

都市計画の基本を勉強し直そうと、基本書を読み始めたところ、基本に属する事項でも、いろいろと素朴な疑問が湧いてくる。基礎知識が十分ない人にとっては、同じような素朴な疑問が生ずる場合もあるかと思ひ、浅学を恐れずに問題点をここで書き留めておくものである。しかし、考え方の筋道が示せているわけではない。

今回は都市計画区域の概念を勉強する中で、①都市計画区域決定に何らかの利害を有し、これに不満な住民が処分取り消しの抗告訴訟を起こせるのかという問題、②2000年に創設された準都市計画区域という概念はその後どのように変化したのかという問題、③都市計画のマスタープランについてその経緯を巡る問題について、断片的ではあるが、目に止まった有識者等の見解を含めて紹介しよう。

### (1)「区域区分」(市街化区域・市街化調整区域)に関する都市計画と争訟について

#### (区域決定手続と行政処分性)

都市計画区域の決定に当たり、都市計画法5条3項では「都道府県は、前2項の規定により都市計画区域を指定しようとするときは、あらかじめ、関係市町村及び都道府県都市計画審議会の意見を聴くとともに、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。」とされ、都市としての土地利用規制をかける前提となる法律行為であるにもかかわらず、区域内住民の意見を聴く手続が採られておらず、また、住民を代表する地方議会の関与もない。こうした中で、区域手続の違法性を争う方法があるのだろうかと考えた。これについて、先ず、国土交通省の公式見解と考えられる都市計画法制研究会編「よくわかる都市計画法(改訂版)」(平成24年、ぎょうせい刊)は、「(区域決定を含む)都市計画は、都市計画法に基づき、都市の健全な発展等を目的とする高度の行政的な裁量によって一般的抽象的に定めるものであり、直接、特定の個人に向けられた具体的権利に変動を与える行為ではない。したがって、都市計画の決定は行政不服審査法による処分ではなく、その取り消しを求める請求は、不適法であると解される」と、行政処分性を否定する見解である。

#### (安本教授の見解)

この点、安本典夫教授も同様の見解であり、その著「都市法概説(第2版)」(平成25年、法律文化社刊)の中で、区域区分についても、最判昭和57・4・22の以下の判決を根拠に、行政処分性は否定されたとの見解を示されている。

「都市計画は、建築物の用途、容積率等について新たな制約を課すものであるが、しかし、それは、新たに制約を課す法令が制定された場合におけるのと同様の、当該地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的制約であって、個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分ではない。」「次の段階の建築確認拒否などの具体的処分を争う抗告訴訟で地域指定の違法を主張し争えばよい。」

#### (見解の分かれている下級審判決例)

しかし区域区分について、下級審の判決は分かれている。

第一は、行政処分性を認めた京都地判昭和51・4・16であり、その骨子は以下の通りである。

「都市計画区域内においては、知事の許可なしに開発行為をすることができず、とくに市街化調整区域においては開発許可及び建築行為について大幅な制限が課せられる。」「(区域区分は) 都市計画区域内の土地建物の所有者、賃借権者の権利行使が制限される以上、土地所有者らの法律上の地位ないし権利義務に直接影響を与える行為であり、その意味で行政処分に該当すると解すべきである。」「そして、この都市計画決定がなされると、以後計画が機械的に実施される公算が極めて大きいから、開発行為について不許可処分を受ける等の段階まで挟手傍観しなければならないとするのは、出訴権の不当な制限といわなければならない。」。

第二は、行政処分性を否定した広島地判平成2・2・5であり、その骨子は以下の通りである。

「市街化調整区域内の場合に建築行為につき大幅な制限が課され、市街化区域及び市街化調整区域の決定は、その限度で一定の法状態の変動を生ぜしめることは否定できない。」「(区域区分は) 法13条及び同法施行令によって定められる都市計画基準に基づき長期的見通しのもとに高度の行政的技術的裁量によって一般的、抽象的に定められるものであり、開発行為等の規制は、それ自体ではあくまで一般的、抽象的なものであって、国民が現実に開発行為等を行う段階に至って初めて具体化するものであり、同決定に基づく前記のような効果は、あたかも新たに右のような制限を課する法令が制定された場合におけると同様、当該区域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なものであって、かかる効果を生ずることだけから直ちに右区域内の個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分があったということではできない。」「開発行為等の不許可処分や許可を受けずに開発行為等をした場合における都道府県知事等の原状回復命令等の具体的処分をとらえて、その取消しの訴えを提起して、その訴えにおいて市街化区域及び市街化調整区域の決定の違法を主張することにより、具体的な権利侵害に対する救済を図る道が残されているものと解されるから格別の不都合を生じない。」。

#### (碓井教授の見解)

碓井光明著「都市行政法精義I」(平成25年、信山社刊)は、区域区分は規律の弱い規範定立のようなものなので処分性はないと考えて問題はなく、仮に手続的瑕疵を問題にするなら、裁判というより行政過程乃至政治過程における民主主義的ルールに基づいて正されるべきだとして、以下のように述べている。

「区域区分は、実質的には規範定立に極めて近い性質を有しており、後の具体的行政処分の段階で争うほかはないとする考え方が一応通用しそうである。その考え方の背景には、区域区分の実体要件に関する法の規律は弱いものであって、違法性が問題になるとすれば、手続的瑕疵であり、手続的瑕疵は、むしろ行政過程ないし政治過程における是正に期待した方が良いという実質論があると思われる。」

#### (久保教授の提案)

更に、久保茂樹教授は「まちづくり・環境行政の法的課題」(平成19年、日本評論社刊)における「都市計画と行政訴訟」において、土地利用を定める規制計画について、上記のような判例理論の救済方法によるのでは、後続処分を個別に一つ一つを争わなければならなくなり、十分な救済が困難な場合があること、計画の事実上の失効により、当初の行政行為よりもその後の変遷あるいは現状の法律関係を問題にする方が適切な場合があること等から、行政処分と取消訴訟という画一的な処理ではなく、都市計画紛争の形態に即した多様な救済方法の整備を提唱されている。

このように、専門家の間でも区域区分を巡る規制計画の処分性を巡っては、様々な見解が示されているが、いずれにしても、実定法上の議会の関与、審議会への諮問、住民参加等の事前の手続規定との関連性をも考慮して、2004年改正により射程距離が伸びた行政事件訴訟法に照らして、さらに妥当で説得力のある解

積論と多様な立法論を期待するものである。

## (2) 準都市計画区域の位置づけについて

### (概要と経緯)

日常生活圏が大きく拡大する中で、必要な都市計画区域の拡大が財政の制約等から難しくなっており、これに伴う土地利用上の課題に対処するため、2000年に準都市計画区域制度が整備され、都市計画区域外であって、放置すれば都市的な土地利用が進行し、無秩序な土地利用が生じてしまう恐れのあるところに準都市計画区域を指定し、土地利用のコントロールに必要な用途地域などの土地利用規制のほか、開発規制及び建築規制を課することのできるように措置された。

具体的には準都市計画区域が指定されると、①土地利用の整序又は環境の保全を図るため、用途地域、特別用途地域、特定用途制限地域、高度地区、景観地区、風致地区、緑地保全地域及び伝統的建造物群保存地区に関する都市計画を定めることができる。②3,000㎡以上の一定の開発行為を行おうとする場合においては知事等の許可を受けなければならない。③建築物を建築しようとする場合においては、建築確認を受けなければならないという規制がかかる。

2000年の制度創設当时には準都市計画区域は、農用地区域などを除く都市的土地利用規制の枠内での区域設定が想定され、指定権者も比較的狭域のエリアを管轄する市町村であったのに対し、2006年の都市計画法の改正時には、大規模な集客施設の立地が制限できるよう、農振法の農用地区域等を含めた区域が想定されたため、いわば都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然環境保全地域という土地利用の5地域区分の垣根を超える区域制度とされ、これに伴い指定権者も広域の都道府県とされたことに大きな意味があると思われる。

### (2006年改正とその意味)

2006年改正後の都市計画法5条の2は「都道府県は、都市計画区域外の区域のうち、相当数の建築物その他の工作物（以下「建築物等」という。）の建築若しくは建設又はこれらの敷地の造成が現に行われ、又は行われると見込まれる区域を含み、かつ、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（昭和44年法律第58号）その他の法令による土地利用の規制の状況その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じる恐れがあると認められる一定の区域を、準都市計画区域として指定することができる。」（下線は2006年の追加又は改正部分）と規定しており、この点、都市計画法研究会編「よくわかる都市計画法（改訂版）（平成24年、ぎょうせい刊）は、「準都市計画区域は、そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市とし整備、開発及び保全に支障が生ずる恐れがある場合に指定されるものであり、a 人口集中地区からの距離、地理的条件、インフラの整備状況等を勘案して、開発の可能性がきわめて低いと考えられる区域、b 他の法令による土地利用規制の実態に照らして開発の可能性がきわめて低いと考えられる区域については準都市計画区域に含めることは想定されないものであることから、準都市計画区域の指定に当たってこれらの事項を勘案する趣旨を明確にしたものである」と解説している。こうした中で、運用上、準都市計画区域の指定要件に該当する蓋然性のある農用地区域については、保安林区域、自然公園区域、港湾区域等とは取り扱いを異にする形で、これを含めた準都市計画区域の指定と土地利用制限が可能になったものと考えられる。

この間の事情について、今までのところ、国土交通省による明確な説明文書を見出すことができないため、全貌は不明であるが、「時の法令」（平成19年5月30日号）「都市の構造改革の実現に向けた制度改善」における都市局担当者の解説は以下のようなものである。

「都市計画区域外における土地利用規制としては、2000年に準都市計画区域制度を創設し、例えば都市計画区域外におけるインターチェンジ周辺等の相当数の建築物の建築が見込まれる区域について、土地利用の整序を図るため、市町村がスポット的に準都市計画区域を指定することが可能となっていた。しかしこれまで準都市計画区域の指定は、前橋市等の3都市（2006年3月末現在）でおこなわれており、十分に活用がされているとは言えない状況であった。」

「その理由としては、①準都市計画区域の指定に当たり、農用地区域に指定された区域及び優良農地とされる農地等については原則として準都市計画区域を指定しない運用としてきたこと、②大規模な集客施設については、広い地域で立地が可能であり、一市町村がその立地を制限したとしても隣接する市町村に立地する等、広域的な視点からの適正立地を確保することが困難であったことが指摘されてきたところである。」

「このため、今回の改正では、農地も含め、土地利用の整序または環境の保全が必要な区域に準都市計画区域を広く指定できることとし、この指定要件の見直しに伴って、都道府県が指定を行うこととしたところである。」

### （3）都市計画のマスタープランについて

#### （経緯）

新都市計画法がスタートした際、線引きがされた都市計画区域については、当時の都市計画法7条4項及びこれに係る建設省都市局長通達により「整備、開発又は保全の方針」（以下整開保）を定めることにされ、これが事実上マスタープランとしての位置づけを与えられていたものの、都市計画法上はマスタープランであることを示す明文の規定が存在しなかったため、都市計画のマスタープランとしての機能を果たしているとは言い難いものであった。その後1992年の都市計画法改正により18条の2が新設され、市町村が定める都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン；以下都市マス）が制度化された。更に、これに10年近く遅れて、2000年の都市計画法改正により6条の2が新設され、すべての都道府県の都市計画区域において、都市計画に「整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープラン；以下区域マス）を定めることが義務づけられるに至る。両マスタープランともに、直接私権を制限するような拘束的な性格を有しない一方、いずれも、都道府県又は市町村が個々に定める都市計画は、それぞれこれらマスタープランに即して定められなければならないという意味での規範性を持つことが共通点である。

#### （区域マスの性格）

区域マスは都市計画の一種であるので、通常都市計画策定手続を経て定められる。このため、都道府県各部署内の調整及び国の機関との調整には十分な時間をかけたうえで作られる。ここで、区域マスの策定は通常都市計画と同様な手続を踏むので、住民の意見を反映させる場としては、議会の関与がない中で、任意に行うかどうかはともかく、法定上は「必要に応じて」公聴会等の開催が規定されているだけであり、住民の意見を反映させるという観点からは十分な機会が確保されているとは言えないであろう（これに対し、都市マスは公聴会等住民の意見を反映させるために必要な措置は省略できない）。

#### （都市マスの性格）

都市マスは策定の事項・内容が法定されず、また、都市計画として定められるわけではない。このため、

記載の事項・内容についての自由度が大きく、地域の実情や意向を反映した記述をしやすい状況があると言えよう。ただ「議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（区域マス）に即し」たものでなければならないとされ、この「市町村の建設に関する基本構想」や「区域マス」がどの程度具体的に土地利用や空間制御に踏み込んでいるかによって、都市マスを拘束する度合いも変化するので、実態については具体的に調査していないため、一概には何とも言えない。なお、ここで都市マスについて定める都市計画法18条の2が規定している「市町村の建設に関する基本構想」とは、現在は策定の義務がなくなったために地方自治法から削除された従前の地方自治法2条4項に定める「議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」や国土利用計画法4条に定める「市町村の区域について定める国土の利用に関する計画」を指すと解釈されている。更に、都市マス策定に当たり、あらかじめ公聴会の開催等住民の意見を反映させるための措置を講じることが要求されるとともに、この基本方針を定めたときは遅滞なく公表するほか、都道府県知事への通知が求められている。そして、市町村の定める都市計画はこの都市マスに即したものでなければならない（18条の2）。

### （二つのマスタープランの不整合）

今の時点で疑問に思うことの第一は、1992年に市町村マスタープランの策定を明文化したときに、なぜ、区域マス（明文化当時でいえば整開保）との関係を法文上も整理しなかったのか、また、なぜ都市マスを都市計画として定める形をとらなかったのかということの不自然さである。第二に、2000年に区域マスを都市計画法に明文化する際に、少なくとも「一定の開発行為、建築行為等が現に行われ、又は行われると見込まれる区域を含む一定の区域であって、そのまま放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じる恐れのある」準都市計画区域を含む都道府県マスタープランという形をとらなかったのかということも疑問となる。その理由をいろいろと憶測することは可能であるが、主だった論文や著作などからは当面十分な確認ができないところである。前出の安本典夫「都市法概説」では、「これらのマスタープランは、現実の規制計画・事業計画の後追いか、あるいはそれとはあまり結びつかない単なる『絵』に終わり、都市空間に関わる諸施策を方向づけるものとなっていない場合が少なくない」と総括している。

### （再検討が必要な都市マスの今日的な位置づけ）

都市マスを創設した1992年の都市計画法改正は、同時に用途地域に係る都市計画決定権限を大幅に市町村に移譲する措置及び市町村が都市計画権限を持つ地区計画制度の拡充を織り込んでいた。都市マスの創設は、こうした市町村の都市計画決定権限の拡大に対応して、市町村に都市整備主体としての明確な自覚を促す意味があったと思われる。すなわち、1992年に都市マスが明文化された時点では、今ほど地方分権改革が進んでおらず、市町村が有する都市計画にかかる決定権限は比較的重要性の低いものに限られていた。このような中で、市町村が身近な位置にある住民の理解と参加のもとに、拡大された都市計画の決定権限を行使し、市町村が主体的に都市整備を進めてゆくためには、市町村の明確な自覚を促すべく、その権限を明文化する必要があったのではないかと考えられる。そして、この時点で区域マスが都市計画として機能していたとしても、都市計画法上のマスタープランとしての位置付けが明文上は明確でない以上、都市マスのみで明文上の都市計画としての機能を与えることは難しかったであろうことも容易に想像できる。しかし、両者のかい離は、遅くとも2000年の区域マスの法制化までには解消すべきものではなかったのか。なぜ都市マスが未だに区域マスとは異なり、都市計画としての位置づけを与えられないのか疑問は残る。こうした中で、都市マスの規定創設後20年以上が経過し、以下のような視点を含めた様々な検証の上にマスタープ

ラン制度の再構築が必要となっているように思われる。

表 区域マスと都市マスの比較

	都市計画区域マスタープラン(区域マス)	市町村マスタープラン(都市マス)
根拠(法律制定時期)	都計法6条の2(2000年)	都計法18条の2(1992年)
エリア	都市計画区域全域	市町村区域内(都市計画区域内に限られないが、全市町村域である必要もない)
策定主体	都道府県(例外国土交通大臣)	市町村
マスタープランの位置付	都市計画として定める	都市計画ではない
策定手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要に応じ公聴会開催等住民の意思を反映させるために必要な措置</li> <li>・公告・縦覧、意見書提出</li> <li>・市町村の意見聴取</li> <li>・都道府県都市計画審議会への付議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公聴会開催等住民の意思を反映させるために必要な措置</li> <li>・市町村審議会への付議</li> </ul>
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画の目標</li> <li>・区域区分決定の有無</li> <li>・土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業に関する主要な都市計画の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村の都市計画に関する基本方針(具体的には法定されていない)</li> </ul>
即すべきもの	なし	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想</li> <li>・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針</li> </ul>
拘束力	当該都市計画区域内について定められる都市計画はこれに即する(区域マス自体に直接私権を制限する効力はない)	当該市町村が定める都市計画はこれに即する(都市マス自体に直接私権を制限する効力はない)
公示・通知	<ul style="list-style-type: none"> <li>・告示</li> <li>・市町村への図書の写しを送付</li> <li>・公衆の縦覧</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公表</li> <li>・都道府県知事への通知</li> </ul>

#### (いくつかの課題)

第一は、都市マスが、制度創設時当初の意図通りに、市町村の住民の理解と参加の下で、自由で柔軟な創造的・創発的なまちづくり構想に結び付いたのか、それとも、都市マスの個別都市計画への拘束を危惧して、当たり障りのない宣言的な方針にとどまったのかの評価である。そのうえで、第二は、2000年以降の地方分権改革の進展により、市町村が都市計画の決定に関与できる領域が広がったことが、市町村の定める都市マスに対し、住民の夢や希望を叶えるべく、地域特性を反映した都市計画の長期的なビジョンを明確化させる方向にプラスの作用を及ぼしたのか、それとも、安本教授が指摘するように、かえって、「絵」にとどまる萎縮的な効果を与え、又はそれを「後追い」で織り込むというマイナスの作用が大きくなっていったのかということである。さらに、第三は、都市マスが即すべきものとされる地方自治法の従前の規定に基づいて多くの市町村が策定しているいわゆる「基本構想」との関係である。誤解を恐れずに言えば、都市マスの機能が「基本構想」に包含されて、都市マス独自の存在意義が失われていく恐れはないのかということである。

(荒井 俊行)