

# 序 編

## 開発許可制度の理念

# 第1章 都市計画法制定の背景と開発許可制度の創設

## 第1節 都市計画法が制定された背景

20世紀後半における世界各国の最大の関心事は都市問題の解決にあるといわれるほど、都市計画法の制定当時は、怒濤のような都市化の波に洗われていました。昭和42年の建設白書によると、昭和35年から昭和40年までの5年間に市街地の面積は19%、市街地人口は16%増加し、市街地人口の全人口に占める割合が40%から48%に増加し、更にその後20年間で全人口の80%が市街地人口になると予想していました。

このような激しい都市への人口集中は、主に所得水準が低く労働力の豊富な農山村から所得水準が高く就業の機会の多い都市への人口移動によるものでした。当時、特に大都市では、通勤難、交通難、住宅難、市街地の無秩序なスプロール、公害による環境の悪化等の都市問題を抱え苦悩しており、都市対策は最大の国家的、国民的課題で、政府にとって最重点施策の一つでした。

都市は、複雑多岐な政治、経済、社会の力が作用し合って発展しますが、良好な都市環境と機能的な都市活動を確保するための直接の近代的手法として生まれたのが都市計画です。都市計画は、都市の将来のあるべきビジョンを見定め、都市の根幹的施設の配置と土地利用に関する総合的な計画を定め、これを実現する手法を備えたものです。

わが国の都市計画は、大正8年に旧都市計画法が制定され、当初は東京市をはじめ6大都市にのみ適用されました。その後、順次適用範囲を拡げ、昭和42年当時には1,353市町村が都市計画法に基づき都市計画を実施していました。このように旧都市計画法は制定以来半世紀にわたり根本的改正が行われませんでした。激しい都市化に伴う複雑な都市問題に十分対処しきれなくなったため、昭和42年の国会に新都市計画法案が提出され、慎重審議の結果、昭和43年5月17日に成立し、同年6月15日公布されました。

## 第2節 開発許可制度の目的

昭和30年代に始まるわが国の経済の発展や産業構造の変化等に伴って、全国的に産業と人口の都市への集中が激しくなり、広く都市化現象が進行しました。これに伴って、既存の大都市や地方の拠点都市の周辺における工場用地、住宅用地等の需要は膨大な量にのぼり、これによる地価の高騰等により、交通手段の改善とも相まって工場や住宅が都市の周辺に拡大し、著しい土地利用の変貌をもたらす結果となりました。

特に大都市周辺部においては、この動きが著しく、工場や住宅の立地が地価の動向に引きまわされて、開発に適さない地域において、いわゆる「バラ建ち」のような単発的開発が行われました。そのため、農地、山林が蚕食的に宅地化されて無秩序に市街地が拡散し、道路も排水施設もない不良市街地が形成されるという「スプロール現象」を生じることとなり、種々の弊害をもたらしました。

このような不良市街地を発生させた背景には、近代的な都市の水準からみて、宅地に対して要求される最低限度の公共施設である道路や排水施設すらも備えていないような土地

でも宅地として市場性を持ち得ること、そのような土地でも人が住みついてしまえば地方公共団体が追いかけて道路や下水道等の公共施設を整備してくれること、電気、ガス、水道等の設備も追従的に整備されること等の事情があったと考えられています。

しかし、このような不良市街地が大量かつ急激に形成されたために、地方公共団体による公共施設の整備が追いつかず、そのため、排水施設の不備により周辺に溢水の被害を及ぼし、道路が不備なため円滑な交通が妨げられ、消防活動に支障をきたす等の弊害を生む結果となりました。しかも、地方公共団体は、スプロールの進行により不良市街地がいったん形成された後、後追的に極めて非効率的な公共投資を余儀なくされました。このようなスプロールの弊害を除去し、都市住民に健康的で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するため、総合的な土地利用計画の確立とその実現を図ることが急務となりました。

このような状況に対応するため、昭和43年に公布された都市計画法では、都市地域をおおむね10年以内に市街化を促進する区域としての市街化区域と当面市街化を抑制する区域としての市街化調整区域に分け、段階的かつ計画的に市街化を図ってゆくことにしました。そして、市街化区域と市街化調整区域の区分制度（いわゆる線引き制度）を担保するものとして創設されたのが開発許可制度です。すなわち、市街化区域と市街化調整区域において、主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（開発行為）を都道府県知事の許可に係らしめて、開発行為に対して必要最低限の公共施設の整備水準を保たせ、市街化調整区域内においては、一定のものを除き開発行為を行わせないこととして、そうした目的を達成しようとする制度です。

### 第3節 都市計画法制定時の国会審議の状況

昭和42年の国会に提出された都市計画法案の国会審議の過程では、開発許可制度に関する問題も、活発に論議されました。そこで論議された開発許可制度に関連する主な問題は、次のとおりです。

#### 1 開発許可制度の趣旨

開発許可制度の趣旨は何かという質問に対し、都市の周辺部における無秩序な市街化を防止するため、都市計画区域を計画的な市街化を促進すべき市街化区域と、原則として市街化を抑制すべき市街化調整区域に区域区分した目的を担保する手段として、開発行為を開発許可制に係らしめることとし、また現在宅地の造成が公共施設の整備を伴わないものが少なくないので、開発許可制により必要な施設の整備を義務づけることの2点に、この制度の目的がある旨が述べられました。

#### 2 市街化調整区域における開発行為の制限と憲法第29条との関係

市街化調整区域において、開発行為を制限することは、憲法第29条の財産権の自由を侵すものではないかとの質疑に対して、政府は、憲法第29条第2項では、「財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律でこれを定める」とされているが、市街化調整区域と開発許可制度は、現在における市街地の無秩序な拡張によって都市機能の低下

又は公共投資の非効率化を招来している事態に対処するために設けられたものであり、第29条第2項に適合すると考えられると答弁しました。

また、憲法第29条第3項の規定により、私有財産を公共の目的に用いるときには、正当な補償を要するのではないかとの質疑がされましたが、市街化調整区域内の開発行為の抑制は、本来的な土地の効用を全部奪うものでないこと、また、この制限は一時的なものであることの理由から、いわゆる「特別の犠牲」に当たらず、したがって「公共のために用いる」ものでないこと、さらに、この法律において市街化調整区域指定の際に土地を所有している者等で自己の居住又は営業用の建築物を建てようとする場合における救済規定をおいていること等の理由により補償を要しないと答弁されました。

### 3 市街化調整区域における開発許可制度の運用について

都市計画法制定時の国会審議においては、救済規定をおいていること等を理由に財産権を侵害しないと答弁されましたが、開発行為を安易に許可することは区域区分の目的を阻害するおそれがあるのではないかということが危惧され、「市街化調整区域における開発許可制度の運用方針如何」という質問が行われました。これに対し、政府は、法文上も、市街化区域における市街化の状況等からみて支障がないこと、計画的市街化を図る上に支障がないことの2条件を充足する場合にはじめて開発審査会の議を経て運用を図る旨を規定していることから明らかなように、市街化調整区域において開発行為を許可するのは、あくまでも例外的な措置であると答弁しました。

## 第2章 都市計画法の基本的な考え方

### 第1節 都市計画の意義

都市計画は、都市内の限られた土地資源を有効に配分し、建築敷地、基盤施設用地、緑地・自然環境を適正に配置することにより、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活や機能的な都市活動を確保しようとするものです。このためには、様々な利用が競合し、他の土地の利用との間でお互いに影響を及ぼしあうという性格を有する土地について、その合理的な利用が図られるよう一定の制限を課する必要があります。都市計画はその根拠として適正な手続に裏打ちされた公共性のある計画として機能を果たすものです。

したがって、都市計画は制限を通じて都市全体の土地の利用を総合的・一体的観点から適正に配分することを確保するための計画であり、公的セクターを主とした公共施設等の基盤整備と民間セクターを主とした建築活動が、バランスよく進むことで、都市の健全な発展と秩序ある整備の実現を目指すものです。また、土地利用計画は、一定の広がりのある市街地や地域について、それぞれのおおまかな将来像を示し、個別の建築活動の規制誘導を通じて、その実現を図ることを役割としています。さらに、都市施設の整備や市街地開発事業に関する計画を定めることを通じて、都市のあり方を決定する性格をもつものです。

しかし、安定・成熟した都市型社会にあっては、全ての都市がこれまでのような人口増を前提とした都市づくりを目指す状況ではなくなっており、都市の状況に応じて既成市街地の再構築等により都市構造の再編に取り組む必要があります。その取り組みにおいては、他の都市との競争という視点に立った個性的な都市づくりへの要請の高まりに添えていかなければなりません。このため、目指す都市の将来像の実現は、単一の制度のみにより完成しうるものではないと考えるべきであり、各都市計画制度の特性を活かしつつ、財政その他の資源、都市全体における相対的な優先順位等の観点から、総合的・一体的に検討されるべきです。

### 第2節 区域区分制度の適切な運用

市街化区域と市街化調整区域の区分制度は、無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成、都市近郊の優良な農地との健全な調和等、地域の実情に即した都市計画を樹立していく上で根幹をなすものです。

区域区分の要否の判断と区域区分を定めるに当たっての判断は、「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る」という目的を達成するため、市街地の拡大の可能性や良好な環境を有する市街地の形成等の視点から行うことが望ましいとされています。

市街地の拡大の可能性については、人口や産業の動向とそれにより発生する新たな都市的土地利用の需要を適切に見通すとともに、市街地内の土地利用の現況を把握し、市街地の再編の必要性を検討します。その上で、将来の都市的土地利用の需要と比較し、

増加人口が現状の市街地で収容しきれないことが明らかである、あるいは産業が必要とする新たな土地が市街地内に確保できる見通しが無い等、周辺の土地を大量に都市的土地利用に転換せざるを得ない状況が生じる可能性が高いかどうかについて考慮すべきとされています。

また、良好な環境を有する市街地の形成については、市街地における公共施設整備の進捗状況等を勘案し、まとまりのある良好な市街地を形成するため、都市的土地利用の拡散を制限する必要があるか否かを検討すべきとされています。特に、市街化調整区域で、地域の実情により、農地等に介在する形での市街化が見込まれる場合には、市街化区域へ編入することが適当か、地区計画を定めることにより法第34条第10号を運用すべきか、あるいは法第34条第11号、12号の規定による条例により対応すべきか等を適切に判断する必要があります。

### 第3節 開発許可制度について

#### 1 開発許可制度の意義

開発許可制度は、都市の周辺部における無秩序な市街化を防止するため創設された制度です。その目的を達成するため、開発許可制度には、都市計画区域を計画的な市街化を促進すべき市街化区域と市街化を抑制すべき市街化調整区域に区域区分した目的を担保することと都市計画区域内の開発行為について道路や排水設備等の必要な公共施設の整備を義務づける等良質な宅地水準を確保することの二つの役割が与えられています。

また、近年、都市計画区域外においても都市的な土地利用が全国的に展開している状況を踏まえ、一定の開発行為については都市計画区域の内外にかかわらず許可の対象とされており、都市計画区域の内外を問わず適正な都市的土地利用の実現についてもその役割とされています。

開発許可制度創設当時においては、旺盛な宅地需要等による都市周辺部の散発的開発によるスプロール対策を念頭に制度構成、運用をしてきました。しかし、その後の都市の状況は、モータリゼーションの進展等を背景に、病院、学校、庁舎、大規模な集客施設等の都市機能の無秩序な拡散が進行しました。このような拡大成長のまちは、自動車に過度に依存した都市構造をもたらします。それにより、都市機能の集積を前提に整備されてきた公共投資の非効率化、環境負荷の増大、各種公共サービスの効率の低下が懸念されています。これからの開発許可制度は、人口減少・超高齢社会に対応する都市機能がコンパクトに集積した都市構造の実現を目指す運用が求められています。

#### 2 良質な宅地水準の確保

良質な宅地水準の確保は、具体的には法第33条の技術基準によって担保されるものですが、既成市街地、新市街地、既存集落等、開発区域の周辺の状況によっては、道路、公園、緑地等について求められる水準が必ずしも一律ではなく、地域の実情によって異なる場合もあります。法第33条の技術基準は、地域の実情を十分に勘案し

た上で、政令で規定されている技術的細目のただし書等の運用や技術的細目の強化又は緩和に関する条例の制定等、適切に運用することが必要です。

また、開発許可制度に基づき設置された公共施設は、良好な都市環境の確保の観点から設けられたものであり、適正な維持・管理が行われなければその期待される機能が発揮されないことから、土地の帰属や施設の維持・管理・更新等にかかる協定を締結する等、その適正な管理についても十分配慮することが求められます。

### 3 市街化調整区域における開発許可のあり方

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とされ、許可することができる開発行為は法第34条各号において限定されています。また、原則として用途地域の指定は行われず、市街地開発事業の実施も予定されません。このような性格の市街化調整区域の中であっても、保全することが適当な区域等厳しく許可基準を運用することが求められる区域を除き、地域の実情によっては、市街化を促進するおそれがなく市街化区域内において行うことが困難又は著しく不相当と認められる開発行為や、地区計画等を策定した上でこれに適合した開発行為については、個別に許可を行う場合もあります。

これは、市街化調整区域は、優良な農地等、優れた自然環境を有する区域、災害の発生のおそれがある区域その他保全することが適当な区域については、開発による新たな市街化を許容すべきではありません。しかし、市町村の基本構想や都市計画区域マスタープラン等を踏まえ、計画的で良好な開発行為、市街化調整区域内の既存コミュニティの維持や社会経済情勢の変化への対応といった事項を勘案して必要性が認められる開発行為で、更なる市街化を促進するおそれがないと認められるものについては開発を許可しても差し支えないとの考え方に基づくものです。

したがって、市街化調整区域における開発許可のあり方については、市街化調整区域が用途地域の指定、都市施設の整備、市街地開発事業の実施が予定されないという基本的性格を踏まえた上で、開発行為が行われても支障がない区域であるか、予定建築物の用途、目的、規模等が既存コミュニティの維持や社会経済情勢の変化への対応といった観点から必要性が認められるか、開発予定区域周辺の公共施設の整備状況、開発行為に係る公共施設等の整備予定等を勘案して適切な開発と認められるか、等について総合的に勘案して許可を行うことが適当です。その際、前述の開発許可のあり方を念頭に置きながら、画一的な運用ではなく、条例や審査基準の制定等を通じて、地域の実情に応じた制度運用を行うことが必要です。

### 4 居住調整地域における開発許可のあり方

人口減少・高齢化の進展という社会背景を踏まえ、都市構造を集約化して都市の機能を維持していくため、平成26年の都市再生特別措置法の改正によって、立地適正化計画が制度化され、あわせた都市計画法の改正により新たに居住調整地域を都市計画に定めることができるようになりました。この居住調整地域は、立地適正化計画の区域のうち、居住誘導区域外の区域において定められる、居住を抑制すべき区域です。（ただし、市街化調整区域以外）

そのため、居住調整地域においては、住宅地化を抑制するため、一定規模以上の住宅の開発行為について、都市計画法第33条の技術基準に加えて、第34条の立地基準に適合する場合に許可を受けることができることとされています。これは、開発許可という、より強力な手法を用いることで、立地適正化計画の区域全体における住宅の配置状況等を勘案し、住宅立地を適切にコントロールするためです。

なお、居住調整地域は、そもそも事業者等による一定規模以上の住宅開発を抑制するために定めるものであることから、個人が自己居住用の住宅を建築する目的で行う開発行為については立地基準に基づく規制対象とはなりません。

## 5 審査基準の明確化

開発許可の審査は、地域の実情に応じてある程度柔軟性のある運用を行うことが必要ですが、その運用は開発申請者に必要以上の負担を求めることがないように十分配慮すべきです。そのため、審査基準を明確にして、開発許可手続の迅速化、簡素化に努めることが必要です。審査基準の明確化については、開発審査会の審査基準の明確化のほか、技術基準の運用についての審査基準も明確にし、立地・技術両方の審査基準をあらかじめ公表し、開発許可制度の公平性、透明性を高めることが必要です。

また、開発審査会については、法第34条第14号に基づく審査も含め、地域の実情に応じた弾力的な開発許可制度の運用のため積極的な役割を果たすことが期待されており、そのために開発審査会の一層の充実を図る必要があります。

## 第3章 人口減少社会における都市づくり

### 第1節 都市化の時代から安定・成熟した都市型社会への移行

これまでの都市計画は、戦後一貫した経済成長を背景として、都市への人口流入と市街地の拡大を前提に、スプロールの防止と計画的な新市街地の開発・誘導に重点が置かれてきました。

しかし今日、人口減少・超高齢社会の到来、モータリゼーションの進展、産業構造の転換、地球環境問題の高まり、厳しい財政的制約など、社会経済状況は大きく変化してきています。人口は増加基調から減少基調へと転換し、都市計画法制定時の主眼であったスプロール対策は全国一律の課題ではなくなりつつあります。一方、モータリゼーションの進展に伴い人々の生活圏は広域化し、産業についても、構造転換もあって立地上の条件が変化してきています。また、環境・エネルギー問題や行政コスト削減の必要性とともに、質の高い住まい方、自然的環境や景観の保全・創出に対する人々の意識も高まっています。

都市計画制度を有効に機能させるためには、こうした社会経済状況の変化に的確に対応した見直しや運用が求められています。

### 第2節 コンパクトなまちづくり

このような状況の下、主に地方都市では拡散した市街地での急激な人口減少が、大都市では高齢者の急増が見込まれています。人口減少は拡大してきた市街地の空洞化を招き、高齢者の急増は経済活動の利便性を重視してきた都市のあり方の見直しを迫っています。このため、持続可能な都市経営や健康で快適な生活の確保が重要な課題となっています。

この問題に対応するためには、都市全体の構造を見渡しながら、住宅及び医療、福祉、商業などの都市機能を増進させる施設の誘導と、それと連携した公共交通に関する施策を講じる必要があります。具体的には、人口が大幅に減少する都市においては、居住の集積を推進するとともに生活と経済を支える都市機能を再配置することが、高齢者が大幅に増加する都市においては、健康に暮らせるまちづくりと医療・福祉の効率的な提供を図ることが求められます。

こうしたことを踏まえ、平成26年に都市再生特別措置法が改正されました。この改正は、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図り、コンパクトなまちづくりを進めていくことを目的とするものです。

### 第3節 開発許可制度の役割

縮小に向かう現在の都市においては、既成市街地で空家や空地が発生する一方、中心市街地に比して地価が低廉な土地で小規模な住宅開発が行われており、また、将来的に

インフラや公共公益施設等の維持・更新に係るコストの増大が懸念されることから、開発許可制度の重要性が高まっています。

さらに、人口減少、高齢化及び財政制約等に対応したコンパクトな都市構造を形成する手段として、開発許可制度には厳格な運用が望まれています。

こうした中で、開発許可制度は、市町村マスタープランや立地適正化計画などに描かれたまちづくりの将来像を実現する手段の一つとして機能する必要があります。そのためには、地域地区等の土地利用計画、都市施設や市街地開発事業、立地適正化計画など都市計画に関連する諸制度のみならず、税制・金融・予算上の各種の措置と相まって開発許可制度を運用していくことが求められているのです。