

# 都市計画制度体系の見直しの方向性 (全体的枠組)の検討

検討の素材(その1)

## 着眼点(例)

## 現状・近年の動向等

土地利用計画として備えるべき共通一般の原則的事項は何か。

○適正手続により定められること。

・客観根拠、公平明確な計画内容

《方向性(例)》

情報の計量化・分析と発信・提供

●最高裁判決(平成20年3月11日) 伊東市における建築不許可処分取消請求訴訟

都市計画決定の根拠となった基礎調査データの妥当性が争われ、「調査結果に合理性を欠くものがあり、違法」と判示。

●低炭素都市づくりガイドライン 22年度早期に完成・公表予定

「様々な都市づくり施策をどのように組み合わせれば最も地球温暖化対策に効果的か」を客観的に比較する手法がなかったことから、国土交通省において、人口社会構造の変化、都市構造の集約化、交通施策等による都市全体のCO<sub>2</sub>排出量の変化の推計手法を体系化した総合的なシミュレーション手法を開発。(※地球温暖化対策地方公共団体実行計画(区域施策編)の策定に活用)

これにより、

- ① 各都市において施策検討のために必要な、都市全体における低炭素化についての基礎的な情報を明らかにすることが可能となる。
- ② 特に、個別的対策だけでなく、都市構造自体の方向性(コンパクトシティ化)をにらんだ客観的で総合的な検討が深まることを期待。

都市づくり施策に関する前提の設定(主要項目30以上、更に詳細設定可能)  
 ・夜間人口の配置と密度(集約度)  
 ・交通施設の整備やソフト施策の実施状況  
 ・建築物の更新 等

各要素を体系的に整理してシミュレーション

施策の組み合わせに応じた都市全体としてのCO<sub>2</sub>排出量の変化を算出

着眼点(例)	現状・近年の動向等
<p data-bbox="159 236 745 277">・参加、提案／異議、争訟の機会</p> <p data-bbox="215 325 409 357">《方向性(例)》</p> <p data-bbox="235 363 602 395">ボトムアップ型の計画づくり</p> <p data-bbox="235 402 815 434">公益的観点からの協定・合意の尊重と保全</p>	<p data-bbox="913 236 1626 277">●都市計画提案の実績(平成20年度末現在)</p> <p data-bbox="931 300 1727 331">都市計画法及び都市再生特別措置法に基づく提案:167件</p> <p data-bbox="952 338 1503 370">積極的に活用されている例:札幌市20件</p> <p data-bbox="952 376 1693 408">都市再生特別地区:43地区中26地区は提案に基づく。</p> <p data-bbox="913 478 1171 520">●協定制度の例</p> <p data-bbox="931 542 1962 574">いずれも、都市計画制度と直接のリンクはない。法的効果の主体は、承継効。</p> <p data-bbox="931 580 1592 612">以下のように対象を特定して、分野ごとに制度化。</p> <p data-bbox="972 619 1816 651">建築協定、緑地協定、景観協定、密集市街地の避難経路協定、</p> <p data-bbox="972 657 1323 689">都市再生歩行者経路協定</p> <p data-bbox="913 810 2040 900">●行政事件訴訟法改正(平成16年)において、当事者訴訟の一類型としての公法上の法律関係に関する確認の訴えを明確化</p> <p data-bbox="913 922 2063 1027">これまで都市計画を争う訴訟は、都市計画の行政処分性を主張した上でもっぱら抗告訴訟として提起され、最高裁で行政処分性が認められていないが、当事者訴訟が行政処分性を前提とせず争う道となる可能性。</p> <p data-bbox="913 1085 2063 1174">●(参考)最高裁判決(平成20年9月10日) 浜松市における土地区画整理事業の事業計画決定取消請求訴訟</p> <p data-bbox="913 1197 2051 1270">事業計画決定の処分性を否定し権利義務確定時に争うべきとした最高裁判決(いわゆる青写真判決)を変更し、事業計画段階での訴訟を可能と判示。</p>

着眼点(例)

現状・近年の動向等

・調整(計画調整／個別調整)

《方向性(例)》

調整の事前段階へのシフトと透明化

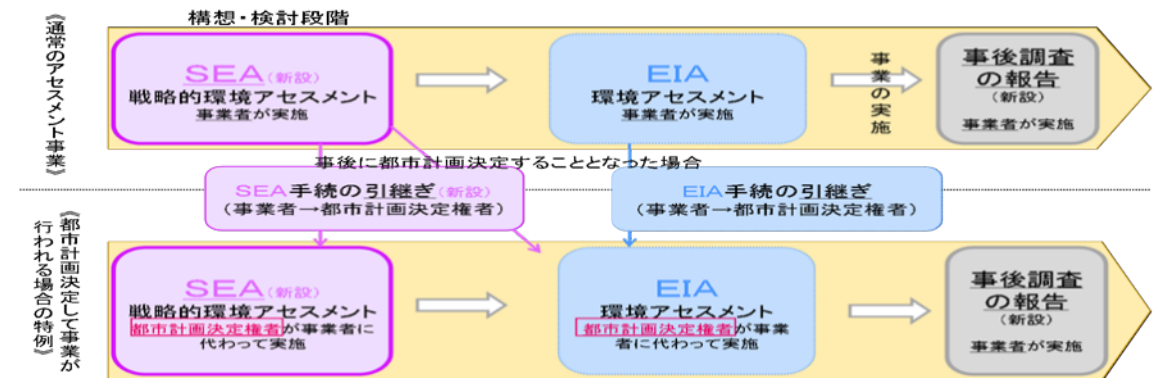
- 大規模集客施設の立地等、市町村間で利害を異にする事項に関する広域調整機能の強化(平成18年まちづくり三法改正)

広域調整に係る指針等:40道府県において策定済み

市街化調整区域における地区計画の同意基準:37都道府県において策定済み

(平成21年度末時点 国土交通省調査)

- 戦略的環境アセスメント 環境影響評価法改正案(国会審議中)において導入



- 建築確認民間開放(平成12年)後の状況

大都市部においては、大宗は民間の指定確認検査機関が取扱い。(従前のような行政指導・調整を行うプロセスから離脱)

- 事前手続を定める条例・要綱等の制定状況

平成11年度末 596件 →(建築確認民間開放)→平成20年10月 1070件

※土地利用に関する条例・要綱のうち、土地利用の具体的行為に対して行政に対する事前の相談、届出、協議を求めているもの(平成20年度国土交通省調査)

## 着眼点(例)

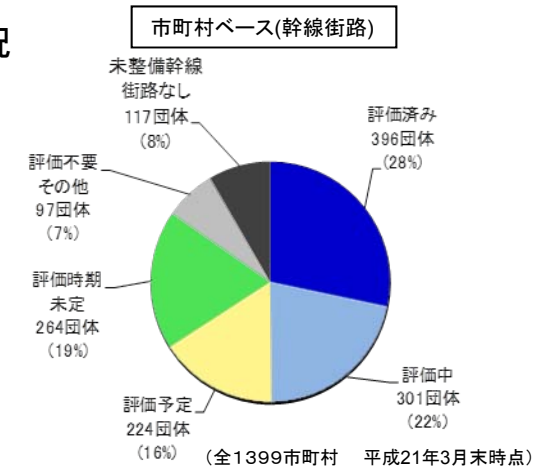
### ・情勢適応、見直し変更

《方向性(例)》  
見直し・変更ルールの組み込み

## 現状・近年の動向等

### ●長期未着手都市計画道路見直し取組状況

長期にわたり実現していない施設・市街地開発事業に関する計画見直しについて、先進的に取り組み2巡目に入る地域がある一方、まだ具体的に着手していない地域も残存。



### ●最高裁判決(平成17年11月1日) 盛岡市における市道区域決定処分取消等請求訴訟

長期未着手都市計画道路に係る権利制限について、「正当な理由がないにもかかわらず、事業が長期間全く進行していないとか、必要性が見直されるべきであるのにこれが長期間放置されているとかいう特別な事情がない限り、裁量の範囲内」とし、具体的に見直し検討が行われたこと等を評価し、制限を是認した。なお、「建築制限に対する受忍限度を考える際には、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならず、60年にわたって制限が課せられている場合に損失補償の必要はないという考え方は大いに疑問」との補足意見あり。

### ●ドイツにおける計画維持システム

計画の見直し変更が的確に行われることは当然としても、計画の安定性との兼ね合いが問題になることも考えられる。都市計画に関する争訟システムが発達しているドイツにおいては、訴訟増大・無効とされる計画の大量出現を経験し、1998年及び2004年の建設法典等の改正において、方針を修正し、無効となる範囲を限定して法的安定性に配慮。

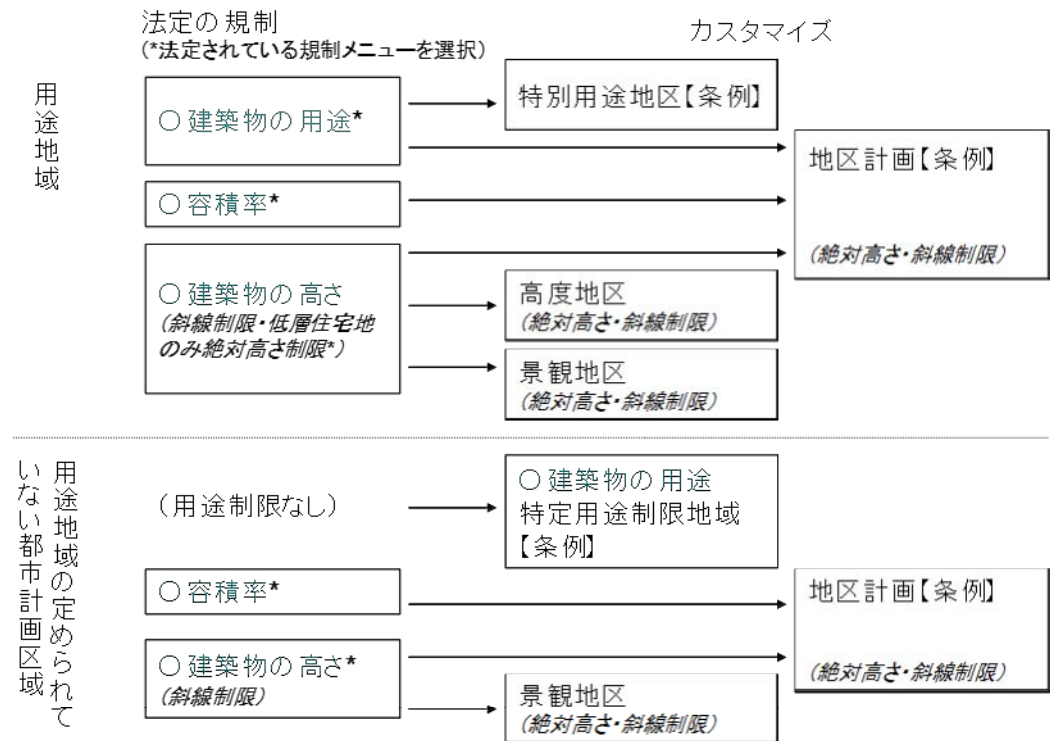
着眼点(例)

○空間を限定した立地の制限は、体系的・総合的に樹立された空間計画に基づくこと。

現状・近年の動向等

●用途地域制の根拠

外部不経済性を抑制するためのゾーニング(ユークリッド型ゾーニング)と考えられる。このように、エリアごとに規制強度を異にする基本ゾーニングである用途地域について、種別・内容は法律で規定した上で、都市計画で決定。これをプロトタイプとし、地方がカスタマイズ可能。



## 着眼点(例)

## 現状・近年の動向等

法令で定めなければならない事項は何か。

《方向性(例)》

基本的事項の抽出・他の分野との一体化  
都市計画法体系の可及的シンプル・メニュー化

### ●義務付け・枠付けの見直し(平成21年10月7日地方分権改革推進委員会第3次勧告の考え方)

都市計画基準については、法律規定の存置が認められる「私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠(私人、他の地方自治体の費用負担の直接的な根拠を含む。)となる計画を策定する場合」等に該当せず、規定の廃止、「できる」規定化・努力義務化、例示化・目的程度の内容への大枠化すべき、とされている。

### ●最高裁判決(平成20年3月11日) 伊東市における建築不許可処分取消請求訴訟(再掲)

違法の判断は、都市計画基準(都市計画法第13条)違反を根拠。(都市計画基準が全く置かれていない場合、立証責任負担が増す可能性)

### ●最高裁判決(平成14年7月9日) 宝塚市における建築工事続行禁止請求訴訟

条例(法律の委任によらない独自の条例)に基づく建築工事の中止命令について、「もっぱら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許される」と判示。

## 着眼点(例)

## 現状・近年の動向等

内容は地域の判断にゆだねることとして、事前に明確化されなければならないと考えられるルール・基準は何か。

## 《方向性(例)》

裁量性と事前明示性・安定性の確保  
運用指針に代わるスタンダードの定立

## ●都市計画基準の体系(別紙)

詳細に定められている事項は、例えば、他の行政分野との調整(例:農業との調整)がルール化されたもので、個別判断をなるべく定型化し円滑化するほか、事前に示されることによって、これを信頼して経済行為等を行うことを可能とするという取引安全の確保に資する面がある。

一方、地域性が盛り込まれにくく、他の分野との横断的総合的観点が打ち出しにくい面がある。

## ●他の分野における自己認証型、宣言型基準の展開

## ●景観計画不適合を理由とする不認定の例(芦屋市・平成22年2月)

第一種中高層住居専用地域(現況は戸建て主体)・高度地区(最高15m)の規制を満たす共同住宅計画について、「周辺の景観と調和した建築スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること」との基準を満たさないものとして、不認定。(認定審査会の議事内容は非公開)



- 例えば、区域区分に関する基準については、法律のほか、政令の技術的基準、これらに基づき細目を定める省令及び運用指針(地方自治法第245条に基づく国土交通大臣から地方公共団体に対する技術的助言)を通じ階層的に具体化されている。
- これらを通じて、農林調整等を円滑に実施。

《都市計画法》第13条第1項第2号

区域区分は、当該都市の発展の動向、当該都市計画区域における人口及び産業の将来の見通し等を勘案して、産業活動の利便と居住環境の保全との調和を図りつつ、国土の合理的利用を確保し、効率的な公共投資を行うことができるように定めること。

《都市計画法施行令》第8条第1項

区域区分に関し必要な技術的基準は、次に掲げるものとする。

- 一 既に市街地を形成している区域として市街化区域に定める土地の区域は、相当の人口及び人口密度を有する市街地その他の既成市街地として国土交通省令で定めるもの並びにこれに接続して現に市街化しつつある土地の区域とすること。
- 二 おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として市街化区域に定める土地の区域は、原則として、次に掲げる土地の区域を含まないものとする。
  - イ 当該都市計画区域における市街化の動向並びに鉄道、道路、河川及び用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域
  - ロ 溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域
  - ハ 優良な集団農地その他長期にわたり農用地として保存すべき土地の区域
  - ニ 優れた自然の風景を維持し、都市の環境を保持し、水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保全すべき土地の区域
- 三 区域区分のための土地の境界は、原則として、鉄道その他の施設、河川、海岸、崖その他の地形、地物等土地の範囲を明示するのに適当なものにより定めることとし、これにより難しい場合には、町界、字界等によること。

《都市計画法施行規則》第8条

令第八条第一項第一号の既成市街地として国土交通省令で定める土地の区域は、次の各号に掲げる土地の区域で集団農地以外のものとする。

- 一 五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における人口密度が一ヘクタール当たり四十人以上である土地の区域が連たんしている土地の区域で、当該区域内の人口が三千以上であるもの
- 二 前号の土地の区域に接続する土地の区域で、五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が当該区域の面積の三分の一以上であるもの

細目を定める

《都市計画運用指針》Ⅳ-2-1-B-1

1. 市街化区域

(1) 基本的な考え方

- ① 市街化区域の設定は、都市計画区域マスタープランにおける区域区分の方針において、人口を最も重要な市街地規模の算定根拠としつつ、これに世帯数や産業活動の将来の見通しを加え、市街地として必要と見込まれる面積(以下単に「フレーム」という。)をそのまま即地的に割り付ける方式(いわゆる人口フレーム方式)を基本とすべきである。なお、都市計画区域のうち、農林業上その他の土地利用規制等により市街化することが想定されない土地の区域以外の区域にある土地について、都市計画区域の人口及び産業の将来の見通し、市街地における土地利用の現状及び将来の見通し等を総合的に勘案して、都市的土地利用への転換の適否を明らかにする方法が可能であれば、試行的に検討していくことも考えられる。
- ② 人口フレーム方式においても、市街化区域の設定または変更に当たり、全てのフレームを具体の土地に割り付けることなく、その一部を保留したうえで、市街化調整区域内の特定、又はいずれかの土地の市街地の状況が整った時点で市街化区域とする方法も考えられる。(いわゆる保留フレーム)

③ (略)

(2) すでに市街地を形成している区域

すでに市街地を形成している区域として市街化区域に編入する区域は、令第8条第1項第1号及び規則第8条に適合する必要があるが、この場合、国勢調査区又はおおむね20~30haの土地の区域を標準の単位として区域を設定することが望ましい。

(3) おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

- ① 令第8条第1項第2号において、原則として市街化区域に含まないこととされている土地の区域は、次のような区域とすべきである。
  - 1) 同号ロの「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」には、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(平成12年法律第57号)第8条第1項に規定する土砂災害特別警戒区域が含まれるものであること。
  - 2) 同号ハの「集団農地」とは、おおむね20ha以上の規模の一団の農用地を指すものであること。
  - 3) 同号ニの「優れた自然の風景を維持するため保全すべき土地の区域」とは、自然公園法第13条第1項に規定する国立公園及び国定公園の特別地域並びに自然環境保全法第14条第1項に規定する原生自然環境地域及び同法第25条第1項に規定する自然環境保全地域の特別地区を指すものであること。
  - 4) 同号ニの「都市の環境を保持するため保全すべき土地の区域」とは、歴史的風土特別保存地区、首都圏及び近畿圏の近郊緑地保全区域並びに文化財保護法(昭和25年法律第214号)第2条第1項第4号に規定する文化財が良好な状態で存する土地の区域で、当該土地の区域が大規模であり、かつ、自然の状況にある土地を指すものであること。
  - 5) 同号ニの「水源を涵養し、土地の流出を防備するため保全すべき土地の区域」は、森林法に規定する地域森林計画又は国有林の地域別の森林計画において保安林の指定が計画されている土地の区域、保安林の区域、保安林予定森林の区域及び保安施設地(市街化区域に取り囲まれることとなる小規模なものを除く。)を指すものであること。

② (略)

③ (略)

3. 区域区分の見直しの考え方(略)

4. 関係行政機関との調整(略)