

【研究ノート】

現行のまちづくり法制における規制制度の整理と 適正な居住環境の確保の限界

古倉 宗治

1. はじめに

現行のまちづくり法体系は、「まちづくり」という街を作るというハードの概念を中心に組み立てられている。まちのあり方を計画し、これに基づいて、さまざまな主体が公共施設を整備するとともに、私人が整備する段階での建設行為を規制し、居住環境を担保している。

この基本となる法律は、都市計画法である。この法律では、まず、都市計画区域又は準都市計画区域を指定し、都市又はその周辺の範囲を確定する。この範囲の中で、公がまちづくりを行う事業計画を位置づけ、実施するとともに、民間に対しても、まちづくりを行うに際して土地利用計画に基づいて規制して、都市環境の維持、改善等を図るものである。

そこで、公が自ら実施する事業による適正な居住環境の確保や開発・建築行為に伴う土地利用規制により、適正な居住環境の確保が可能となるか、適正な居住環境の確保の限界は何か、また、この限界を超えるためには、どのような限界があるのか等について考察すること、さらに、公の公法的な関与による良好なまちづくりが一定の限界に直面していること、このために、より適切な地域ルールのあるあり方の検討が求められていることを検討することが、本稿の目的である。

2. 都市計画における事業計画と土地利用計画

(1) 事業計画と土地利用計画

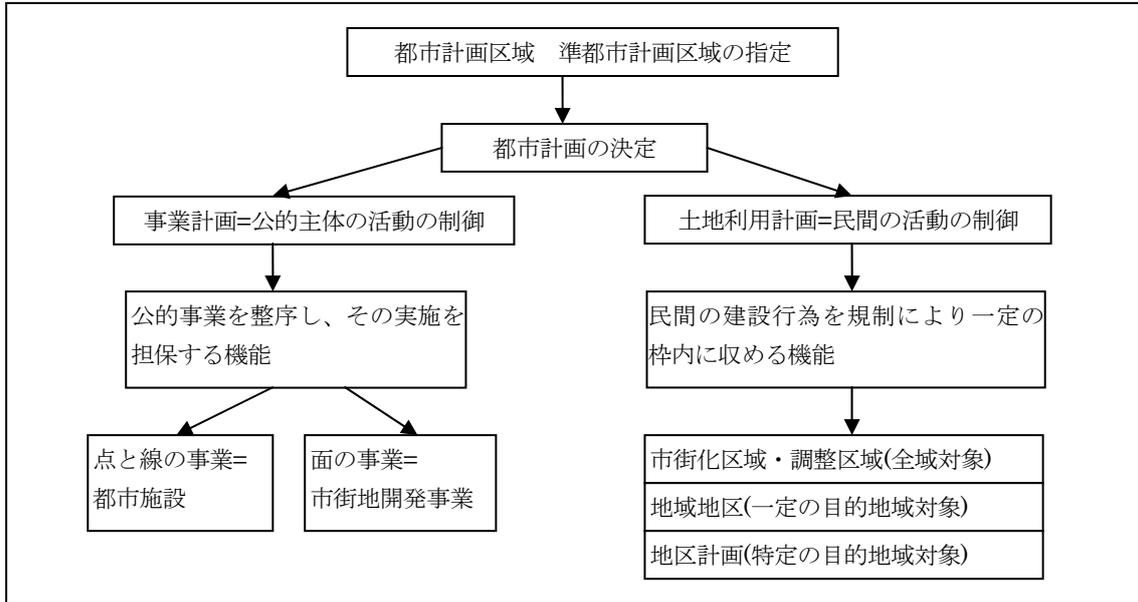
わが国の都市計画は、まちづくりの手法として、①都市の施設や一定の範囲の土地を整備する事業と②私人の土地利用に制約を与えて、所期の目的を達成する土地利

用規制の二つを伝統的に有している点が特徴である。外国では後者の例も多いと聞く。さて、わが国で始めての本格的な都市計画は、明治の東京市区改正事業であるが、これは、都市の骨格となる道路を中心としてまちづくりを進めるという、事業による都市計画であったことは、周知の事実である。その後、区画整理事業などによる道路等の公共施設の整備手法なども登場したが、基本は、やはり都市施設の整備事業であったのである。その後、大正期になり、用途地域として、住宅、工業、商業地域などや風致地区などの土地利用規制を伴う土地利用計画が登場したが、昭和43年の新都市計画法まで、これらの土地利用計画は「都市計画の施設として」決定されてきたのである。都市計画では、いかに施設の整備という発想が中心になってきたかが分かるのである。しかし、現在の都市計画は、昭和43年の新都市計画法の体系になり、都市計画は、事業計画の体系と土地利用計画の体系を中心に組み立てられているといえよう。

ここで、都市計画法での都市計画の体系、事業計画と土地利用計画の関係を簡単にまとめると、次ページの図に整理できる。

ここで、事業計画は、主として公的な主体が、まちの骨格となる施設や公共が利用する施設を作る事業（都市施設で、道路や公園など主として点と線の事業）と都市施設を含んだ面的な開発をする事業（市街地開発事業で、土地区画整理事業、市街地再開発事業など主として面の事業）である。都市計画は、このような公的な主体が実施する事業を整除し、その実施を担保する機能を有する。この場合は、公的な主体が自らの意思決定で、予算を使用して、計画の内容を実現していく。この意味で、能動的である。

これに対して、土地利用計画は、主として民間が行う開発行為や建築行為について、規制を行って、一定の基



準の範囲内での土地利用計画の枠内に収めるものである。しかし、あくまで、民間の行為であるので、公的な主体が自らの意思決定で良好なまちづくりを行う事業計画の場合と異なり、民間が意思決定し、民間が主体となる行為であるので、計画内容の積極的な実現の担保はない。このような土地利用をして欲しいという都市計画を定めても、具体的な開発・建築行為や土地利用の変更行為について、チェックすることができるだけで、そのような行為がない人に対して、現状の土地利用を変更し、都市

計画の内容に適合するように強制することは原則としてできない。あくまで、その土地所有者等の行為が介在する必要がある。

(2) 事業計画と土地利用計画の比較

ここで、都市計画における事業計画と土地利用計画の性格を比較してみると、次のような点が指摘できる。

項目	事業計画	土地利用計画
①計画内容の実現主体	行政又は準ずる主体	私人
②計画内容のコントロール主体	行政	行政
③計画内容の実現に必要な行政の費用	事業費必要	事業費不必要 (例外=損失補償)
④計画内容の実現手段	用地買収・事業	規制
⑤計画内容の実現の契機	行政側の予算等の確保	私人の開発・建築行為の着手
⑥計画内容の実現の可能性	能動的	受動的

(3) 事業計画と土地利用計画のまちづくりにおける機能

上のように、事業計画は、行政主体が自ら、その計画内容を能動的に実現することができ、これにより適正な居住環境の確保が可能となるが、その計画の性格からは、点又は線的な事業として都市の基盤を提供するか、又は、面的な事業であっても予算や事業の制約からしてもすべ

での都市地域をカバーすることはできない。また、事業実施後の管理についても、点又は線的な事業はそれぞれの管理法により適正な管理が可能であるが、面的な事業は、事業後の管理については、一般の土地利用計画が適用されることになる(土地区画整理事業などでは、道路等の基盤は整備されるが、保留地や換地の部分はその土地所有者等が自ら土地利用を適正に行う必要がある)。いづれにしても、事業計画の内容の実現だけでは、都市地

域全体の良好な居住環境の確保はできない。

これに対して、土地利用計画については、都市計画区域内のすべての土地をカバーして計画することが可能であるが、上に述べた性格から必然的にその内容の実現には、大きな限界があり、適正な居住環境の確保のためには、この限界を認識し、考察を加え、さらにそれをどのようにしてカバーするかを検討しなければならない。

(4) 土地利用計画の各種限界

土地利用計画は、民間の開発・建築活動を制御することにより、その内容を実現するものであるが、その性格上、次のような各種の限界があると考えられる。

良好な都市環境、居住環境を確保・形成するには、このようなさまざまな限界をクリアーして行かねばならないのである。

土地利用計画の限界	内容
①計画の内容の限界	計画の項目、定め方などに限界がある。計画は個々の開発・建築行為のすべての類型や場合を想定できない。
②計画の強弱の限界	質の高い居住環境を確保するためには、より、厳しい計画内容が必要であるが、強い内容を定めるには限界があり、弱い内容では、計画の意味が少ない
③補償の要否による限界	予算の確保の関係から補償を要するような厳しい計画規制には限界がある。
④規制の方法による限界	都市計画制限による規制の中心である建築確認や開発許可は、画一的な判断ができる事項に限られ、これになじまないようなもの（形態意匠、色彩など）は規制の限界がある。また、既存不適格は原則的に対応の限界である。また、建築物の用途の変更などチェック方法がないものもある。また、未利用地の利活用規制には限界がある。
⑤計画の詳細性の欠如による限界	色彩、形態等を詳細に定めるには、その地域で形成されてきた伝統などがある京都などの歴史的な街並みを有している都市ではある程度可能であるが、一般的な都市では、そのような色彩、形態等を統一するような基準がなく、詳細に定めることは限界がある。どうしても、周辺に著しく不調和でないこと（風致地区などの許可基準）など一般的な書き方になる。
⑥住民の賛同による限界	計画内容について、住民が全員一致でこれに賛同することが望ましいが、現実には、計画内容が厳しくなればなるほど、付いていけない人が多くなり、賛同する割合が減る。
⑦都市環境に対する価値に対する理解の強弱による限界	⑥と裏腹の関係にあるが、良好な都市環境及び居住環境に対する一般住民の理解の獲得は、より質の高い環境レベルを求めるとより厳しい行為規制との関係で限界がある。
⑧規制対象行為の限界	未利用地の利用促進、除却、開発・建築行為に当たらない使用行為、管理行為など土地所有者等が積極的な行為を行わないものは、規制の対象になりにくい。また、規制方法にも限界がある。

3. 土地利用計画の限界の理由

これらの限界は、どのような理由により生じているのかについて、次に考えてみたい。

ここで、大切なことは、都市計画は、あくまで公法の世界であり、公法上の規制は、あらかじめ、類型を想定して、法律又は条令で定めておかねばならないことであるが、すべての場合を想定はできない。また、公法でき

め細かく規制するには、その公共の福祉からの制約上正当な理由が必要である。必ずしも、必要最低限の規制に留まる必要はないが、それなりの理屈が必要である。

土地利用規制の根拠について整理すると次のような価値のバランスが考えられる。

規制により確保が必要な事項	公共からの要請	個人の権利保護からの要請	規制の根拠
都市の安全性の確保	公共の福祉（危険防止、被害防止）	個人の財産権	必要最小限規制
都市の基本的条件確保（相隣関係、地域の最低限の環境の保持）	健全な街の基本的条件のための計画	個人の財産権	都市の基本的な条件の整備を図る計画的規制
都市のより高い質の確保（快適性、潤いなど）	快適性、利便性等の確保された質の高い街づくりのための計画（景観、歴史等）	個人の財産権	都市のより高いレベルの整備を図る計画的規制
地区の都市環境の確保（財産価値の評価）	規制によるまち全体の財産価値の増加	規制による個々の財産価値の減少	メリットが均衡又は上回るような規制
同上（時間の経過を含んだ財産価値の評価）	規制による財産価値の時間経過による増加（時系列を入れた利益の合計）※	規制による財産価値の減少（時系列を入れた財産価値の損失の合計）※	メリットが均衡又は上回るような規制
同上（地域の多数の意思）	地区内の多数決による計画又は合意による協定	少数の権利・利益の保護	多数決又は合意による規制
地区のコミュニティの確保、街並み、景観等の確保	地区内のコミュニティの崩壊の防止、街の連続性、景観の確保	個人の権利・利益の保護	地域社会の崩壊の防止、街並み、景観の確保のための規制

※土地利用規制による環境価値の向上に伴う財産価値の向上と土地利用規制による利用可能性の縮小に伴う財産価値の減少（規制による利用の経済価値の減）の合計比較。当初は損失が大きいが、地区の良好な環境が成熟するに連れて利益の増加があり、合計では時間の経過とともに利益が損失を上回っていく可能性がある点に留意する必要がある。

4. 土地利用規制の二つの観点

上のように整理し、土地利用規制をする場合に、規制のシステムは、大きく分けて二つの観点があると思われる。一つは、他人に迷惑をかける行為やお互いに相隣関係に悪影響を及ぼす行為を抑制するもの、もう一つは、あらかじめ地域の計画を（多数決などにより）定めておき、これに適合することを要求するものである。両者は、究極には同じことを目指すものであり、どちらも計画適合性を求めるものではあるが、前者は、迷惑にならない行為であれば、又は、明確に禁止されていなければ、その他の事項は自由にできるという比較的自由度が高い消極的な規制となる。さらに、規制に正当な理由が無ければならない。後者は、このようなものを作るべしという比較的自由度が少ない特定の街並み等を想定した計画を策定して、積極的に計画適合性を要求し、この計画に適合しないものは、自由にできないものである。規制の理由は、計画の不適合であり、この場合の計画の正当性が特に手続きにおいて明らかになっていけば、一応は正当な理由があると理解される。

（1）他人に迷惑をかける行為の規制

従来型の土地利用に関する都市計画の規制は、一般的には他人に迷惑をかけるような行為（相隣関係を含む）を規制するものである。この場合は、建築確認又は開発許可やその他の許可、届出等により、一定の基準に該当する行為を許可するものである。

用途地域は、用途、建ぺい率、容積率、斜線や高さ制限、日影規制、外壁の後退などの規制が用途地域の都市計画と同時にほぼ自動的又は一定の枠内での規制が働く。

高度地区、高度利用地区なども一定の機能を持った都市計画であり、その計画内容は、高さ規制など特定の項目であり、建築基準法等により規制が働くものである。これらの規制は、その範囲内であれば、自由に行為ができ、都市計画として定められる事項も、限定的であり、かつ計画が定められると、その計画に基づきほぼ自動的に許可基準が適用され、許可基準を満たせば、その項目以外は自由に設計でき、特定の計画に従った土地利用を要求するというようなものではない。

また、風致地区についても、当該地区がかくあるべし

という計画はなく、あえて言うと、風致地区の許可基準（風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令第4条）に、高さや緑地率の割合等が具体的に書かれている部分もあるが、肝心の形態意匠については、周辺の風致に著しく不調和でないこととされ、あくまで、周辺の建築物等の現状を基準にしている。許可基準では、周辺の「風致に著しく不調和」である行為を禁止するに留まり、風致の計画内容がどのようなものであるかは、周辺の風致状況との比較で判断するというものである。周辺の風致を著しく害するような行為は禁止できるが、積極的に計画の内容を実現することを要求するものではなく、余りにも不調和で地区内の風致の形成に迷惑をかけるような行為を禁止するものである。

なお、京都市の風致地区条例には、そのような形態意匠についても風致地区内の計画の定めがあり、その計画内容は詳細かつ具体的で、形態意匠等に統一性をもっており、その計画内容に適合していることを要求しているので、例外であると思われる。

（2）計画適合性を要求する規制

これに対して、後者は、例えば、地区計画などに地区整備計画が定められ、具体的な内容をこの計画に定めて、これに適合することを要求するシステムが基本となっている。地区計画は、案を作成する段階で、地区の土地所有者等の利害関係人の意見を求めて作成する（都市計画法第16条第2項）こととなっているので、計画に対する適合性をより強く求めることができるものである。

しかし、現状は、用途制限、敷地の最低規模、高さ制

限など、用途地域の規制の延長であり、積極的にどのような街並みを作るかについて、壁面線、色彩、形態、高さの統一などの計画があるものは少なく、用途地域の用途規制、高さ制限などに上乗せして規制を敷いているものが多い。一応は、自由度の一層の減少による計画適合性への接近とも考えられる。しかし、地区の町並みがかくあるべしという積極的具体的な町並み形成に対して地区計画も適合性を要求できる可能性を持っているので、詳細計画を定めることが求められる。

ア．景観法の景観計画・景観地区

次に、最近施行された景観法に基づく景観計画は、高さの統一、色彩の統一、形態の統一などが図られるような内容を定めることが可能であり、これに適合することを要求することができるものである。なお、景観計画は都市計画ではなく、景観行政団体が定める行政計画で、建築基準法とリンクはしていない。景観計画に不適合な行為の場合、届出をした者に対して設計の変更その他の必要な措置について勧告を発することができ（景観法第16条第3項）、又は、景観計画に定められた形態意匠の制限に適合しないものをしようとする者又はした者に対して設計の変更その他の必要な措置をとることを命ずることができる（景観法第17条第1項）。しかし、このような命令を出すのは、現実として難しい場合があると思われる。

京都市の景観計画では、屋根の色彩について、いぶし銀とすること、銅板は素材色又は緑青色とすることなど指定され、これに対する適合性を要求している。外壁の色彩なども指定がなされており、きめ細かな適合性が求められている。

京都市景観計画における景観基準

（建築物の形態意匠の制限に係る共通の基準）

1 屋根の色彩

- ・日本瓦及び平板瓦は、原則としていぶし銀とすること。
- ・銅板は、素材色又は緑青色とすること。
- ・銅板以外の金属板及びその他の屋根材は、原則として光沢のない濃い灰色、光沢のない黒及び光沢のない濃い茶色とすること。

2 塔屋等の高さ（当該塔屋等が周囲の屋根若しくは床と接する位置の平均の高さにおける水平面からの当該塔屋等の最上部までの高さをいう。）は、3m（都市計画法第8条第1項第3号に規定する高度地区のうち31m高度地区又は25m高度地区においては4m）以下とすること。

3 塔屋等の位置、規模及び形態意匠については、建築物の本体と均整がとれたものとすること。

4 建築物の外壁は傾斜した壁（柱を含む。）としないこと。ただし、良好な市街地の景観形成に資する形態意匠

を有するものについてはこの限りでない。

5 主要な外壁に使用する材料は光沢のないものとする（ガラス及び自然素材を除く。）。

6 主要な外壁には次の色彩（マンセル値による明度は定めない。）を使用しないこと。ただし、着色を施していない自然素材は除く。

- (1) R（赤） 系の色相で、彩度が、6を超えるもの
- (2) YR（黄赤）系の色相で、彩度が、6を超えるもの
- (3) Y（黄色） 系の色相で、彩度が、4を超えるもの
- (4) GY（黄緑）系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (5) G（緑） 系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (6) BG（青緑）系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (7) B（青） 系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (8) PB（青紫）系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (9) P（紫） 系の色相で、彩度が、2を超えるもの
- (10) RP（赤紫）系の色相で、彩度が、2を超えるもの

7 屋上に設ける建築設備は、ルーバー等で適切に修景し、建築物の本体と調和したものとするよう配慮すること。

8 公共の用に供する空地に面して、駐車場等の開放された空地を設ける場合は、周囲の景観に調和した門、塀又は生垣等を設け、街並みの連続性に配慮すること。

9 自走式の駐車場や駐輪場等を設ける場合は、門、塀又は生垣等を設け、街並みの連続性に配慮すること。

都市計画として決定する景観地区では、形態意匠について市町村長の認定により、適合性を要求するものである（景観法第62条第1項）。この場合、例えば、色彩の一例では、都市計画で地区ごとに「自然と調和する色彩」、または、「歴史的街並みと調和する色彩」という表現がなされていると、次の表のとおり色彩の指定があり、これに適合することが要求される。高さの最高最低、壁面の位置又は敷地面積の最低についても、都市計画に定めることができるとされ、任意の選択事項になっている（景観法第61条第2項）。これは、数値的なものであるが、

自由度のあまり無いその地域の街並みに合わせたものである。この場合は、数値的なものであり、画一的に判断でき、建築基準法の建築確認により担保される（建築基準法第68条）。ただし、景観地区の都市計画では、建築物の用途は制限することができず、また、街並み形成に支障が出る可能性のある建物の除却行為や土地の未利用状態の放置などは規制対象外である。このような点にも、計画適合性の要求だけでは、なかなか対処できないものが存在する。

京都市の景観地区の都市計画決定の内容（抜粋、色彩の指定に関する部分）

自然景観と調和する色彩

：土や自然素材に多い色R（赤）、YR（黄赤）、Y（黄）、N（無彩）系の色相で、低彩度、かつ、中明度の色彩を基本とする。（アルファベットはマンセル値の色相を示す。以下同じ。）

歴史的街並みと調和する色彩

：木、漆喰、日本瓦、土塗壁等の自然素材に使用されているYR（黄赤）、Y（黄）、N（無彩）系の色相で、低彩度、かつ、中明度の色彩を基本とし、低明度のN（無彩）系を除く。

イ. まちづくり三法の関係の都市計画法等の改正による計画適合性

これ以外にも、今回のまちづくり三法の改正の流れも、このような方向に動いてきている。特徴的であるのは、計画白地地域である非線引き都市計画区域の用途地域の未指定地域における規制である。大規模商業

施設等のみの規制であるが、これを立地させるためには、地区計画を策定して、都市計画上の位置付けを明確にすること、特にその施設の位置や形態までも明確に位置づけることが求められる。

また、同時に、この改正で、従来の市街化調整区域における大規模開発（20ヘクタール以上の面積規模）

の許可基準が削除されている。大規模開発の圧力が減ってきたことも理由の一つであるが、これに代わって、市街化調整区域において、地区計画を策定して、都市計画に位置づける場合に許可することができるという、地区計画の策定による開発事業の位置づけとこれに対する適合性を要求している。

このように地区計画等の詳細計画を策定して、これに適合する場合に許可されるというシナリオは、まさに、計画適合性を許可基準とする方向にシフトしていることを意味している。

(3) 他人に迷惑をかける行為の規制と計画適合性を要求する規制の方向性

このように、一方であらかじめ定めた土地利用計画(景観地区では形態意匠に関する計画)に対して、計画適合性を要求する都市計画やまちづくりのシステムなどが生まれつつある。すなわち、計画策定の手続きを住民参加などに基づいて定め、ある程度の詳細な計画を定め、これに対する計画適合性を求めることで、行為が可能になるというシステムである。

しかし、このような都市計画の類型は、現在のところ少数派であり、また、仮に計画をできるだけ詳細に定め

ようとしても、行為規制の類型や許可基準の設定に限界があったり、積極的に行為をしない人(未利用地など)に対しての規制ができないなどさまざまな問題点がある。

都市計画の規制としては、究極的には、正当な手続きを経た詳細が具体的な計画策定を前提として、計画適合性を要求するような規制が理想であると思われるが、これを実現するためには、計画の詳細性の確保と策定手続きの正当性・合理性が求められる。

このような計画適合性の要求により、従来規制の根拠が得られにくかった景観などや一定の施設の立地規制も、より細やかにかつ高度のレベルの環境確保のための規制を行うことができるようになってきた。

(4) 現行制度における土地利用規制の一覧とそこでの不足分野

しかし、このように土地利用規制の手法が進んできても、まだ、都市環境の維持・創造にとって必要な規制分野が存在している。そこで、現行での都市計画における土地利用規制(都市計画制限)の規制項目をみて、どのような行為規制が足りないかを見るため、一覧にすると次のようになる。

都市計画における土地利用計画と土地利用規制(都市計画制限)一覧

都市計画の種類	都市計画の種類	建築物の建築	工作物の建設	土地形質の変更	水面の埋め立て干拓	土石類の採取	木竹の伐採	土石・廃棄物・再生資源の堆積	建築物等の色彩の変更	建築物等の用途変更	建築物・工作物の移転除却	屋外広告物の掲出	特定照明	修繕模様替え又は色彩の変更で外観変化するもの	建築物の意匠の変更	規制の根拠法
市街化区域・調整区域		○(調整区域)	○(特定工作物)	○※10						○(調整区域)						都市計画法
域地区 基本型(建築基準法関係)の地	用途地域	○								(○)						建築基準法
	特別用途地区	○								(○)						
	特定用途制限地域	○								(○)						
	特例容積率適用地区	○														
	高層住居誘導地区	○														
	高度地区	○														

の地域地区 基本型(建築基準法関係)	高度利用地区	○																		
	特定街区	○																		
	都市再生特別地区	○																		
	防火地域・準防火地域	○																		
	特定防災街区整備地区	○																		
保全型(景観・緑・歴史保存)の地域地区	景観地区	○	△	△	△	△	△	△	△ その他の物件も	○						△				景観法
	(景観計画区域※2)	○	△	△	△	△ (さん)の採取	△	△	△ その他の物件も	○						△ (火入れも)				景観法
	風致地区	○	○	○	○	○	○	○	○	○										都市計画法
	緑地保全地域	○	○	○	○	○	○	○	○											都市緑地法
	特別緑地保全地区	○	○	○	○	○	○	○	○											
	緑化地域	○																		
	生産緑地地区	○	○	○	○	○														生産緑地法
	歴史的風土特別保存地区	○	○	○	○	○	○	○	○	○					○					古都法
第1種・第2種歴史的風土保存地区	○	○	○	○	○	○	○	○	○					○						
伝統的建造物群保存地区	○	○	○		○	○		○								○				
機能型(都市機能促進)の地域地区	流通業務地区	○	○								○									流通業務市街地法
	臨港地区	○	○								○									港湾法
	駐車場整備地区	○ (一部)																		駐車場法
	航空機騒音障害防止地区・同特別地区	○ (一部)																		特定空港周辺騒音対策特別法
地区	地区計画等	○	○	○			○		○	○						○	○		都市計画法	
		建築物の建築	工作物の建設	更 土地 地形質の 変	て干拓 水面の埋め立	土石類の採取	木竹の伐採	積 再生資源の堆	土石・廃棄物・ 彩の変更	建築物等の色 彩の変更	途変更 建築物等の用	建築物・工作物の移転除却	建築物・工作物の移転除却	屋外広告物の掲出	特定照明	修繕模様替え 又は色彩の 更による外観 の変化	建築物の意匠 の変更			

△は、条例で追加できるもの。○は、法定事項。()書きは、禁止行為ではあるが、確認などの行政的なチェックがないもの。法律の名称は略記。

※1 建築物等の建築のためのもの

※2 都市計画の種類でないため、参考としてカッコ書きにしている。

6. 規制対象にない、又は規制が難しい行為類型

以上の表では、実にさまざま行為類型を対象にしていることが分かる。しかし、このように行為類型を網羅し

ても、地域地区の指定の要件による限界とこれらでは対応できない行為類型があり、その例としては、次のようなものが考えられる。

規制できない対象行為	問題点
①建築物の除却行為、移転行為	街並みの連続性が無い
②土地の低・未利用行為又は放棄行為	犯罪、衛生、廃棄物の捨て場等になる。景観上も殺風景である。
③不適切な管理行為	適正に管理せずに、建物、工作物、物件等が野ざらしになっていたり、浮浪者、野犬その他が入り、徘徊する。
④利用行為（既存建築物の不適切利用）	既存建築物に周辺の環境に不適切な人々や物件が入りしたり、建物内でその環境では予想しないような行為が行われたりする。結果的に騒音や悪臭が生ずる。
⑤用途変更行為（改築等を伴わないもの）	大規模模様替え等を伴わないで、用途規制に違反した用途への変更をする。（建築基準法上は、違反であるが、チェックや対応が難しい）
⑥既存不適格建築物	既存不適格建築物の利用が行われる。
⑦建築物の建築等を伴わない利用行為（建築資材等の堆積・保存行為、青空駐車場等。建築物を建築する場合は、倉庫として、又は車庫等として建築物の用途規制がかかる）	建築物の建築等が伴えば、建築確認や開発許可等でチェックできるが、これらが法令に違反しない単なる土地利用の変更などの場合は、規制できない。
⑧廃棄物類似の物件の堆積や集積行為（廃棄物であれば廃棄物処理法により規制がかかる）	いわゆるごみ屋敷などの規制が難しい。
⑨大量の動物の飼育行為、放置行為	④又は⑤の一つの類型の場合もあるが、特に最近動物愛護や異臭その他で問題になっている。

これらの行為類型を規制の対象とするには、あらかじめ、その地域の土地利用計画を定めておき、また、これらの行為類型について、禁止又は制限する行為規制の類型を対象とする行政計画法が必要である。これらは、個人の行為を規制するための要件である。

しかし、これらの類型をあらかじめ想定することは不可能に近く、また、あらかじめこれを定めることは、よりその類型が増えれば増えるほど、事細かに行為規制がしかれるため、地域の合意が必要になってくるし、また、共通の認識を得られず、地域の合意が得られないケースも増加するものと思われる。

さらに、きめ細かに規制をすると地域での市民生活が息苦しくなってくることもありうる。

7. 良好な都市環境の維持・形成のためのルール設定の方向性

しかしながら、間隙を縫って行われる上記のような行為は、地域の環境に大きな影響を与えるものであり、これに対して、正当な手続きと計画内容の妥当性をもとにして、適切な対応が必要である。わが国においてもよりレベルの高い都市環境の形成が以前より増して、求められているのである。

わが国の場合、規制が敷かれていなければ、何でも自由に行えるとの考えは、少なくとも、まちづくりについては修正する必要があると思われる。刑法の罪刑法定主義を連想して、法律による規制を考える人が多いと思われるが、良好な都市環境の形成のための規制であり、刑罰の適用関係ではない。まちづくりは一度なされてしまうと以後相当長期にわたり、まちの良好な環境に様々な影響を与えるものである。

このためには、土地利用規制も一定の認められた行為類型を設定し、これ以外は基本的に制限すること、また、計画がないところは、何もできない（計画なきところ開発なし）という考え方を適用するような方策が適当である。

すなわち、一定の行為ができること、また、その行為も計画が定められている場合に行うことができるということが適当であり、逆に、その行為類型以外の行為は制

限すること、計画がない、すなわち計画適合性を要求できないときは、まずは、行為を禁止し、計画ができれば、その計画適合性にしがった行為ができるような地域地区のパターンがあってもいいのではないかと思われる。今後、このような類型について、検討を要すると思われる。

参考に、現在ある計画適合性を要求できるような都市計画及び特定の行為類型を優先して認める都市計画の例を示す。

計画適合性を要求する計画類型の例	地区計画等、景観計画、景観地区、特定街区、都市再生特別地区、臨港地区（分区）など
特定の行為類型を優先して認める計画類型の例	土地区画整理促進区域（住宅用地の造成で区画整理事業に支障とならないものを認める）、住宅街区整備促進区域（都市計画に適合する建築物のための造成等を認める）、新住宅市街地開発事業の区域（住宅の建設行為しか認めない）、工業団地造成事業の区域（工場の建設行為しか認めない）など

注 現行法で、計画適合性を要求するとは、一定の建築物等の内容を想定して、それになるように計画を定めるものとして分類している。また、特定の行為を優先して認めることは、他の類型を禁止するのではなく、他の類型は厳しく制限するなどを通じてその行為類型を優先して認めるものである。

さらには、そのような行為類型の設定や計画内容の決定を、行政法等の公法にゆだねる場合、弾力性のなさ、地域的なバランス、詳細の規定の困難さ、計画設定の公法的手続きの要求など問題点が多いことにかんがみ、地域のルールとして、私法的なルールの設定方策を検討することも適当であると思われるが、これも、今後の検討課題である。

[こくら むねはる]
[土地総合研究所 理事兼調査部長]