

都市法制における区域指定の仕組みと コンパクトシティ

田 部 井 彩

- 1 はじめに
- 2 コンパクトシティ論の概要
- 3 都市計画法・都市再生法における区域指定の仕組み
- 4 立地適正化計画制度における区域指定の仕組みと特徴
- 5 むすびにかえて

1 はじめに

わが国の総人口は2004年をピークに減少に転じ、国立社会保障・人口問題研究所が2012年1月に推計した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位仮定）によれば、2010年時点で1億2806万人の人口は、2060年には8674万人となり、50年間で約3分の1の人口が失われることになるという。わが国の歴史上未だ経験のない、長期にわたる人口減少を見据え、国と地方自治体の様々な行政分野において、今後の行政運営のあり方が検討されている。近年のまちづくり・都市法論においても、「人口減少」は欠かせないキーワードとされ、様々な観点からの議論が行われており、とりわけ今後の都市のあり方として、「持続可能な都市」を目標にかかげる「コンパクトシティ」論が注目を集めている。実務レベルでも、全国の約6割の都市が都市計画のマスタープランで「コンパクトシティ」を方針として位置づけているようであり⁽¹⁾、各自治体の取り組み例も集積しつつあ

る⁽²⁾。

もっとも、人口減少・高齢社会において、都市をコンパクトに再編成していくことは決して容易な問題ではなく⁽³⁾、ある程度の時間的スパンが必要とされざるを得ないし、コンパクト化に伴って生じうる様々な影響にどのように対応するかも検討していかなければならない。しかしながら、このような方向性を進めることが今後の都市政策において望ましいとすれば、問題はむしろ、都市のコンパクト化をどのように進めていくかという点になるように思われる。

この点、2006年に行われたいわゆるまちづくり三法の見直しや、2014年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成26年法律第39号）により、わが国でコンパクトシティを実現するための法的仕組みが整備されてきていることは、ひとつの注目すべき動向である。本稿の目的は、とりわけ後者の改正を中心に、いかなる法的仕組みによってわが国がコンパクトシティをめざそうとしているのかを、多少なりとも整理することにある。以下ではまず、コンパクトシティとはどのような概念であるかを確認し、その実現のために必要と考えられる法的仕組みはいかなるものであるかについて検討を加える（2）。そして、そのような法的仕組みが、従来都市法制上でどのように存在してきたのか（3）、コンパクトシティの実現をめざす近年の法改正においてどのような形で設けられたのかを整理することとしたい（4）。

2 コンパクトシティ論の概要

（1）台頭の契機

周知のように、「コンパクトシティ」はもともとヨーロッパを中心とする欧米諸国で誕生し、「サステイナビリティ（持続可能性）」や「サステイナブルシティ」という概念と深く結びつきながら展開してきた。「サステイナビリティ（持続可能性）」という言葉は、「成長の限界」を提示したこ

とでも有名な1972年のローマクラブのレポートで初めて用いられ、同年にストックホルムで開催された国連の人間環境会議での「人間宣言」の中で、開発と環境を調和させる言葉として用いられて以来、80年代前半の世界の環境問題を扱ういくつかの報告書が頻繁に用いたことにより、政治的・政策的にも広く用いられるようになったものである。このように、地球環境問題の深刻さが認識され、各国の都市・地域政策においても環境政策が重視される中で、「持続可能な都市（サステイナブルシティ）」の実現が目指すべき方向性として打ち出され、また都市と地域の「サステナビリティ（持続可能性）」にとって理想的な都市モデルとして、「コンパクトシティ」が政策上も学問上も注目されるようになってきた。このように、欧米諸国の「コンパクトシティ」は、環境問題への強い関心をひとつの契機として生まれた点に特徴がみられる⁽⁴⁾。

これに対して、わが国で「コンパクトシティ」の実現の必要性が認識されてきた背景には、とりわけ地方都市における中心市街地の空洞化問題が大きな位置を占めている。すなわち、モータリゼーションの進展を背景に、公共公益施設や大規模集客施設が郊外に立地し、都市機能が拡散した結果、従来は人口と都市機能が集積した「街の顔」であったはずの中心市街地が衰退してきたことが、深刻に受け止められるようになってきたのである。社会資本整備審議会の「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」（平成18年2月）も、以上のような都市機能の拡散と中心市街地の空洞化の問題を大きく取り上げながら、人口減少時代を見据えた「集約型都市構造の実現」の必要性を説いている⁽⁵⁾。

このように、今後の都市のあり方として、実務と理論の両面で注目を集める「コンパクトシティ」も、欧米諸国とわが国では、誕生のきっかけや、必要性が認識されるに至った経緯に相違が見られる点に注意が必要である⁽⁶⁾。

(2) 内容と実現手法・本稿の課題

もっとも、「コンパクトシティ」は包括的な概念であるため、その内容に何を盛り込むかは、都市によって、あるいは論者によってそれぞれ異なり得る⁽⁷⁾。欧米諸国の諸論文においても、様々な「コンパクトシティ」が論じられているようであるが、海道清信によれば、欧米で考えられているコンパクトシティの基本的な特性は、①高い居住と就業などの密度、②複合的な土地利用の生活圏、③自動車だけに依存しない交通、④多様な居住者と多様な空間、⑤独自の地域空間、⑥明確な境界、⑦社会的な公平さ、⑧日常生活上の自足性、⑨地域運営の自律性の9点に整理され得るといふ⁽⁸⁾。先に見たように台頭の契機に相違が見られるとはいえ、コンパクトシティの実現に向けて先駆的な取り組みを行ってきた欧米諸国の研究成果が示すとされる、以上9つの「コンパクトシティの原則」は、わが国でのコンパクトシティのあり方を考える際にも、参考になる部分が大きいように思われる。

ところで、これらのうち、⑥「明確な境界」については、「市街地は、地形や緑地・河川などの自然条件、幹線道路や鉄道などのインフラ施設などで区切られ、物理的に明快な境界がある。田園地域や緑地に拡散的に、あいまいに市街地が広がっていない。」と説明されている。上記のように、わが国でコンパクトシティ実現の必要性が認識されるきっかけとなった中心市街地の空洞化がもたらされた背景に、農村部を含めた郊外への市街化の分散的な拡大があることからすれば、都市部と農村部、あるいは都市機能が集約した地域とそれ以外の地域に「明確な境界」を設けることは、わが国でコンパクトシティを実現するうえでも必要な視点であるように思われる⁽⁹⁾。

それでは、このような「明確な境界」を実現しうる都市法制ないし土地利用における法的仕組みとして、いかなるものが考えられるであろうか。境界「線」を引くという点から、恐らく直ちに想起されるのは、一定の区域を指定し、その区域について土地利用に関する様々なルールを設けるこ

とにより、区域ごとの特性を生み出していくという、むしろわが国の都市法制上でしばしば用いられてきた手法であるように思われる。すなわち、たとえば市街化をすべき区域とそうでない区域を指定し、それぞれの区域指定の趣旨に見合ったルールを区域ごとに設け、メリハリのある土地利用を実現しようとする仕組みである。このように、区域を指定し、その区域ごとにふさわしい土地利用のルールを設けるという仕組みを、本稿では「区域指定の仕組み」と称することとすれば⁽¹⁰⁾、次の二点を指摘することができるであろう。

第一に、このような区域指定の仕組みは、前述のようにわが国の都市法制上きわめて多くのものが存在してきたし、例に挙げた市街化を図る区域とそれ以外の区域の指定のための仕組みも、都市計画法において既に一応は存在している⁽¹¹⁾。そうすると、わが国では、このような仕組みがあるにもかかわらず、市街化が郊外部等でも進展し、コンパクトシティの必要性が生じてきたとすることができるし、また、その一因を以上のような区域指定の仕組みがうまく機能してこなかった結果に求めることもできるように思われるが、この点についてはより詳細な検討が必要である。

第二に、わが国におけるコンパクトシティ論でも、例えば「集約型都市」という用語に見られるように、都市機能が集約した地域とそれ以外の地域をはっきり分けるという観点が存在している⁽¹²⁾。そこで、そのような両地域を分ける「境界線」を、何らかの区域指定の仕組みを用いながら設ける必要があるとすれば、その具体的なあり方、すなわち、どのように区域指定を行い、指定した区域についてどのような土地利用のルールを設けるかという点が問題になることになる。

これらの各点をふまえ、以下では都市法制上従来から存在してきた主要な区域指定の仕組みを概観した後、コンパクトシティにおける区域指定のあり方を検討していくこととしたい。具体的には、まず都市計画法と、都市再生特別措置法にみられる主な区域指定の仕組みを概観したうえで(3)、コンパクトシティ実現のために2014年に創設された立地適正化計画

制度（都市再生特別措置法81条以下）における区域指定の仕組みを考察する（4）。なお、このような検討を行う際には、誰が、どのような手続きによって区域指定を行うのかという点がひとつの重要な論点となり得るが⁽¹³⁾、本稿ではむしろ、指定した区域にどのような法的仕組みを設けるのかという点に焦点を当てることとする。

3 都市計画法・都市再生法における区域指定の仕組み

以下で都市計画法と都市再生特別措置法（以下、「都市再生法」と称する）における主要な区域指定の仕組みを検討していくが、その前に両法の目的や都市法制における位置づけ等を簡単に確認しておくこととしたい。

まず、都市計画法は、「都市を単位とした都市計画の内容、手続、効果等を規定したもの」であり、国土利用計画法をはじめとする全国レベルでの土地利用計画などの上位法を受け、「各種都市計画について統一的に規定している法律」である⁽¹⁴⁾。「人口が集中する都市における健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動を確保すること」や、そのために「土地に対する適正な制限をするとともに合理的な利用を図ること」等を目的とし（同法第1条・2条）⁽¹⁵⁾、多数の関係法令の中でも基本的な法制度として位置づけられている。1968年に制定されて以来、多数の法改正が行われているが、以下に示すような区域指定の仕組みの基本構造の大枠は、いずれも制定当時から存在するものである。

一方、都市再生法は、「都市の再生」を図るために2002年に制定された。同法において、「都市の再生」とは、「近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことに鑑み、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上」のことをいうとされているが（1条）、もともと「都市（の）再生」は、1998年の小渕恵三内閣の際、総理大臣の諮問機関として発足した経済戦略会議が翌年2月に提出した答申「日

本経済再生への戦略」の中で述べられて以来⁽¹⁶⁾、後続の森喜朗・小泉純一郎内閣にも受け継がれ、バブル崩壊後の経済再建をめざす中で「戦略の中心」⁽¹⁷⁾に置かれるようになった政策的意味合いの強い用語である⁽¹⁸⁾。都市再生法は、「デフレ克服・不良債権早期処理という短期的経済政策の手段として」都市再生政策を位置づけていた小泉内閣の際に⁽¹⁹⁾、いわゆる「塩漬け状態」となっている土地の有効利用を図るため、規制緩和により民間投資を呼びこむために必要な法制度として制定された⁽²⁰⁾。

以上のように、両法は都市法制における位置づけや、制定された年代とその背景等も相当に異なっているが、これらの点を踏まえつつ、それぞれの区域指定の仕組みを概観していこう。

(1) 都市計画法における区域指定の仕組み

都市計画法（以下、「法」という）においては、さまざまな規模と種類の区域指定の仕組みが数多く存在するが、基本的な流れを最もシンプルに示すならば、①まずは都市計画区域が指定され（法5条1項〔第一段階の区域指定〕）、②この都市計画区域を対象に市街化区域と市街化調整区域の区分がなされ（区域区分制ないし線引き制度、法7条1項～3項〔第二段階の区域指定〕）、③原則として市街化区域において用途地域が指定される（法8条1項1号、13条1項7号後段〔第三段階の区域指定〕）という、三段階の指定が骨格になっているものと思われる。以下、それぞれの概要を見ていくこととしよう。

① 基本構造

第一段階の区域指定は、都市的な土地利用のための規制をかける必要のある区域とそうでない区域を分けるものである。すなわち、「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」（法5条1項）として都市計画区域に指定されたエリアでは、都市計画が策定され、都市計画法その他の法令の規制がかかる一方で、同区域外では基本的にこのような規制がかからない仕組みとなっている。

このうち、都市計画区域の内部を対象に行われるのが、市街化区域と市街化調整区域を指定する第二段階の区域指定である。前者は、「すでに市街地を形成している区域」と「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」として（都市計画法7条2項）、後者は、「市街化を抑制すべき区域」として指定される（同法同条3項）。なお、この線引き制度は開発許可制度（法29条以下）と結びついており、市街化区域では一定の水準をクリアした開発行為に許可が与えられる一方、市街化調整区域では原則として開発行為に許可が与えられないこととされている。

そして、この線引き制度による区域区分を前提に、各種の都市計画が定められていくこととなるが、そのうちの1つが地域地区に関する都市計画である（法8条1項各号）。これは、区域内の土地を「どのような用途に利用すべきか、どの程度に利用すべきか」という観点から定められる都市計画であり⁽²¹⁾、そのうちの根幹をなすのが用途地域制である（法8条1項1号）。これは、住宅・商業・工業などの用途とその利用密度にふさわしい制限が課される用途地域を、法9条各号に規定された12種類のうちから選択し指定するというものであり、市街化区域については、少なくとも用途地域を定めるものとし、市街化調整区域については、原則として定めないこととされている（法13条1項7号後段）。法定の12種類の用途地域には、例えば同じ住居系に分類されるものの中でも、低層住居のほか、小中高等学校や診療所などの一定の公共・公益施設等の建築しか認められない第1種低層住居専用地域（法9条1項）から、パチンコ・麻雀・カラオケ等の商業施設や小規模な工場の建築までもが認められる第2種住居地域（法9条6号）まで、さまざまな種類のものが用意されている。

② 例外規定等の存在

以上のように見てくると、都市計画法上の3段階の区域指定は、それぞれに合理性があり、また相互に整合性がとれた仕組みのように見える。しかし、より仔細にみると、以下のような仕組みと実態も存在している。

まず、第一段階の区域指定により、都市計画区域外とされたエリアにつ

いては、前述の通り都市計画による規制がかからない。しかし、例えば2つの都市計画区域にまたがる幹線道路の中間に都市計画区域外のエリアが存在している場合や、大規模な廃棄物処理施設を都市計画区域外の山間部等に計画する場合などには、都市計画区域外のエリアであっても都市計画によるコントロールを及ぼす必要性が存在することから、都市計画区域外にも、限定的に都市計画法・建築基準法等による制限がおよぶ。もっとも、各種の「規制実態はかなり緩いものとなっているのが現実」であり⁽²²⁾、実際、優良な農地や自然の中に突然リゾートホテルや大規模ショッピングセンターが出現する例は数多く存在してきた⁽²³⁾。

同様に、「市街化を抑制すべき区域」であり、原則として開発行為に許可が与えられないとされている市街化調整区域でも、一定の開発行為には開発許可が認められる（法34条各号）。それらは、例えば周辺居住者の利用に供する公益上必要な建築物や、日常生活上必要な物品販売等を行う店舗のための開発行為など（法同条1号）、同区域内であっても適切またはやむを得ないと認められるもの等に限定されているが、中には「都道府県知事が開発審査会の議を経て、開発区域の周辺における市街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相当と認める開発行為」というように、裁量の幅が大きく認められる場合も存在し（法同条14号）、その緩やかな運用により「市街化調整区域のなし崩し的な市街化」が進行する例が、大都市周辺部など開発圧力の強い地域では多くみられる⁽²⁴⁾。

さらに、一見様々な種類が豊富に用意されているかにみえる用途地域についても、予め法定されたメニューの中から選択して指定する方法では、市街地の特性をきめ細かく反映した規制にはなり得ないことも多く、現実には必要な制限に比べ緩やかな制限しかなされることがしばしば指摘されている。また、各用途地域の用途制限の方法も、建築することのできる建築物が定められているものと、建築することのできない建築物が列挙されているものがあるが、前者に比べ格段に緩やかな規制しかなされない

後者のタイプの用途地域は、全12種類のうち9種類のものぼっている。さらに、特定行政庁が、各用途地域の趣旨をそこなわず、公益上やむを得ないと認めた場合は、制限されている建築物の建築も許可されるという、例外許可制度も各用途地域に存在しているのである（建築基準法48条1～12号但書）。

③ 特徴

以上、①で見たように、都市計画法は、段階的に様々な規模の区域を区切り、その内部に様々な規制をかけるという基本構造を有している。各区域指定は、それぞれの趣旨・目的を有しているから、その区域内にかけられる規制も、基本的には各区域指定の趣旨・目的に応じたものということになる。

しかし、②で見たように、指定された区域の内外には、多くの例外が認められている点、あるいは区域内にかけられる規制がそもそも緩やかである点などから、区域指定されたところとそうでないところの差異が相対的なものとなり得る仕組みも同時に備えられている。このことは、わが国の都市法制が「建築ないし開発自由の原則」に立っていることとも深く結びついており、同原則をめぐる議論の中でもしばしば指摘されてきたように、区切ったエリアの内部にだけ必要な規制をかけるという方法の限界を示しているようにも思われる。すなわち、区切ったエリアの内部のみで開発等をコントロールすることには限界があるため、多くの例外規定を設けざるを得ず、その例外規定が緩やかに運用された結果、区域内と区域外の差異が相対化し、その限りで区域指定の意味も減じられざるを得ないのである。

(2) 都市再生法による区域指定

さて次に、都市再生法（以下、「法」と称する）による主な区域指定の仕組みを概観してみよう。前述のように、同法では、「バブル経済崩壊からの経済再建の一環として『塩漬け土地の有効利用』のための規制緩和を主

要な柱とした」⁽²⁵⁾ 仕組みが設けられているが、主な区域指定の仕組みとしては、都市再生緊急整備地域と都市再生特別地区が挙げられる。

都市再生緊急整備地域は、「都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定める地域」であり（法2条3項）、平成27年7月24日現在、全国で63地域、約8,372ヘクタールの指定がなされている⁽²⁶⁾。都市再生緊急整備地域内で都市再生事業を施行しようとする民間事業者は、民間都市再生事業計画について国土交通大臣の認定を受けることができ（20条以下）、この認定を受けた都市再生事業には、各種の財政・税制・金融の支援措置を受けることが可能となる。

また、同地域内では、都市計画に都市再生特別地区（法36条1項）を定めることができ、平成27年4月1日現在、73地区の指定がある。同地区においては、建築物等の誘導すべき用途、容積率の最高及び最低限度、建ぺい率の最高限度、建築面積の最低限度、高さの最高限度、壁面の位置の制限を定めることができ（法同条2項）、既存の用途地域等による制限を緩和することができる。また、都市再生事業を行おうとする民間事業者は、都市計画の決定等の提案をすることができる（法37条以下）。

このように、都市再生緊急整備地域・都市再生特別区域制度は、いずれも民間企業による都市開発に対して各種の優遇策を講じるものである。すなわち、区域指定されたところでは、そうでない地域にはない各種の支援措置や、規制緩和が受けられるのである。その限りでは、都市再生法においては、指定された区域内と区域外での差異がはっきりしたものになり得⁽²⁷⁾、この点は、先にみた都市計画法と比較すると大きく異なるところであるということもできるだろう。

（3） 若干の検討

以上、都市計画法と都市再生法における区域指定の仕組みを概観してきたが、先にみたように、両法はそれぞれ固有の制定目的と背景を有してい

るため、区域指定の仕組みもそれぞれ異なるのは当然であるし、それらを単純に並列して比較することは適当でない。しかし、都市計画法では基本的に指定された区域の内部に様々な規制が及ぶことになるのに対し、都市再生法では指定された区域の内部ではむしろ様々な支援措置と規制緩和が受けられることや、都市計画法では、区域に指定されたところとそうでないところの差異が相対化しやすい傾向もみられるのに対し、都市再生法では、むしろ区域指定されたところとそうでないところの差異が顕著にあらわれる傾向にあること等は、両法における区域指定の仕組みの特徴として捉えることができるだろう。

それでは、人口減少を見据え、コンパクトシティを実現しようとするとき、どちらの区域指定のあり方がより馴染みやすいと言えるだろうか。確かに、指定した区域間の差異がはっきりあらわれるという都市再生法の仕組みは、区域ごとの差別化を図るうえで適したものと言えるかもしれない。実際、同法14条にもとづいて決定される「都市再生基本方針」においては、「都市の外延化を抑制し、求心力のあるコンパクトな都市構造に転換を図る」(傍点引用者) ことが「都市再生の目標」として掲げられてきた。もっとも、経済政策の一環として制定された側面をもつ同法によりコンパクトシティの実現を図ることは、環境政策を進める中で「コンパクトシティ」の概念が生まれてきた欧米諸国と比較して、また一つ大きな相違点となり得ることは言うまでもない。

一方、都市計画法における区域指定の仕組みによっても、基本構造がしっかりと守られていれば、区域ごとにメリハリのついた土地利用の実現が可能になるように思われるし⁽²⁸⁾、同法は、都市再生法と異なり、農地に関する法とも関連を有しているため、農村部と都市部の「明確な境界」を設ける役割をむしろ積極的に担うべきであるようにも思われる。まちづくり三法の見直しにより2006年に改正された都市計画法では、市街化調整区域・白地地域・都市計画区域外での大規模開発に関する規制が強化され、病院などの公共公益施設が開発許可の対象とされ、床面積が1万平方キロ

メートルを超える商業施設・展示場・映画館などの「大規模集客施設」が立地可能な用途地域が限定されたうえ、広域での立地調整を行うこととされたが、これらの改正は、いずれも同法により指定される区域の趣旨・目的を純化し、より基本構造に近づけるものと理解することができるであろう。

さて、「コンパクトシティの実現のための都市計画制度」と称される2014年に創設された立地適正化計画制度は、都市計画法ではなく都市再生法において規定された。以下、項を改め、その仕組みを概観し、以上と同様にとりわけ区域指定のあり方を中心に検討していくこととしたい。

4 立地適正化計画制度における区域指定の仕組みと特徴

福祉・医療・商業等の生活サービス機能や居住を集約したコンパクトなまちづくりを目指す「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成26年法律第39号）は、2014年5月に成立し、同年8月より施行されている。コンパクトシティとネットワークという考え方のもと、都市計画分野の法律（都市再生法等）と併せて、地域公共交通分野の法律（地域公共交通の活性化および再生に関する法律）も国会での一括審議により改正された点が「大きな特徴」とも言われている⁽²⁹⁾。以下では都市再生法改正により創設された立地適正化計画制度（81条以下）について見ていくこととする。

（1）概要

立地適正化計画とは、市町村が都市計画区域を対象に、都市再生基本方針に基づいて作成する計画であり、居住および医療・福祉・商業施設等、居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設（以下、「都市機能増進施設」という）の立地の適正化を図るため、①その区域とともに、②基本的な方針、③居住誘導区域、④都市機能誘導区域等を定めるものである（都市再

生法〔以下、「法」という〕81条1項および2項)。①の指定について、法においては特段の定めはないが、国土交通省の解説によれば、都市全体を見渡す観点から、都市計画区域の一部ではなく全体を立地適正化計画の区域とすることが原則とされている⁽³⁰⁾。また、②は、立地適正化計画の公表後（法81条15項）、市町村マスタープランの一部にみなされることになる（法82条）。そして、立地適正化計画には、③および④の両方の区域を定めることが必要とされており⁽³¹⁾、それらは市街化区域に設定されること、また、後者が前者の区域内に定められること⁽³²⁾が原則とされている。各区域の概要は以下の通りである。

③居住誘導区域とは、都市の居住者の居住を誘導すべき区域であり（法81条2項2号）、この区域内では、魅力的な住宅地を形成し居住を誘導するため、一定規模以上の住宅整備にあたる民間事業者等からの都市計画・景観計画の提案が可能とされている（法86条・87条）。一方、立地適正化計画の区域内の居住誘導区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合等には、開発行為等に着手する30日前までに市町村長への届出が義務付けられ（法88条1項）、この届出に係る行為が、居住誘導区域内の住宅等の立地の誘導を図るうえで支障がある場合は、市町村長から届出者への勧告⁽³³⁾が可能であり（法同条3項）、必要に応じて区域内の土地の斡旋その他の支援措置を講じることが市町村長の努力義務とされている（法同条4項）。

また、④都市機能誘導区域とは、都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域である（法81条2項3号）。都市機能増進施設とは、「医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの」と定義されており（法81条1項）、具体的には、病院・診療所、老人デイサービスセンター、地域包括支援センター、保育所、学校・図書館、スーパーマーケット、行政サービスの窓口機能を有する市役所・支所等が想定されているようである⁽³⁴⁾。同区域内においては、立地を誘導すべき都市機能増進施設（以下、「誘導施設」という）につき、国による財政上・金融上・税制上の支援措置

が受けられるほか（法83条・95条～104条）、当該誘導施設を有する建築物の建築を誘導する必要があると認められる区域について、都市計画に「特定用途誘導地区」を定めることができ、その場合は当該地区内の容積率や用途を緩和することが可能となる（法109条）。さらに、誘導施設の立地を図るために必要な土地区画整理事業についても、地権者全ての合意がある場合は、照応の原則が不適用となる（法105条）。一方、立地適正化計画の区域内の都市機能誘導区域外で、誘導施設を有する建築物の建築を目的とする開発行為を行おうとする場合等には、行為着手の30日前までに市町村長への届出が義務付けられ（法108条1項）、この届出に係る行為が、都市機能誘導区域内の誘導施設の立地の誘導を図るうえで支障がある場合は、市町村長から届出者への勧告が可能であり（法同条3項）、必要に応じて区域内の土地の斡旋その他の支援措置を講じることが市町村長の努力義務とされている（法同条4項）。

（2）特徴

以上に見た立地適正化計画制度においては、その他に任意で、居住調整地域（法89条）や駐車場配置適性化区域（法81条5項1号）等を定めることができるが、居住誘導区域ないし都市機能誘導区域（以下、両者を併せて「誘導区域」と称することもある）は必ず指定することとされており⁽³⁵⁾、内容的に見ても、同計画制度の中心的な役割を担うものと言ってよいだろう。

ところで、これらの誘導区域では、その内部について、民間事業者による提案制度や、各種の支援措置など、先に見た都市再生緊急整備地域・都市再生特別地区と同じような仕組みが設けられているとともに、区域外で住宅ないし誘導施設に係る一定規模以上の開発を行う際の届出勧告制の仕組みが設けられている。この届出勧告制は、居住誘導区域・都市機能誘導区域の区域外に設けられた仕組みであるにもかかわらず、条文中、法第6章第2節の「居住誘導区域に係る特別の措置」および第3節の「都市機能

「誘導区域に係る特別の措置」の中に規定され、また解説書等においても、居住誘導区域および都市機能誘導区域についての解説の中で説明されている。先に見た都市計画法・都市再生法では、原則として指定した区域の内部に様々なルールを設けるという仕組みが中心的であったことからすると、指定した区域の外部にこのような仕組みが設けられている点は、両区域制度のひとつの特徴であると言ってよいだろう。そこで、この勧告とリンクした届出制、さらにはそれが区域内ではなく区域外で設けられていることについて、以下で検討を加える。

① 許可制との関係

一般に、行政庁に対し一定の事実を通知する私人の行為は、「届出」と称され、これを規定する法律は多数存在するが、「法令上に届出という言葉が使われていても、その法的意義は必ずしも一様ではな」く⁽³⁶⁾、様々な観点からの分類が可能である⁽³⁷⁾。行政手続法は、届出を「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの（自己の期待する一定の法律上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。）」と定義するが（2条7号）、これに該当する届出の中にもまた様々なタイプが存在する。そのうち、とりわけ「独特の性格を持っている」と言われるのが、「命令または勧告の権限を留保した届出」であり⁽³⁸⁾、行政法学上では、「ある種の国民の活動を一般的に禁止したうえで、国民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除する」⁽³⁹⁾ 許可制との対比で論じられることがある。

すなわち、基本的には「国民の側からみ（て）、許可制よりも規制が緩和されたもの」⁽⁴⁰⁾と言われる届出制も、このように事後の勧告・公表・命令等の措置と組み合わせられている場合は、「総合的な仕組みとしてみると、必ずしも緩和された規制とはいえない場合もある」⁽⁴¹⁾。また、許可制と届出制は、いずれも事前チェック機能を果たしうるものであり、「許可制による事前チェックは実質的事前チェックに力点が置かれているのに対し、

届出制の事前チェック機能は形式的なものにとどまるとされつつも⁽⁴²⁾、命令または勧告権を留保した届出は、実体審査を伴うこととなるため、「許可制の場合と変わらぬ審査が行政庁によって行われる」ことになるとも言われている⁽⁴³⁾。

立地適正化区域内の誘導区域外における一定規模以上の居住・誘導施設に係る開発行為について、許可制ではなく届出制が用いられたことの重要な意味のひとつは、「一般的禁止」の建前の有無にあるようにも思われるが⁽⁴⁴⁾、行政法学上の以上の指摘を前提にすれば、勧告権限を留保した届出制と許可制の差異は、見方ないし場合によっては相対的なものになりうるということになるであろう。

② 区域指定の仕組みとの関係

もっとも、立法上はなお、許可制よりも規制緩和を図る趣旨から届出勧告制が採用される。例えば、区域指定の仕組みをも伴う都市法制上のものとして、1974年に制定された国土利用計画法は、土地の投機的取引及び地価の高騰を防ぐため、地価の上昇（又はそのおそれ）のある「注視区域」（27条の3）と、地価の急激な上昇（又はそのおそれ）のある「監視区域」（27条の6）で、土地の売買契約を締結しようとする一定の場合に、売却予定価格や利用目的等の事前の届出を義務づけ（27条の4、27条の7）、価格が高すぎる場合や、利用目的が土地利用に関する計画に適合しない場合等に、都道府県知事が売買契約の締結の中止等を勧告することができ（27条の5第1項、27条の8第1項）、この勧告に従わない場合にはその内容を公表することができる旨を規定する一方（27条の5第4項、27条の8第2項）、土地の投機的取引が相当範囲にわたり集中して行われ、地価の急激な上昇（又はそのおそれ）のある「規制区域」では、一定の土地取引に許可制を採用している（12条以下）。すなわち同法では、各区域の性質に応じ、より厳しい規制をかけるべき区域内には許可制が、それよりも緩和された規制で足りる区域内には届出制が採用されており、区域の性質ないしは趣旨目的に応じて許可制と届出制が使い分けられているのである。ま

た、都市計画法58条の2は、地区計画の区域内で建築物の建築等を行う際の事前の届出を義務付け（1項）、その届出に係る行為が地区計画に適合しないと認めるときは、市町村長の勧告権限と（3項）、必要に応じて土地に関する権利の処分についての斡旋その他の措置を講ずる努力義務を規定するが（4項）、この届出勧告制は、地区計画が定められた区域内で開発行為や建築行為が行われようとする場合に、開発許可を必要としない場合であっても「何らかのコントロールを行う必要があるという観点から整備されたもの」であり⁽⁴⁵⁾、開発許可に比べて一段緩いコントロールシステムを設けたものと理解することができる。

この点、立地適正化計画において任意で指定される居住調整区域（法89条）の内部では、一定の開発行為について市街化調整区域における開発許可の立地基準が適用されることとなっている（法90条以下）。そうすると、誘導区域外での届出勧告制は、居住調整区域での許可制よりも規制緩和する趣旨で設けられたものと理解することもできそうである。しかし、以上の立法例では、いずれも指定した区域の内部に許可制ないし届出勧告制が設けられているのに対して、立地適正化計画においては、指定した（誘導）区域の外部に届出勧告制が設けられている点に特徴がある。このことからすれば、以上のように許可制との対比で捉える他に、もっと異なる視点から理解する余地もありうるように思われる。

③ 誘導行政との関係

そこで、許可制との対比という視点に加え、可能な見方のひとつとして、この届出制は、誘導行政の少なくとも一端を担うものであるとの見方が考えられる。

一般に、誘導行政における法的仕組みは、金銭・情報・規制緩和などによりインセンティブないしディスインセンティブを与えるものが典型的であり⁽⁴⁶⁾、誘導区域の内部に設けられた、金銭的インセンティブや規制緩和によりインセンティブを与える仕組みは、これに該当するものとして捉えることができる。また、行政の行為形式のひとつである行政指導も、

「誘導の法的仕組みとして用いられることが少なくな」く⁽⁴⁷⁾、行政指導の一種とされる立地適正化計画区域内の誘導区域外で届出後に行うことができる市町村長の「勧告」も⁽⁴⁸⁾、それ自体が居住や誘導施設を区域内に誘導するための仕組みとして機能しうるのであろう。このように、多くの誘導手法が組み合わされている点は、誘導区域制度の特徴であると言ってよい⁽⁴⁹⁾。

そこで、両区域外で義務づけられた届出制は、行政にとってこの「勧告」を行うにあたっての情報収集機能を果たすものと理解することがまずは可能である。一般に、「必要な情報を行政機関が収集すること」は、届出制の「目的」とされており、この場合は区域外の誘導施設や住宅整備の動きに関する情報を、行政ではなく届出者の負担により収集できるというメリットも存在する⁽⁵⁰⁾。この限りで、届出制は、誘導行政を開始するための仕組みとして位置づけられるだろう。一方、届出者から見れば、区域内では課されることのない手続的負担が、区域外では課されることになり、いわば手続的なディスインセンティブが与えられていることになるし⁽⁵¹⁾、また、この届出をきっかけに、区域内で開発を行えば様々な優遇措置を受けられることを認知するかもしれない⁽⁵²⁾。これらによって、効果的な誘導が実現されるとすれば、この届出制は、場合によっては誘導の仕組みそのものとして機能しうることになるようにも思われる。

いずれにせよ、区域外の届出制は、誘導行政の一環として設けられた仕組みと見ることも可能であろう。

④ コンパクトシティ論との関係

このように、区域外での届出制を誘導行政の一環とみればなお、この届出勧告制は、区域ごとの差異を明確化し、都市機能を集約してコンパクトな都市構造をめざすための立法上の工夫として理解することができる。先にみたような、区域を指定し、その内部に様々なルールを設けることが中心的であったこれまでの仕組みに対して、区域を指定し、その内部のみならず外部にもルールを設け、区域間の差異が相対化することを予防するた

めの仕組みが設けられたことは、誘導区域ないしは立地適正化計画制度のひとつの特徴であると言ってよい。

もっとも、誘導区域の内部には典型的な誘導の仕組み、すなわち金銭的インセンティブや規制緩和によるインセンティブを与える仕組みが備えられている。そこで、このような区域内の誘導の仕組みと、区域外の届出勧告制のいずれが誘導区域制度において中心的な役割を担うことになるのかは、実際に誘導を図る上で、どのような方針を持ち、どのようなプロセスでコンパクトシティの実現を図るかによっても分かれ得る問題である。例えば、都市の「コンパクト化を肅々と進める」上では、区域内への「引き寄せ策」だけではなく、区域外からの「押し出し策」も積極的に講じていくべきとの見方が示されているが⁽⁵³⁾、このような立場からは、区域外での届出勧告制を厳格に運用し⁽⁵⁴⁾、積極的な「押し出し策」として機能させることが期待されることになるだろう。

(3) 若干のまとめ

以上に見てきたように、立地適正化計画制度における区域指定の仕組みにおいては、とりわけ誘導区域の外部に設けられた届出勧告制が注目される。この点は、先に見た都市計画法や都市再生法で、指定した区域の内部に様々なルールを設けることが基本とされていること、区域の外部については、都市計画法では区域の内部で許容される開発・建築行為等を例外的に認める規定が設けられる傾向があること、都市再生法ではそもそも規定が設けられていないこと等と比べても、興味深い特徴であると言えよう。

この点とも関連して、「ルビンの壺」というだまし絵を用いた以下のような指摘が見られる。すなわち、「中央の『図』に着目すると壺の絵に見えるが、背景の『地』に着目すると、向き合う二人の人物の横顔に見える」という、この絵画に例えて言えば、「従来の都市のコンパクト化にかかわる議論は、いわば、図としての壺（＝誘導区域）をどう描くかに終始したものだ。しかし視点を逆転させ、地（＝誘導区域外）であった二

人の横顔をこそ『図』として描き込み、壺はむしろ、結果として生ずる『地』とみなす描き方もある」というものであるが⁵⁵⁾、従来「地」としてしか捉えられていなかった「二人の横顔」をどのように「図」として描きこむかということに関わるひとつの法的仕組みとして、以上に見てきた誘導区域外での届出勧告制を位置づけることも可能であろう。

このように、指定した区域の外部にこそ、どのような仕組みを設けるかが重要になってくるという点は、本稿で取り上げてきた「区域指定の仕組み」という観点からみれば、従来のものと比べ「逆転の発想」とも言うべきものであるかもしれない。このこと自体は、立地適正化計画制度そのものが、多様な誘導手法を駆使しながら、都市のコンパクト化を図るという特徴を有していることとも無縁ではないであろう。すなわち、先に検討したような、誘導区域外の届出勧告制が誘導行政の一環を担うものとする理解も、誘導区域制度ないしは立地適正化計画制度が、時間をかけて都市構造の集約化・コンパクト化の誘導を図るという考えのもとで構築されていることを考えあわせると、なおいっそう明らかになり得るのである。

一方、このような区域外の仕組みを、都市計画法をはじめとする様々な「区域指定の仕組み」に応用することはできないのかという点についても、関心が持たれるところである。また、このことにも関わる問題として、そもそも立地適正化計画制度がなぜ都市再生法により規定されたのかという趣旨も確認しておかなければならない。最後にこの点について触れ、本稿を閉じることとしたい。

5 むすびにかえて

以上、本稿では、近年注目を集めているコンパクトシティが、わが国でどのように実現されようとしているのかを、わが国の都市法制でしばしば用いられてきた「区域指定の仕組み」との関連で検討してきた。とりわけ、「区域指定の仕組み」を活用して都市のコンパクト化・集約化を図る

際には、区域ごとの差異を明確化することが不可欠となることを確認し、都市計画法・都市再生法・立地適正化計画制度にみられる主要な仕組みを整理・概観した。そして、立地適正化計画制度において誘導区域外に設けられた届出勧告制は、指定した区域の外部に設けられた仕組みであることから、指定した区域の内部にルールを設ける従来の都市計画法・都市再生法上の仕組みと比較して注目すべきものであること、誘導行政の一端を担うものとして位置づけられること、都市機能を集約する区域にどのような仕組みを設けるかということに加え、それ以外の区域にどのような仕組みを設けるかという点が重要視され得る中で一つの重要な位置づけを与えられているものと考えられること等を指摘してきた。

このように、本稿は、都市構造をコンパクト化するため、とりわけ区域指定後にどのような法的仕組みを設けるかという点についての検討にその大半を費やしてきた。しかし、当然ながらこの問題は本来、わが国がどのようなコンパクトシティの実現を目指すのかということとの関連で考えなければならない問題であろう。すなわち、立地適正化計画制度が、都市計画法ではなく都市再生法において規定されることとなったのは、「土地の開発・建築について個人の財産権を制限する規制手法を講ずる」都市計画法よりも、「都市の再生を目的として都市再生整備計画等の助成措置を含め多様な制度が盛り込まれている（都市再生）法になじむと考えられたため」であるとされているが⁽⁵⁶⁾、このような説明は確かに本稿での検討によっても首肯しうる面がある一方で、理念・原則論というレベルでの「コンパクトシティ」と「都市再生法」の整合性という面についてはなお、検討すべき問題も残されているように思われるのである⁽⁵⁷⁾。例えば、本文中でも若干触れたように、都市再生基本方針において、「求心力のあるコンパクトな都市構造に転換」することが、「都市再生の目標」のひとつに掲げられてきたことについては、「『コンパクトな都市』という言葉が、都心の高層化推進の理屈付けに利用されている」といった指摘がなされているところであるし⁽⁵⁸⁾、わが国の都市政策がなお「開発主義的高度利用論

を引きずっている」中、「まちなか居住の促進手法として都市中心部の容積率の拡大と中・高層マンションの建設に期待を寄せるような認識が広く見られる」ことから、コンパクトシティの内容を今一度問い直す必要性が指摘されている⁽⁵⁹⁾。

このような、「都市再生」とコンパクトシティの理念・内容の関係性ないし親和性は、これまでのわが国の都市政策の流れと、その中で整備されてきた都市法制、そしてそれらを論ずる都市法論の中で、「都市再生」や「コンパクトシティ（論）」をどのように位置づけ得るのかという点にも関わる問題であるが、この点についての議論なくしては、わが国の「コンパクトシティ論」も極めて断片的なものとしてしか実現し得なくなってしまうように思われる。新しくできた仕組みの運用状況等に注目することに加え、以上のような議論の必要性もまた、常に認識しておきたいと思う。

注

- (1) 国土交通省都市局都市計画課「コンパクトシティの形成に向けた立地適正化計画制度の創設について」新都市68巻9号（2014年）6頁。
- (2) 例えば、合併前の旧町村中心部を地域拠点として、中核拠点とネットワークで結ぶ「多極ネットワーク型」（島根県）、徒歩圏を「団子」とし、一定水準以上のサービスレベルの公共交通を「串」として「団子」を繋ぐような、公共交通を主軸とした「串と団子型」（富山市）、交通結節点であり多くの拠点機能の整っている都市の核と、都市内の各地区（生活圏）が連携する「あじさい型」（北上市）など、コンパクトシティへのアプローチは地域ごとに多様な展開を見せている（参照、国土交通省編『国土交通白書2015（平成26年度年次報告）』〔日経印刷、2015年〕64-65頁）。
- (3) 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』（学芸出版社、2007年）293頁では、「世界的には例のない挑戦」とされている。
- (4) 以上、EU諸国におけるコンパクトシティとサステイナビリティ・サステイナブルシティとの関係・経緯については、参照、海道清信『コンパクトシティ』（学芸出版社、2001年）24頁以下。なお、「コンパクトシティ」固有の経緯については、参照、玉川英則「コンパクトシティと現代」同編著『コンパクトシティ再考』（学芸出版社、2008年）7頁以下。
- (5) なお、コンパクトシティ実現の必要性が認識されるに至った契機が以上

のようなものであるとしても、環境問題ないしサステナビリティ（持続可能性）については、わが国のコンパクトシティ論においても取り上げられている。例えば社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」（2012年9月3日）3頁では、「集約型都市構造」を目指す背景として、「地球環境問題とエネルギー制約」が挙げられており、鈴木浩『日本版コンパクトシティ』（学陽書房、2007年）201頁では、「サステナビリティ（持続可能性）」が、わが国とヨーロッパにおける「コンパクトシティの実現の背景に共通する明確なコンセプト」であるとされている。

- (6) 当然ながら、このような相違は、コンパクトシティ実現のための都市政策のあり方にも差異をもたらし得る。例えば、郊外開発から既成市街地重視の整備へと向かった1990年代後半以降のわが国の都市政策が、「サステナビリティ及びその都市版としてのヨーロッパ的な意味でのコンパクトシティ論に直結していない」ことを指摘するものとして、参照、山田良治「都市再生とコンパクトシティ論」経済理論350号（2009年）149頁以下。
- (7) 安本典夫「転換期の都市行政と法」ジュリスト1414号（2011年）224頁。ただし、「それぞれの都市政策のベースに、可能な限りでの都市像の共有が望ましい」とされている。
- (8) 海道、前掲注4、165-166頁。
- (9) 鈴木、前掲注5、203-204頁は、「日本版コンパクトシティ」の実現に向けても、「市街化の圧力が周辺の農村部に拡散していくことをどうコントロールできるかが大きな課題である」とする。
- (10) 法令上の用語としては「区域」、「地域」、「地区」等の名称が付されている場合であっても、以上のような仕組みを有するものは、一括して「区域指定の仕組み」と称することとする。
- (11) 後述の市街化区域と市街化調整区域がさしあたりこれに該当すると言える。なお、わが国の都市計画による土地利用規制のあり方は、ゾーニング・システムに分類されることについては、参照、安本典夫『都市法概説〔第2版〕』（法律文化社、2013年）62頁。
- (12) 例えば、前掲注5の社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめ6-10頁では、「集約型都市構造化」の必要性を述べた後、「人口減少局面での土地利用に関する制度の機能」において、「拠点的なエリアに都市機能を集約し、それ以外のエリアでオープンスペース化・緑化等を進め」る旨が述べられている。

- (13) とりわけ、「集約型都市」の実現を目指して都市機能を集約する区域の指定をしようとするときに、このことは重要な問題となり得る。参照、角松生史「縮小都市と法」新世代法政策学研究16号（2012年）251頁、同「都市計画の構造転換と市民参加」新世代法政策学研究15号（2012年）25頁。
- (14) 都市計画法制研究会編著『よくわかる都市計画法〔改訂版〕』（ぎょうせい、2012年）3頁。
- (15) 荒秀・小高剛編『都市計画法規概説』（信山社、1998年）7-8頁。
- (16) 同答申は、不良債権の実質処理のため、「キャッシュフローを生まない固定化した不稼動資産を第三者に売却ないしは有効活用することによって、キャッシュフローが得られる稼動資産に転換していくことが極めて重要である」とし、そのために「最も重要なことは、不動産自体の収益性を高めるための大規模かつ総合的なスキームを構築することである」として、「具体的には、都市再開発事業を一段と推進するための制度・環境整備やわが国の都市構造を抜本的に再編し都市の再生を実現することを通じて、不動産の流動化・有効活用を図っていくという戦略的視点が欠かせない」（傍点は引用者）と述べた。
- (17) 見上崇洋「構造改革と都市・土地法」法の科学34号（2004年）34頁。
- (18) もっとも、「都市再生」関連政策においては、きわめて広範囲にわたる多様な問題がとりあげられる傾向にある。このことが、各省庁の様々な既存事業に「都市再生」の名が便宜的に用いられる可能性を含んでいることについて、参照、大西隆『逆都市化時代』（学芸出版社、2004年）35頁。また、そのうちの多くの事項は、実現のための個別法がすでに存在していることについて、参照、石田頼房『日本近現代都市計画の展開』（自治体研究社、2004年）324-325頁。
- (19) 石田、前掲注18、323頁。
- (20) もともと都市再生政策においては、大都市圏における公共事業の増大が念頭に置かれていたが、「構造改革」を掲げる小泉内閣時に、民間投資主導による都市政策へと路線転換が行われた（参照、大西、前掲注18、32-33頁）。
- (21) 都市計画法制研究会編著、前掲注14、31頁。
- (22) 生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）24頁。例えば1ヘクタール以上の開発行為を都市計画区域外で行う際には開発許可を受けなければならないという仕組みにも（法29条2項本文）、許可を不要とする例外的な場合が同時に定められている（法同条同項但書）。
- (23) 参照、生田、前掲注22、28項。なお、国土交通省ホームページ「都市計

画現況調査」<http://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/genkyou.html>によれば、平成25年3月31日現在で都市計画区域に指定されているのは10,172,649.4ヘクタールであり、これは全国土の約27%にすぎない。わが国にはむしろ大量に都市計画区域外の地域が存在していることになる。

- (24) 生田、前掲注22、208-209頁。
- (25) 安本、前掲注7、223頁。
- (26) 内閣府地方創生推進室ホームページ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/kinkyuseibi_list/ 参照。
- (27) 都市再生プロジェクトの多くが、既に十分な基盤施設が整備されている地区に集中した結果、大都市の地価の二極化がもたらされたことを指摘するものとして、参照、生田、前掲注22、326頁。
- (28) おそらく都市計画法を中心とする現在の都市計画制度が、もともとコンパクトシティを目指したものであるという指摘すら見られるところである。参照、蓑原敬ほか『白熱講義・これからの日本に都市計画は必要ですか』（学芸出版社、2014年）163頁〔蓑原敬発言〕。
- (29) 都市計画法制研究会編『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）14頁。後者の改正については、参照、服部卓也「コンパクトシティ実現に向けた都市交通の取り組み」新都市68巻9号（2014年）27頁以下。
- (30) 国土交通省ホームページ「立地適正化計画の作成に係るQ & A」（<http://www.mlit.go.jp/common/001049768.pdf>）Q3参照。なお、一市町村内に複数の都市計画区域がある場合にも、全ての都市計画区域を対象にすることとされている。もっとも、「土地利用の状況や日常生活圏等を勘案して、都市計画区域内の一部のみを計画区域としたり、住民への説明状況等に応じて段階的に計画区域を設定したりすることを否定するものではない」ともされている（国土交通省都市局都市計画課「コンパクトシティの形成に向けた立地適正化計画制度の創設について」新都市68巻9号〔2014年〕9頁）。
- (31) 国土交通省ホームページ、前掲注30、Q15参照。
- (32) 都市計画法制研究会編、前掲注29、38-39頁。高山泰「都市再生特別措置法の改正」ジュリスト1481号（2015年）50頁は、都市機能誘導区域そのものが「居住の誘導策の一環」であるとする。その限りで、居住の誘導は、居住誘導区域と都市機能誘導区域の共通課題ということになろう。
- (33) この勧告は、規制の行政指導にあたるが、不服従があった場合の公表措置までは伴わないこととされている（高山、前掲注32、50頁）。

- (34) 高山、前掲注32、50頁。
- (35) 浅見泰司「立地適正化計画への期待」新都市68巻9号（2014年）3頁では、「第二の線引き制度」と称されている。
- (36) 塩野宏『行政法 I 〔第6版〕』（有斐閣、2015年）339頁。
- (37) 届出の分類を行うものとして、参照、佐藤英善『経済行政法』（成文堂、1990年）866頁以下。
- (38) 芝池義一「『行政手続法』における申請・届出に関する一考察」法学論叢139巻6号16頁。
- (39) 宇賀克也『行政法概説 I 〔第5版〕』（有斐閣、2013年）82頁。
- (40) 宇賀、前掲注39、98頁。
- (41) 宇賀、前掲注39、99頁。阿部泰隆『行政の法システム（上）〔新版〕』（有斐閣、1997年）85頁は、「命令発動の基準が厳しければ、許可制よりも厳しい制度になることもある」とする。
- (42) 佐藤、前掲注37、867頁。塩野、前掲注36、340頁でも、行政「手続法の対象となる届出は、行政庁の側で内容的要件審査権限のないものである」とされている。
- (43) 芝池、前掲注38、19頁。
- (44) 立地適正化区域内の誘導区域外には、都市計画法による何らかの区域指定が既に存在し、市街化が前提とされている場合も多いことが予測される。そのような区域に一転して「一般的禁止」の制度を設けることは、土地利用のルール体系の整合性を欠くことになるであろう。
- (45) 生田、前掲注22、185頁。
- (46) 宇賀、前掲注39、132頁以下。
- (47) 宇賀、前掲注39、140頁。
- (48) 高山、前掲注32、50頁。
- (49) この点は、拙稿「まちづくり・都市法制の動向と誘導行政」中央学院大学法学論叢29巻1号（2015年）18頁以下でも検討を加えた。
- (50) 宇賀、前掲注39、144頁。
- (51) もっとも、必要な手続きを総体としてみれば、実際の「負担」の程度はさほど重くないものに留まる可能性もありうる。しかしながら、区域内での開発には要求されない手続きが法定されているという点では、本文中に述べたような意味での一定の誘導効果がありうるように思われる。
- (52) 都市計画法制研究会編、前掲注29、41頁・48頁。
- (53) 横張真「改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について」土地総合研究23巻2号（2015年）34頁。

- (54) 都市計画法制研究会編、前掲注29、41頁では、「規模等が誘導施設の定義に明確に該当するが、その影響が小さいと認められる場合などを除いて」、情報提供や調整を行った後に「勧告を行うことが基本となる」とされている。
- (55) 横張、前掲注53、35-36頁。
- (56) 高山、前掲注32、48-49頁。
- (57) コンパクトシティ論をめぐる近年の議論に「理念・原則論の整理が欠けている」ことを指摘するものとして、参照、玉川、前掲注4、11頁。
- (58) 建設政策研究所編『都市再生がまちをこわす—現場からの検証』（自治体研究社、2004年）28頁。
- (59) 山田、前掲注6、153頁。