

## 【 寄 稿 】

## まちづくり法制度の最近の動向にみる土地利用規制の高度化 —質の高いまちづくりと財産価値の保全—

住信基礎研究所研究理事  
古倉 宗治

### 1. 本稿の目的

最近のまちづくり法の動向は、2000年代前半までの景気刺激策等のための規制緩和の方向性が一段落するとともに、その限界も見えてきた一方で、良好な都市環境の維持・形成のためのまちづくり法制度が次々に創設又は改正され、新たな土地利用規制の創設や見直しが行われている。近代国家としての東京のまちづくりを進めようとする東京市区改正条例の施行（1888年）、近代的法制としての旧都市計画法の施行（1919年）から、また、マスタープランと線引きを柱とする新都市計画法（1969年）の施行から、それぞれおよそ110年、90年及び40年が経過して、その間に、時代や政治の要請に応じて、さまざまな変遷をしている。これらの中に、先人の血のにじむようなまちづくりに対する努力と熱意とを感じるものである。

そこで、本稿では、これらの変遷を踏まえつつ、

21世紀に入り、特に質の高い環境のまちづくりに対する必要性が高まるとともに、これに対応したまちづくり法制度が具体化しつつあり、その特徴を明らかにするものである。これらは、従来にない規定の仕方と規制の厳しさをもっており、規制緩和に逆行するともみられるが、まちづくりの従来からの大きな課題に対する基本的な回答の第一歩であり、本稿でこれらを明らかにするものである。

### 2. 法制度からみた都市計画制度の変遷

#### 2-1. 都市計画制度の経緯

上記を含めて、都市計画制度の過去のターニングポイントとなった重要な改正の経緯をたどってみると、次の表1のようなものに整理できると考える。

表1 近代からの都市計画制度の変遷

該当法	都市計画の性格の特徴	目的
東京市区改正条例(1888、後に大都市に準用)	事業計画(点と線の施設)の創設	近代国家
土地区画整理事業(1909 耕地整理法改正 1919 旧都市計画法で準用)	事業計画(面の事業)の創設	宅地供給
旧都市計画法(1919)	土地利用計画(開発を前提として土地利用をコントロール=地域地区)の創設	商工業の進展と土地利用の分離
新都市計画法(1968)	土地利用計画(開発を抑制する土地利用のコントロール=線引き)	大都市集中と整備
都市計画法改正(1981)	土地利用計画(開発を前提とした場合の詳細な計画=地区計画)	詳細なまちづくり
景観法・まちづくり三法(2004等)	土地利用計画(開発の場合の計画適合性の要求)=景観計画など	高質なまちづくり

## 2-2. 事業計画中心の初期の都市計画

すなわち、我が国の近代都市計画法の最初は1888年の東京市区改正条例であり、条約改正を含めて欧米並みの近代国家としての体面を目指して、帝都である東京を近代都市に作り上げるための制度である。その制度の特徴は、まちづくりのための事業として、道路、公園、下水道、河川、港湾など点的又は線的な施設の整備のための事業を30年計画で実施するものであった。

しかし、産業の進展に伴い、急激に増加する都市人口に対して、これらの点的又は線的な事業手法だけでは十分に対処できず、都市への人口の受け皿である宅地の供給を図るため、面的整備手法を提供するためのドイツのアジケス法を範とした土地区画整理事業が導入された。法的な関係は、1909年改正された耕地整理法を準用して行われた。これは、都市計画の面的な整備事業手法の始まりである。その後、1919年の都市計画法により、正式にまちづくりにも準用されることとなり、1920年代の各地での広大な土地区画整理事業の施行を支えるものとなる(旧玉川村の全圃土地区画整理事業など)。

## 2-3. 土地利用計画を取り入れて総合的な都市計画(旧都市計画法)

さらに、1919年の都市計画法は、これらの流れを法的に整理して法制化することとなるが、その際に、用途地域や風致地区などの地域地区による土地利用計画を、「都市計画ノ施設トシテコレヲナスヘシ」という条文上の取り扱いをしながら、新たに取り入れている。ここに、都市計画制度として、事業計画に加えて、公的な事業実施ではない側面での民間私人の土地利用をコントロールする土地利用計画が出現している。これは、商工業の発展が進行する中で、都市部の土地利用が混乱し、住宅と工場が混在するなどにより公害等が顕著になったことや良好な都市景観を持つ地域の保全を図るものであった。

その後、都市計画制度は、面的な事業計画手法として工業団地造成事業、新住宅市街地開発事業

などに拡大するとともに、地域地区もさまざまなものの変更、新設などが行われ、大きく変遷している。これらは人口の都市集中に伴う制度改正であるが、今までの都市計画制度の範囲内の事業計画や土地利用計画の消長である。

## 2-4. 開発の抑制手段を持つ新都市計画法における土地利用計画

これらの土地利用計画や事業計画に法的に新たなシステムを導入したのが、旧都市計画法から50年後の1968年の新都市計画法である。すなわち、線引き制度が設けられて、これを担保する開発許可制度により、市街化調整区域の開発を抑制するという画期的な制度が設けられた。それまで、土地利用計画は開発を抑制する手段を持たず、ただ、開発をする場合に適正にコントロールするという手段にとどまっていたものであり、これを補償なしで実施しているところに特徴がある。

さらに、都市計画制度の土地利用計画ではきめ細かな地区の個性的なまちづくりの規制を実施できない点が指摘されてきた。すなわち、一定のまとまりのある地区での地域地区(ある程度の範囲の中域的な地区)や都市計画区域を二分する線引き制度(広域的な地区)は、個々の地区での詳細なまちづくりの計画を定めることができない。そこで、1981年の都市計画法の改正で、地区計画制度が設けられて、住民の意思を尊重した、きめ細かな良好なまちづくりのために規制手法などを提供したものである。これにより、ドイツでの地区詳細計画(Bプラン)を範とした地区レベルの土地利用計画(狭い範囲の区域の計画)が設けられた。ただし、この地区計画は、ドイツと異なり、計画の策定が任意であり、土地利用開始の前提となっていないところに課題がある。「計画なきところ開発なし」というものではなかったのである。

ただし、この地区計画制度も、後に述べるように、まちづくり三法の改正により、用途地域のないいわゆる白地地域では、部分的に開発や建築について地区計画の策定を必要とするケースが設けられ、地区計画策定が必須条件となる場合が出現

してきている。

これらの新しい土地利用規制の動向にみられる計画と規制の関係は、今までの必要最小限規制の考え方から一步踏み出したレベルの高い土地利用計画規制を新たに創出した点で重要である。後に述べるように、より質の高いまちづくりのための計画適合性の要求や計画なきところ開発なしの白地地域の規制(大規模集客施設についてのみ)という今まで都市計画の土地利用規制での課題を一步進めたまちづくりのための土地利用計画制度である。

以上のように、都市計画制度は、第一段階の事業計画制度として、当初の東京市区改正条例での点と線の事業にかかる事業計画制度の創設とその後の面的な事業制度を、第二段階の土地利用計画制度として、旧都市計画法での一定の面的な広がりのある地域地区制度、さらに、新都市計画法により、開発の抑制を伴う広域的な土地利用計画制度である線引き制度、そして、きめ細かな土地利用計画を住民参加により定める狭域の範囲の地区計

画制度などを設けて、事業計画と土地利用計画に関するより総合的なまちづくりの法制度に変遷してきている。

### 2-5. 土地に関して公共の福祉優先の理念と質の高いまちづくり制度の創設

1989年の土地基本法は、土地利用規制は必要最小限に行うことが必要であるという観点からの過去の土地政策を反省して、「土地については、公共の福祉を優先させる」(同法§2)という基本理念を設けた。この基本的な理念を含めた土地基本法の骨格は表3のように整理することができる。

1990年代は、この土地基本法が制定されたばかりにもかかわらず、その実現のための法制度の根本的改正が本格的になされず、部分的な改正が数多く行われたにとどまった。公共の福祉優先という考え方が、不十分なまま、逆に行政改革や構造改革の名の下に、規制緩和が行われてきた側面もある。しかし、都市における土地利用計画は、土地の観点からだけではなく、また、短絡的な費用

表2 都市計画制度の全体の構成

事業計画	①点と線の事業	道路、公園、下水道、学校等
	②面的事業	土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅街区整備事業など
土地利用計画	①広域=市街化区域・調整区域	都市計画区域全体の開発の場所・抑制の区域を特定する土地利用計画
	②中域=用途地域などの地域地区	ある程度広がりのある地域の一律の土地利用計画
	③狭域=地区計画等	狭い範囲の個別地区の詳細な土地利用計画

表3 土地基本法の骨格

事項	内容
1. 目的 §1	総合的な土地対策(適正な土地利用の確保+正常な需給関係+適正な地価の形成) →国民生活の安定向上+国民経済の健全な発展
2. 理念 §2~§5	①土地についての公共の福祉優先 §2 ②適正かつ計画に従った土地利用 §3 ③投機的取引の抑制 §4 ④価値の増加に伴う利益の適切な負担 §5
3. 責務 §6~§8	①国・地方公共団体(理念にのっとり総合的土地施策実施+広報活動) ②事業者(理念に従う土地利用+土地取引+施策協力) ③国民(理念を尊重した土地利用+土地取引+施策協力)
4. 基本施策 §12~§18	①土地利用計画の策定 ②①の計画に基づく適正な土地利用の確保の措置 ③土地取引の規制等に関する措置 ④社会資本の整備利益に応じた適切な負担 ⑤税制上の措置 ⑥公的土地評価の適正化 ⑦調査の実施等 ⑧施策の整合性の確保及び行政組織の整備等
5. 審議会	国土審議会(総合的基本的土地政策+基本的国土利用の在り方)

対効果のみを追求するものではなく、長期的な観点から公共の福祉を優先した制度づくりが求められている。一時的な規制緩和による景気刺激などの号令の下に、長期的な土地利用の高質化の傾向がいかにも時代に逆行したような評価を一部から受けることのないように行うことが必要である。

そして、21世紀になり、質の高い個性的なまちづくりが要請されるようになり、景観や計画適合性など土地利用計画制度における規制レベルの高い、高度な質の確保のためのまちづくり制度が誕生して、都市計画制度における土地利用計画がより厳しく、かつ、レベルアップしていく過程が明確に出ていると考えられる。その内容が、次に述べるとおりである。

### 3. 高質な都市環境の維持・形成のためのまちづくり法制度の改正の概況

それでは、この21世紀に入って進行している最近の都市計画制度の創設・改正の状況とは具体的にどのようなものかをみることにする。都市の土

地利用計画に関するものに限ると、その主要な内容及び改正法等の概況は、表4の通りである。

これらのうち、1から3までについて、土地利用規制の観点からの改正の特徴を指摘することとする。

### 4. 改正内容のうちで、新たに土地利用規制として導入された手法や方策の特色

これらの法律による新たな土地利用規制は、従来あまり例を見ない強力なものや新しいものがあり、まちや地域の環境を維持、増進するための方策が講じられるようになってきている。これらの従来にない土地利用規制に焦点を当て、指摘するものである。

#### 4-1. 景観緑三法にみる計画適合性の要求とその実効性の担保

景観緑三法では、表5のような特徴的な法制度の創設等がなされている。

表4 最近の都市計画制度の改正概要

1	景観緑三法 (H17.6.1 最終施行)	景観法、景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律及び都市緑地保全法等の一部を改正する法律(景観制度の導入)
2	まちづくり三法 (H19.11.30 最終施行)	都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律及び中心市街地活性化法(大規模小売店舗立地法の内容は改正せず)(中心市街地活性化のみならず、計画適合性、計画の存在を要求する制度の導入)
3	都市再生特別措置法等の改正(H19.9.28 施行)	都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(避難経路協定、利便施設協定など協定制度の追加等)
4	歴史まちづくり法 (H20.11.4 施行)	地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(歴史的風致維持向上計画とこの実施のための規制緩和等)
5	まちづくり支援強化法 (H21.10.1 最終施行)	都市再生特別措置法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律(歩行者経路協定の追加等)
6	農地法の改正 (H21.12.15 施行)	農地法等の一部を改正する法律(農地の最大限の有効利用、農地を利用する者の拡大確保、農業的な土地利用の適正化のための措置等)

表5 景観緑三法による都市景観に係る三法の法制度的な特徴

法律	項目	概要
景観法	①景観規制全体	形態意匠に関して計画適合性を要求
	②景観計画区域	届出と勧告制度に加えて、変更命令の発出権付与
	③景観地区 (地域地区の一つ)	建築確認と認定制度で担保、既存不適格にも適用
都市緑地法	④緑地保全地域	届出に対して変更命令制度、補償制度
	⑤緑化地域	建築確認で一定面積以上の緑地の設置・管理(適正管理の命令制度)
屋外広告物法	⑥代執行制度の強化	簡易除却制度の強化

みの形成を担保するものと考えられる。

(1) 景観法は計画適合性を要求

景観法は、第1に、住民参加による従来にないような詳細な景観内容に関する計画の存在を前提としていること(風致地区などでは景観の内容についての詳細な計画を前提としていない)、及びこれに伴い形態意匠に関して、この計画に対する計画適合性を要求していることである。従来の風致地区、歴史的風土特別保存地区、伝統的建造物群保存地区などの形態意匠に関する基準は、「周辺に著しく不調和でないこと」というように、基準を周辺の現状の環境に置き、かつ、「著しく不調和」な状態は認めず、これを排するものの、単なる「調和していない」という状態は排することがないことを意味するものである。これに対して、新しい景観制度では、認められる建築物の建築等の基準を、現状の周辺環境ではなく、これから実現すべき計画内容に置き、景観計画や景観地区の計画内容に積極的に適合することを要求するものとなっている点に大きな特徴がある(表6参照)。ここにあらかじめ設けられた計画のレベルに到達しないもののみを認めるという土地利用規制になっていると考えられる。例えば、色彩であるが、従来はあまりにも派手な色彩を排除することにより、周辺環境に対する著しい不調和を排するという必要最小限度の規制の考え方であるが、この景観制度では、色彩を一定の範囲で指定して、その色彩以外は認めないという制度で、調和のとれたまちな

(2) 従来の勧告制度にない強力な変更命令制度

第2に、従来の都市計画制度では、地区計画等に見られるように、地区内での建築物の建築について届出をした場合において、「設計の変更その他の必要な措置をとることを勧告することができる」(都市計画法 § 58 の 2③)に留まっているのに対して、景観計画については、届出をした場合に、従来のような勧告制度が用意されている(景観法 § 16③)ことに加えて、「景観計画に定められた建築物又は工作物の形態意匠の制限に適合しないものをしてしようとする者又はした者に対し、当該制限に適合させるため必要な限度において、当該行為に関し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 § 17①)こととされ、建築物や工作物の形態意匠については、変更命令まで発出することができる強い措置が用意され、勧告内容を担保しているのである。

(3) 景観地区における形態意匠の制限

景観地区では、さらに、建築物の形態意匠の制限、建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限及び建築物の敷地面積の最低限度を計画に定めることができる(景観法 § 61②)が、このうち、従来は規制が極めて難しかった建築物の形態意匠について、市町村長の認定制度という計画適合性の判断を建築物の高さなど画一的数量的

表6 建築物の形態意匠に係る従前の規定と景観法の規定の比較

従前の規定	1.概要	<b>建築物の形態意匠に関して「著しく不調和」を排除し、積極的に調和しなくてもよいというシステム</b>
	2.風致地区の規定	「当該建築物の位置、形態及び意匠が当該建築の行われる土地及びその周辺の土地の区域における <b>風致と著しく不調和でないこと</b> 。」(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 § 4 一ニ)
	3.伝統的建造物群保存地区	「歴史的風致を <b>著しく損なうものでないこと</b> 」(文化財保護法施行令第4条第3項)
	4.歴史的風土特別保存地区	「歴史的風土と <b>著しく不調和でないこと</b> 」(古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法施行令第6条)
新しい規定	1.景観計画区域	「 <b>景観計画に定められた当該行為についての制限に適合しない</b> 」と認めるとき(景観法 § 16③)
	2.景観計画	「 <b>都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するもの</b> でなければならない」(景観法 § 68①)

な判断の建築確認とは切り離れた制度にゆだねて(景観法 § 63②)、チェックする体制を取っていることである。これにより、従来の建築確認のシステムに負荷をかけることなく、「計画適合性」の判断過程を慎重にすることができるシステムが用意され、従来の形態意匠の規制の弱点である判断過程を容易にした。また、この制度では、景観に著しい支障がある場合は、既存の建築物でも損失補償を前提に形態意匠の変更命令を発出できるとされ(議会の議決必要)(景観法 § 70)、良好な景観形成の制度的な担保の強化が用意されている。

#### (4) 緑地保全地域での建築行為等の変更命令

次に、都市緑地法の関係では、従来保全が難しかった里山等を対象にして、従前の緑地保全地区の規制よりは緩やかなものを適用できる緑地保全地域の制度が設けられた(都市緑地法 § 8④)。この制度では、建築行為等の届出について、緑地保全上必要なときは、緑地保全計画に定めた行為規

制の基準に従い、勧告なしにいきなり変更命令を発出することができるとされ(都市緑地法 § 8④)、従来の勧告制度の実効性を大幅に前進させたものである。これとともに、従来の緑地保全地区が、土地の買取制度などのシステムがあった関係で指定が予算的に大きな制約を受けていたが、都市緑地法上は、これよりは行政の責任を軽くして、通常生ずべき損失の補償にとどめている点である(都市緑地法 § 11)。

これにより、従来の届出制度の弱点を、命令制度と損失補償を背景にしてカバーすることができる画期的なシステムが用意されたと考えられる。この場合において、緑地保全計画では60%以上の緑地を残存させることとされている(都市緑地法運用指針)ので、従前の都市緑地法の現状凍結よりは、一定の開発との調和を図る点で、少し緩やかな規制で現実性のある里山等の保存に一定の道を開いたものと考えられる。

表7 緑地保全地域の概要

項目	内容
1 都市計画(里山、里地などを想定)(都市緑地法 § 5)	都市計画区域又は準都市計画区域内の緑地で次の各号のいずれかに該当する相当規模の土地の区域については、都市計画に緑地保全地域を定めることができる。 一 無秩序な市街地化の防止又は公害若しくは災害の防止のため適正に保全する必要があるもの 二 地域住民の健全な生活環境を確保するため適正に保全する必要があるもの
2 緑地保全計画(同法 § 6)	(都道府県)①行為の規制や保全のための措置の基準 ②緑地保全のための施設等
3 届出制(同法 § 8)	行為の届け出(建築物工作物の新築等、宅地造成等の土地の形質変更、木竹の伐採、水面埋立等)⇒都道府県知事
4 命令(同法 § 8④、§ 9)	①(届出後30日以内)緑地の保全のために必要があると認めるとき、緑地保全計画の基準に従い、禁止、制限または必要な措置を命令 ②(原状回復命令) ①に違反した場合に原状回復命令
5 補償	①の命令の場合に、通常生ずべき損失補償。

表8 緑化地域の概要

項目	内容
1 都市計画(都市緑地法 § 34)	用途地域の区域内で、緑地が不足して、建築物の敷地内の緑化の推進の必要性のある区域。緑化率(建築物の敷地面積に対する植栽、保全された緑地などの面積割合)の最低限度を定める。 緑化率=25%又は(1-建ぺい率-1/10)以下。
2 規制(同法 § 35、§ 37)	緑化率以上の緑地の確保及び維持保全の義務。建築物の新築等については、建築確認制度によりチェック。その後維持保全等で違反している事実のある場合は、違反是正命令。
指定例 ①横浜市住居系用途地域全部対象(500㎡以上、10%以上の緑地) ②名古屋市中街化区域全域(500㎡以上、10%から20%以上の緑地) ③世田谷区全域(300㎡以上、5%から25%の緑地)	

(5) 緑を創出する緑化地域

従前の緑地制度が、民有地の緑地の保全を主たる目的としていたのに対して、今回新たに民有緑地の積極的な緑化、すなわち、緑の創出を目的として新設されたものである。これにより、一定の敷地面積の建築物の建築等に伴う緑化率の確保を義務付けることができる制度が用意された。

特筆すべきは、この緑化率を建築確認に際してチェックするシステムとなっていること、及びその後の維持保全等に関して、緑化率の基準に違反している事実がある場合に、違反を是正する命令を発出することができることとされていることである(都市緑地法 § 37)。これにより、新たに創造

された緑の確保の確認と維持保全が図られる制度的な担保が設けられた点が重要である。

この新しい制度を含めて、従前からある風致地区、そして、特別緑地保全地区(従前は緑地保全地区)と新たに設けられた緑地保全地域及び緑化地域の4つの関係を整理したものが表9である。

風致地区は、緑地率を最大で60%としているが、緑地保全地域では、60%超の保存を求めている。また、特別緑地保全地区は現状凍結的な保存であるので、原則100%の保存を要求していると理解される。それぞれの規制の強弱に応じて、損失の補償も、風致地区のようにまったく規定がないものから、特別緑地保全地区のように土地の買取ま

表9 都市の緑地の保全・創出に係る土地利用制度一覧

	地区名	趣旨	制限の程度	損失補償
緑地の保全	風致地区(都市計画法 § 58)	都市の風致の維持のために支障がない範囲で開発を認める	開発に際して許可制度=緑地率の確保(最大 60%の残存)	損失補償なし
	緑地保全地域(都市緑地法 § 8) 新	里山など都市近郊の緑地の保全	開発に際して届出制度=禁止、制限、措置の命令(60%超の残存)	損失補償
	特別緑地保全地区(同法 § 14)	都市近郊の特別に貴重な緑地の保全	開発に際して許可制度=原則不許可(現状凍結 100%)	損失補償と土地買取り制度
緑地の創出	緑化地域(同法 § 34) 新	都市内の緑を作る	建築に際し一定割合(非建ぺい率から 10%マイナス又は 25%の小さい値以下で決定)以上の緑(1000 m <sup>2</sup> (条例 500)以上の敷地)	損失補償なし

表10 屋外広告物法の改正内容

	改正項目	概要
1	法適用対象区域の拡大(法 § 3)	一定の都市的な地域を全国に拡大
2	対象行為の拡大(法 § 7④)	広告旗、直接印刷、プラスチック枠などに拡大
3	簡易除却の要件緩和(法 § 7④)	相当の期間放置がなくとも、ただちに除却
4	屋外広告物業(法第4章)	届出制度から登録制に変更

表11 違反広告物に対する簡易除却制度の概要

広告物の種類	要件	必要手続き	適用手段
1.違反広告物(下記 2 及び 3 以外)(法 § 7③)	除去等の措置を命じられた者が措置を履行しない、不十分なとき、又は見込みがないとき	行政代執行法の手続き(①命令→②戒告→③実施がない時→④代執行令書→⑤代執行)	行政代執行 =他の手段での履行困難 + 放置が著しく公益に反するという要件はない
2.表示者が不明の違反広告物(法 § 7②)	①表示者を確知できないかつ ②相当期間中に除去されない の二要件のみ	公告の手続き(「相当期間中に除去すべき及び除去されないときは自ら除去する」旨の公告)	行政代執行 (略式代執行)として、公告の手続きのみでよい
3.はり札、広告旗、立て看板、張り紙である違反広告物(法 § 7④)	「管理されずに放置されている」という要件のみ	公告の手続きなしに直ちに除去	即時強制(「相当の期間放置」がなく、ただちに除去可能)

で用意されているものまでである。これをみると、法律の規定上は、60%までの緑地を残す場合は補償を要しないものとみていることがわかる。これらを使い分けることにより、きめ細かく都市内の緑の確保が推進される体系的なシステムが用意されたとみることができよう。

#### (6) 屋外広告物の代執行制度の強化

景観緑三法により、屋外広告物法の改正が行われたが、その概要は表10の通りである。

ここでは、簡易除却制度の要件緩和による強力な屋外広告物の除去等の手段が用意された点で、従来の強制執行制度をよりレベルを高くして、建築物による構成される都市景観とは異なる屋外広告物の景観の質の高い形成が図られている点を指摘したい。

すなわち、従前は、表示者が不明の違反広告物の撤去に相当の期間中に除去されず、かつ、その期間経過後に自ら除去する旨の公告の手続のみで代執行が行えるという略式代執行が可能というものであったが、今回の改正で、規制の対象を従来の「はり札、立て看板、張り紙」に加えて、新たに「広告旗、直接印刷したもの、プラスチック枠」などに拡大するとともに、これらについては、従来の「相当の期間」放置されているという要件を緩和して、即時に除去することができるという「即時強制」のシステムが採用されたことである。これにより、公告の手続をとり、相当の期間除去されないという確認が省略され、まちの良好な景観形成に大いに寄与できるシステムに改良されたと考えられる。

#### (7) まとめ

以上のように、景観緑三法では、従来の土地利用規制には見られない新しい制度が用意され、土地利用計画制度の質的な高度化に大いに寄与していくものと理解する。

#### 4-2. まちづくり三法の改正

中心市街地の活性化を図るためのまちづくり三法のうち、都市計画法関係は、大規模集客施設について用途規制の強化と公共公益施設の郊外への立地を規制すること等の措置が規定されたが、その法的な規制について、今までなかった一番の特徴は、特定の大規模集客施設についてのみではあるが、計画なきところ開発なし(建築不自由)の原則が適用されたということであると考えられる。まとめると表12のようになる。

#### (1) 大規模集客施設の立地について都市計画法決定を必要とする制度

従前は、用途地域における立地規制が緩やかであったが、郊外の大規模ショッピングセンター等による土地利用計画に与える影響、渋滞や交通事故の多発、周辺環境への影響などのため、大規模集客施設(合計床面積1万㎡以上)の立地の用途地域での規制強化(第2種住居地域、準住居地域及び工業地域における立地禁止)及び用途地域の指定のない白地地域での立地禁止という規制強化が行われた。特に、用途地域の指定のないいわゆる計画白地地域での用途規制の導入という都市計画法制度では画期的な規制により、従来用途地域が指定

表12 まちづくり三法の改正のうち都市計画法関係の主な部分

	旧の規定の例	新しい規定
①大規模集客施設の立地について、都市計画法を要する	従前は、用途地域の都市計画が定められていないいわゆる白地地域では、用途規制がなく、都市計画上の法規制的には、いかなる施設も立地可能である。	白地地域では、立地ができない(建築基準法別表第三)。しかし、地区計画(開発整備促進区を持つもの)という詳細な都市計画がある場合立地可能(同法§68の3⑦⑧)。
②市街化調整区域での大規模開発行為	開発許可権者の判断で、原則20ha以上の開発は許可することができる。	地元との協議と広域的な調整を経ることになる地区計画が定められた場合に許可できる(運用上原則20ha以上とされる)。(都市計画法§34十)
③国、地方公共団体の庁舎等や公益的な施設の立地のチェック	許可不要で開発ができる。	都市の郊外の分散化の防止のために、開発許可権者の許可又は協議が必要。特に、市街化調整区域では、一定の抑制が働く。(同法§29、§34)



されることがなかった広範な都市計画区域における立地規制ができるようになった点が極めて重要である。また、これらの計画白地地域と新たに規制された第2種住居地域などの用途地域で、地区計画の策定という詳細計画を策定することにより、立地が可能となるいわゆる「計画のあるところでは開発ができる」という原則の適用もなされている。これは、次の市街化調整区域の大規模開発について、地区計画の策定がある場合にも適用され、一層その原則の適用が進んでいることを示すものと理解される。

**(2) 市街化調整区域の大規模開発**

従前は、市街化調整区域の20ha以上の大規模開発は許可できる要件になっていたが、これが廃止になり、地区計画が定められる大規模開発について開発許可されるという要件に変更になっている。すなわち、都市計画が地元の意思と広域調整の結果として決定された内容に沿って行われることが期待される(従来のような開発許可権者のみの判断ではなくなり、都市計画的な担保を要することとなったことが重要である)。

**(3) 国、地方公共団体の庁舎等や公益的施設の立地のチェック**

従前は、開発許可を受けることなく、開発できた上のような事由について、開発許可又はこれに代わる協議が必要とされることとなり、土地利用規制が適切に適用される範囲が拡大した。特に、市街化調整区域での公的な施設の分散及びこれに伴う関連開発の誘発など、なし崩し的な開発の抑制につながる。

**(4) 開発許可制度の新旧の比較**

(2)及び(3)を整理すれば、表13のような新旧の比較になる。

これらにより、コンパクトシティ形成に向けての都市の拡散の防止に一定のシステムが用意された。しかし、これを徹底するための運用の厳格化がよりのぞまれる。

**4-3. 各種協定制度的新設**

良好な都市環境の維持、向上のために、土地所有者等の全員一致による協定制度的新設が相次いでいる。協定が締結され、当局の認可を得て公示された場合、承継効が生ずる(以後その土地を取得等した者も協定に拘束される)。最近の新設は、良好な景観の形成のための景観協定、火事・地震発生の際の避難路の確保のための避難路協定及び開発地区での歩行者の移動経路を確保するための歩行者経路協定などがある(表14)。また、民間と道路管理者との間で民間の敷地や施設を道路の用に供するための利便施設協定なども別に設けられている。

これらは、従来の土地利用規制ではカバーしきれない事項、内容のきめ細かさなどが特徴であり、これらを活用して、より質の高い都市環境の創造を図ることが求められる。今後ますます土地所有者等からの自主的なより高質な都市環境形成を図るシステムの検討開発を期待したい。この場合、全員一致や期限の存在、期限の到来の場合の単純延長の困難さなど、今後クリアすべき課題がある。

表13 開発許可制度に関する改正概要

	従前	改正
1	市街化調整区域の大規模な開発(20ha以上)が許可基準に入っている	この基準は廃止。地元と広域調整で定められた地区計画があり、公共施設、土地利用が明確に都市計画で担保される開発行為は、認められる。計画により許可。
2	社会福祉施設、医療施設及び学校は許可不要で立地できる	①開発許可権者の許可又はこれと協議が必要 ②主として周辺地域の居住者の利便のための施設等が許可される。
3	国、地方公共団体等が行う庁舎、宿舍等は許可不要で立地できる	①立地がそこに必然的に必要とするもの以外、開発許可権者の許可又はこれと協議が必要。 ②立地をチェック

表 14 協定制度の新設

①移動等円滑化経路協定(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)	移動等円滑化のための経路の整備又は管理に関する協定	高齢者、障害者等が日常生活又は社会生活において利用する生活関連施設(旅客施設、官公庁施設、福祉施設等)の所在地を含み、かつ、生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区等(重点整備地区)	①「移動等円滑化経路協定区域」及び移動等円滑化経路の位置、 ②移動等円滑化のための経路の整備又は管理に関する事項(経路における移動等円滑化に関する基準、経路を構成する施設(エレベーター、エスカレーターその他の移動等円滑化のために必要な設備を含む。)の整備又は管理に関する事項等)、 ③移動等円滑化経路協定の有効期間 ④移動等円滑化経路協定に違反した場合の措置を定める。
②避難経路協定(密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律)	火事又は地震が発生した場合の避難上必要な経路(避難経路)の整備又は管理に関する協定	防災再開発促進地区の区域内の土地	①避難経路協定区域及び避難経路の位置 ②避難経路の整備又は管理に関する事項(避難経路を構成する道路の幅員又は路面構造、避難経路における看板、さく等の避難上支障となる工作物の設置基準、隣接敷地の工作物の位置、規模又は構造の基準等) ③協定の有効期間 ④協定に違反した場合の措置を定めるほか、⑤避難経路協定区域隣接地を定めることができる。
③都市再生歩行者経路協定(都市再生特別措置法)	歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のための経路の整備又は管理に関する協定	都市再生緊急整備地域内における一団の土地(都市開発事業の施行の施行に伴い必要となるもの)	①協定の目的となる土地の区域及び都市再生歩行者経路の位置 ②都市再生歩行者経路の整備又は管理に関する事項(経路の幅員又は構造の基準、経路を構成する施設(エレベーター、エスカレーターその他の歩行者の移動上の利便性・安全性の向上のために必要な設備を含む)の整備又は管理等) ③協定の有効期間 ④協定に違反した場合の措置を定めるほか、⑤協定区域隣接地を定めることができる。

5. 良好なまちなみの形成の効果

以上のような規制の強化は、土地利用の可能性を減ずることになり、土地の価値を低下させるのではないかと、また、土地所有者等は土地利用が制約されるなどのために反対するのではないかとという危惧がある。これらについては、次の通りである。

5-1. 地価の変動(地価公示価格による)

良好なまちなみを形成するために一定の規制措置をとることにより、まちなみの集客効果が得られたおかげ横丁(三重県)では、三重県の商業地域の8年間(H11-18)の地価の平均下落率がマイナス43.7%であったのに対して、同マイナス1.9%にとどまっている(図1)。また、地区計画などの規制で良好なまちづくりを行っている宇都宮市郊外の豊郷台では、宇都宮市の全住宅地の平均地価が

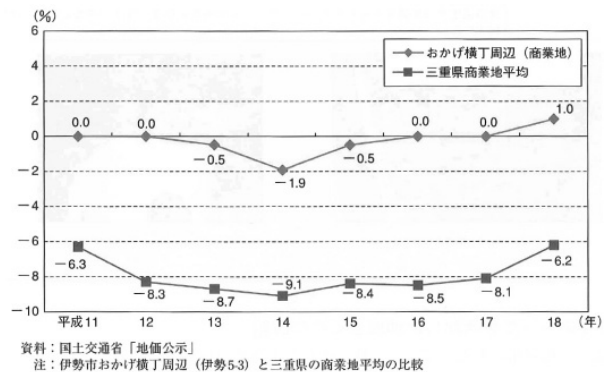


図1 おかげ横丁周辺の地下変動率の推移 (出典: H18年土地白書)

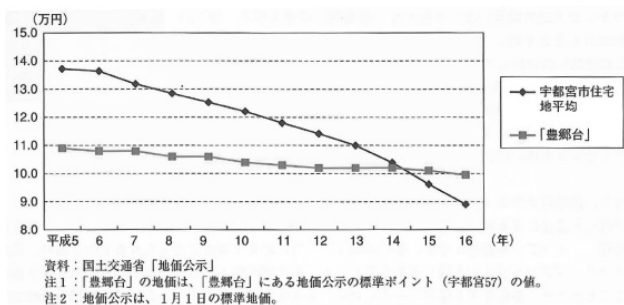


図2 宇都宮市住宅地平均と豊郷台の地価公示推移 (出典: H16年土地白書)

12年間(H5-16)で5万円下落したのに対して、1万円弱の下落で済んでいる(図2)。規制による良好な都市環境の確保は、財産的な価値を保全する。

### 5-2. 風致地区の土地所有者の意向

筆者が担当した東京の多摩川風致地区(昭和8年設定)における土地所有者に対するアンケート調査(回答者459人)によると、開発や建築の規制が厳しい風致地区(約80年前に設定)の土地所有者は、相当の期間経過とともに、まちの環境に対する評価も高く(78%が良好)、また、制限の効

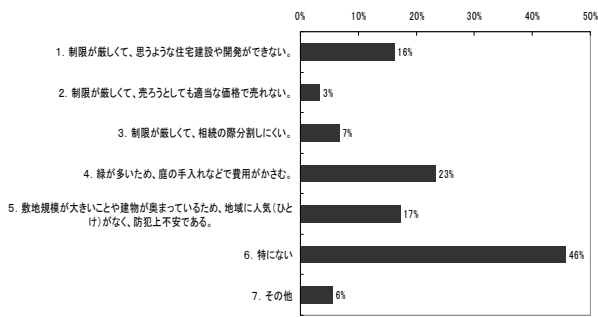


図3 風致地区指定によるマイナス点(複数回答)  
(出典: H16年度風致地区及び地区計画における景観形成の現状及び評価に関する調査研究報告書(土地総研))

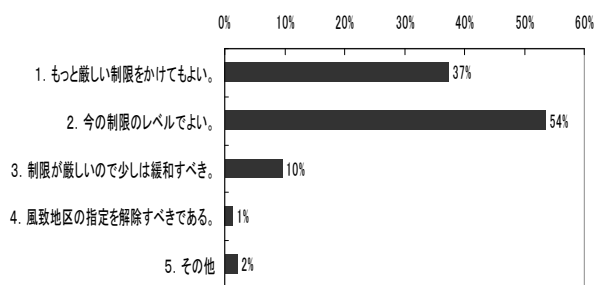


図4 風致地区の制限に対する考え方  
(出典: H16年度風致地区及び地区計画における景観形成の現状及び評価に関する調査研究報告書(土地総研))

果を高く評価し(90%が都市環境によい影響)、かつ、規制によるマイナスはなかったとする者が多く(46%)、庭の手入れ(23%)、閑静ゆえのセキュリティの不安(17%)であり、開発ができなかったとするもの(16%)は少数である(図3)。

さらに、土地利用規制についての評価は、もっと厳しい規制がよい(37%)、今のレベルでよい(54%)となっており、部分的な緩和(10%、高さ、建蔽率など)及び指定の解除(1%)を求めるのはごく少数である(図4)。全体としては、良好な都市環境を維持する土地利用規制は、土地所有者等に高い評価を受けていると理解できる。

### 5-3. 高い質の都市形成のために

より高い質の都市環境が求められているが、このような中で、土地利用規制は、都市環境の形成にとって極めて重要であり、財産的な価値の保全の効果と、現実の所有者の支持も受けており、今後よりレベルの高いまちづくりのための必要性は高まっているといえる。

## 6. まとめ

以上をまとめると、表15のようなものとなる。今後は、経済政策や政治情勢という一時の政策に左右されない100年後、200年後のまちづくり制度を目指して、この路線をさらに踏襲し、強化すべきであるとする。今後の旧都市計画法施行100周年に向けた抜本的な改正を視野に入れた視点の制度改正が期待されるのである。

表15 本稿のまとめ

1	都市計画法制	事業計画から土地利用計画へ拡大・重点が移動
2	土地基本法	土地に関しては、公共の福祉優先の考え方をとる
3	景観緑三法	①計画策定と計画適合性の要求、②届出制と命令制度の強化、③規制の強弱等による補償の差異④代執行の強化による強制手段の充実
4	まちづくり三法	①大規模集客施設の立地規制(一般的な禁止と地区計画策定による解除)、②郊外への拡散を防止するための開発規制を強化
5	その他のまちづくり法制度の動向	より高度な質のまちづくりのための協定制度の新設があり、今後の協定制度のメリットを生かした検討が期待される
6	土地利用規制の損得	①規制は長期的にみて資産価値の維持、向上 ②良好な環境の地区では所有者は規制を評価