

既成市街地を対象とする区域指定を伴う開発・建築規制制度について

都市研究センター主任研究員

吉田 英一

1. はじめに

平成 26 年 8 月豪雨による広島県で発生した土砂災害を始めとする今夏の豪雨災害により亡くなられた方々の御冥福をお祈りするとともに、被災された方々にお見舞い申し上げます。また、復旧・復興に取り組んでおられる皆様方に敬意を表します。

2. 区域指定を伴う開発・建築規制制度

土地利用に関しては、いったん開発行為や建築行為が行われた後にその回復・是正を行うことは困難であることから、あらかじめ、一定の区域を定めて開発行為や建築行為について許可を受けなければならないものとする等の規制を行う制度が多く存在している。

制度の目的・趣旨に応じて、その区域指定の要件、手続等には差異があり、既に開発が行われ、建物が連担する既成市街地を対象として想定されるもの、想定されにくいものがあるものの、いずれの制度も、当該区域の目的・趣旨に反するような土地利用行為の新たな実施を制限するものであることは共通している。一部ではあるが、例を挙げると、次のようなものがある。

(1) 都市地域全般を対象とするもの

「都市計画法」(昭和 43 年法律第 100 号)

による都市計画区域又は準都市計画区域内における開発行為の許可がある。

「都市計画区域」は、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域について指定するものとされている。また、「準都市計画区域」は、そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる一定の区域について指定することができることとされている。

(2) 主として農林地を対象とするもの

「森林法」(昭和 26 年法律第 249 号)による地域森林計画の対象となっている民有林における開発行為の許可や「農業振興地域の整備に関する法律」(昭和 44 年法律第 58 号)による農用地区域内における開発行為の許可がある。

「農用地区域」とは、その自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域で、その地域内にある土地の自然的条件及びその利用の動向からみて、農用地等として利用すべき相当規模の土地があること等の要件を備えるものとして指定された農業振興地域のうち、農用地等として利用すべき土地の区域について定めるものとき

れている。

また、「地域森林計画」は、地勢その他の条件を勘案し、主として流域別に都道府県の区域を分けて農林水産大臣が定める森林計画区別に、その森林計画区に係る民有林（その自然的経済的社会的諸条件及びその周辺の地域における土地の利用の動向からみて、森林として利用することが相当でない認められる民有林を除く。）についてたてなければならないこととされている。

（３）主として自然地・緑地を対象とするもの

「自然公園法」(昭和 32 年法律第 161 号)による特別地域内における工作物の新築等の許可がある。

この「特別地域」は、国立公園及び国定公園について、当該公園の風致を維持するため、その区域（海域を除く。）内に指定することができることとされている。

また、緑地については、「都市緑地法」(昭和 48 年法律第 72 号)による緑地保全地域における工作物の新築等の届出や特別緑地保全地区における工作物の新築等の許可がある。

「緑地保全地域」は、都市計画区域又は準都市計画区域内の緑地で、無秩序な市街地化の防止等のため適正に保全する必要があるものについて定めることができるとされ、「特別緑地保全地区」は、都市計画区域内の緑地で無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩衝地帯又は避難地帯として適切な位置、規模及び形態を有するもの等について定めることができるとされている。

（４）災害による被害を防止し、又は軽減するもの

たとえば、「砂防法」(明治 30 年法律第 29 号)による砂防指定地における行為の禁止又は制限、「地すべり等防止法」(昭和 33 年法律第 30 号)による地すべり防止区域における地下水を誘致し、又は停滞させる行為で地下水を増加させるもの等の許可、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」(昭和 44 年法律第 57 号)による急傾斜地崩壊危険区域内における水を放流し、又は停滞させる行為その他水の浸透を助長する行為等の許可がある。

「砂防指定地」は、砂防設備を必要とする土地又は治水上砂防のために一定の行為を禁止若しくは制限する必要がある土地について指定するものとされている。

「地すべり防止区域」は、「地すべり等防止法」の目的（地すべりによる被害の除却又は軽減等）を達成するため必要があると認めるときに、地すべり区域（地すべりしている区域又は地すべりするおそれのきわめて大きい区域をいう。）及びこれに隣接する地域のうち地すべり区域の地すべりを助長し、若しくは誘発し、又は助長し、若しくは誘発するおそれのきわめて大きいものであつて、公共の利害に密接な関連を有するものについて指定することができることとされている。

また、「急傾斜地崩壊危険区域」は、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の目的（急傾斜地の崩壊による災害からの国民の生命の保護等）を達成するため必要があると認めるときに、崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当

数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするために一定行為を制限する必要がある土地について指定することができることとされている。

上記の砂防指定地等においては砂防工事等が行われるのに対し、土砂災害に対するソフト対策を講ずる「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）においては、土砂災害特別警戒区域内における特定開発行為の許可がある。

「土砂災害特別警戒区域」は、土砂災害警戒区域（急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、警戒避難体制を特に整備すべきものとして指定された区域）のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為の制限及び居室を有する建築物の構造の規制をすべき土地の区域として一定の基準に該当するものについて指定することができることとされている。

また、津波防災地域づくりを総合的に推進する「津波防災地域づくりに関する法律」（平成 23 年法律第 123 号）においては、津波災害特別警戒区域内における特定開発行為及び特定建築行為の許可がある。

「津波災害特別警戒区域」は、津波災害警戒区域（津波が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、警戒避難体制を特に整備すべきものとして指定された

区域）のうち、津波が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為等の制限をすべきものについて指定することができることとされている。

さらに、宅地造成を原因とする災害を防止するためのものとして、宅地造成等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）による宅地造成工事規制区域内における宅地造成に関する工事の許可がある。

「宅地造成工事規制区域」は、同法の目的（宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止等）を達成するため必要があると認めるときに、宅地造成に伴い災害が生ずるおそれが大きい市街地又は市街地となろうとする土地の区域であって、宅地造成に関する工事について規制を行う必要があるものについて指定することができることとされている。

3. 既成市街地における区域指定

上記のような区域指定を伴う開発・建築規制制度により、当該区域に指定された後は、当該区域内において、その区域の趣旨に反するような新規の開発行為や建築行為が規制され、抑制されることとなる。

したがって、当該区域内の土地・建物の所有者等は、その地域が当該制度における区域の指定の趣旨に適合した地域であるかどうかの認識とともに、当該区域の指定によって得られる利益（営農、営林、生活等の支障となるような土地利用の混乱の防止、公共による防護工事の実施、警戒避難体制の整備など）とこうむる不利益（今後の新

規開発機会の喪失、再建築の困難化、資産価値の下落など）の可能性を考慮して当該区域の指定についての賛否を、それぞれ決定することになる。

このため、その地域が当該区域の指定の趣旨に適合した地域であるとの認識が得られている場合であっても、規制対象となる開発行為や建築行為を予定していたり、将来実施したいと考える者が当該区域の指定に反対する可能性があることは、当然に想定されるところである。

ただし、当該区域の指定対象となる土地の区域が開発行為や建築行為の防止が望まれている農地や林地である場合や特段の利用計画のない、又はむしろ災害発生のおそれが高い低・未利用地である場合には、その区域内での開発行為や建築行為を具体的に予定している土地の所有者等は通常、あっても特定され、区域指定が合理的である限り、指定への反対者は比較的限定されることになる。そして、当該区域に指定された後は、その制度は所期の効果を発揮することとなる。

一方、当該区域の指定対象となる土地の区域が既に開発が行われ、建物が連担する既成市街地である場合には、土地利用が細分化されているため、まず関係者の数自体が多数に上る。また、国民の生活や財産等に及ぼす影響の重大さを踏まえ、既に行われた開発行為や建築行為は規制の対象とはされないものの、新たな規制により区域指定後の再建築等は困難になり、既に開発され、建築された土地・建物は、いわば「既存不適格」の状態となる。

このため、「既存不適格」の状態に置かれることとなる多数の土地・建物の所有者等

にとっては、当該区域の指定によってこうむる不利益は、開発行為や建築行為の防止が望まれている農地や林地である場合や特段の利用計画のない、又はむしろ災害発生のおそれが高い低・未利用地である場合に比べて大きく、多くが当該区域の指定に反対する可能性や多数に上る関係者の意見集約が困難となる可能性が大きくなる。

当該区域の決定権者である都道府県知事等は、それらの賛否を考慮して指定するかどうかを決定するので、反対が強ければ、当該区域の指定は困難になり、指定が進まない結果となる。この場合には、新規の開発行為や建築行為の規制も行われないうまとなり、その制度は所期の効果を発揮することができないこととなる。

したがって、区域指定を伴う開発・建築規制制度を設ける場合において、土地の区域が既に開発が行われ、建物が連担する既成市街地もその対象としようとするときは、その区域指定により権利者等が得られる利益を考慮し、このような「既存不適格」の状態となる土地・建物への配慮（財政的・金融的な支援措置を講ずることを含む。）を同時に併せて行うことが必要となる。

4. 「既存不適格」の状態となる土地・建物に対する特別な措置

近年、上記のような「既存不適格」の状態となる土地・建物の取扱いとして、必ずしも望ましい水準と比較して十分とは言えなくとも、現状に比べて最低限必要な改善を実現するため、特例的な配慮（財政的・金融的な支援措置を講ずることを含む。）を行う制度が設けられてきている。

たとえば、「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）においては、同法等の規定の施行又は適用の際現に存する建築物については、その後増築等が行われない限りは、当該規定は適用しないものとされている（すなわち、増築等を行おうとすれば当該規定が適用される）が、さらに、既存の建築物に対する制限の緩和として、当該「既存不適格」の状態にある建築物について一定の範囲内において増築等をする場合においても同法等の一定の規定は、引き続き適用しないままとする旨の規制緩和を行う特例が設けられており、「建築物の安全性及び市街地の防災機能の確保等を図るための建築基準法等の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 67 号）により拡充されている。

また、「石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律」（平成 18 年法律第 5 号）により建築基準法が改正され、建築物における吹き付けアスベスト等の使用に対する規制が設けられた際も、併せて上記の既存の建築物に対する制限の緩和の対象とされ、増改築時には、原則として石綿の除去を義務付けるが、増改築部分の床面積が増改築前の床面積の 1 / 2 を超えない増改築時には、増改築部分以外の部分について封じ込めや囲い込みの措置を許容する等の措置が講じられた。

「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成 7 年法律第 123 号）は、制定以来、平成 17 年法律第 120 号や平成 25 年法律第 20 号による一部改正によって制度の拡充がなされ、地震に対する安全性に係る建築基準法等の規定に適合しない「既存不適格」の病院、官公署等大規模な地震が発

生した場合にその利用を確保することが公益上必要な一定の建築物についての耐震診断の義務付け等を行うとともに、所管行政庁による耐震改修計画の認定を受けて耐震改修を行う建築物についての容積率・建ぺい率の制限の緩和その他の支援措置が設けられている。

さらに、「宅地造成等規制法」においては、「宅地造成等規制法等の一部を改正する法律」（平成 18 年法律第 30 号）により、前述の宅地造成工事規制区域とは別に、造成宅地防災区域に関する制度が設けられた。

「造成宅地防災区域」は、同法の目的（宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止等）を達成するために必要があると認めるときに、宅地造成に伴う災害で相当数の居住者その他の者に危害を生ずるものの発生のおそれが大きい一団の造成宅地（これに附帯する道路その他の土地を含み、宅地造成工事規制区域内の土地を除く。）の区域であって一定の基準に該当するものについて指定することができることとされ、当該造成宅地防災区域内に、災害の防止のため必要な擁壁等が設置されておらず又は極めて不完全であるため、これを放置するときは、災害の発生のおそれが大きいと認められるものがある場合には、都道府県知事は擁壁の設置等を命ずることができる等の措置が設けられている。

これらを踏まえると、当該区域指定後に求められる本来の規制による水準には達しないものの最低限必要な改善を行うための一部改修（たとえば、災害による被害を防止し又は軽減するための区域指定を伴う開発・建築制度の場合であれば、既存の建物に安全な待避室を一室確保すること等）が

技術的・経済的に可能な場合には、そのために必要な容積率等の制限の緩和を行う制度を設けることは既成市街地における区域指定に伴う不利益を緩和することになると思われる。

また、既存の土地・建物の所有者等に対し、その土地・建物の改善を働きかけ、支援する制度を区域の指定とセットで設けることも、既成市街地における当該区域の指定を促進し、制度の活用を図る上で一定の効果があるものと考えられる。

5. 実効性を確保するために

既に開発が行われ、建物が連担する既成市街地を対象とする区域指定を伴う開発・建築規制が実効性をもって活用されるためには、その地域が当該区域指定の趣旨に適合した地域であるとの理解を深めるとともに、区域指定に伴う利益と不利益の権衡を図ることが重要である。

したがって、既成市街地を対象とする区域指定を伴う開発・建築規制を新たに設けようとする場合には、それが有効に活用されるよう、あらかじめ、区域指定に伴う利益と不利益を十分に考慮して、前述したような「既存不適格」の状態となる土地・建物に対する特別な措置を、当該区域内に既存の建物がある限り適用される特例として、又は当該区域の指定から一定期間を限った経過措置として、併せて設ける必要がないか検討する必要がある。

また、既に法定されている区域指定を伴う開発・建築規制制度についても、状況の変化により、所期の想定と異なり、既に開発が行われ、建物が連担する既成市街地に

おいても当該区域の指定を行う必要が生じていないか、区域指定によって得られたはずの利益が得られなくなっていないか、利益と不利益のバランスが変化していないか等の観点から検討を加え、必要であれば、「既存不適格」の状態となる土地・建造物への対処に関する措置（財政的・金融的な支援措置を含む。）を追加して講ずることが必要である。

今後の関係各方面における検討と取組に期待したい。

<参考資料>

・「建築物の安全性及び市街地の防災機能の確保等を図るための建築基準法等の一部を改正する法律案について」（平成 16 年 3 月 1 日 国土交通省住宅局建築指導課・市街地建築課、大臣官房官庁営繕部管理課、都市・地域整備局都市計画課
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/07/070301.html>

・「「石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律案」について」（平成 18 年 1 月 20 日 国土交通省住宅局住宅政策課・建築指導課
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070120_3.html

・「建築基準法による石綿規制の概要」（国土交通省住宅局建築指導課
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/asubesuto/houritsu/071001.html>

・「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案について」（平成 17 年 10 月 6 日 国土交通省住宅局建築指導課
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/071006.html>

・「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案について」（平成 25 年 3 月 8 日 国土交通省
http://www.mlit.go.jp/report/press/house05_hh_000388.html

・「建築物の耐震改修の促進に関する法律等の改正概要（平成 25 年 11 月施行）」（国土交通省
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku_house_fr_000054.html

・「宅地造成等規制法等の一部を改正する法律案について」（平成 18 年 1 月 30 日 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・住宅局住宅資金管理官室
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040130_2.html

・「宅地造成等規制法の概要」（国土交通省
<http://www.mlit.go.jp/crd/web/gaiyo/gaiyo.htm>