

市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方について

建築基準法集団規定およびこれに関連する都市計画制度への提言

平成 17 年 3 月

(社)日本建築学会 建築基準法・都市計画法特別研究委員会

提言にあたって（背景と要点）

我が国における市街地環境の制御は、主として都市計画法と建築基準法によって行われてきた。これらの制度においては、指定された地域地区等の用途・形態にかかわる基準に合致していれば自由に建築が可能で、当該敷地の周囲に現に形成されている市街地環境に対する配慮は求められていない。したがって周囲に調和しない、あるいは問題を生じさせる開発行為や建築行為を抑制することは困難であり、ましてや、良質な街並みの形成などには無力に近い仕組みであるといわざるをえない。

今後の市街地環境形成における主要課題は、地域が主体となって、自然的・社会的・文化的・歴史的条件を踏まえ、魅力ある市街地形成を進めていくことにある。この課題に建築基準法・都市計画法体系が対応していくためには、敷地と周囲の状況の関係性や当該地域の土地利用・市街地形態の状況に応じた開発・建築を誘導し促進するような制御の仕組みを確立する必要がある。現在、各地の自治体では地域の事情や課題に応じて様々な条例やまちづくり手法を実施しつつあるが、これらは自治体が独自に、上記のような市街地環境の制御手法を求め始めた証左といえる。

標記の特別研究委員会ではこうした背景と問題意識を確認した上で、建築基準法集団規定およびこれに関連する都市計画制度にかんし、中期的に目指すべき方向を論議してきた。2年近くにわたる委員会では、公開の研究会や札幌大会におけるPDを開催し、あるいは建築雑誌上での中間報告を通じ、会員に広く意見を求めた。その結果も踏まえてまとめたのが以下の4項である。今後学会の内外において「法のあり方」が検討されるに際し、本提言が有力な素材のひとつとして活用されるよう期待する。

協議調整型ルールの導入

現行制度は行政の恣意性排除等を理由として裁量的運用を認めず、事前明示型の基準を定める方式を採用しているが、この方式は建築・開発計画が周辺環境と適切な調和をはかることを困難にしてきた。これからの時代において、個別の更新を制御しつつ市街地環境を魅力あるものにつくり上げていく上では、協議調整型のルールを導入することが必要不可欠である。

敷地単位を超えたルールの導入

現行集団規定は、敷地を単位として「当該敷地内における建築行為を制限する基準」として構成されている。その結果、市街地環境を適切に誘導できない場合が生じており、複数敷地・街区を対象とした計画に基づく基準やルールを可能とするための、新たな工夫が求められている。

国・地方自治体・市民それぞれの役割の確保

これらの実現には、地域の事情を総合的に捉えることができる地方自治体の主体的取組みと、権利者・居住者としての関係市民の積極的参加が不可欠であり、国・地方自治体（広域自治体としての都道府県および基礎自治体としての市町村）・市民が適切に役割を分担する必要がある。

まちづくりにおける専門家の役割の強化

協議調整型ルール、敷地単位を超えるルールを運用するためには、自治体等の内外において、建築・まちづくり・都市計画の専門家が様々な立場から適切に役割を果たす必要があり、そのための条件整備を図ることが必要とされる。

提言本文

提言1：協議調整型ルールの導入

現行制度は制限内容の「事前明示」が大前提となっている。数値基準による事前明示型ルールは開発者にとって敷地内で計画を確定できることから事業性を予見しやすい条件となっているが、市街地環境制御の上では建築・開発活動と周辺環境条件との間に不整合が生じたとしても、それを調整する余地がない。

調整が必要とされる代表的なケースとして次の3つを想定し、これらに限って法律に基づく「市町村が建築・開発を行う者に対し協議調整を義務づけることのできる仕組み」の導入を提言する。

- ・一定規模を超える大規模な建築・開発の場合（激変の調整）
- ・地区計画策定を準備中等の、市街地像が流動的なところでの建築・開発の場合（将来計画の先取）
- ・景観の保全や整備を行うべき地区内の建築・開発の場合（デザインの調整）

現行の土地利用規制制度は、法令の規定を守れば原則としてどのような建築あるいは開発も可能な、事前明示型ルールを基本とした体系である。これは建築活動が旺盛な時期においてはある程度有効な仕組みであったが、ストック重視の時代を迎え、多様な地域の実情や将来像への柔軟な対応が迫られている今日では有効性が失われてきた。現行制度では、配慮を要する地域的特性や価値を侵害するような建築・開発に対しての関与は困難で、地域レベルでの「公共性」を十全に守れないケースが増えている。

こういった状況に対して現状では、自治体の指導要綱や条例による対応に頼らざるを得ない。しかし自治体による指導や建築・開発者と地域住民との協議の場の設定などの対策も、法的正当性や拘束力、アカウンタビリティの点から実効性に問題を抱えるケースが多い。そこで、制度体系の一般的な骨格は事前明示を前提としつつも、提案された個別の建築・開発計画案に対して開発行為者・関係市民・自治体等の関係主体が協議調整を通じ適切な実施計画へと発展させていくための手法として「協議調整型ルールの導入」を可能とする仕組みを提案するものである。

この協議調整型ルールは、制度体系の一般的骨格とは別に、必要とされる場面を限定して導入されるわけだが、そのような場面として以下の3つのケースが想定される。これらのケースにおいて協議調整が可能となる仕組みを、法律に明確に定めることとする。

- (1) 市街地の目標像が事前に十分には明確化されていないがマスタープラン等に記述された概略的な規範がある場合に、それを参照しつつ、一種の激変緩和措置として個別建築・開発との調整が必要となるケース。一定規模以上の大規模建築・開発が対象となる。
- (2) 土地利用の方向性を探りつつ地区計画への取り組みの動きがあったり、関係権利者間で複数敷地間のルールが検討されつつあったり、市街地の将来像を即座には決めかねるがその合意づくりが始まっている場合において、期間を限って、それらの取り組みへ配慮しながら、個々の建築・開発内容を審査するケース。
- (3) 目標像は明確化されているものの、景観・デザインなど定量的評価が困難なものや「敷地単位を超えたルール（提言2参照）」のように個別更新ごとに調整が必要なものについて、事前に規定された指針・ガイドライン等への適合性を審査し、認定するケース。

これらケースについては市町村が法律に根拠のある条例を制定して、協議調整型ルールを義務づける場合の規模条件や地区条件を明示し、次の事項についての具体的調整ルールを設定する。

- ・建築・開発行為申請者および行政からそれら行為が関係市民に事前に周知される仕組み
- ・行政・開発行為者および関係市民等が適切に協議調整しうる場
- ・建築・都市計画技術としての合理性と意思決定の合理性を担保するための「専門性」の適切な関与の仕組み
- ・審査の評価基準・手続きについての事前明示性の確保
- ・協議プロセス自体の公開による透明性の確保、紛争調整や異議申立て等にかんする手続き

これらルール導入のコンセンサスが市民・議会ですべてに得られていること、関与し支援する専門家が確保されていることなど、必要な執行体制の確保・充実が導入に際して必要とされる。

提言2：敷地単位を越えたルールの導入

現行集団規定は敷地単位に適用されるのが原則であるが、街区形状・敷地形状・建築形式のい

れもが多様に存在し、敷地の分割・合併が比較的自由的な我が国の市街地では、集団規定を遵守した建築物の集積が期待どおりの市街地環境を形成しない場合が多い。そこで敷地と周囲の市街地の状況との関係性から導き出されるルール、すなわち敷地単位を超えたルールが設定可能な仕組みを提言する。

具体的イメージとしてはいわば次世代型の地区計画制度を想定し、現行の地区計画で決定可能な敷地単位で課せられる事前明示的な規制項目に加えて、敷地を基礎とせず、隣接建物などとの関係性を基礎としたルールを設定可能とする。また、これらのルールに基づいて計画される開発が現行の集団規定と抵触する場合は計画の妥当性、市街地環境に与える影響を検証した上で、集団規定の解除を可能とする。

現行法制下においては、市街地は個別敷地に対応する規制に基づいた建築行為の集合体によって環境の向上が図られているが、達成される環境のレベルは個々の敷地条件や建築・開発計画の内容に大きく左右される。たとえば現在の集団規定が想定していない歴史的市街地においては既存の街並み景観などの固有の市街地環境の特質を継承できないケースも多い。また一般市街地においても敷地単位の規制に基づいた建築行為の積み重ねによって形成された市街地環境が必ずしも良好さを保持できないことはかねてより指摘されている。このような状況に対しては、敷地単位ではなくある程度の広がりを持った空間を対象とした計画を策定することが有効である。

現行の仕組みにおいても地区計画や連担建築物設計制度等、複数の敷地間・街区での環境性能担保を図ることはある程度可能である。しかしたとえば地区計画でも詳細な整備計画を決定しているケースは多くなく、敷地間の不公平を調整する仕組みが十分でないことや一般規制を必要があれば解除する権能がないことなどから、あるべき環境を実現する上でのハードルは高い。これら事前明示を意図した既存制度が有する限界に対して、局面によっては一定のルールに基づきながらも非拘束的で柔軟な制度が必要とされており、新たな仕組みが必要である。具体的なイメージとしては現行の事前明示的なルールに加えて、敷地を基礎とせず隣接建物などとの関係性を基礎とした下記のようなルールを設定可能とする。

- ・空地の連続性を確保するなどのオープンスペースに関するルール
 - ・斜面地で圧迫感をやわらげたり見通し線を確保するなど、建物相互間あるいは敷地外の要素を基準とするルール
 - ・隣接建物に対して壁面距離や開口部の位置を規定するなど、建築物の形式、性能等に関するルール
- 達成すべき目標、性能が明示されていれば、その表現は必ずしも数値基準による事前明示的なものでなくともよく、ルールとの適合性を協議調整によって検証し、個別の開発計画を誘導する。また、これは関係者の全員合意を前提としつつも、計画論的合理性を有するケースでは導入時には必ずしも全員合意を必要としない仕組みも可能とし、その上で個別更新を捉えた「協議調整型のルール」と重層的に用いることによって、より有効に機能すると考えられる。

提言3：国・地方自治体・市民それぞれの役割の確保

21世紀を迎え、市街地の縮退までも視野に入れた都市の再編・再生の道が探られている状況にあつて、地域固有の価値や魅力を同定し、その維持・発展を目指す時代が始まっている。国・地方自治体・市民の役割分担を次のように再構築することを提言する。

- ・現在の分権化の動きを進め、市街地環境制御に関するルール策定・運用の基本的な主体は基礎自治体である市町村が担うことを明確に規定する。
- ・市街地環境制御のルールを「市街地環境制御上、配慮すべき事項」「配慮すべき事項に関する性能規定化された基準」「性能基準を具体的に実現する手段としての規制基準」の3段階に分け、国と基礎自治体の役割分担をこの3つの段階に応じて行う。すなわち配慮すべき事項については国の法律において定め、そのうち生命・財産に関わる重要事項までは国が性能規定化した基準として示す。自治体はこれらを踏まえた上で具体的な規制基準を条例で定める。
- ・市民と基礎自治体の関係においては、当該自治体がつくる都市計画の案や新たな権利制限に対して、その策定権限の一部や、過度の制限に対して修正要請する権利を関係する市民に対して確保するなど、市民意思を尊重する仕組みを構築する。

時代の大きな変化、また近年の地方分権の流れの中、市街地環境制御における計画・規制・誘導の領域でも、現行法制（都市計画法および建築基準法）は近年、自治体の選択肢の多様化や提案制度の導入等、比較的大きな改変がなされている。しかし国が規制メニューを定めそれを自治体が選択するという制度骨格は踏襲されており、新たな時代の要請に適切に対応できるものとはなっていない。多様化されたメニューが活用されているとは言い難い状況や、多くの自治体において国の法律の委任によらないまちづくり条例がつくられていることに、対応できていない状況の一端が表れている。したがって、中長期の展望においては、基礎自治体である市町村が市街地制御に関するルールを策定し運用する基本的権限を持つ方向への抜本的改正が図られるべきである。

その基本的な考え方として、まずルール策定の局面における国の役割としては、地域の実情にあわせた市街地環境の制御を行っていくために「地方自治体が制御する上で配慮すべき事項を提示すること」「生命に関わること等最低限必要と考えられる事項についての性能基準を示すこと」の両項に、基本的には限定されるべきである。ただしそれ以外に、主として独自の基準を用意するゆとりのない自治体に対して具体的規則例を提示することや、各自治体での取り組み情報等の提供も必要な役割として考えられる。また、これらの実体的ルールを執行する枠組み（遵守手続き、違反是正、被規制者の権利保護等）についても、規制枠組みの公正性と透明性確保の観点から引き続き国の法律において拡充していくことが求められる。

次に市町村と関係市民との関係においては、現段階では市民の参加の権利や決定の手続きが十分に確保されているとは必ずしも言い難い。しかし、市町村によるルール策定あるいはその執行の局面において、ルールの正当性や実効性を確保するには、重要な主体たる市民の役割の確保と力量の拡大が欠かせない。

一方、市町村独自の基準が設定される場面では過大な権利制限の発生が問題となる可能性がある。そのような場面において被制限者の異議申し立てや修正の要請を保障するような措置も併せて検討しなければならない。

また、今後の具体的規則策定権限は基礎自治体が担うことを原則とするが、行政処理能力等の面から、ルール策定・運用を担うことができない自治体も当面は少なくないだろう。これらへの対応として、

- ・標準的な具体的規制基準の適用によって、都道府県による市町村へのバックアップを行う。しかし後見的な立場ではなく、あくまで市町村からの委任という形態を取る。

- ・民間へ執行体勢の移譲可能な項目の明確化を行って、無原則な民間委任を制限する。

などを検討する必要がある。

提言4：まちづくりにおける専門家の役割の強化

上記の提言1から3までを実現するためには、市街地環境制御の局面における専門性の拡大、専門家の役割の明確化が不可欠である。市街地環境制御の計画・ルールについては策定・決定・運用の3つの局面があるが、それぞれで専門家の有効な関与が保障されなければならない。

- ・策定の局面では、自治体のインハウスの専門家の役割が重要である。そのため、小規模自治体でもしかるべき専門家を必要に応じて招請できるような「人材情報バンク」の充実が必要である。
- ・決定の局面では、市町村都市計画審議会等の活性化（「お墨付きを与えるための機関」から、「決定に責任を負う機関」へ）が求められる。
- ・運用の局面では、協議調整のプロセスにおいて、地域住民の活動をサポートする役割と開発プロジェクトの周辺に与える影響等について客観的判断を示す役割が期待される。

専門家が以上のような役割を果たしえるために、法制度面での整備が必要とされる。

都市間・地域間競争の中で魅力的な地域づくりを進めていくには、基礎自治体が高度な専門性を発揮して計画をつくり、運用していかなくてはならない。しかし専門スタッフを持つ自治体は多くなく、外部への専門業務の委託が必須となっているが、現状では適切な発注や運用が難しい状況にあり、その改善が急務である。その際、計画策定作業の質的向上を図る上で、決定段階の審査レベルを高める方策が必要であり、その主要な舞台である都市計画審議会の改革が重要である。

また、今後一層に進むと予測される計画策定や協議調整の場への一般市民の参加について、議論の円

滑な進行や市民意見の有効な反映を図るためには専門家によるサポートが欠かせず、法制度上に専門家の位置づけを明確化することが必要になってきている。自治体が都市的土地利用管理や市街地環境制御を遂行する各段階に対応した、都市や地区の物的環境について検討する能力のある「まちづくり専門家」を確保するための関連制度改革が不可欠である。

(以上)

建築基準法・都市計画法特別研究委員会

委員長：高見沢邦郎（首都大学東京）

幹事：中井検裕（東京工業大学）

委員：明石達生（国土交通省）

有田智一（筑波大学）

稲垣道子（フェリックス）

大方潤一郎（東京大学）

岡辺重雄（想像都市研究所）

加藤仁美（東海大学）

神田順（東京大学）

国吉直行（横浜市）

小浦久子（大阪大学）

小林秀樹（千葉大学）

阪本一郎（明海大学）

佐藤滋（早稲田大学）

鈴木三郎（神戸市）

鈴木繁康（東京都）

鈴木伸治（関東学院大学）

出口敦（九州大学）

中西正彦（東京工業大学）

米野史建（国土技術政策総合研究所）

柳沢厚（C-まち計画室）

若林祥文（埼玉県）

和多治（横浜国立大学）

（は拡大幹事会メンバー）