はしがき

本書は、都市法制の現状と課題を、法制度の基礎にある理念から説き起こし、 行政実務の実態を前提とした制度提言を行う。

著者は、ここ数年、大学の法学部で特殊講義として都市法を開講してきた。年を追うごとに受講者数は増加し、現在では30名を超える学生が受講する科目にまで成長した。同講義は、法学部生が行政法の応用科目として受講するほか、経済学部や国際社会科学部の学生が現代社会を認識する目的で受講する例も目立っている。他方、法科大学院では独自の講義を設けてはいないものの、法律基本科目である行政法講義で、都市法を素材として扱う機会は極めて多い。司法試験の論文式試験をみても、過去18年の出題分野を見ると、約半分の年で広義の都市法から出題されているという事実に気づく。これは決して偶然ではなく、比較法の視点で見ても、ドイツにおいては司法試験の必修科目として建設法典が出題範囲に含まれ、法学部生は建設法典の解釈や重要判例に重点を置いて学習している。その要因は、都市法の扱う法制度や解釈論に、現代行政法のエッセンスが多く含まれているところに認められるであろう。

著者は1993年にヴィンフリート・ブローム教授と九州大学で都市法をめぐる共同セミナーを開催し、その成果を『都市計画法の比較研究――日独比較を中心として』(日本評論社・1995年)として公刊したところである。その後、ブローム教授は、同セミナーの講義原稿を拡充され、ドイツのベック社(C.H. Beck)から都市法の基本書(Öffentliches Baurecht)を1997年に公刊された。同書は、この分野で最も理論的な書籍としての地位を確立した作品である。著者も日本の都市法を対象とした書籍を構想していたものの、公刊は著しく遅れた。しかし、国土交通省の社会資本整備審議会を中心に、行政実務との接点を持ち続けることができたのは幸いであり、同審議会参加の諸先生や実務担当者から恒常的に大きな示唆を受けてきたところである。

法律学だけを対象とした(従来型の)法律書であれば、おそらくここまで苦しまなかったように考えている。都市法分野の現状を分析、解題したうえで、

問題点を指摘して、それを出発点に実務家にも受け入れ可能な代替案を提示するといった執筆目標が、著者の能力を超えていたことが原因である。都市法を扱う基本書は、法律学の分野にとどまらず、工学系の研究者や実務家、国や地方公共団体の職員にとっても有用性をもつことが不可欠である。こうした学際性の認識は、先に公刊した『災害法』(有斐閣・2022年)と共通するものである。

現代行政法進展の鍵は個別行政領域研究にあるとの信念のもと、本書を世に送り出す次第である。未熟な部分は、引き続き改善を尽くしたいと思う。本書出版にあたり、ブローム教授を紹介し、都市法の比較法研究へと導いて下さった塩野宏先生に、本書を献呈させていただきたい。

本書執筆にかかる長期未着手問題に根気強く対応下さり,支援いただいた有 斐閣学習書編集部の佐藤文子さんに,心より御礼申し上げる。

2024年5月

大橋 洋一

Die Forschungen zum Städtebaurecht, deren Ertrag dieses Buch ist, verdanken sich zu wichtigen Teilen meinen zwei akademischen Lehrern in Deutschland: Winfried Brohm hat mein Interesse an diesem Thema geweckt und mit mir die Grundlagen für dieses Buch entwickelt. Mit Eberhard Schmidt-Aßmann konnte ich diese Überlegungen im wissenschaftlichen Austausch fortführen und vertiefen. Beiden danke ich sehr.

Yoichi Ohashi

目 次

序	論	都	市法の課題
	I	総	説
第	1	章	行政計画としての都市計画
第	2	章	都市計画区域25
第	3	章	都市計画マスタープラン41
	II	土地	利用と法
		∏ −1	伝統的手法
第	4	章	土地利用規制の計画61
第	5	章	土地利用規制の実現88
		II -2	現代的手法
第	6	章	地区計画と協定
第	7	章	景観法
第	8	章	コンパクトシティ152
第	9	章	まちづくり条例
	Ш	事業	を住宅
第	1)章	都市施設
第	1	1章	市街地開発事業216
第	1	2 章	住宅法246
	IV	市民	の権利救済
第	1	3章	都市計画争訟269
第	1	4 章	都市整備と補償291
	坐II·	例索引	(211) /事項泰引 (215)

細目次

序論	都	3市法の課題
	1	都市法制の変遷 エ
		COLUMN 政策変化と目的規定変更 (4)
	2	二元的法システム 4
		(1) 規制的手段による都市法制 (4) (2) 誘導型手段による都市法制 (5)
	3	土地利用計画の理念と現実 6
		(1) 土地利用規制の理念形 (6) (2) 現 実 (7) (3) 土地利用コントロール改善の模索 (7)
	4	都市法と財政 8
		(1) 規制措置と誘導措置 (8) (2) 租税法による誘導 (8) (3) 受益者 負担金制度 (II) (4) 補助金と資金貸付け (I2) <i>COLUMN 租税特別</i> 措置 (減免措置) と補助金 (I2)
I	総	說
第1章 行政計画としての都市計画 — ——都市法総論		
	1	行政計画という手法 13
		(1) 行政計画の特質 (13) (2) 行政計画の種類 (15)
	2	都市法と行政計画 17
	3	利害調整の必要性と計画裁量 18
		(1) 計画裁量の特色 (18) (2) 計画裁量の限界 (18)
	4	計画策定手続の意義 19
		(1) 多様な手法を用いた計画裁量の統制 (19) (2) 利害調整手法

	(21) (3) 正当性取得手法 (21) (4) 実験法学の視点 (21) (5) 市民 参加の視点 (22) (6) 国一地方関係における調整・参加手段 (22)
5	計画多幸症と行政計画の洪水 23
	(1) 計画多幸症 (23) (2) 計画の洪水と対応策 (23)
第2章	都市計画区域 ———25
ţj	: じめに 25 — 都市施策が展開される場の設定
1	都市計画区域指定の現実 25
	(1) 指定状況 (25) (2) 指定と行政区域 (26) <i>COLUMN 市町村合併と 都市計画区域</i> (28)
2	都市計画区域指定の要件・効果と指定手続 28
	(1) 都市計画区域指定の要件 (28) (2) 指定手続 (29) <i>COLUMN 都市</i> 計画区域指定における大臣同意の必要性 (30) (3) 指定の効果 (30)
3	都市計画区域指定の限定性 33
	(1) 限定の理由 (33) COLUMN 区域指定にかかる指定主義 (35)(2) 現行法における対応策 (36)
4	行政区域全体を射程においた制度設計 38
	(1) 都市計画区域の拡張(38)(2) 具体的制度設計(39)
5	都市計画区域指定に対する訴訟 39
第3章	都市計画マスタープラン — 41
け	じめに 41
1	二層型構造の計画制度 41
	(1) 都市像の確保 (41) (2) 現行法における都市計画マスタープラン (42)
2	都市計画マスタープランの未活用 43
	(1) 総合計画 (44) (2) 非拘束型計画 (44) (3) 計画の洪水現象

(45)

- 3 都市計画マスタープランの復権 46
 - (1) 地方分権改革の影響 (46) (2) 規制緩和の影響 (47) (3) エリアマネジメント重視による影響 (48) (4) コンパクトシティ政策の影響 (49)
- 4 都市計画マスタープランを通じた政策調整 50
 - (1) 非拘束型計画の潜在能力 (50) (2) 総合計画としての政策調整 (53) (3) 地方分権に対応した政策間調整 (57) *COLUMN マスタープラン相互の調整問題* (58)
- 5 都市計画マスタープランを通じた地域像形成 59

Ⅱ 土地利用と法

Ⅱ-1 伝統的手法

第4章 土地利用規制の計画 ——

- 1 都市計画区域制度・線引き制度と用途地域 61
 - (1) 用途地域制度の趣旨(61)(2) 具体例(64)
- 2 用途規制の概要 64
 - (1) 制度の趣旨 (64) (2) 13 の用途地域 (65) (3) 各用途地域の特色 (66)
- 3 用途地域と集団規制との連動 68
 - (1) 建ペい率の規制 (69) (2) 容積率の規制 (70) *COLUMN 容積率の* 複数敷地間移転 (72) (3) 高さ制限 (73) (4) 日影規制 (76) *COL-UMN 用途規制の例外許可* (76)
- 4 ドミノマンション問題 77――用途規制と社会生活

COLUMN 規制緩和と容積率 (8o)

- 5 用途地域以外の地域地区 80
 - (1) 高度地区(81)(2) 準防火地域(81)(3) 特定用途制限地域

- (82) (4) 風致地区 (83) (5) 特別用途地区 (83) (6) 特定街区 (84)
- 6 用途地域制度の課題 85
 - (1) 用途混在による建築紛争(85)(2)緩やかな用途規制(86)
 - (3) 不確かな予定調和 (86) (4) 用途純化への疑問 (86) *COLUMN 田 園住居地域の新設* (87) (5) 用途規制の補完 (87)

第5章 土地利用規制の実現 ———

_ 88

- はじめに 88
 - ――土地利用規制を担保する仕組み
 - (1) 二つの都市計画 (88) (2) 二つの実現手段 (88)
- A 開発許可 90
 - 1 開発行為の限定的定義 90

COLUMN 開発許可を要しない開発行為:適用除外 (QI)

2 開発許可制度における裾切り 92

COLUMN 非線引き制度のインパクト (93)

- 3 開発許可権者 94
- 4 開発許可の審査基準 94
 - (1) 二つの審査基準 (94) (2) 技術基準 (96) (3) 立地基準 (97)
- 5 開発許可と公共施設 99
- 6 開発許可と裁判 100
 - (1) 開発許可にかかる行政争訟 (100) (2) 開発許可制度と損失補償 (101)
- B 建築確認 101
 - 1 建築確認制度 101
 - (1) 制度の概要 (101) (2) 2種類の審査基準 (102) (3) 建築確認を要する区域 (103) (4) 審査機関 (104) *COLUMN 指定確認検査機*関

VIII	
	の増加 (104) COLUMN 特定行政庁 (106)
2	建築確認の法的性格 106
	(1) 行政行為としての位置付け (106) (2) 覊束性 (106) (3) 裁量性 の有無 (107) (4) 既存不適格建築物 (108)
3	建築確認の争訟方法 109
4	建築確認を通じた集団規定実現 110
	(1) 道路に関する規制(IIO) <i>COLUMN 二項道路</i> (III) (2) 形態に関する規制 (II2)
II -2	現代的手法
第6章	地区計画と協定
1	地区計画登場の背景 115
	(1) 広域的で概括的な土地利用計画に対する反省 (115) (2) 地区計画の著しい普及 (116)
2	規制強化型地区計画 117
	(1) (規制強化型) 地区計画の具体例 (117) (2) 建築協定と類似する性格 (119)
3	規制緩和型地区計画 120
4	地区計画の基本的性格 122
	COLUMN 多様な規制緩和型地区計画 (124)
5	地区計画の策定手続 125
6	地区計画の効果 126
	(1) 行政指導, 開発許可・建築制限を通じた計画実現 (126) (2) 地 区施設の実現手法 (127)
7	地区計画と行政訴訟 127
8	建築協定 128

(1) 制度の概要 (128) (2) 対世効 (第三者効) (129) (3) 一人協定

	(129) (4) 課 題 (130) COLUMN 建築協定と地区計画の比較 (130) ONE STEP AHEAD 都市法と協定 (131)
7章	景 観 法 ——————————————————————————————————
1	景観保護システムへの期待 133
2	景観にかかる法システム 134
	(1) 景観条例制定の背景 (134) (2) 景観法と景観条例 (135)
3	景観法の画期的特徴 135
	(1) 景観価値の明確化 (135) (2) 建築物等の形態意匠規制を可能に する授権規定整備 (136) (3) 景観行政団体による地方分権型システム (137) (4) 都市と農村の峻別克服 (137) (5) 景観を政策目標に 掲げた仕組み (138) (6) 都市計画と景観法との接点 (139)
4	景観計画 140 — 規制システム (その 1)
	(1) 都市計画区域外の規律可能性 (140) (2) 都市計画ではない景観計画 (141) (3) 届出一勧告制を中心とした誘導型システム (142) (4) (条例制定を条件とした) 変更命令の仕組み (142) (5) 法定外行政指導の優位 (143) (6) 住民等による景観計画提案制度 (144) (7) 広域的景観保全 (144)
5	景観地区 144 規制システム (その 2)
	(1) 都市計画手続による指定(144) (2) 二つの許可制度による規制 システム (145) (3) 認定制度の運用——兵庫県芦屋市の例 (147) COLUMN 条例による事前協議手続 (148) (4) 今後の課題 (149) (5) 地区計画等形態意匠条例 (150)
6	景観法における市民参加手続 150
	COLUMN 景観整備機構(ISI)

第

1 縮小型社会における都市 152

第8章 コンパクトシティ ——

(1) 市街地拡大と大規模店舗出店問題 (152) (2) (中心) 市街地の衰退 (153)

2 コンパクトシティ政策 154

- (1) 縮小する社会構造に対応した都市政策(154) *COLUMN スマート* シティとスーパーシティ構想(154) (2) 都市法制度の二元主義 (155) (3) 二元主義の背景 (157)
- 3 都市再生法制の展開とコンパクトシティ政策 158
 - (1) 大都市再生の戦略 (158) (2) 地方再生の仕組み (159) (3) ハイブリッドな都市再生法 (159) *COLUMN 都市再生基本方針* (159)
- **4** 誘導型計画システム 160
 - ---立地適正化計画の特徴(その1)
 - (1) 立地適正化計画の内容 (16o) (2) 立地適正化計画の性格と策定手続 (161) (3) 立地適正化計画の実現手段 (162) *COLUMN 住宅系用途規制と生活支援施設整備* (164) (4) 都市計画との関連 (164)
- 5 公共交通との連携 165
 - ――立地適正化計画の特徴(その2)
 - (1) 公共交通の維持 (166) COLUMN 交通政策基本法の制定 (166)
 - (2) 地域公共交通計画の創設 (166) COLUMN コロナ禍による公共交通衰退の加速 (167) (3) 地域公共交通計画と立地適正化計画の連携 (167)
- 6 立地適正化計画の機能 169
 - (1) 総合的土地利用計画 (169) (2) 市街化区域の再考 (170) (3) 市街化調整区域の再考 (171) (4) 用途規制の再考 (172) (5) 都市施設整備の再考 (172) (6) 都市防災機能の再考 (173) COLUMN 災害法と都市法の連携 (173) (7) 誘導手段の多様化 (174) (8) 広域連携 (175)

第9章 まちづくり条例 ——

170

- 1 条例を用いたまちづくりの前提条件 176
 - (1) 2 種類の条例 (176) (2) 条例と法律の関係 (177) (3) 条例によ

る規律可能性 (178) (4) まちづくり条例による法律の補完 (179)

- 2 安曇野市の適正な土地利用に関する条例 180
 - (1) 条例による事前手続創出 (18o) (2) 自治体構想との適合性審査 手続 (18o) (3) 市民対話の尊重 (182) (4) 法的拘束力の承認 (182) (5) 非建築系土地利用の規制 (182)
- 3 芦屋市都市景観条例 183
 - (1) 事前手続としての景観協議手続 (183) (2) 配慮方針の作成とその法的性格 (183) (3) 専門的知見に基づく具体的審査準則 (185)
- 4 狛江市まちづくり条例 186
 - (1) 事前協議を通じた紛争予防(186)(2)適用対象事業(186)
 - (3) 協議手続(186) (4) 調整会による調整(187)
- 5 八潮市みんなでつくる美しいまちづくり条例 187
 - (1) 対象事業 (188) (2) 地域特性基準との適合 (189) (3) 条例の定める事前手続 (190) (4) 地域特性基準の法的性格 (190) (5) 届出手続の適用除外 (190)
- 6 国分寺市まちづくり条例 191
 - (1) 大規模土地取引行為の届出制 (191) (2) 大規模開発事業に伴う 土地利用調整手続 (特例手続) (191) (3) 開発事業に伴う土地利用 調整手続 (193) COLUMN 利害関係の強弱に応じた市民参加の態様 (194)
- 7 まちづくり条例の示唆するもの 195

Ⅲ 事業と住宅

第10章 都市施設-

107

は じ め に 197 ---二つの都市計画事業

- 1 都市計画法の定める都市施設 197
- 2 都市計画施設の整備プロセス 200

第 11 章

第 12 章

	(1) 都市計画決定 (201) COLUMN 長期未看手と損失補償 (204)(2) 都市計画事業の認可 (205) COLUMN 都市計画制限と都市計画事業制限 (205) (3) 収用裁決 (206)
3	都市計画施設の現代的課題 207
4	立体道路 208
	(1) 立体道路の主要例 (208) (2) 立体道路のメリット (208) (3) 諸法律の協働による立体道路制度形成 (209) (4) 立体道路の適用条件 (214)
章	市街地開発事業 ——————————216
1	二つの代表的事業 (概観) 216
	(1) 土地区画整理事業 (217) (2) 市街地再開発事業 (221)
2	土地区画整理事業 223
	(1) 土地区画整理事業が活用されてきた理由 (223) COLUMN 総合的 地区計画としての土地区画整理事業 (224) (2) 法的仕組み (224) COLUMN 組合設立認可の法的性格 (226) COLUMN 公用負担を活用し た市街地開発事業 (231) (3) 紛争の所在と争訟方法 (231)
3	市街地再開発事業 232
	(1) 高度化手法としての特質 (232) (2) 基本的な法的仕組み (233) (3) 紛争の所在と争訟方法 (239)
4	今後の課題 240
	(1) 収支の均衡確保 (240) (2) 市街地再開発事業とエリアマネジメント (241) (3) 再々開発の必要性 (242) (4) 開発対象建物の変化 (244) (5) 事業目的の変化 (244) (6) 市街地再開発事業と土地区画整理事業の一体的施行 (245)
章	住宅法——246
は	じめに 246
1	住生活基本注と住生活基本計画 246

(1) 住生活基本法 (246) (2) 住生活基本計画に見る基本施策 (248) *COLUMN 建物区分所有法改正の動き* (251) *COLUMN バリアフリー化* (253)

2 良質な住宅供給 257

- (1) 住宅品確法の制定 (257) (2) 住宅性能表示制度 (258) (3) 住宅専門の紛争処理体制 (258) (4) 新築住宅における瑕疵担保期間 10 年の義務化 (258)
- 3 良好な居住環境の確保 259 ——密集市街地対策
- 4 空家対策 260

COLUMN 所有者不明土地・建物の利用を可能にする法制度 (263)

- 5 セーフティネットとしての住宅施策 264
 - (1) 要配慮者に対する支援施策 (264) (2) 公営住宅制度 (264)
 - (3) 住宅セーフティネット制度 (265)

IV 市民の権利救済

第13章 都市計画争訟 ———

- 269

はじめに 269 ----二つの訴訟

- 1 開発許可をめぐる争訟 270
 - (1) 開発行為と開発許可 (270) (2) 開発許可をめぐる二つの争訟 (272)
- 2 都市計画による土地利用規制に関する訴訟 278
 - (1) 用途地域に関する訴訟 (278) *COLUMN 都市計画法の区域指定と 処分性* (278) (2) 地区計画決定を争う (281)
- 3 都市計画事業実施に関する訴訟 283
 - (1) 強制的処分が後続する都市計画 (283) (2) 多段階行政過程と処分性 (283) (3) 都市計画事業認可取消訴訟の原告適格 (287) COL-UMN 都市計画訴訟の制度設計 (288)

第14章 都市整備と補償 ——

はじめに 201

- 1 損失補償制度の基礎 291
 - (1) 収用と財産権保障 (291) (2) 収用額算定における行政裁量排除 (294) (3) 損失補償規定を欠いた法律の効力 (295) (4) 損失補償の 要否にかかる総合判断 (297)

- 291

- 2 土地収用制度 297
 - (1) 公正性担保の仕組み (298) (2) 補償内容 (298) *COLUMN 事業損失* (299) (3) 損失補償額の決定方法——事業認定告示時価格固定方式 (301) (4) 権利救済制度 (303)
- 3 建築制限と損失補償 304
 - (1) 用途地域, 都市計画事業区域 (304) (2) 長期未着手問題 (305)
 - (3) 状況拘束性という視点 (307) (4) 損失補償の必要性を回避する手法 (308)
- 4 開発利益の公共還元 309

判例索引(311)

事項索引 (315)

著者紹介

大 橋 洋 一 (おおはし よういち)

1959年 静岡県静岡市生まれ

1988年 東京大学大学院法学政治学研究科修了(法学博士)

現 在 学習院大学法務研究科教授, 九州大学名誉教授

国土交通省社会資本整備審議会委員

内閣府地方分権有識者会議提案募集検討専門部会部会長

東京都行政不服審査会会長

NHK 情報公開·個人情報保護審議委員会委員長

総務省公害等調整委員会委員

広島県盛土等防災対策アドバイザー

〈主要著書〉

『行政規則の法理と実態』(有斐閣. 1989年)

『現代行政の行為形式論』(弘文堂、1993年)

『都市計画法の比較研究』(共著、日本評論社、1995年)

『行政法学の構造的変革』(有斐閣, 1996年)

『対話型行政法学の創造』(弘文堂、1999年)

『対話で学ぶ行政法』(共編著,有斐閣,2003年)

『都市空間制御の法理論』(有斐閣、2008年)

『政策実施』(編著、ミネルヴァ書房、2010年)

『行政法判例集Ⅱ 救済法「第2版〕』(共編著, 有斐閣, 2018年)

『対話型行政法の開拓線』(有斐閣, 2019年)

『行政法判例集 I 総論・組織法〔第 2 版〕』(共編著,有斐閣,2019年)

『法学テキストの読み方』(有斐閣, 2020年)

『社会とつながる行政法入門 [第2版]』(有斐閣, 2021年)

『行政法Ⅱ 現代行政救済論〔第4版〕』(有斐閣, 2021年)

『災害法』(編著, 有斐閣, 2022年)

『行政法 I 現代行政過程論 [第5版]』(有斐閣, 2023年)

1

序論

都市法の課題

1 都市法制の変遷

都市法は、人口が集積する都市空間を対象として、市民や企業などが快適に 営みを持続できることを目的に、土地利用、公共施設整備、景観、交通、緑地、 防災(災害復旧も含む)などを対象として、国、地方公共団体、民間主体が連携 して官や民の諸活動を規律するほか、多様な主体間の利用調整を伴う法分野を 指す¹⁾。都市法分野では、多様な主体が関与すること、中長期にわたる規律や 誘導を射程に置くこと、考慮すべき利益が多岐にわたること、形成し維持すべ き都市像を具体的に描く必要性などから、(市民参加に開かれ、利害調整機能を有 し、指針提示の役割を果たす)行政計画を用いた法的仕組みが活用されている²⁾。

都市にかかる法制度(都市法制)は社会・経済の動向と呼応しながら重点や 性格を変えて今日に至っている³⁾。換言すれば、時々で異なった政策意図に基

¹⁾ 主要な著作として、田中二郎『土地法』(有斐閣・1960年)、五十嵐敬喜『都市法』(ぎょうせい・1987年)、藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』(創文社・1988年)、荒秀 = 小高剛編『都市計画法規概説』(信山社・1998年)、原田純孝編『日本の都市法 I 構造と展開』(東京大学出版会・2001年)、同『日本の都市法 I 諸相と動態』(東京大学出版会・2001年)、 | 同『日本の都市法 II 諸相と動態』(東京大学出版会・2001年)、 芝池義一ほか編著『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社・2007年)、 稲本洋之助 = 小柳春一郎 = 周藤利一『日本の土地法』(成文堂・2009年)、生田長人『都市法入門講義』(信山社・2010年)、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』(法律文化社・2017年)、確井光明『都市行政法精義 I』(信山社・2013年)、同『都市行政法精義 I』(信山社・2014年)、阿部泰隆『まちづくりと法』(信山社・2017年)、佐々木晶二『いちからわかる都市計画のキホン〔改訂版〕』(ぎょうせい・2023年)など参照。

²⁾ 都市と計画にかかる研究として, 西谷剛『計画行政の課題と展望——行政計画と法律』(第一法規出版・1971年), 同『実定行政計画法——プランニングと法』(有斐閣・2003年) 参照。

2 序論 都市法の課題

年 代	背景	都市の状況	都市法の変遷
1960 年代	高度経済成長	無秩序な膨張	規制による枠付け
1990 年代以降	バブル経済崩壊 失われた 30 年	経済低迷下の都市	容積率の緩和, 高度利用 都市再生
現 在	人口減少	都市縮退の必要性	コンパクトシティ政策 誘導,協議会・協定

図表 0-1 都市法をめぐる時代状況

づき形成された法的仕組みが混在するため、一筋縄ではいかないほどの複雑性を有している。新規課題への対症療法を続けた結果、制度全体の概観性欠如が生じ市民の理解が難しくなった点が、現行都市法制の最大の問題点となっている⁴。図表 0-1 は、概略にとどまるが、都市法の変遷について都市計画を中心に整理したものである。これより以前においても、1888 年制定の東京市区改正条例や 1919 年制定の旧都市計画法などが存在した。しかし、現在の都市計画制度の基礎は、郊外部で十分なインフラ整備が伴わない開発により急速かつ無秩序に進行した都市拡張に対して、規制の仕組みを整備した 1968 年都市計画法に認めることができる(市街化区域と市街化調整区域を区分する線引きやそれを担保する目的で市街化調整区域における開発行為を抑制する開発許可制が導入された)⁵。その基本的性格は、経済成長に支えられた旺盛な開発や建築活動に対して、規

³⁾ 都市計画史に関して,石田頼房『日本近現代都市計画の展開――1868-2003』(自治体研究社・2004年)、響庭伸『平成都市計画史』(家伝社・2021年)参照。

⁴⁾ 制度の抜本的見直しが要請される理由であり、枠組み法として規律密度を下げることなどが提唱されてきた。 亘理格 = 生田長人『都市計画法制の枠組み法化――制度と理論』 (土地総合研究所・2018 年)。

⁵⁾ 用途地域の規制は厳格化の方向に進み,1970年には建築基準法において用途規制は 細分化され8区域が法定された(参照,島田信次 = 関哲夫『建築基準法体系〔第5次全 訂新版〕』(酒井書店・1991年)227頁)。都市計画法に関しては,三橋壮吉『〈特別法コンメンタール〉都市計画法』(第一法規・1973年〔改訂版は1979年〕),大塩洋一郎『新都市計画法の要点』(住宅新報社・1968年),同『日本の都市計画法』(ぎょうせい・1981年),岩田規久男 = 小林重敬 = 福井秀夫『都市と土地の理論』(ぎょうせい・1992年)のほか,都市計画法制研究会による編著として『逐条問答 都市計画法の運用〔第2次改訂版〕』(ぎょうせい・1989年),『よくわかる都市計画法〔第2次改訂版〕』(ぎょうせい・1989年),『よくわかる都市計画法〔第2次改訂版〕」(ぎょうせい・2018年),『空き地・空き家を活用した都市のスポンジ化対策Q&A』(ぎょうせい・2018年)、『空き地・空き家を活用した都市のスポンジ化対策Q&A』(ぎょうせい・2018年)を参照。また、建設省都市局長通知「都市計画運用指針」(最近の改正は2024年3月29日国都計第186号)が現時点で最も詳細である。

制手段を用いて枠をはめるものであった。1980年には詳細な土地利用規制を 可能にする地区計画も創設された6)。

その後、1990年代以降の経済低迷期には、経済対策として都市制度が利用 される傾向が顕著となり、大規模な規制緩和や民間活力活用が進められた。 1988年には工場跡地等について規制緩和を可能にした再開発地区計画が創設さ れ、これは規制緩和に向かう転換点となった 7)。2002年には、低迷した経済の 再生を図るべく、民間投資を振り向けて都市の国際競争力を高める都市再生特 別措置法が制定され 都市再生特別地区が指定され規制緩和が進められた8)。 その結果、都市の拡大は一貫して続き、郊外部が広く拡散する都市構造が形作 られた。他方で、景気対策にもかかわらず経済は再生することなく、人口減少 と超高齢化が急速に進んだ。1873年に3340万人だった人口は1966年には約3 倍の1億人を超え その後も増加を続けたが 2010年 (1億2806万人) をピー クに減少に転じ、今後100年かけて半分以下にまで至ると説かれている。現在 では、都心部でもシャッター商店街や駐車場などの未利用地・低利用地が増大 するなど、中心市街地は空洞化し国土全体で空地や空家がランダムに生じた。

このように、都市のスポンジ化と呼ばれる現象が顕在化し⁹⁾. 拡散した都市 に対して地球環境及び都市経営の観点からは持続可能な都市制度が模索されて いる。2014年の都市再生特別措置法改正により、立地適正化計画制度が創設 され、市街化区域の集約(コンパクトシティ政策)が目指された10)。都市縮小・ 都市縮退の時代にあって活用されているのは 誘導と呼ばれるソフトな手法で あり、勧告などの行政指導、行政協定、協議会が代表例である。

⁶⁾ 日端康雄『ミクロの都市計画と土地利用』(学芸出版社・1989年)参照。藤田宙靖 「わが国地区計画制度の性格に関する覚え書き――西ドイツ地区詳細計画(Bプラン) 制度との対比におけるその特色と問題点」同・前掲注1)書283頁以下。

⁷⁾ 再開発地区計画研究会『再開発地区計画の手引』(ぎょうせい・1989年)参照。

⁸⁾ 都市再生特別措置法研究会編『都市再生特別措置法の解説 Q&A』(ぎょうせい・ 2002年)参照。

⁹⁾ 都市計画基本問題小委員会「中間とりまとめ『都市のスポンジ化』への対応」(2017 年8月)。

¹⁰⁾ 都市法制研究会『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』(ぎょうせい・2014 年)。

4 序論 都市法の課題

COLUMN

政策変化と目的規定変更

都市法制の変遷を概観したが、そこに明確に現れているように、わが国の都市法は高度経済成長期に見られたような都市拡張に対する対応から人口減少社会における持続可能性を重視した、環境に優しい都市政策(コンパクトシティ政策など)へと大きく政策転換している。それにもかかわらず、都市計画法などの基幹的法律の目的規定には変更が見られない。目的規定は、行政法令における解釈の指針となる重要な機能を有するほか、市民に対しても重要な情報提供機能や説明責任を果たす役割をもつ¹¹⁾。しかしながら、わが国では目的規定の改正は一般に緩慢であり、個別法制定や個別規定改正で対応する対症療法が多い。都市計画法をとっても、持続可能性の維持、低炭素、景観保護、防災などは目的規定で具体的に明記されるべきであるにもかかわらず、放置されている。法律のもつ中心施策明確化機能を発揮させない伝統的な立法スタイル・行政スタイルは変革すべきである。

2 二元的法システム

(1) 規制的手段による都市法制

上述の変遷を経て、わが国の都市法制は性格の異なる二つの法システムから構成されるに至った。都市法制の骨格となっている法律は、都市計画法と都市再生特別措置法の二つであり、二元的法システムとして形成されている(詳細は図表 0-2 参照)¹²⁾。両法は形式的位置付けから見ると、同じ法律とはいえ分野における基幹法と特別措置法であり、日本の都市法制は格違いの法律による接ぎ木細工となっている。

都市計画法は 1919 年制定の旧法から数えれば 100 年を超える歴史を持ち, 規制を中核として構成された。とりわけ, 1960 年代以降, 都市化がもたらす 歪み解消を目的に, 土地利用コントロールと施設整備を主要課題として, 都市 法分野における基幹的法律の地位を確立した。もっとも、諸外国と比較した場

¹¹⁾ 塩野宏「制定法における目的規定に関する一考察」同『法治主義の諸相』(有斐閣・ 2001 年) 44 頁以下参照。

¹²⁾ 国土交通省で都市計画課長や都市局長を歴任された宇野善昌氏は、「都市法の車の両輪」といった表現をしている。同「新たな協定制度等の創設」藤田宙靖監修『縮退の時代の「管理型」都市計画|(第一法規・2021年)226頁。

計画	根 拠 法	仕組み	主目的
都市計画	都市計画法	規制を中心とした仕組み	スプロール防止
立地適正化計画	都市再生特別措置法	誘導による法システム	持続可能性

図表 0-2 二元的法システムの概要

合 都市計画法で採用された土地利用規制は全体として弱いものにとどまる。 その理由は わが国における土地所有権の強固な主張(土地所有権の絶対性と言 われる) に加えて (過去30年余にわたり進められた) 景気対策としての都市計画 制度利用(典型例は容積率緩和による規制緩和策)により、規制強度を全うしえな かったからである。

(2) 誘導型手段による都市法制

こうした規制システムを補完するものとして。21 世紀に入り都市再生特別措 置法に基づき 誘導の仕組みが追加されている。同法は 制定当初は国際間都 市競争の中で民間の力を活用した(大都市の)都市再生を目的とする法律であ った。その後、次第に地方再生へと目的が拡充され、近年では(人口減少社会 における持続可能なまちづくりを標榜した)コンパクトシティ政策の根拠法令とし て発展を続けている。都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画は. (都市計 画法の定める)市街化区域内において居住を誘導するエリア(居住誘導区域)を 完め さらにその中で(都市施設の集積を図る)都市機能誘導エリア(都市機能誘 導区域)を指定するものである。居住誘導区域は拡大した市街化区域を絞り込 む機能を有し、都市機能誘導区域は、道路、公園、下水道といった基幹的施設 整備を念頭に置いてきた都市施設政策に対して、福祉施設、商業施設、医療施 設などの集積にも関心を広げるなど、市民生活と密接な施設整備にも焦点を当 てて、歩いて暮らせるコンパクトな市街地形成を標榜する¹³⁾。都市施設は整備 して終わりとするのではなく、都市縮退の時代には運営が継続してなされるよ う. エリアマネジメントにまで関心をもつことが要請されている。このように. 施設施策の対象は整備から管理へと時間軸が延長されている14)。また、立地適

¹³⁾ 日本建築学会『都市縮小時代の土地利用計画』(学芸出版社・2017年)参照。

¹⁴⁾ 小林重敬編著『最新 エリアマネジメント』(学芸出版・2015年)。支援措置を内容

6 序論 都市法の課題

正化計画は、電車やバスといった公共交通計画と都市計画との連携を重視する点に、従前の都市計画と比較した場合に顕著な特色をもつ(地域公共交通計画)。 つまり、集約した市街地相互を公共交通で結びつけるという構想を有し、これはコンパクト・プラス・ネットワークの用語で表現されている。政策実現の手段として、届出ー勧告といった行政指導を用いるほか、補助金などの経済的インセンティブが活用され、市民の行動を誘引する施策が多用される。また、近年では災害の多発を受け、都市法と災害法の連携が重視され居住誘導区域の指定にあたって災害レッドゾーンを除外する法整備などが進められた¹⁵。

このように、コンパクトシティ政策は市街化区域といった都市中央部の再編 に多様な観点から手を尽くす反面、市街化調整区域などの郊外部に関しては十 分な施策を持ち合わせていない点に課題を抱える。

3 土地利用計画の理念と現実

以下では、都市計画法が都市再生特別措置法により補完されるに至った制度 的理由(二元的法システムの政策的根拠)について解題する。

(1) 土地利用規制の理念形

都市計画法においては、同法の施策が展開される都市計画区域を指定した後に、その内部で開発抑制を進める市街化調整区域と都市整備を図る市街化区域とに区分すること(線引き)が予定されていた。その手段としては、市街化調整区域における開発抑制のため、土地を盛り土・切り土する行為(区画形質変更)に対して許可が原則として必要とされた(開発許可制)。他方で、市街化区域では、大規模な街の改造を行う市街地事業など様々なプロジェクトが進められるほか、土地利用を住居系、商業系、工業系などに区分して規制する用途地域が定められる。用途地域内部の建物に関して用途や許容される大きさなどを

とした都市利便増進協定に関しては、栗田卓也 = 堤洋介「都市の公共性と新たな協定制度」学習院法務研究5号(2012年)9頁以下参照。

¹⁵⁾ 都市再生特別措置法 81 条 19 項, 都市再生特別措置法施行令 30 条。ここでいう災害 レッドゾーンとは, 具体的には災害危険区域, 土砂災害特別警戒区域, 地すべり防止区域, 急傾斜地崩壊危険区域, 浸水被害防止区域を指す。

対象に、建物にかかる建築確認制度によって都市計画との適合が審査された。

(2) 現 実

土地所有権の絶対性や景気対策として都市計画制度が利用されたことにより、 制度の趣旨は運用を诵じて大きく歪められた。第一に 都市計画区域は国土全 体ではなく、その27%を占めるにすぎない。つまり、都市計画区域外で規制 が及ばない区域が国土の73%も残された。第二に、線引きは三大都市圏や政 令指定都市で義務づけられるにすぎず、その対象は国土の14%にとどまった。 つまり、都市計画区域の約半分(国土の約13%)は、非線引きのエリアとされ た。第三に、国土の約14%にとどまる線引きエリアであっても、土地の利用 目的を定めた用途地域による規制は一般に緩やかで、用途の混在を広く認めた ほか 景気刺激策として容積率の大幅緩和が続けられた¹⁶⁾。かくして 都市計 画法の定める土地利用規制(とりわけ地域を指定して規制するゾーニング手法)は、 実際は緩やかな枠を示すにとどまり、都市管理の手法として大きな限界を抱え ていた。

(3) 土地利用コントロール改善の模索

都市計画には広域のものが多く、加えて上述のように規制が緩やかであるた め、そこで示された枠は大きく、個々のエリアにおける地域像を描くには至ら なかった。こうしたなかで ドイツの地区詳細計画をモデルに 1980 年に創設 された地区計画は、狭域を対象に土地利用をきめ細かく規律し、小規模な公共 施設の計画を一体として定めるミクロの都市計画であり、具体的な地域像を視 野に入れた土地利用規制の実現を目指した。地区計画は、創設当初は建築協定 と同様に規制強化の手法として導入された。しかし、その後は多様化を繰り返 し、とりわけ1988年の再開発地区計画からは規制緩和を前提として計画対象 エリアにおける地域像を確保するための保障措置として活用された。そのほか. 市街地拡大に対する対抗措置として、コンパクトシティ政策が立地適正化計画

¹⁶⁾ 土地の一部をオープンスペースとして公共に開放する場合に容積率のボーナスを認 める公共貢献のほか、ある土地で未利用の容積率を他の土地で活用する容積率移転など が、容積率緩和の手法として登場した。

8 序論 都市法の課題

の下に進められた。

本書においては、都市やまちづくりにかかる現行法制の解釈論を提示するに とどまらず、制度の基礎にある考え方を説明した後に、それと乖離した行政実 務の実態を描き出し、その改善策に言及する。基底にあるのは、現行法制が未 完の都市法であるという認識である。

4 都市法と財政

(1) 規制措置と誘導措置

都市法における国や公共団体等の関与は、概括的に述べるならば、(土地利用活動抑制のブレーキと当該活動促進のアクセルといった異なる性格をもつ) 二つの措置によって行われてきた。一つは、市民や企業の土地利用活動・建築活動に対して、その外縁を画定するといった規制措置である。こうした目的で、都市法においては行政機関が利用する手段として、命令や罰則を用いた規制措置が多数存在する。その利用には法治主義原則から法律(ないし条例)の根拠が要請される¹⁷⁾。本書では、こうした手段を重点的に解説する。二つは、市民や企業の活動を促進するための措置であり、これは予算によって規律されるほか、租税法によっても規定されている。行政機関がインセンティブを用いて、市民などの活動を誘導する誘導措置には、市民に対して金銭を与える補助金、税金を用いた措置(経済的手法と呼ばれる。図表 0-3 参照)など多様な形態が存在し、実務上大きな役割を果たしている¹⁸⁾。以下では、租税法と都市法の交錯する場面を中心に概観することとしよう。

(2) 租税法による誘導

(a) 都市計画税

国や公共団体が都市整備の施策を実施する場合、そのための資金を調達する

¹⁷⁾ 法律による行政の原理, とりわけ法律の留保原則による。大橋洋一『行政法 I 現代 行政過程論 [第5版]』(有斐閣・2023年) 27 頁以下参照。

¹⁸⁾ 誘導策には、規制制度を前提としたうえで規制緩和を取引材料とするもの(容積率 緩和が代表例)も存在する。誘導行政に関しては、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」 塩野宏先生古稀『行政法の発展と変革 上巻』(有斐閣・2001年)553 頁以下参照。

都市法

Urban Land Use Law System in Japan

2024年7月25日 初版第1刷発行

著 者 大橋洋一

発行者 江草貞治

発行所 株式会社有斐閣

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

https://www.yuhikaku.co.jp/

印 刷 大日本法令印刷株式会社

製 本 大口製本印刷株式会社

装丁印刷 株式会社享有堂印刷所

落丁・乱丁本はお取替えいたします。 定価はカバーに表示してあります。 ©2024, Yoichi Ohashi.

Printed in Japan ISBN 978-4-641-22857-3

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行 業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。

□ZOPY 本書の無断複写 (コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(-社)出版者著作権管理機構(電話03.5244.5088, FAX03.5244.5089, e-mail:linfo@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。