

# 市街化調整区域において 許容される開発行為（1）

——兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり計画」を素材に——

小 川 一 茂

## 目次

はじめに

- 1 従来の区域区分・開発許可制度と平成12年の都市計画法改正
- 2 都市計画法第34条第11号，第12号と都市計画法施行条例  
(以上本号)

- 3 兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり」計画

- 4 検討

おわりに

## はじめに

1968年に都市計画法が制定され，いわゆる「線引き」制度が導入された。この制度により，線引きされた都市計画区域では開発許可制度を利用した土地利用規制が行われることとなった。他方，人口が一定規模以下の都市計画区域では線引きが行われない地域も存在し，そうした地域では開発許可制度の適用もなく，一部においては1970年前後に乱開発を招く事態となった。<sup>(1)</sup>その後，都市計画及び計画的な土地利用に関する法制度はしばしば改正されたが，それらは都市部での人口増加を前提とし

---

(1) 小泉祐一郎『土地利用・開発許可制度の解説』（ぎょうせい，2011年）45頁。

たものであったと考えることができる。加えてバブル経済崩壊以降、日本経済の立て直しのため、あるいは景気対策のために都市部での都市開発部門の規制緩和策がとられたが<sup>(2)</sup>、それらはまさに都市部での人口の増加と産業の発展を目的としたものであったといえよう。もっとも、それにより大規模な開発が可能になった場所の中には、周辺住民との間で居住環境や景観等をめぐる紛争が発生したところもある<sup>(3)</sup>。

ここで、日本の都市計画は、日本の人口・産業が急拡大した高度経済成長期にその制度の枠組みが形成されたものであり、それ故、その特徴や問題点もこの点と無関係ではあり得ないという指摘がある。中山徹博士によれば<sup>(4)</sup>、その特徴は、一、増える人口・産業を効果的に受け止めること、二、広域計画を優先すること、三、インフラ整備を補助金で進めること、といった点にあるという。加えて第一の点を実現するために、自然を都市的な土地利用に、低層建築物を高層建築物に変える制度、宅地及び床面積を増加させる事業、税金も活用するが事業としては独立採算制を原則とすることを共通点とした制度が整備された。こうした特徴を有する都市計画制度により、効率的な都市が、効率的に形成されたと評価しうる一方で、いくつかの問題点がやはり指摘されている。それら

---

(2) 例えばいわゆる「線引き」制度に関しては、『「本来は採用すべきもの」との建前のもとに国の主導で推進されてきた』が、「線引き制度による開発抑制策が地域経済の活性化を阻害しているとの主張を受け止め」、平成12年の都市計画法改正では線引き制度を採用するか否かを都道府県に委任したという説明がなされている（柳沢厚・野口和雄・日置雅晴編著『自治体都市計画の最前線』（学芸出版社、2007年）49頁。）。

(3) いわゆる国立マンション事件や都立大跡地マンション事件などが代表的な紛争といえることができる。その他の事例等については、五十嵐敬喜・小川明雄『「都市再生」を問う』（岩波新書、2003年）、五十嵐敬喜・小川明雄『建築紛争——行政・司法の崩壊現場』（岩波新書、2006年）等に詳しい。

(4) この点の記述に関しては、中山徹『人口減少時代のまちづくり 21世紀＝縮小型都市計画のすすめ』（自治体研究社、2010年）21頁以下を参照。

市街化調整区域において許容される開発行為(1)

は例えば、一、都市計画そのものが宅地・床の増大を目指していたため、都市計画に関する規制が全体として緩やかであったこと、二、無駄な基盤整備、画一的な基盤整備事業が全国各地で展開されたこと、三、市民の意見が実際の都市計画決定にほとんど反映されないこと、である。<sup>(5)</sup>ところが、現在の経済・社会情勢は、こうした従来の日本の都市計画制度の前提となっている人口や産業の拡大とは逆に、人口が減少し、また産業の海外移転が進むという状況下にある。そのため、上述の問題に加え、都市計画とそれによる計画的な土地利用につき新たな問題が発生していることが指摘されている。それらは例えば、一、人口の減少に対応できる縮小型の都市計画の制度が存在せず、人口減少に対応した都市計画が展開されていないこと、二、事業所の閉鎖や撤退も地域社会に大きな影響を与えるにもかかわらず、閉鎖や撤退をコントロールするための制度が存在していないこと、である。<sup>(6)</sup>

もっとも、人口の減少は都市部においてのみ発生するものではない。<sup>(7)</sup>むしろ農村部や都市周辺部において、老年層の死亡や若年層の都市部へ

---

(5) この点については、中山著前掲(4)24頁以下参照。

(6) 中山著前掲(4)26-27頁。また、内海麻利「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法——都市計画の意義の観点から」(公法研究74号173頁。)では、日本の都市計画を、一、都市の無秩序な拡大をコントロールするための「拡大型」都市計画、二、土地利用の維持・更新・管理によって都市環境を持続させる「持続型」都市計画、三、都市的土地利用から自然的土地利用に転換させ、計画的に都市を縮退させる「縮退型」都市計画の三種類に類型化し、それぞれに期待されている機能や問題点等について検討が行われている。

(7) 「都市周辺部」とは、川上博士によれば「中心市街地を含む既成市街地に隣接する地域や、都市圏の中の周辺地域」を指し、特に「アーバンフリンジと称する場合は、既成市街地から農地や農村地域への遷移的地域で、無秩序な市街化が問題となりやすい地域」であるとされている(川上光彦・浦山益郎・飯田直彦・土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る』(学芸出版社、2010年)7頁。)。本講における考察も、おおむねこうした都市周辺部における市街化調整区

の流出等の理由により、都市部に先駆けて人口の減少が進んでいく状況もまた、存在している。こうした農村部や都市周辺部において人口の減少が発生すると、そこでは空き家・空き地の管理等の様々な問題が、そして更に人口の減少が進んだ場合にはコミュニティの崩壊といった問題が生じることがある。ここで、前述のように日本の都市計画制度及びそれによる土地利用制度は都市部での人口増加を前提としたものであったために、こうした人口減少時代における都市周辺部の問題を解決する視点に乏しかったと言い得るとしても、だからといって、都市周辺部で発生する人口の減少に起因するこれらの問題を放置しておくことは、決して望ましいことではない。この点につき、平成12年の都市計画法の改正では市街化調整区域における開発行為について、一定の条件を満たした場合には開発が可能であるという規定が設けられ、市街化調整区域となっている農村部や都市周辺部での更なる開発行為が可能となった<sup>(8)</sup>。この規定は市街化調整区域における開発許可の柔軟な運用を可能とするものであり、後述するように、市街化調整区域となっている農村部や都市周辺部での人口減少に伴う問題の解決に利用可能なものと考えられる。他方で、この規定により市街化調整区域での開発行為が容易となることは、従来の日本の都市計画制度及びそれによる計画的な土地利用制度の中でも重要な制度と考えられるいわゆる「線引き」制度、すなわち市街化区域と市街化調整区域を分離し、前者においては都市的な土地利用を進め、

---

域における開発行為に焦点を当てたものといえる。

- (8) 本文中で後述するように、平成12年の都市計画法改正後に市街化調整区域で可能となった開発行為のうち、本稿では「条例で指定した開発指定区域内において行う開発行為で、その開発行為により建築される建築物の用途が周辺地域の環境の保全上支障のないもの」(都市計画法第34条第11号)、「周辺の市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域で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で、その開発行為により建築される建築物の用途又はその区域、目的を条例で定めたもの」(都市計画法第34条第12項)を考察の対象とすることとしたい。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

後者においては都市的な土地利用を規制するという制度に大きな影響を与えるものとも考えられる。そこで本稿においては、この法改正に基づき、地方公共団体の条例で可能となった市街化調整区域における開発行為の枠組みやその実例を検討することで、人口が減少していく時代における、市街化調整区域となっている土地の土地利用のあり方について検討を行うこととしたい。

### 1 従来の区域区分・開発許可制度と平成12年の 都市計画法改正

都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分けることを、一般に「線引き」と呼んでいる。都市計画法第7条では、このそれぞれの区域について、以下のような定義をしている。すなわち、市街化区域とは「既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」(都市計画法第7条第2項)であり、市街化調整区域とは「市街化を抑制すべき区域」(同条第3項)<sup>(9)</sup>である。こうした区域区分制度は、人口や産業の拡大及びそれらの都市への急激な集中に対してスプロール現象の弊害を除去し、都市の健全で秩序ある発展を図るために、市街地として積極的に整備する区域と当分の間市街地化を抑制する区域とを区分し、無秩序な市街地化を防止することを目的<sup>(10)</sup>としている。そして、この市街化区域及び市街化調整区域の区域区分

---

(9) 市街化区域と市街化調整区域を分ける具体的な基準については、都市計画法施行令第8条に定められている。そこでは概ね以下のような基準が示されている。第一に、「既に市街地を形成している区域」とは、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地化しつつある土地の区域のことである。そして第二に、「優先的かつ計画的に市街地化を図るべき区域」には、原則として、市街地化することが不適當な土地の区域、溢水等による災害のおそれがある土地の区域、長期にわたる農用地として保存すべき土地の区域、自然景観の維持等のため保全すべき土地の区域を含まないものとされている(小泉著前掲(1)18頁。)

が行われることで、都市計画法その他の法律により、多数の法的効果が発生する。<sup>(11)</sup>それらは例えば、一、市街化区域には少なくとも用途地域を定めることになるが、市街化調整区域には原則として用途地域を定めないこと、二、市街化区域では良好な市街地形成の視点から、宅地に一定の水準を保たせるための技術基準に合致していれば開発許可がなされるが、市街化調整区域ではこの基準に合致した上で、さらにいくつかの要件を充たさなければ開発許可がなされないこと、<sup>(12)</sup>三、市街化区域内での農地の転用については農地転用許可は不要であり、農業委員会への届出で足りるが、市街化調整区域内の農地の転用については都道府県知事の許可を必要とすること、等である。

そして、この区域区分制度と相俟って市街地化を誘導あるいは規制するための制度が開発許可制度である。これは主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更を「開発行為」とした上で（都市計画法第4条第12号）、この開発行為を行うためには都道府県知事の許可を必要とする制度である。そして、都市計画法第33条は、用途地域等との適合性、環境・防災上の措置などの基準に照らして問題が無い場合には、都道府県知事は開発行為を許可しなければならぬと定めている。<sup>(13)</sup>もともと、市街化調整区域における開発行為に関しては、市街化調整区域は市街地化を抑制すべき区域であるので、

---

(10) 都市計画法制研究会編著『よくわかる都市計画法』（ぎょうせい、2010年）23頁。

(11) この点については、都市計画法制研究会編著前掲(10)24頁以下、樗木武著『都市計画 第3版』（森北出版、2012年）69頁以下を参照。

(12) 技術的基準を充たした上で市街化調整区域で認められる開発の例としては、日常生活に必要な店舗等、鉱物資源・観光資源の利用のための施設、農林水産物の貯蔵・加工のための施設等の用途に供するもの、周辺の市街地化を促進するおそれがなく、かつ市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当なものが挙げられる。

(13) 樗木著前掲(11)77頁。なお、樗木博士はこれらの基準を「全般的許可基準」としている。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

これらの基準に加え、特に市街化調整区域内に認めなければならないもの、計画的まちづくりの上で認めて差し支えないものに限って開発行為が許可される<sup>(14)</sup>。すなわち、開発許可制度により、開発行為に対して一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域においては一定の例外的なものを除いて開発行為を行わせないようにすることで、市街化区域及び市街化調整区域の制度を裏付け<sup>(15)</sup>、前述のような市街化区域と市街化調整区域の性質に応じた土地利用を図っているとみることができる。そして、これらの制度は、既に市街地化されている都市部のみならず、都市周辺部とりわけ市街化調整区域においても、その土地利用の点で大きな役割を果たしてきていたとも評されている<sup>(16)</sup>。

ところが、20世紀末から21世紀初頭にかけて、都市をめぐる経済的、社会的状況は大きく変化した。とりわけ、都市への人口集中が沈静化し、全国的に少子高齢化が進んでいくという状況は、国民の居住や土地利用に関する意識を変化させ<sup>(17)</sup>、従来の都市部での人口の増加と産業の発展を前提とした都市計画制度や計画的な土地利用制度に大きな影響を与えるものとなった。平成12年の都市計画法改正も、この点を重要な背景とし

---

(14) 梶木著前掲(11)77頁。

(15) 都市計画法制研究会編著前掲(10)26頁。

(16) 松川寿也「開発許可条例による市街化調整区域での規制と誘導」川上他編著前掲(7)107頁。

(17) 高藤喜史「二一世紀の『都市型社会』にふさわしい都市計画制度へ地方分権の流れに沿い、活力ある中心市街地の再生と郊外のゆとりのある居住の実現を目指す 都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律(平12・5・19公布 法律第73号)」(時の法令1628号)29頁以下によれば、この時代の国民の意識の変化として、「住まいに関する意識が多様化し、交通の利便の良い都心部より、郊外部の良好な田園環境の下でゆとりある居住を望む人も増えている」こと、「緑地等の自然的環境や、歴史的な街並み景観の保全についての意識、さらには、地球温暖化の防止等の地球環境保全についての意識が高まっている」こと、そしてこれらとともに「身近な街づくりについて、住民自らが主体的に参画しようとする動きが急速に広がっている」ことが指摘されている。

たものといえる。<sup>(18)</sup>

もっとも、社会的、経済的状況が変化していることにより、無秩序な市街地化や無秩序な土地利用及びそれに伴って発生する居住環境や生活環境の悪化といった問題が消滅するというわけでもない。人口が減少していく社会においても、スプロール現象の弊害を除去し、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図るといふ都市計画法の目的は果たされなければならないのである。この点につき、本稿にて検討の対象とする市街化調整区域における土地の利用に関しては、いわゆる線引き制度をめぐる議論の中で二つの異なる主張がなされている。一つの主張は、市街化調整区域の開発規制は急激な都市化という時代背景の下でのスプロールの弊害を防止するための制度であるので、社会状況が変化して開発圧力が減少するのであればそのような厳しい規制を課す必要は無い、という規制緩和の立場からの主張である。これに対し、モータリゼーションが発達した今日においては、都市は自動車依存度を高めつつも拡散を続けるものであり、それ故、土地利用を管理しなければ農地や自然的領域

---

(18) この平成12年の都市計画法改正は「現行法制定以来の社会経済状況の大きな変化に対応して、都市計画制度全般にわたって見直し、二一世紀の『都市型社会』にふさわしい制度とするために行われたものである」と説明されている（高藤著前掲(17)30頁。）。

(19) 中出博士は人口減少社会において、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図ることとは「環境を保持し生活の質を向上させていく持続可能な都市を構築、維持すること」とした上で、とりわけ都市周辺部においてこれを土地利用の計画によって推進していく際に配慮すべき点として、以下の三点を挙げている。それらは、一、土地利用転換の量と質の変化に対応する必要があること、二、適切な規模で都市的土地利用をする区域を想定し、その範囲内で種々の機能を展開し、維持・管理を行う必要があること、三、持続可能な都市として「生活の質」を高めるための開発を許容することも一定程度必要であろうこと、である（中出文平「都市周辺部のあるべき土地利用計画とその実現」(川上他編著前掲(7)29頁。))。

(20) 以下の二つの主張については、明石達生「用途地域外における適切な土地利用管理のために必要なこと」川上他編著前掲(7)35頁を参照。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

に都市開発が拡大していくことは避けられない一方で、人口が減少する地域では空き地や廃屋が増加するといった状況が発生する。そこで人口が減る時代であればこそ、都市を徒に拡散させず、土地需要は新規の開発ではなく既に開発された土地の再利用でまかなうようにしなければならないという、開発の制御をより強める立場からの主張もある。次に、こうした二つの対立する考え方の存在を認めた上で、平成12年の都市計画法改正について、その概要をみていくこととしたい。

まず平成12年の都市計画法改正全般についてみるに、平成12年の都市計画法の改正は「二世紀の『都市型社会』にふさわしい新たな都市計画制度とするため」のものであり、「基本的には、活力ある中心市街地の再生と、郊外部を中心とした豊かな田園環境の下でのゆとりある居住とを、ともに実現することが重要であると考えられ」ることから、「中心市街地を対象とする制度改正、郊外部を対象とする制度改正をそれぞれ盛り込ん<sup>(21)</sup>」だものとなった。また、ここでは、都市計画の地方分権化も基本的な考えにあったことが指摘されている。すなわち「今回の改正は、地方分権の大きな流れに沿って行われるものであり、各地方公共団体が主体となって、地域の実情に応じたマスタープランを定め、それに即して、柔軟に具体の都市計画を定めていく」ことを目標とし、また、「都市計画を定める手続についても、地域住民に必要な情報を公開し、地域住民の意見を十分に反映しながら、より円滑に手続が進むよう必要な見直し<sup>(22)</sup>」がなされたというのである。

こうした背景を有する平成12年度の都市計画法改正の概要としては、次の五点が指摘<sup>(23)</sup>しうる。それらは、一、都市計画に関するマスタープランの充実、線引き制度及び開発許可制度の見直しとして、全ての都市計画区域について都道府県が「都市計画区域の整備、開発、保全の方針」

---

(21) 高藤著前掲(17)30頁以下参照。

(22) 高藤著前掲(17)31頁。

(23) 以下の各点については高藤著前掲(17)31頁以下の整理による。

を定めること、いわゆる線引き制度を都道府県の選択制にすること、開発許可について地域の実情に応じて柔軟な規制が行えるようにすること、二、良好な環境の確保のための制度の充実として、都市計画基準に「自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない」旨を追加したこと、小規模な風致地区の決定権限等を都道府県から市町村に委譲したこと、特定用途制限地域制度を創設したこと、用途地域を定めていない地域において、容積率・建ぺい率を特定行政庁が土地利用の状況に応じて選択できるようにしたこと、三、既成市街地の再整備のための新たな制度として、特定容積率適用区域制度の導入、特定行政庁の個別の許可による建ぺい率制限の緩和、道路・河川等の都市施設を整備する場合に立体的範囲並びに建築物の載荷重及び隔離距離の限度を都市計画で定められるようにしたこと、地区計画の策定対象地域を拡大したこと、四、都市計画区域外における開発行為及び建築行為に対する規制の導入として、準都市計画区域制度の創設、都市計画区域及び準都市計画区域外の区域においても一定規模以上の開発行為については開発許可制を適用すること、五、都市計画決定システムの透明化と住民参加の促進として、都市計画の案の縦覧の際の理由書の添付、都道府県が都市計画の案を策定する際の都道府県と市町村の役割分担の明確化、地方公共団体が条例で都市計画手続を付加することあるいは詳細にできることの明確化、地区計画等に対する住民参加手続の充実、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供、の各点である。

ここで、前述の二つの対立する主張からこれらの改正点を検討すると、規制緩和の立場からの主張と開発の制御をより強める立場からの主張のいずれか一方の影響を強く受けた法改正というよりは、両者の主張をそれぞれ盛り込んだ法改正とみることができる。例えば、いわゆる線引き制度を都道府県の選択制にすることや開発許可について地域の実情に応じて柔軟な規制が行えるようにすることは、その地域の実情や特性を考慮することが必要になることから、どのような計画的な土地利用を目指

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

すのかにより、従来の土地利用に関する規制を緩和する方向で運用するか、あるいはより規制を強化する方向で運用するか、それぞれの地域ごとに違いが生じることとなる。そして実際に、この法改正後に区域区分制度の廃止を選択する地域と新たに区域区分制度を導入する地域の両方が現れたことは、このことの証左ともいえよう<sup>(24)</sup>。また、都市計画基準に「自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない」旨が追加されたことは、土地利用に関する規制を、とりわけ自然的環境との関係では強化する方向に働きうるものであると考えられるが、他方で特定容積率適用区域や特定行政庁の個別の許可による建ぺい率制限の緩和といった制度は、既に市街地化されている都市部においては、土地利用に関する規制の緩和に繋がるものとなり得よう。このように、平成12年度の都市計画法改正においてこの二つの方向性、すなわち規制緩和と開発の制御の更なる強化がみられることを踏まえた上で、次に、市街化調整区域における開発許可の弾力的運用を可能とする都市計画法第34条11号、第34条12号と都市計画法施行条例について、その概要をみておくこととしたい。

---

(24) このいわゆる線引き制度の選択制とは、その要不要を都市計画区域マスタープランで検討し、その導入の可否を決する制度であり、線引き制度の採否を都道府県に委ねたという点で画期的なものであると評されている(柳沢ほか編著前掲(2)49頁。)。なお、このような線引き制度の採否を都道府県に委ねた背景としては、都市計画法改正全般についての背景と共通の点もあるが、線引き制度導入時の爆発的な宅地需要がすっかり沈静化したこと、人口減少社会を前にして線引き制度を全国一律に採用するのは実情にそぐわないこと、地方分権改革の流れが当時平行して存在していたことが指摘されている。また、この制度改正による線引き制度の運用については、香川県が線引きを廃止する一方で、山形県鶴岡市が新たに線引き制度を導入する等、既にいくつかの地方公共団体で独自の運用がなされている。これらの点については柳沢ほか編著前掲(2)52頁以下に、それぞれの事例とともに紹介されている。

## 2 都市計画法第34条第11号、第12号と都市計画法施行条例

市街化調整区域それ自体が市街化を抑制すべき区域であるという認識に立てば、市街化調整区域における計画的な土地利用に関する法制度は、市街化区域内におけるそれらと比べると開発を抑制することを基本とし、またそれ故、法制度も数少ないと考えられるかもしれない。しかし、実際には市街化調整区域における計画的な土地利用に関しては、様々な制度が準備されている。本稿にて考察の対象とする都市計画法第34条11号、第34条12号に基づいて許可される開発行為もその一部であるが、その他にも1992年に創設された市街化調整区域における地区計画の制度や2006年の都市計画法改正により導入された大規模集客施設の立地規制等があり、決して市街化調整区域における計画的な土地利用に関して、法は沈黙しているというわけではない。<sup>(25)</sup>

まず、都市計画法第34条は「市街化調整区域に係る開発行為（主として第二種特定工作物の建設の用に供する目的で行う開発行為を除く。）については、当該申請に係る開発行為及びその申請の申請の手続が同条に定める要件に該当するほか、当該申請に係る開発行為が次の各号のいずれかに該当すると認める場合でなければ、都道府県知事は、開発許可をしてはならない」と規定し、市街化調整区域における開発行為の許可を都道府県知事の権限に係らしめている。その上で同条第11号は「市街化区域

---

(25) 市街化調整区域を含む用途地域外の計画的な土地利用に関する法制度については、明石著前掲(20)37頁表4・2に詳しい。また明石博士は同頁において用途地域外における都市計画法旧第43条1項6号のいわゆる既存宅地確認制度につき、同制度を「にじみ出しスプロールと迷惑土地利用の元凶」と評している。なお、この制度は平成12年の都市計画法改正で廃止され、その代わりに設けられたのが本稿で考察の対象とする都市計画法第34条第11号だとされている。両者の大きな違いは、都市計画法第34条第11号の場合、同号に基づいて定められる条例で区域と用途を指定する点にあると指摘されている（明石著前掲(20)37頁。）。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であつておおむね五十以上の建築物（市街化区域内に存するものを含む。）が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県（指定都市等又は事務処理市町村の区域内にあつては、当該指定都市等又は事務処理市町村。以下この号及び次号において同じ。）の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県の条例で定めるものに該当しないもの」と定めている。このような条件の下で開発行為を可能とした理由としては、こうした地域は既に相当程度公共施設が整備されているだけでなく、隣接する市街化区域の公共施設等の利用も可能であることから、開発行為が行われたとしても積極的な公共投資は必ずしも必要ではないことが考えられている<sup>(26)</sup>。これは見方を変えれば、市街化区域内のインフラストラクチャーがいわばその延長線上でそのまま利用可能であり、開発行為に対するコストが少なくて済むような場合は、これを利点として捉え、隣接する市街化区域と連続した市街化調整区域内においても開発を可能としているとみることができる。このように考えれば、同号は前述の規制緩和の立場からの主張と親和的であるといえよう。もっとも、これにより開発が可能となる区域の設定にあたっては、条文にも規定されている通り、一、市街化区域に隣接又は近接していること、二、自然的社会的条件から一体的な日常生活圏を構成していると認められること、三、概ね50戸以上の建築物が連たんしていること、という要件全てを満たさなければならず、いずれかの要件だけしか満たしていないような場合は区域設定はできないと考えられている<sup>(27)</sup>。加えて、国土交通省が示す開発許可制度運用指針（平成13年5月2日国総民第9号。以下「運用指針」という。）では、「市街化調

(26) 都市計画法制研究会編著前掲(10)200頁。

(27) 都市計画法制研究会編著前掲(10)200-201頁。

整区域が用途地域等，都市施設の都市計画決定，市街地開発事業が予定されないという基本的な性格を踏まえて，開発が行われることによりスプロールが生じることのないよう，開発区域の周辺の公共施設の整備状況や市街化調整区域全域における土地利用の方向性等を勘案して適切な区域設定，用途設定を行うことが望ましい」とされている<sup>(28)</sup>。開発が可能となる区域の設定の要件や運用指針のこの点に鑑みれば，同号は一方的に規制緩和の立場にのみ立脚するというよりは，開発の制御をより強める立場にも配慮したものであると考えることができよう。

次に，都市計画法第34条12号についてみるに，同号は「開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ，かつ，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として，政令で定める基準に従い，都道府県の条例で区域，目的又は予定建築物等の用途を限り定められた」ものであれば，都道府県知事はこれを許可することができる旨を定めている。これにより，都市計画法第34条第14号で開発審査会の議を経ることとされている開発行為のうち，区域，目的又は予定建築物等の用途を限定することにより，開発審査会で実質的な審査をしなくとも定型的に許可できるようなものについては，事前にその地方公共団体の条例で区域・目的・予定建築物等の用途を限定して規定しておけば，開発審査会の議を経ることなく許可することができる<sup>(29)</sup>ようになった。このことは，同号に基づいて地方公共団体が制定

(28) 開発許可制度運用指針（平成13年5月2日国総民第9号）29頁。また，同指針では「市街化区域に隣接し，又は近接し，かつ，自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的日常生活圏を構成していると認められる地域であっても，建築物が一定程度集積していない地域においては，一般的に公共施設の整備がそれほど進んでいないと考えられ，このような地域において開発行為を原則容認していくことは，新たな公共投資を要する可能性を生じさせるものであり，このような区域を対象とすることは，市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域の趣旨に反する」ということも指摘されている。

(29) 都市計画法制研究会編著前掲(10)201頁。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

する条例について運用指針が「条例の制定は、開発許可基準の明確化と開発許可手続の迅速化、簡素化に資するものであることから、開発審査会で包括承認等の取扱いを行っている開発行為については、積極的に条例の対象とすることが望ましい<sup>(30)</sup>」と示していることからもうかがえる。この点からすれば、この規定は開発許可のための手続の簡易・迅速化、合理化に資するものであるといえ、規制緩和の立場が強くみられる。しかし他方、運用指針においては、条例で区域を指定する場合には「市街化調整区域の他の地域への影響が大きいものであることに鑑み、都市計画区域マスタープラン等との整合を図りつつ環境の保全にも配慮した運用を行うことが望ましく」、農地転用担当部局、森林管理局、砂防部局等の関係部局との調整を含め適切な運用が求められている点を考慮すれば、やはり都市計画法第34条12号の規定も、専ら手続の簡易・迅速化、合理化のみを目的とするものではなく、開発の制御をより強める立場にも配慮した運用が求められていると考えることができよう。

これより、都市計画法第34条11号及び同条12号については、計画的な土地利用制度に関して規制緩和と開発の制御の更なる強化という二つの方向性の両者を内包した規定であるとみることができる。しかし、ここでさらに問題とすべきは、これらの規定及びこれに基づいて制定される条例が、市街化調整区域での無秩序な土地利用や開発行為を増加させ、スプロール化を助長するものとなっていないか、という点である。もつとも、この点については、統計上のデータは紹介されているものの<sup>(31)</sup>、条

---

(30) 開発許可制度運用指針(平成13年5月2日国総民第9号)31頁。

(31) 明石博士の分析によれば、都市計画法第34条第11号については、同号に基づく条例の普及につれて許可件数が増加したことが指摘されている。その数は2009年度で概ね全国で5000件、面積で約445haになるという。もっとも、従来の既存宅地確認制度の下では、一年あたり概ね1000haほどの開発行為が認定されていたことからすれば、「市街化調整区域内の個別的な新規建築用地の創出は、量的には一応減ったとみてよい」とされている(明石著前掲(20)37頁)。

例を制定して制度を運用していく地方公共団体の状況次第で大きな差異が生じるころともなろう。そこで、地方公共団体におけるこれらの制度の運用について検討するにあたり、都市計画法第34条11号及び第34条12号に基づく地域の指定及び一定の開発行為を可能としている兵庫県の都市計画法施行条例を例として取り上げ、その概要をみておくこととしたい。

まず、兵庫県の都市計画法施行条例（平成14年3月27日条例第25号。以下、「本条例」という。）制定の背景についてみるに、兵庫県は大都市から農山漁村まで様々な地域をその領域内に有しており、阪神間という大都市地域がある一方で、田園地域、農村地域も多く、その中でいわゆる線引きがなされている都市計画区域は神戸、阪神間、東播、中播、西播の五区域である。<sup>(32)</sup> これらのうち後三者の区域は基本的には田園地域を多く内包しており、中小規模の集落については、線引きの結果市街化調整区域となっている場所も多い。そして、こうした市街化調整区域においては、市街化区域に隣接あるいは近接する場所においても、居住者の減少や集落の衰退という問題に直面しているところも少なくない。他方でそうした集落の維持管理のための施設の立地や、いわゆる農家の分家住宅の開発等の開発需要に対しては、十分な規制がなされないままに各個の開発が個別的に許可されてきており、それに伴う土地利用の混乱も生じていることが指摘されていた。そこで、平成12年の都市計画法改正により市街化調整区域で行うことのできる開発行為に関して条例で規定できるようになったことを受けて、地域の実情に即した弾力的な開発許可の運用を行うこと、開発許可に係る基準の明確化、手続の迅速化を図ることを目的に、兵庫県において本条例が制定されることとなった。<sup>(33)</sup>

---

(32) 2009年4月現在。なお、本文中に示した本条例制定の背景等については姥浦道生・難波健「兵庫県～市街化調整区域における条例による土地利用コントロール～」川上他編著前掲(7)144頁を参照。

(33) [https://web.pref.hyogo.lg.jp/wd24/wd24\\_000000006.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/wd24/wd24_000000006.html), last visited 2013.

### 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

本条例は都市計画法の施行に関して必要な事項を定めるものであり(本条例第1条)、都市計画法第34条11号及び同条12号に関する事項については本条例第4条から第8条に規定が置かれている。ここでは市街化調整区域における土地利用の規制あるいはコントロールのために、「開発指定区域」と「特別指定区域」という二種類の制度が定められている。<sup>(34)</sup>このうち前者の「開発指定区域」が都市計画法第34条第11号に基づくものであり、以下の要件を全て満たした場合に指定され得る。その要件とは、一、市街化区域に接する大字又はその大字に接する大字等の区域内にあること、二、おおむね50以上の建築物が50m以内の敷地間隔で連たんする区域のうち、道路、排水施設及び給水施設が整備されている区域であること、三、市街化区域の計画的な市街地化(土地地区画整理事業等)に影響を与えない区域であること、四、優良な農地や緑地あるいは災害のおそれのある土地を含まない区域であること、である(本条例第4条)。また、開発指定区域の指定に際しては、県知事に対して市町長が指定区域の指定を申し出た後、県知事はその旨を公告し、指定案の縦覧が行われる。この時、関係者による意見書の提出も可能である。加えて、県知事は関係市町長及び兵庫県開発審査会の意見を聴いた上で指定を行うこととされており、また、指定区域が指定された場合には、その旨及びその区域が知事により告示され、関係図書が縦覧に供される。(本条例第5条)。この開発指定区域内で新たに建築される建築物の用途は第一種低層住居専用地域内に建築することができる建築物の用途と同一のものとなるが、集落の中に当該集落又はその周辺の集落に居住する者の営む工場が存する集落と専ら戸建住宅で構成される集落については別に用途が定められた。<sup>(35)</sup>この地域はこうした地域や用途の特徴から、既

---

#### 3.28.

(34) この両制度の概要や特徴等については姥浦・難波著前掲(32)144-145頁及び前掲(33)を参照。

(35) 条例第6条では、前者、すなわち地場産業等の工場が存する集落にお

にある程度公共施設が整備されている地域における戸建て住宅を中心とした一定の用途の建築物を許容する地域と特徴づけることができよう。

そして後者の「特別指定区域」は都市計画法第34条12号に基づくものである。本条例第7条は、市街地化を促進しない開発行為として、開発審査会の審査基準に定められた開発行為に加え、市町土地利用計画と連携して、開発区域の周辺における市街地化を促進するおそれがないと認められる区域（特別指定区域）で、目的又は予定建築物の用途を限定した開発行為を認めている。この特別指定区域の指定の際の手続は、以下のように規定されている。まず、市町長は当該市町の全部又は一部の区域に係る土地利用計画を作成した場合か、あるいは地域のまちづくりを行っている団体で規則で定めるものが作成した当該市町の区域の一部の区域に係る土地利用計画を市町長に提出した場合に、知事に対して、本条例第8条第3項各号の要件を満たした区域を特別指定区域として指定することの申出ができる。そして知事は本条例第8条第3項に定める以下の要件を全て満たしている区域を、特別指定区域として指定することができる。その要件とは、一、当該区域において行う開発行為が、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、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ものであること、二、当該区域において行う開発行為に係る予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障がないと認められるものであること、三、当該区域に係る市町土地利用計画又はまちづくり団体土地利用計画が、土地利用の基本方針その他の規則で定める事項について、関係住民及び利害関係人の意見を聴いて作成さ

---

いては知事が別に定める事業を営む工場の用途が除かれる。また後者のような専ら個別住宅で構成される集落については、共同住宅等の用途が付加される。なお、これらの用途制限に関わらず、日用品販売店など従来から市街化調整区域に建築することができる建築物については建築可能とされている。

## 市街化調整区域において許容される開発行為(1)

れたものであること、四、当該区域に係る市町土地利用計画又はまちづくり団体土地利用計画の達成が見込まれるものであること、五、都市計画法施行令(昭和44年政令第158号)第8条第1項第2号口からニまでに掲げる土地を含まない土地の区域であること、である。また、指定区域の指定の場合と同様に、特別指定区域の指定にあたっては、県知事は関係市町長及び兵庫県開発審査会の意見を聴くこととされており、また、指定された場合には、その旨及びその区域が知事により告示され、関係図書が縦覧に供される。また、指定された特別指定区域内で認められる開発行為の例としては、当該集落における地縁者の住宅の建築、居住者が減少している集落における新規居住者のための住宅の建築、集落における地縁者の小規模事業所の建築が挙げられる<sup>(36)</sup>。こうした制度の概要に鑑みれば、この特別指定区域の制度は、住民の減少等の問題を抱える地域や集落において新規居住者のための住宅の建築や工場の拡張を可能とするためのものであり、この特別指定区域内において、市町やまちづくり協議会等の住民団体が市街化調整区域の土地利用計画を策定した場合はその土地利用計画と連携し、限定された開発行為を可能とするものであるということができよう。

このように開発指定区域と特別指定区域の制度を概観してきたが、これらの制度は本条例それ自体の目的からすれば、地域の実情に即した弾

---

(36) 本文中における特別指定区域内で認められる開発行為のうち、集落における地縁者の住宅については、従来は線引き前から居住している者が、線引き前から所有する土地に建築することが可能とされていたが、新たに線引き後の取得であっても自己の所有する土地であれば10年以上居住している者による建築が可能となった。また、集落における地縁者の小規模事業所の建築に関しても、従来は線引き前から居住している者が、大規模既存集落(市街化区域から独立して一体的な日常生活圏を構成し、合併前の旧町村役場等が存在する戸数200戸以上、人口密度30人/ha以上で知事が指定した集落)内の土地に建築することが可能とされていたが、新たに10年以上居住している者による、既存集落内の土地であれば建築が可能となった。

力的な開発許可の運用を行うことに強く資するものであると考えることができる。加えて、都市計画法第34条第11号及び同条第12号に基づく条例それ自体が市街化調整区域内の集落活力の維持向上を意図するものであり、それ故市街化調整区域での規制緩和を促す運用がなされることが多いという指摘にも鑑みれば、<sup>(37)</sup>規制緩和の立場に立つものということができる。しかし、条例の規定をみるに、それぞれの地域を指定する際の要件の中には、優良な農地や緑地あるいは災害のおそれのある土地を含まない区域であること（開発指定区域）、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められるものであること、開発行為に係る予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障がないと認められるものであること（特別指定区域）といった、市街化調整区域の市街地化を抑制し、環境に配慮するような要件が含まれている。この点からすればやはり、開発の制御をより強める立場にも配慮した運用が求められているとみることも可能である。このように考えれば、条例における開発指定区域と特別指定区域の制度も、前述の二つの考え方の双方を考慮したものであるといえよう。そこで次に、この制度がどのように運用されているかについて、その実際の例を紹介しながら検討していくこととしたい。

※本稿は平成22～26年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究(A)「関係性及び連帯と連携に着目した新たな行政観の構築可能性とその具体像に関する研究」・研究代表者 北海道大学亘理格教授）による研究成果の一部である。

---

(37) この点の指摘については、松川著前掲(16)107頁参照。