化区域と市街化調整区域との区分に関する都道府県による選択制の創設

・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の創設

・特定用途制限地域制度の創設

・商業地域における特例容積率適用区域制度の創設

・都市施設に係る立体的な都市計画の決定手法の創設

・準都市計画区域制度の創設など

→その狙いの把握（全員の共通認識とすべきもの）

その当否の評価（考え方・立場によって分かれる）

2 ・規制の強化かそれとも規制の緩和または規制内容の自由化か？、による分類。

・その当否の評価

3 地方分権（一括法）の方向性にマッチしているか、それとも反しているか、という

メルクマール。

第6. 個別検討その1——区域区分の選択制の導入

（規制の緩和 or 規制内容の自由化）（第一の一）

1. 線引き制度の根本的見直し、発想の転換（従来は10万人以上の市町村には線引きが義務づけられていた）

→・線引き制度による都市計画（調整区域は開発を規制する）の限界

・土地利用計画策定とのバランス

2. 具体的効果

・三大都市圏は従来通り（線引きが義務）

・線引きしないで用途地域の指定だけの地域が出現

・開発目的のため調整区域からはずすことも可能

（開発規制のきびしい調整区域をはずす）

3. 選択制にしたかわりに、調整区域や未線引き都市計画区域についての規制のあり方も修正

(1)市街化調整区域について、農林漁業との調和を図りつつ、一定の要件を満たす区域を定め、住宅等の立地を可能に（第一の三の2の（1）（2））

①市街化区域に隣接・近接する土地の区域内における一定の開発行為

②市街化を促進するおそれがない等と認められる条例で定める開発行為

を開発許可の対象に加える

→規制の合理化？緩和？

(2) 開発行為の技術基準について、条例による強化又は緩和、最低敷地規模に関する規制の付加を可能に（第一の三の1の(1)(2)）

→全国一律の基準から地方の特性を尊重

## 第7. 個別検討その2——都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都道府県マスタープラン）の創設（第一の二の1, 2, 3）

### 1. 狙い

○目指すべき都市像を都市計画マスタープランとして明示することにより、都市づくりに対する合意形成の促進と分かりやすい都市計画体系を実現

○線引き制度及び開発許可制度を柔軟な規制が行える体系に見直すことにより、地域の実情に応じた適正かつ合理的な土地利用を実現

### 2. 具体的内容

従来の市街化区域及び市街化調整区域の「整備、開発、保全の方針」を都市計画区域の「整備、開発、保全の方針」とした。

①区域区分を定めない都市計画区域についても定める

②区域区分に関する都市計画と独立した都市計画とする

③都市計画区域については、都市計画に、当該都市計画区域の「整備、開発、保全の方針」を定める。

3. 都市計画区域について定められる都市計画は、当該都市計画区域の「整備、開発、保全の方針」に「即したもの」でなければならない。

→都市計画に関するマスタープランの充実（波及効果きわめて大）

### 4. 問題点

・市町村マスタープランの整備が不十分、また地方分権一括法による改正部分の実施がこれから、というときに、この創設は市町村への足かせとならないか？

・市町村マスタープランは「整備、開発、保全の方針」に即したものでなければならないという拘束あり。

## 第8. 個別検討その3

### 1. ①都市再開発方針

┌

②住宅市街地の開発整備の方針 ┌を「整備、開発、保全の方針」と独立

③拠点業務市街地の開発整備の方針 ┌した都市計画とした。（第一の二の4, 5）

④防災再開発の方針 ┌

→これを都道府県の決定とした（従来通り）。

### 2. 問題点

・都市再開発方針には、再開発や区画整理、地区計画などが細かく法的に位置づけられる。

・すると市町村マスタープランで再開発などの計画を議論しても、上位計画として重大な制約になる。

・地方分権の方向に反しない？

## 第9. 個別検討その4——開発許可の基準等の改正

### 1. 開発許可の技術基準に係る改正（第一の三の1）

(1)開発許可の技術基準の条例による強化又は緩和

(2)建築物の敷地免責の最低限度に関する基準の条例による追加

→強化+緩和・自由化

## 2. 開発行為の立地基準に係る改正（第一の三の2）

(1)市街化区域に隣接・近接する土地の区域内における一定の開発行為

(2)市街化を促進するおそれがない等と認められる条例で定める開発行為

→規制

## 3. 開発許可を受けた土地以外の土地における建築等の制限に係る改正

（第一の三の3）

→規制強化

## 第10. 風致地区における建築物の建築等（第二の一）

小規模な風致地区の決定権限及びその規制内容を定める条例の制定権限を

都道府県から市町村に委譲

→地方分権の方向に合致。もっと拡大できないのか？

## 第11. 個別検討その5——特定用途制限地域の創設（第二の二）

### 1. 内容

(1)都市計画区域で用途地域が定められていない土地の区域（市街化調整区域を除く）＝非線引き白地地域（非線引き都市計画区域のうち用途地域の指定のない区域）において、特定用途制限地域を指定（市町村の権限）

(2)特定用途制限地域内における建築物の用途の制限

→①当該特定用途制限地域に関する都市計画に即し、

②条例で定める

### 2. 問題点

・学校に隣接してパチンコ屋が建つなどを防止することになるが、実際にどの程度の効果があるか？

・市町村がどの程度、思い切ってこの指定ができるか？

## 第12. 個別検討その6——非線引き白地地域（非線引き都市計画区域のうち

用途地域の指定のない区域）内における容積率、建ぺい率の強化（第二の三の1, 2）

### 1. 背景——白地地域でリゾートマンションや大型店の進出が野放しとなり問題となった

・92年法で白地地域についても容積率・建ぺい率を規制した。

┌—容積率・・・100%～400%（建築基準法52条）

└—建ぺい率・・・50%～60%（建築基準法53条）

### 2. 狙い

市街地や郊外部に残された緑地等の保全を図るとともに、用途地域の指定のない地域における建築物の用途・形態を土地利用の状況に応じて規制することにより、無秩序な農地の改廃を防止し、良好な環境を確保

・土地利用の状況に応じ特定行政庁が容積率、建ぺい率の規制を強化できるようにした

┌—容積率・・・50%～400%（現行原則400%）

└—建ぺい率・・・30%～70%（現行原則70%）

・さらに

道路斜線制限┌—┐

隣地斜線制限┌—┐の合理化（第二の三の3）

日影規制┌—┐

### 3. 問題点

- ・容積率・建ぺい率制限について柔軟かつ合理的な選択を住民・市町村がすることとは実際には難しい。
- ・真鶴町の例のようにどれだけの市町村がこの権限を活用できるか？
- ・住民がどれだけこのシステムを理解できるか？

### 第13. 個別検討その7——既成市街地の再整備のための新たな制度の導入

#### (第三の一、二)

#### 1 狙い

都市機能が集積する既成市街地において、容積率・建ぺい率制限の柔軟な適用による建築物の更新、都市施設の立体的整備による空間の複合的利用等により、土地の有効高度利用を実現

#### 2. 商業地域における特例容積率適用区域制度の創設（第三の一の1）

##### (1) 内容

容積率の移転

##### (2) 問題点

関係権利者の合意のみ

→周辺住民（権利者）の意見をいう機会なし

#### 3 特例容積率適用区域内における建築行為の制限（第三の一の2）

- |   |  |
|---|--|
| ・大都市の都心部等の商業地域                                    | ・土地所有者等の申請に基づき   |
| ・道路、鉄道、下水道等の基盤施設が十分に整備された区域で、かつ、共通の基盤施設に支えられている地区 | 特定行政庁が敷地ごとの容積率を指定（申請に係る容積率の限度が都市計画で定められた容積率を超える場合には交通上等の支障がないこと） |

#### 4. 都市施設に係る立体的な都市計画の導入（第三の二）

→既成市街地の立体的な整備を狙うもの（詳細は省略）。

#### 5 問題点

- ・現在の産業・商業経済状況の下で、どこまで意味をもつか？
- ・社会情勢の認識に誤りはないか？（建設省と通産省との意思疎通はできているのか）
- ・土地の流動化→土地バブルの再燃の恐れはないか？
- ・土地の利用規制一辺倒でいくべきではないか？

### 第13. 個別検討その8——地区計画制度の改正（第三の三）

#### 1. 地区計画を定めることができる地域の要件を緩和

- ・「開発許可」——市街化区域内では小さい面積に適用されず
- ↳「建築確認」——敷地単位での建築物の審査
- のため不十分。昭和55年創設。
- ・昭和55年の導入時——市街化区域のみ
- ・1992年——調整区域でも可能と改正

#### 2. 緩和の内容

地区計画を定めることができる土地の区域を再整理した。

「○ 用途地域が定められている土地の区域」 いずれかに該当すれば、

―定めることができる。

―○ 用途地域が定められていない土地の区域―

(a. b. c. いずれかに該当するもの)

- a. 住宅市街地の開発その他建築物もしくはその敷地の整備に関する事業が行われる(行われた)土地の区域
- b. 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、①公共施設の整備の状況②土地利用の動向等からみて、不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
- c. 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

### 3 問題点

- ・地区計画の活用は望ましい方向
- ・しかしそのためには住民のまちづくり法の学習が不可欠
- ・とくに用途地域が定められていない土地で地区計画をやる場合、業者主導にならないか？

#### 第15. 個別検討その9 ――準都市計画区域の創設(第四の一の1)

→都市計画区域外における開発行為、建築行為の規制の導入

##### 1. 市町村が準都市計画区域を指定する

##### 2. 要件

都市計画区域外の区域のうち、

- ・相当数の住居その他の建築物の建築・その敷地の造成が現に行われている(又は見込まれる)一定の区域
- ・そのまま土地利用を整序することなく放置すれば、将来における都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域  
(←当該区域の自然的及び社会的条件並びに農業振興地域の整備に関する法律その他の法令による土地利用の規制の状況を勘案)

##### 3. 準都市計画区域制度については、市町村が都市計画に用途地域、特別用途地区

などを定めることができる(第四の一の2)

→土地利用を整序するのに必要な指定に限られる

##### 4. 準都市計画区域内における開発行為又は建築行為に対する制限

(第四の一の3)

(1) 開発行為の制限――・一定規模以上

- ・都道府県知事の許可が必要
- ・開発許可の技術基準を適用

(2) 建築行為の制限――・建築主事の確認が必要

#### 第16 都市計画区域及び準都市計画区域外の区域内における開発許可制度の適用

(第四の2)

→規制の強化

##### 1 狙い

都市計画区域外に拡大している都市的土地利用に対応し、用途の混在や無秩序な農地の改廃を防止し、景観の維持等を図るとともに、宅地としての最低水準を確保するため、開発・建築行為に対して必要な規制を実施

##### 2 内容

都市計画区域外の一定規模以上の開発行為について、開発許可制度を適用

### 3 問題点

- ・用途地域、特別用途地区など土地の整序のための土地利用規制をいかに適切に活用するか
- ・開発許可の可否をいかに適切に判断するか
  - 市町村の役割が飛躍的に大きくなる（市町村の能力が問われる）
  - いかなる基準によるのかは今後の課題。
  - 市町村マスタープラン策定とのからみも大きい。
- ・下手すると準都市計画区域の指定が開発の種地確保の道路となる可能性あり。  
また準都市計画区域周辺での開発スプロールの危険あり。

#### 第17 個別検討その10——都市計画決定手続の合理化（第五）

都市計画決定の手続（仕組み）の改善

##### 1. 狙い

行政のアカウンタビリティの向上や透明性の確保、住民参画の要請に応えるため、都市計画決定手続について一層の透明化を図るとともに、地域住民の意向の反映を図る方向で拡充

都市計画の案の作成における都道府県と市町村の役割の明確化

都道府県から市町村：都市計画の案の作成に必要な資料の提供を要請

市町村から都道府県：都道府県の決定に係る都市計画の案を申し出

##### 2 市町村の条例で定めるところにより、地域住民から市町村に対し、地区計画等の案の作成の申し出→（住民参加手続の充実）

##### 3 都市計画の案の縦覧の理由書の添付

##### 4 都市計画決定手続の条例による付加

##### 5 都市計画に関する知識の普及及び情報の提供

→前進したと評価するかそれとも不十分と評価するか。

#### 第18 その他（全体的に）

##### 1・今回の改正法による各種新制度は、都市計画決定権限の市町村への委譲という

地方分権一括法の要請に沿っているか否か？

・準都市計画区域を市町村が定めるなど一部は地方分権の流れだが、大部分は都道府県の役割が大きいのではないか？

・特に都市計画区域における都道府県マスタープラン、都市再開発方針などの「各種方針」は、その作成は望ましいが、市町村マスタープランとの関係（優劣）がどうなるか？

##### 2 時代の要請とマッチしているか？

・改正の時代背景が指摘のとおりなら、今の時代を前提として、既に定めた都市計画で実行不可能なものの処理（都市計画の撤回など）のための方策を定めることが必要ではないか？

・道路などの都市計画施設

→公共事業の見直しという政治テーマと連動

・再開発事業

奈良西大寺での再開発事業の撤回

新長田の震災復興再開発事業の修正

・その他多数あり

##### 3 行政改革（新省庁体制）との関係は？

北海道開発庁

国土庁

建設庁

⇒ 国土交通省

運輸省

- ・権力と予算の集中の弊害はないか？
- ・縦割り行政の打破はできるのか？
- ・省庁集中と地方分権とバランスよく進められるのか？

#### 4 都市計画決定手続の改善はできるか？

- ・真の住民参加のためには制度をいじるだけではダメ。都市法をわかりやすくするための努力が必要
- ・行政・学者・建築家の観念論の都市計画から市民参加型の都市計画にするためにはわかりやすいまちづくり法が不可欠（平成12年5月16日日経新聞参照）
- ・まちづくり法の体系化・シンプル化
- ・法と政令との関係-----わかりやすい
- ・建設省の要綱事業・補助事業----- ”
- ・メニュー追加方式はやむを得ないとしてもそのやり方の改善
- ・技術的条文について、文章だけではない説明方法の模索