

開発許可制度の裁量的制限に関する基礎的研究 —用途地域外で適用される都市計画法第41条の運用実態に着目して—

主査 松川 寿也*¹
委員 中出 文平*², 樋口 秀*³

市街化調整区域では、建築基準法に基づく形態制限が定められているが、都市計画法第41条は、開発許可の際に必要なに応じて形態制限を適用することができる制度である。本研究では、制限の適用に多くの裁量がある都市計画法第41条に着目し、全国的な運用実態を明らかにするとともに、運用上の課題を把握することを目的とする。その結果、都市計画法第41条は、規制が緩和される3411区域で柔軟な形態制限の適用が可能である一方で、運用基準が策定されている場合でも、適切に運用がされていないことが明らかとなった。これらを踏まえて本研究では、今後の都市計画法第41条の在り方を提言した。

キーワード : 1)開発許可制度, 2)市街化調整区域, 3)都市計画法第41条, 4)裁量的制限, 5)建築形態制限

STUDY ON THE DISCRETIONARY REGULATION IN DEVELOPMENT PERMIT SYSTEM —Focus on the Article 41 of City Planning Act in outside Zoning Area—

Ch. Toshiya Matsukawa
Mem. Bumpei Nakade, Shu Higuchi

The building control based on Building Standard Law is provided in the urbanization control area. Article 41 of City Planning Act is a system that can apply the building control if necessary with development permission.

This study aims to clarify the nationwide situation of the operation and to understand the problem in operation, by paying attention to this system having a lot of discretion in the application of the restriction. As a result, we clarify that Article 41 of the City Planning Act is able to apply building control flexible in 3411 districts where the restriction of development permit system is eased in the Urbanization Control Area. On the other hand, we also clarify that operation is not appropriately done even when the application criterion is settled on. Based on these, this study proposes the ideal of Article 41 of City Planning Act.

1. はじめに

都市計画法第41条第1項の規定（以下、41条制限）は、用途地域外で開発許可をする際、必要に応じて建築物の敷地、構造及び設備に関する制限を定めるものである。平成12年の都市計画法（以下、都計法）・建築基準法改正以前は、市街化調整区域（以下、調整区域）で定める建築形態制限（以下、白地制限）がほぼ全国一律の比較的緩い規制（建蔽率70%/容積率400%）であったため、個別の開発許可に適用する41条制限は、調整区域での建築形態制限^{注1)}に一定の役割を果たし、白地制限の見直し^{注2)}後も、この41条制限は依然存続し運用されている。ただ41条制限は、制限項目・制限値の決定どころか制限自体の適用有無も含めて、開発許可権者にその裁量の多くが委ねられている。建築主事が定める白地制限や、都市計画決定権者が定める地区整備計画といった、建築主のみに課される事前明示的制限と異なり、開発主に直接課せられる41条制限はその適用に不透明な部分

が多い。白地制限の見直しで調整区域の建築形態制限強化の取組みはされたものの、都計法第34条11号条例（以下、3411条例）の制定^{注3)}や調整区域地区計画（以下、調地区）の策定^{注4)}等、調整区域での開発可能性が近年拡大したことから、既成市街地に限らず遠郊外を含めた広範囲の開発に適用する裁量型の建築形態制限に着目し、複数自治体での知見^{注5)}を得ることが重要である。

そこで本研究では、制限適用に多くの裁量性があり、その適用実態も明らかにされていない41条制限に着目する。まず、各地の調整区域で制度創設時から活用^{注6)}されてきた41条制限の運用状況をアンケート調査^{注7)}により把握する。さらに、その運用状況を整理し、運用実績のある6自治体を対象として、41条制限適用の開発許可の把握やヒアリング調査等^{注8)}により、41条制限と、その制限を連携・継承する制度手法^{注9)}の運用実態を明らかにする。以上の一知見から、41条制限を含めた建築形態制限適用手法を考究することを目的とする。

* 1 長岡技術科学大学 環境・建設系 助教

* 2 長岡技術科学大学副学長 環境・建設系 教授

* 3 長岡技術科学大学 環境・建設系 准教授

2. 41 条制限の運用状況

ここでは、41 条制限に関するアンケート調査^{注7)}により、その制限適用の実績に加えて、運用形態を把握し整理する。

2.1 41 条制限の適用実績と運用基準

開発許可権者であり、かつ特定行政庁でもある 227 自治体のうち、41 条制限の適用実績は 100 自治体 (46.1%) で確認され、その内 79 自治体が宅地分譲等の一団地型開発許可に 41 条制限を適用しているが、自己用住宅、ロードサイド型施設等の小規模開発許可への適用も 46 自治体あり、幅広い開発許可に対して 41 条制限が適用されていることが窺える (図 2-1)。また、41 条制限の制限項目は、白地制限で定めることのできない絶対高さ制限 (以下、高さ制限) が最も多いが、建蔽率・容積率もほぼ同程度適用されており、既存の白地制限より厳しい制限値を必要としたための適用と想定される (図 2-2)。

41 条制限の条項は、「用途地域設定に伴う建築形態制限に代えて、直接制限を行い得ることとした規定」^{注10)}であるため、制限適用に関するそれ以上の考え方は、開発許可権者の裁量やその自らが制定した 41 条制限の運用基準 (以下、運用基準) に委ねられる。41 条制限の運用実績がある 100 自治体の内、運用基準を策定しているのは 25 自治体のみで、8 割近くが策定していない (図 2-3)。運用基準を策定していない自治体からは、「そもそも 41 条制限を必要とする開発行為の実績が少ない (12 自治体)」、「個々のケースで判断している (11 自治体)」ことを理由とする回答があり、これら自治体では予め具体的な運用基準を策定しないことで、制限適用に一定の自由裁量が確保されていると考えられる。しかし、運用基準未策定の自治体でも、41 自治体は都計法第 34 条各号を参考にして 41 条制限適用の根拠としていることから、これらの自治体では、事前明示の開発許可立地基準と連動するという、一定の基準の下で 41 条制限が適用されていると言える。

運用基準策定済みの自治体も含めて、41 条制限を適用する許可号数の内訳を見ると、14 号が 37 自治体 (うち、既存宅地制度廃止による経過措置を含めた既存宅地での開発許可は 27 自治体)、27 自治体が大規模計画開発許可とされた旧 10 号イであり、廃止された許可基準を根拠として制限が適用されていたことが窺える (図 2-4)。ただ、ここで注目されるのは、11 号及び 10 号が次いで多く、調整区域での規制緩和手法として近年活用されている 3411 条例や調地区を 41 条制限適用の根拠としている点である。

2.2 41 条制限適用自治体の整理と調査対象自治体の抽出

前述のように 41 条制限は、制度上は開発許可権者の時々の裁量により適用可能であるが、半数以上が運用基準や開発許可立地基準の参考といった、一定のルールの下での適用であることが明らかとなった。そこで、次章以降では 41 条制限適用の実績があり、その一定のルールに基づいて裁量による制限適用の弊害 (建築形態制限の適用根拠の不明確さ、制限適用開発許可どうしの公平性欠如など) を克服している自治体に着目する。そして、近年の調整区域での規制緩和手法として活用され、41 条制限適用の根拠とされている調地区と 3411 条例指定区域 (以下、3411 区域) の有無毎に整理した上で (表 2-1)、3411 条例の許可に適用 (草津、近江八幡、岡山)、調地区に適用 (長岡、近江八幡) に加えて、全ての開発許可に適用する運用基準を持つ唯一の先進事例 (長野県) を調査対象自治体として抽出する (表 2-2)。また、41 条制限適用の根拠として多い 14 号又は旧 10 号イは、既に廃止された許可基準が含まれることを理由に調査対象から除外するのではなく、市街化区域に編入された開発許可地であることが想定^{注11)}されるため、用途地域指定との関係で見た 41 条制限の実態 (長岡、草津、福井、岡山) を中心に考察する。

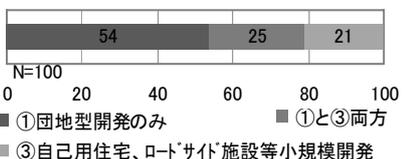


図 2-1 41 条制限適用開発許可の種類

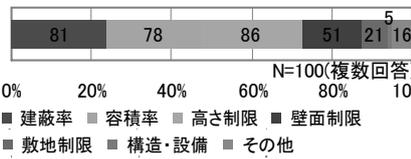


図 2-2 41 条制限の制限項目

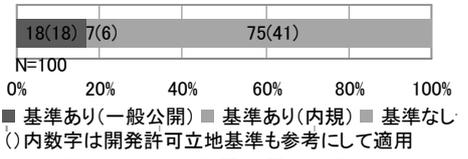


図 2-3 41 条制限の運用基準

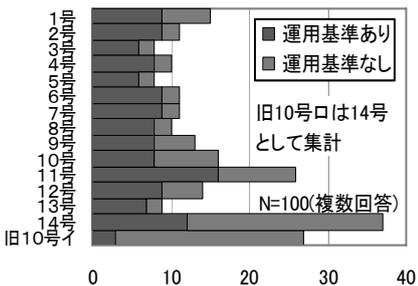


図 2-4 41 条制限適用の開発許可立地基準

表 2-1 41 条制限適用実績のある自治体での調地区及び 3411 条例の運用状況による整理

3411 区域	調地区	運用基準		
		策定	未策定 (41 条制限適用の開発許可立地基準参考の有無)	
			参考にする	参考せず
有	有	埼玉県、神奈川県、 長野県 、奈良県、広島県、厚木*、 近江八幡* 、東近江*、松江*、北九州*	北海道、茨城県、京都府、大阪府、兵庫県、徳島県、福岡県、熊本県、弘前*、仙台*、秋田*、山形*、土浦*、宇都宮*、足利*、上尾*、横須賀*、 長岡 、長浜*、枚方*、和歌山	9自治体
	無	春日部、千葉、船橋、大和、秦野、 草津 、 岡山 、福岡、熊本	岡山県、福島、太田、柏、市原、小田原、大津、久留米	4自治体
無	有	横浜*、広島	福井 、長野*、岐阜*、豊橋*、鈴鹿、神戸、大分	11自治体
	無	鹿沼、平塚、京都、明石	高槻、池田、茨木、防府、松山	10自治体

斜字は調査対象自治体、都道府県の調地区は、開発許可権限を有する市町村での策定実績

*調整区域での建築条例策定自治体

3. 3411条例による許可と運動した41条制限

ここでは、3411条例の許可に制限を適用する草津（住居系及び商業系施設に適用）、岡山（産業系施設に適用）、近江八幡（調地区による開発許可が並存）での41条制限の運用実態を論じる（表2-2）。

3.1 草津市

草津市は、平成16年6月に一般区域と特定区域（商業業

務施設立地区域・分譲住宅立地区域）とに区分した3411区域を指定し、特定区域（約85ha）での許可に41条制限を適用する運用基準を策定している。既に、容積率を200%に引き下げた白地制限が3411区域指定のほぼ同時期に見直されているが、特例的に緩和される店舗や非自己用住宅の新規開発に対して、白地制限以上の建築形態制限を通常の調整区域より強化するという考え方にに基づき、41条制限が適用されている。同区域内には沿道商業施設3

表2-2 調査対象6自治体での41条制限の内容

調査自治体	草津市(権限移譲H10.4)				近江八幡市(権限移譲H18.4)			岡山市(権限移譲H5.6)			
運用経緯 運用形態	開発許可権限受任以前より県が分譲住宅に41条制限を適用⇒3411条例を制定し(H16.6)、一般区域と特定区域(商業業務施設立地区域・分譲住宅立地区域)を指定⇒特定区域に41条制限を適用する運用基準策定⇒用途地域指定(H12.1, H24.3)により一部で41条制限を廃止				3411条例の改定で調地区と11号許可の分譲地が併存⇒条例施行規則改定(H23.12)により、分譲住宅に41条制限を適用する運用基準策定⇒一部調地区での10号許可に41条制限を適用			許可権限受任以前に県が大規模計画開発許可(分譲住宅)に41条制限を適用⇒用途地域指定(H9.6)により一部で41条制限を廃止⇒3411条例を制定し(H13.7)、産業系施設(流通業務施設、情報通信関連業務施設)に41条制限を適用する運用基準作成			
41条制限適用許可☆	11号	14号	旧10号イ	旧10号イ	10号	11号	旧10号イ	11号	旧10号イ	11号	
	商業施設3	分譲住宅13	分譲住宅11(2)	分譲住宅2(1)	大規模集客施設(1)	調地区4△	調地区1▲	分譲住宅3	分譲住宅2(2)=T団地+Hユニット	分譲住宅1	倉庫・事務所等9
制限項目 ◎	建蔽	-	60%	70%	50%	60%	-	50%	-	60%	
	容積	-	100%	200%	80%	100%	-	-	-	200%	
	高さ	12m以下※	10m以下	-	10m以下	12m以下	10m以下	10m以下	-	-	
	壁面	道路1.5m以上	道路1m以上	-	-	道路1m以上	-	道路1m以上	-	道路5m以上	
	敷地	500㎡以上	165㎡以上	-	-	200㎡以上	-	-	-	-	
斜線	北側5m+1.25	-	-	-	北側5m+1.25	-	-	北側5m+1.25.道路1.25	-	-	
白地制限*	建蔽70%.容積200%.斜線制限(道路1.5.隣地1.25)						建蔽60%.容積200%.斜線制限(道路1.5.隣地1.25)				
用途地域指定後の制限	-	-	容積200%に緩和	上記41条制限全て緩和	建蔽80%に緩和	-	-	Hユニットの一住、二住指定地で建蔽60%に緩和⇒地区整備計画策定(41条制限継承)	-	-	

調査自治体	長野県<須坂都市計画区域>		長岡市(権限移譲H9.4)			福井市(権限移譲H12.11)		
運用経緯 運用形態	開発審査会基準で規定された制限(高さ制限・北側斜線制限)の継続性に懸念⇒県開発許可運用基準の改定(H16.7)により、調整区域の開発許可全てに41条制限を適用する運用基準を策定⇒小布施町にて県内発の3411区域が指定(H18.3)		開発許可権限受任以前に県が大規模計画開発(分譲住宅)に41条制限を適用⇒旧10号イ廃止後は調地区をそれに換わる制度として位置づけ⇒建築条例を定めおらず、地区整備計画で定められる建築形態制限の法的担保が必要であることから、41条制限を調地区での開発許可に適用			開発許可権限受任以前に県が分譲住宅(既存宅地)での開発行為+旧10号イによる大規模計画開発)に対し41条制限を適用⇒用途地域指定(H7.3)により41条制限を廃止⇒既存宅地制度の経過措置及び旧10号イの廃止に伴い、県策定の41条制限の運用基準を廃止		
41条制限適用許可☆	全ての開発行為		旧10号イ			10号	14号	旧10号イ
	小布施町6(一般住宅4、分家住宅1、しめじ培養生育施設)		須坂市6(分家住宅)	分譲住宅1=H団地	分譲住宅2	分譲住宅4	既存宅地分譲住宅9	分譲住宅1(1)
制限項目 ◎	建蔽	50%◇	-	60%	50%	50%	50%	60%(運用基準値)⇒50%(適用値)
	容積	80%◇	-	200%	80%	80%	-	100%(運用基準値)⇒80%(適用値)
	高さ	10m以下	-	-	10m以下	-	10m以下◆	-
	壁面	道路1.8m◇、隣地1.5m◇	-	道路1m以上	道路1.5m以上	-	-	-
	敷地	300㎡~500㎡◇	-	200㎡以上	-	250㎡以上	200㎡以上	-
斜線	北側5m+1.25	-	道路1.25.北側10m+0.8	道路1.25.北側5m+0.8	-	-	-	
白地制限*	建蔽60%.容積100%.隣地斜線1.25		建蔽70%.容積200%.斜線制限(道路1.5.隣地1.25)			建蔽60%.容積200%.斜線制限(道路1.5.隣地1.25)		
用途地域指定後の制限	道路斜線1.25		道路斜線1.5	41条制限区域に白地制限上の特定指定地区を指定			隣接する一低と同じ制限値であったため、41条制限継続	

☆数字は41条制限適用許可数で()内数字はそのうちの用途地域指定箇所数、◎斜字は41条制限以外(3411条例許可取扱い基準、地区整備計画、開発審査会基準)で規定された制限値、*一般的制限値、※3階以下、◇既存集落・宅地活用継続型地区計画、▲幹線道路沿道型地区計画、◇景観形成基準上の制限値であり、区画転売目的の住宅1件のみに同基準との適合を41条制限で規定、◆2階以下

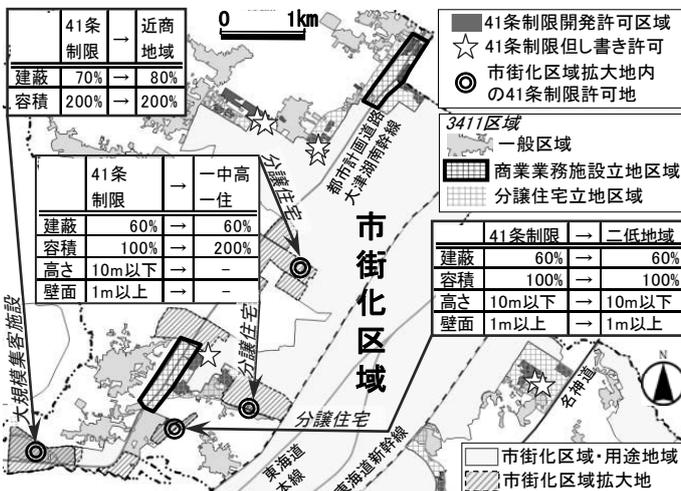


図3-1 草津市の3411区域と41条制限適用地

表3-1 草津市の都計法第41条第2項ただし書き許可

許可番号	許可年月日	開発許可番号	許可内容
第1号	2009/3/3	514-1	壁面後退緩和
第2号	2010/4/15	474-3	壁面後退緩和
第3号	2010/4/21	603-1	北側斜線
第4号	2010/5/13	603-1	北側斜線
第5号	2011/5/25	474-3	壁面後退緩和
第6号	2011/11/28	540-1	壁面後退緩和
第7号	2012/2/22	540-1	壁面後退緩和・北側斜線



写真3-1 都計法第41条第2項ただし書き許可(北側斜線)物件

件、分譲住宅13件の開発許可（平成24年4月時点）に41条制限を適用しており（図3-1）、平成21年2月には調整区域の営農環境への配慮を意図して、分譲住宅立地区域での許可にも北側斜線制限を追加する運用基準強化の取組みもされている。ただ、開発行為の敷地面積の最低限度（以下、敷地制限）を商業業務施設立地区域で500㎡、分譲住宅立地区域で165㎡以上とする3411条例許可取扱い基準^{注12)}を定めたものの、その敷地制限は41条制限の制限項目として採用されていない。都計法第33条第4項で定める技術基準条例でも調整区域が適用対象外^{注13)}であることから、開発許可時に敷地制限を担保する制度が存在しない他、将来的な建替えの際には都計法第43条の建築許可を要しない建築行為となるため、敷地の細分化による住環境保持への影響が懸念される。

また、特例的に緩和される新規開発に建築形態制限を強化する考え方で採用された41条制限ではあるが、都計法第41条第2項ただし書き許可が分譲後間もない新築でありながらも7件（北側斜線3件、壁面制限3件、両者の制限1件）確認される（表3-1、写真3-1）。住宅地としての持続可能性を確保するのであれば、住み替えや二世帯居住を促すための建替えを許容する一手法として、将来的には一定の制限緩和をする必要もあると考えられるが、新規の分譲で既に制限緩和による建築行為がされている状況では、41条制限の実効性（同但し書き許可の運用）に疑問がある。

3.2 近江八幡市

近江八幡市は、平成18年度からの開発許可権限移譲と同時に3411条例を制定し、当初は自己用住宅のみを同条例の許可対象とする一方で、草津市と異なり調地区の策定による調整区域での住宅地整備を推進していた。ただ、後の政策的判断により平成22年から分譲住宅が3411条例の許可対象に追加されたことで、同じ分譲住宅地でも地区整備計画の有無による制限の異なる分譲地が並存するに至った（図3-2、図3-3）。この並存を受けて、当初は予定建築物の建築形態制限に言及した市の3411条例許可取扱い基準^{注14)}を遵守する旨を申請者に依頼し、調地区の制限との公平性を図っていた。その後、平成23年12月には3411条例規則を改定する形で41条制限適用の根拠を明確にし、3区域の分譲住宅地で41条制限が適用されている。しかし、41条制限では既存集落活用型の地区計画^{注15)}と同じ高さ制限及び壁面制限が採用されたが、建蔽率・容積率は白地制限で対応可能と判断され採用されず、同市の3411条例許可取扱い基準上で定めた敷地制限（200㎡以上）も草津市と同じく盛り込まれていない。つまり、類似の開発行為との公平性を意図して、異なる開発許可基準により許可された開発行為であっても同一の制限を適用するという基準を策定したが、一部制限の適用漏れ

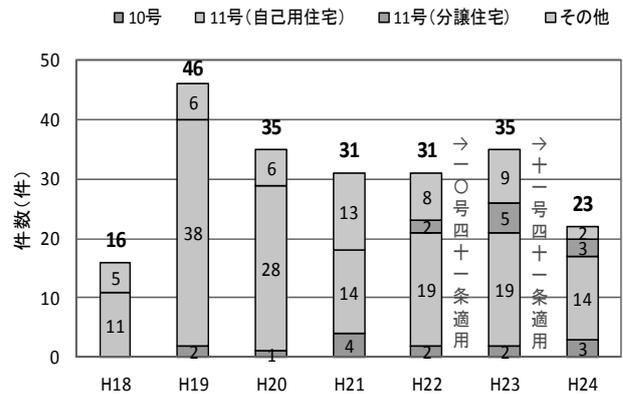


図3-2 近江八幡市での調整区域開発許可動向（許可権限委譲後）

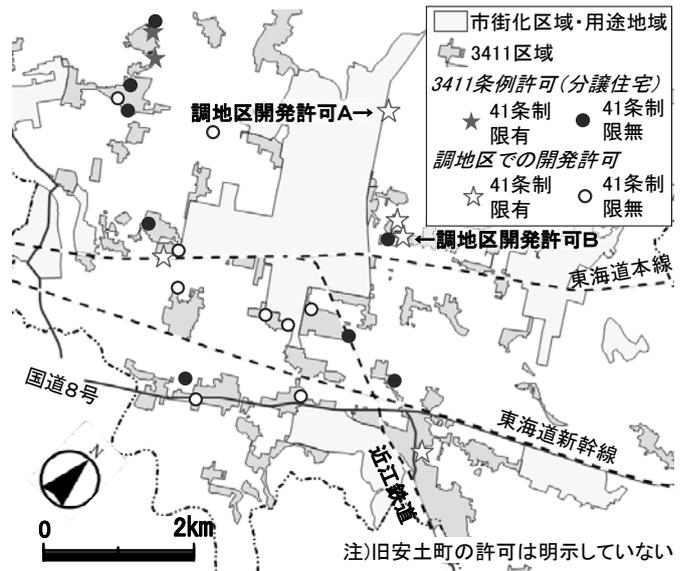


図3-3 近江八幡市の3411区域と開発許可地（許可権限委譲後）

	41条制限	用途地域(一低・一中高・二住)	地区計画
建蔽	50%	一低50%、一中高・二住60%	全域50%
容積	-	一低100%、一中高・二住200%	用途地域と同じ
高さ	10m以下	一低のみ10m以下	全域10m以下
壁面	1m以上	-	全域1m以上
斜線	北側5m+1.25	一低のみ北側5m+1.25	全域北側5m+1.25
敷地	道路1.25	道路1.25、隣地1.25(一低以外)	道路1.25
	-	-	150m以下



図3-4 岡山市の幹線道路沿道区域路線と特定流通業務施設許可指定幹線

を伴ってその基準が策定されたことで、その公平性が図られていない。また、3411条例規則の改定で41条制限の適用に法的拘束力を確保させたことは評価できるが、予

定建築物の用途を制限する3411条例の規則中で、建築形態制限に関する規定を盛り込むことの法的課題も指摘されている^{注8)}。同市では、前述の3411条例の運用緩和の他、振興条例計画（農業振興地域の整備に関する法律施行規則第4条の4第26号の2に基づく計画）の策定が進められており、地域主体で策定する同計画に基づいて、調整区域での住宅地整備のための農振除外も今まで以上に弾力化される可能性もある。このように調整区域での開発可能性を拡大させるのであれば、41条制限もまた運用改善が求められる。

3.3 岡山市

岡山市は前述の両市と異なり、産業系施設9件（平成24年4月時点）の許可に対して、建蔽率・容積率、壁面制限の41条制限が適用されている。開発審査会等からの指摘を受け、当初は調整区域の開発許可全てに対して41条制限を適用することを想定していたが、地元調整が困難である等の理由から、3411条例による開発許可のうち、予め指定された幹線道路沿道区域に立地する流通業務施設^{注16)}及び情報通信関連業務施設に限り41条制限を適用することとなり、その運用基準を策定し一般に広く公表している。この運用基準は草津市の商業業務施設立地区域と同様に、3411条例で指定された幹線での良好な沿道景観の形成等を意図して策定されたものであるが、幹線道路沿道区域にはその区域と並存する形で開発審査会基準に基づき指定する類似の区域（特定流通業務施設を許可する幹線沿道・IC周辺^{注17)}）も存在する（図3-4）。つまり、他の開発許可立地基準により例外的に許可されるほぼ同様の施設に対しては、41条制限を適用する根拠が運用基準として定められていない。基準化された下で41条制限が適用されてはいるものの、類似の許可基準で立地する施設に対しては、41条制限の適用有無について裁量の余地が残されている。

このように、3411条例との連動した41条制限は、特例的に緩和される開発許可に対して、同条例による許可を想定する予定建築物に建築形態制限を適用させる手法として運用されている。しかし、想定した建築形態制限の一部欠落や、41条制限を要しない類似の許可基準が並存する状況の下で運用されており、41条制限を基準化して運用することの課題も指摘される。

4. 調地区と連動した41条制限

ここでは、調地区に41条制限を適用する長岡（建築条例^{注18)}制限なし）、近江八幡（建築条例制限あり）での運用実態を論じる（表2-2）。

4.1 長岡市

長岡市では、既に旧10号イにより許可された分譲住宅

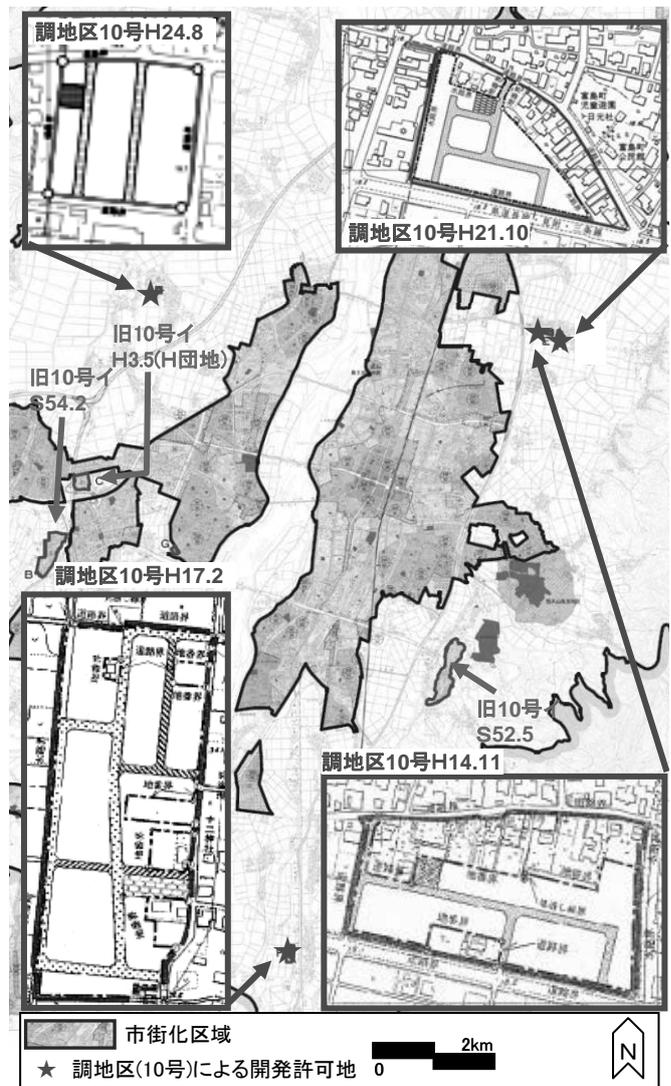


図4-1 長岡市での41条制限適用の開発許可地

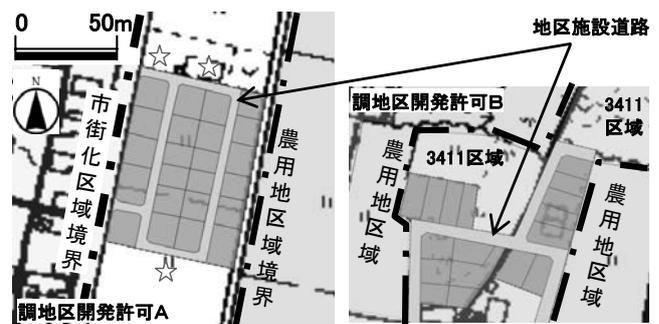


図4-2 地区計画区域内道路と周辺の接道状況（図3-3の一部開拡大図）

地3地区で41条制限が適用されており、改正都計法の施行（平成19年）以後は、旧10号イにかわる調整区域での計画開発手法として、調地区の制度が活用されている。同市は、調地区による計画開発の支援、定型化を目的に「集落地域における地区計画制度活用の手引き（平成23年）」を策定し、平成24年度末時点で4箇所の調地区策定実績がある（図4-1）。この手引きの策定により、地区整備計画で規定する制限が基準化され、地区計画による建築形態制限が適用される。しかし、同市では建築条例の

建築形態制限が規定されていないため、地区整備計画による制限の実効性が乏しい。そのため同市では建築条例の代替として、4箇所全ての調地区での開発許可（分譲住宅）に地区整備計画で定めた建築形態制限の全てを、41条制限で適用している。つまり、開発許可立地基準該当号（10号）による許可と地区整備計画で規定された制限値を根拠として、41条制限を適用している。こうした41条制限の運用手法は、制限適用の裁量性を活かした取り組みであり、建築条例が適用されない地区整備計画に実効性を確保させる代替手段として、あるいは建築条例制定までの応急措置として評価できるが、本来の制度手法（建築条例）が確立されている中での変則的な建築形態制限の適用である。地区計画である以上は建築条例で制限することが望ましいが、41条制限で対応できることを理由に、同市では建築条例制定の取り組みはされていない。

4.2 近江八幡市

長岡市と異なり、建築条例で既に地区整備計画の制限に実効性を確保させている同市では、調地区での開発許可に41条制限を適用する必要性は乏しい。しかし、同市内の調地区による開発許可14件のうち、平成22年7月以降の5件（平成24年9月時点）に41条制限が適用されている（図3-3）。建築条例による建築形態制限が既に適用される中で、あえて41条制限を重複適用する理由は、建築基準法のみでなく都計法上も矛盾無く制限されることを公に知らしめることに加えて、市独自の下記の取り組みが挙げられる。

地区計画区域の有無に関係なく、地区整備計画区域外の開発・建築行為にまで地区整備計画と同じ制限を適用することは地区計画制度の枠組みの下では制度上不可能である^{注19}。ただ、41条制限を適用した5件のうち、直近3件が開発許可された調地区では、「地区計画区域内の道路を接続道路とし、地区計画区域外で開発許可をする場合（図4-2左中☆）は、当該開発許可にも41条制限を適用する」旨を地区整備・開発及び保全の方針^{注20}中で規定している。つまり、調地区の開発許可に重複して適用させた41条制限を根拠として、地区整備計画と同じ制限を41条制限により地区計画区域外にまで波及させていく狙いが規定されている。例えば、3411条例による開発許可が自己用住宅で申請された場合等は、3411条例規則で定めた41条制限適用の運用基準に該当しないため、開発ポテンシャルが比較的高い3411区域と調地区の区域とが隣接する際は、特にその制限による波及効果が期待できる（図4-2右）。

このように、開発行為単体に41条制限を適用する必要性が乏しい開発許可であっても、調地区に基づく開発許可であることを根拠として、開発許可権者の自由裁量に

より調整地区と一体性のある開発許可に対しても制限を波及させていく意図が窺える。地区整備計画区域外に踏み込んだ制限を地区計画制度の枠組みの中で規定することの限界や、地区整備計画で規定した敷地制限が41条制限に盛り込まれなかったこと等の課題は指摘されるものの、調地区と41条制限が連携した一手法であると言える。しかし、同市開発許可担当部局へのヒアリング調査では、開発許可を要しない建築行為（都計法第43条の建築許可等）にまでは対応できないとの懸念もされており、開発許可を経て建築される建築物のみに制限を適用とした、41条制限自体の限界が指摘される。

5. 全ての開発許可に適用する41条制限

前章までは、都計法第34条各号で規定する立地基準を41条制限適用の根拠として運用してきた事例について論じてきたが、岡山市で見られたように、実現には至らなかったものの、全ての開発許可に対して41条制限を適用することを検討し、その実現を試みる自治体もある。そこで、41条制限を全ての開発許可に適用する運用基準を策定した唯一の自治体である長野県について、開発許可事務を管轄する須坂都市計画区域での実態を通じてその課題を論じる（表2-2）。

5.1 運用基準策定の経緯と須坂都市計画区域の調整区域での開発動向

長野県の開発許可担当部局では従来から田園景観への配慮が重要視され、実際に開発審査会基準の運用上の留意事項として、予定建築物の建築形態制限を「高さ制限10m、北側斜線5+1.25m」とすることを規定していた。その後、開発審査会基準のみでは制限の永続性が担保されないこと、また調整区域は第一種低層住居専用地域並みの低層の建築物を主として許容する方針を広く浸透させることを意図し、平成16年7月に県が策定した開発許可基準を改定した。改定された基準では、予定建築物用途の種別や自己用・非自己用に関係なく、調整区域内の全ての開発許可に前述の制限を適用する運用基準が策定されている。運用基準策定後の開発許可は、須坂都市計画区域の調整区域全体で62件（平成24年9月時点）となっており、近年では3411区域を指定して開発許可立地基準を緩和した小布施町での開発許可が、同町より広範囲の調整区域を持つ須坂市とほぼ同水準となっている（図5-1）。

5.2 運用基準の連絡調整と調地区との連携

しかし、運用基準を策定した県開発許可担当部局と、現場で許可事務を執行する出先機関との連絡調整が不十分であったため、運用基準策定後の開発許可62件のうち、開発登録簿上に前述の制限を41条制限として記載した許可は須坂市、小布施町とも6件に止まる。3411区域の指

定と調地区の策定により、調整区域で一定の開発を許容している小布施町を見ると、41条制限が適用された3411条例の開発許可は3件のみで、調地区により許可された商業施設の高さも11.9mと41条制限の制限値10mを上回る(図5-2)。この商業施設が許可された理由として、町は農振除外を経て立地する農業振興に資する建築物(同商業施設を含む)に相応した建築形態制限として、高さ制限12mを地区整備計画で採用したと回答しており^{注21)}、41条制限の高さ制限との調整もされず地区整備計画が策定された。また同町では、3411条例に景観形成基準を連動させる独自の枠組み^{注22)}を構築し、その基準中で建築形態制限に関する定量的制限を規定している。同町固有の課題であるが、定量的制限を規定したのであれば、41条制限と連携し、景観法上の制限を都計法・建築基準法の枠組みに組み込むこと^{注23)}が望まれるが、同基準を41条制限として開発登録簿上に記載した許可は1件のみである。このように、全ての開発許可にまで41条制限を適用する取り組み姿勢は評価されるべきであるが、実際にはその制限が浸透していないことから、今後は出先機関や基礎自治体への41条制限の周知と連携が求められる。

5.3 県の対応と41条制限を浸透させることの課題

県としては、41条制限の適用を開発登録簿に記載していないことの弊害(開発許可地での後の建替・新築時に要する建築確認事務、違反行為の防止、第三者間での土地取引等)を回避するため、今後は未登記のないよう運用改善していく意向である。この運用改善により、開発許可時々の裁量による登記漏れが回避されるが、そもそもこの運用基準の特徴は、予定建築物の用途、規模、目的に関係なく、全ての開発許可地での建築物に制限が適用できる点にある。既に、須坂都市計画区域内の民間検査機関分を除く建築確認(41条制限の運用基準策定以後)だけでも、高さ制限10mを上回る建築物が8件あり、これらは、都計法29条の開発許可を経ていない建築行為である。つまり、建築時に土地の区画形質の変更を要しない等の理由だけで、同種の建築物間でも制限適用の有無が生じることになり、近江八幡市と同様の課題も懸念される。また県は、41条制限の運用基準は調整区域での開発許可に適用する基準であるため、線引きの廃止により、非線引き白地地域となった場合は、同基準に従って41条制限の登記を削除(廃止)するとしており、基準化したことが、かえって必要な制限を撤廃することにもなりかねない。

6. 41条制限適用許可地での用途地域指定後の制限

前章までは、41条制限適用手法を中心に論じてきたが、開発許可後ある程度時間が経過した開発行為、あるいは一定規模以上で開発許可時に上位計画との整合が要求さ

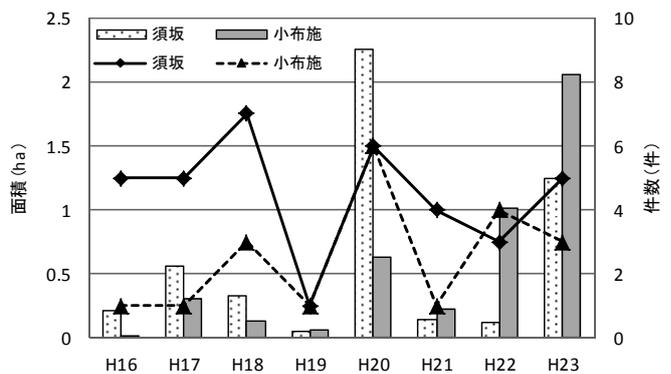


図5-2 須坂都市計画区域での調整区域開発許可動向(運用基準策定後)



図5-2 小布施町での41条制限適用開発許可と調地区の制限

れる開発行為については、将来的に市街化区域に編入(用途地域が指定)される可能性が考えられる。そこで、ここでは、14号(草津・福井)と旧10号イ(長岡・福井・草津・岡山)による41条制限適用開発許可を対象として、用途地域指定との関係で見た41条制限適用とその制限の永続性について論じる(表2-2)。

6.1 41条制限適用の経緯

草津市の6件(分譲住宅5件、大規模集客施設1件)を除く他市の41条制限は、県が許可した際に適用された制限であるが、草津市の分譲住宅5件も県の開発審査会基準の下で許可され、その基準で規定された建築形態制限の制限値^{注24)}を採用し41条制限が適用されている。一方で、長岡市と岡山市は旧10号イの開発許可であることを根拠に41条制限を適用している。これら大規模計画開発許可の一部には、想定する用途地域指定を見込んで41条制限が適用されており、例えば長岡市の分譲住宅H団地は準工業地域に隣接するため(図4-1)、市内の他の41条制限より緩い建蔽率・容積率が適用されている。

6.2 用途地域指定後の41条制限

調査対象4自治体における41条制限適用の開発許可のうち、線引き見直しによる市街化区域の拡大にともない、用途地域が指定された開発許可は、長岡市での許可を除く5件確認される。41条制限は、用途地域指定後に通常廃止される^{注25)}が、各開発許可地での用途地域指定後の対応に違いが見られる。

福井市の分譲住宅(旧10号イ)は、運用基準で規定した建蔽率・容積率の上限値(60/100)を下回る制限(50/80)を採用し、隣接する第一種低層住居専用地域の拡大後もその制限が継続されている。その一方で、草津市の14号(旧10号ロ)の許可2件は、第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域の指定に伴い、41条制限の廃止により容積率が緩和(100%→200%)された他、高さ制限及び壁面制限が撤廃されている。さらに、大規模集客施設16.6ha(旧10号イ)^{注26)}の41条制限(建蔽率70%)を見ると、近隣商業地域の指定後に建蔽率60%を採用した場合でも大規模集客施設は既存不適格建築物とならないが、近隣商業地域の緩い方の建蔽率メニュー80%が採用されている(図3-1)。

その一方で、41条制限の存在を尊重して用途地域が指定された区域もある。第二種低層住居専用地域が指定された草津市の分譲住宅(旧10号イ)では、前述の大規模集客施設で近隣商業地域指定と同時に41条制限を廃止したにも拘らず、近隣商業地域と用途地域指定が同時決定であった当該分譲住宅は、41条制限を存続させるとともに、その41条制限の基準を引き継ぐ形で、同一制限値の建蔽率・容積率に加えて、都市計画としても壁面制限と高さ制限を決定している(図3-1)。さらに、岡山市で41条制限を廃止した2地区(旧10号イ)では、用途地域指定後に地区整備計画を策定することで、壁面制限を維持させている他、第一種中高層住居専用地域、第二種住居地域が指定されたことに伴い緩和された一部区域の建蔽率も、地区整備計画で41条制限と同じ制限値50%を採用し、高さ制限と斜線制限も適用することで、41条制限の永続性を確保している(図3-4)。

このように41条制限は、用途地域指定後の制限の廃止により緩和・撤廃される場合がある一方で、地区計画策定等によりその制限維持に努めている41条制限も存在する。

7. 総括

本論文では、41条制限の運用状況を概観、整理した上で、その適用実績のある自治体での運用実態から、制限の適用に裁量のある41条制限と連携・継承した運用手法の課題等を明らかにしてきた。

最後に、本研究で得られた主な知見を踏まえて総括す

る。

7.1 建築形態制限に対する実効性確保

3411条例と連携した運用では、41条制限を適用する開発行為を予め基準化(あるいは開発許可立地基準を根拠に定式化して適用)した運用がされていたものの、予定建築物で想定されるべき建築形態制限の一部が適用されていなかった。本研究では41条制限の運用実績のある自治体を中心に論じてきたが、3411条例を制定しつつ41条制限の適用実績がない25自治体中20自治体^{注27)}は、3411条例で許可する予定建築物の建築形態制限を想定(敷地制限16自治体^{注28)}、高さ制限13自治体)^{注29)}しながらも、41条制限を適用していない^{注30)}。開発許可時に想定した建築形態制限の法的根拠や永続性確保のためにも、41条制限の欠落ない適用が望ましいが、それ以前の問題として、41条制限の安易な但し書き許可(草津)や41条制限の適用漏れ(長野県)があるようでは意味がない。

7.2 41条制限と関連する制度との連携・棲み分け

3411条例との連携以外にも、調地区の地区整備計画の実効性確保(長岡)やその制限の波及手法(近江八幡)といった、41条制限と関連する制度との連携が確認された。こうした他制度との連携は、各自治体の裁量で適用できる41条制限の特性を活かした取り組みとして評価できる。しかしその一方で、調地区の制限と41条制限との調整不足(長野県)や41条制限適用を免れる類似の許可基準の並存(岡山)といった課題も指摘された。また、2章では論じなかったが、アンケート調査^{注7)}では、41条制限の運用実績のある多くの自治体(70/89)が、既に都市計画法上の制限として41条制限が適用されている中で、建築基準法上の類似の建築形態制限である白地制限を見直す(平成12年改正を契機とした見直し)際に、両建築形態制限との特段の調整を実施していないと回答されている。そのため、調整区域での制限の共有や既存の開発許可基準との棲み分けを図ることで、41条制限と既存制度との適切な連携も求められよう。

7.3 用途地域指定後の制限の持続性

用途地域指定にともない、制限緩和・撤廃となった41条制限(草津)がある一方で、用途地域指定後に地区計画を策定することで、41条制限の建築形態制限が維持されている開発許可(岡山)もある。用途地域指定による41条制限の緩和自体を否定する訳ではないが、用途地域を想定して41条制限を適用した以上は、都市計画担当部局とも連携し、41条制限適用の経緯を踏まえた地域地区制度や地区計画制度の適用が望まれる。制限の適用自体に裁量があるのであれば、用途地域指定後も自治体の判断で必要に応じて41条制限を並存させることで、一部制限

を存続すること^{注31)}も検討の余地があろう。

今後は41条制限適用の有無に起因する課題を、より実証的に検証していきたい。

<注>

- 1) 本論文では、建築形態制限と直接対応しない建築物の敷地、構造及び設備に関する制限も含めた制限として表記する。
- 2) 平成4年の建築基準法改正により、特定行政庁が都市計画審議会の議を経て定める区域では制限強化が可能とされ、平成12年改正では特定行政庁が特定の制限メニューから選択することが義務化された。
- 3) 例えば、参考文献1～3)
- 4) 例えば、参考文献4～6)
- 5) 線引き廃止都市(都城市)での開発動向を分析した参考論文7)では、41条制限を分析の一視点としているが、複数都市での41条制限の運用実態を取り扱った研究ではない。
- 6) 昭和43年の都計法制定時の41条制限は、調整区域での開発許可に際して適用される規定とされ、現在のように非線引き用途地域外を含めた開発許可に対して適用される制限ではなかった。
- 7) 開発許可事務のみではなく、白地制限に関する建築行政の蓄積を考慮するため、開発許可権者であり、かつ特定行政庁でもある227自治体を対象に実施(回収率95.2%)。41条制限の適用実績、制限項目、判断基準、運用基準の有無などを調査項目とした。あわせて、41条制限に関する運用基準を収集した。
- 8) ヒアリング調査は開発許可担当部局に対し実施。あわせて、41条制限適用の開発許可を開発登録簿より抽出した他、必要に応じ関係資料を収集し調査分析した。
- 9) 3411条例の他、41条制限と同じく建築形態制限を適用する地区計画、地域地区制度
- 10) 開発許可制度運用指針Ⅲ-12
- 11) 従来からある開発許可立地基準であり、開発許可から一定程度時間が経過していること、また旧10号イについては上位計画との整合が求められる大規模計画開発が含まれることから、既に市街化区域に指定された開発許可地が含まれると想定される。
- 12) 草津市都市計画法第34条第11号に基づく開発行為等に関する取扱い基準
- 13) 草津市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例では、敷地制限を都計法第33条第4項に関する条項として規定しているが、同条項は市内9種の用途地域に限り適用される。
- 14) 近江八幡市都市計画法に基づく開発許可制度の取扱い基準
- 15) 「近江八幡市市街化調整区域における地区計画制度の運用基準」(平成18年8月)上での類型区分であり、既存集落活用型地区計画と3411条例で許可される宅地分譲の開発許可とは、ほぼ同種の開発として認識されている。
- 16) 流通業務市街地の整備に関する法律第5条第1項第一～六号で規定する倉庫、事務所等の流通業務施設
- 17) 開発許可制度運用指針Ⅲ-7-1(13)「特定流通業務施設」に基づき、同施設の立地を許容する区域。岡山市開発審査会基準では、指定道路の沿道又はインターチェンジ周辺で、優良農地が含まれておらず、将来において住居系の土地利用が想定されないとして、市長が指定した区域内の流通業務施設(特別積合せ貨物に該当しない施設)又は倉庫が、特定流通業務施設として許可される。
- 18) 建築基準法第68条の2で定める条例(本論文では調地区

を適用対象とする条例に限定して表記)

- 19) 近江八幡市の地区計画区域は全て地区整備計画区域と同一
- 20) 「その他の当該区域の整備、開発および保全に関する方針」で明記
- 21) 小布施町都市計画担当部局との電話ヒアリングによる。
- 22) 詳細は参考文献8)を参照。
- 23) 41条制限は都計法上の制限であるため、その制限に適合しない建築確認申請は受理されず、建築基準法上の完了検査でも開発登録簿上に記載された41条制限との適合が検査される。
- 24) 草津市はこの制限値を3411条例と連動した運用基準に継承したが、3411条例による開発許可制度の緩和に取り組まない福井市では、既存宅地での分譲住宅地の開発許可に関する開発審査会基準が廃止されたことをもって、今後新たに41条制限を適用しない方針であり、3411条例の制定有無による対応にも違いも見られる。
- 25) 参考文献9)では、「新たに地域地区が設定された場合にも重複して適用があるものと解される」としつつも、「実務上は延滞なく41条制限を撤回すべきである」としており、通常は用途地域指定後に41条制限は廃止される。
- 26) 大規模集客施設が許可された当該地は、幹線道路と大津市に隣接する利便性の高い場所であるため、調整区域で第一種低層住居専用地域が暫定的に指定されていた。まちづくり三法の改正を控えて、出店者側から当該地での出店要望があり、市は第一種低層住居専用地域から除外して調整区域で大規模集客施設を受け入れたが、一定程度の制限を付与して大規模集客施設を認めたことを公に周知する狙いから41条制限を適用している。
- 27) 注7)のアンケート調査で41条制限の運用実績がないと回答した自治体の3411条例とその許可基準を参照し抽出。
- 28) うち10自治体で都計法第33条第4項の敷地制限が適用されるが、これは開発許可技術基準であり、許可後の敷地分割に対応する制限の永続性を担保するものではない。
- 29) 3411条例で許可する予定建築物で複数の建築形態制限項目を想定している自治体が含まれる。
- 30) 3411条例の許可に41条制限を適用しない特例市と事務処理市の開発許可担当部局に対して実施したヒアリング調査では、市が策定した3411条例の運用基準や開発審査会基準で想定された建築形態制限のみで対応可能と回答された他、注7)のアンケート調査でも49自治体が白地制限や開発審査会基準等の既存の制限で今のところ対応可能であることを理由に、41条制限の適用実績がないと回答している。
- 31) 例えば、大和市は白地制限の強化後に41条制限中の白地制限に係わる制限項目(建蔽率・容積率)を部分的に廃止する一方で、それ以外の41条制限の制限項目を存続させている。

<参考文献>

- 1) 塚本太一・和多治(2005)「地方中心都市での改正都市計画法の運用に関する調査研究ー市街化調整区域での開発許可条例による開発コントロールを中心にー」都市計画論文集No.40-3, pp403-408
- 2) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009)「開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究ー3411条例の区域指定要件とその即地的分析を中心としてー」都市計画論文集No.44-3, pp661-666
- 3) 浅野純一郎・藤原郁恵(2010)「地方都市における開発許可条例の導入効果とその課題に関する研究ー主に都市計画法34条11号条例を対象としてー」都市計画論文集No.

- 45-3, pp685-690
- 4) 浅野純一郎(2009)「市街化調整区域における地区計画制度活用の実態と課題に関する研究」, 日本建築学会計画系論文集No. 635, pp169-176
 - 5) 浅野純一郎(2009)「地区計画による市街化調整区域の土地利用マネジメント手法の検証」, 都市計画論文集No. 44-3, pp643-648
 - 6) 小林敏樹・秋本福雄・石飛恭(2010)「市街化調整区域の地区計画と都市計画マスタープランの整合性に関する研究 -福岡県久山町を事例として-」 都市計画論文集No. 44-2, pp32-40
 - 7) 前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士(2002)「都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察」都市計画論文集No. 37, pp697-702
 - 8) 松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012)「景観マネジメント手法としての開発許可制度の活用に関する一考察」, 日本建築学会計画系論文集No. 673, pp629-638
 - 9) 開発許可制度研究会(2010)「開発許可制度の解説」ぎょうせい