

第8章 市街化調整区域の立地基準

(法第34条)

法第34条 前条の規定にかかわらず、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。

一～十四 （略）

〈法令の解説及び審査基準〉

1 市街化調整区域における開発許可の在り方

(1) 市街化調整区域における開発規制

市街化調整区域で許可できる開発行為は、法第34条各号に列挙されているものに限定されています（同条柱書）。

これにより、開発許可制度は、良好な宅地水準の確保とともに、市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域（法第7条第3項）における都市的土地利用の適正立地を図る機能を担っています。

(2) 開発許可制度の創設

現行の都市計画法は、昭和30年代の高度経済成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた社会経済状況を背景に、当時、激増し続けるのであろう大量の開発需要に対して、環境、利便、公共投資の効率等の観点から、都市とその周辺地域について、できる限り好ましい順序と形態によって受け入れることを目的に、線引き制度や開発許可制度の導入を骨格に制定されました（昭和43年）。

そして、人口が増加する中で、市街化調整区域における開発行為の規制は、無秩序な都市化をコントロールする役割を果たしてきました。

(3) 社会経済状況の変化

今日、人口減少・超高齢社会の到来、モータリゼーションの進展、産業構造の転換、地球環境問題の高まり、厳しい財政的制約など、都市をめぐる環境は大きく変化してきました。特に人口については、これまでの一貫した増加基調から減少基調への転換が現実となり、本県内においても、市街地の無秩序な外延化は一律の課題ではなくなりつつあります。

しかし、中心市街地の空洞化が進み、インフラや公共公益施設等の維持・更新コストの増大が懸念される中、人口減少・高齢化及び財政的制約に対応した集約的都市構造・コンパクトシティ形成の手段として、開発許可制度の重要性が高まっています

(4) 市街化調整区域における開発許可の在り方

このような中、市街化調整区域における開発許可については、地域の実情に応じた運用が重要となっていますが、都市計画区域における人口動態等を踏まえ、市街化を抑制すべき地域であるという市街化調整区域の性格に十分留意して、以下の点などを総合的に勘案することが求められています。

- ① 防災上の観点、優良な集団農地や優れた自然環境等の保全・維持の観点から、開発行為が行われても支障のない区域であるか。
- ② 都市計画区域マスタープランや市町村マスタープランなど、まちづくりの将来像を示すマスタープランに適合しているか。
- ③ 既存コミュニティの維持や社会経済情勢の変化への対応といった観点から、必要性が認められるか。
- ④ 開発予定区域周辺における公共施設の整備状況、開発行為に係る公共施設の整備予定などを勘案して適切と認められるか。
- ⑤ 既成市街地の空家等・空地の増加につながらないか。

2 法第34条各号の開発行為

(1) 法が定型化している開発行為

法は、第34条の第1号から第9号及び第13号の規定により、市街化調整区域においても許可の対象となる開発行為を定型化しています。

これらの開発行為は、各号の規定やその委任を受けた政令等により、ある程度具体化されていますが、許可の可否を判断する基準としては抽象性が残ります。

そこで、許可申請者の予見可能性と公平公正な審査事務を確保し、適正で円滑な開発許可制度の運用を図るため、上記の「在り方」を踏まえ、適切に審査基準を定めることが必要となります。この審査基準を通じて、法が定型化している開発行為についても、地域の実情が反映されることとなります。

(2) スプロールの弊害が生じるおそれのない地域における開発行為

- ① 法第34条10号は、市街化調整区域においても、都市計画の手続きを経て定められた地区計画や集落地区計画の区域内（整備計画が定められている場合に限る。）においては、当該地区計画等に適合する開発行為は許可の対象とすることができるとしています。
- ② 法第34条第11号は、都市計画の手続きを経て定められた区域ではないものの、同号の定める要件を備えた集落地域については、地域の実態に応じて開発許可主体の条例により指定することによって開発許可が可能な区域とすることができるものとしています。

(3) 周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域で行うことが困難又は著しく不適当な開発行為

法は、市街化調整区域における新たな市街地の形成につながらず、スプロールによ

る弊害を引き起こすおそれがないとともに、市街化区域において行うことを求めることが妥当でないと認められる開発行為についても許可の対象とすることを認めています。

ただし、「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」という要件は非常に抽象的です。そこで、開発許可権者の恣意的な適用を排除し、公正公平で適正な運用を確保するため、この要件の該当性については、開発許可主体以外による検証、判断が必要とされています。具体的な手続きとして、法第34条第12号が開発許可主体の条例による定型化を、同第14号が個別事案における開発審査会の審議を認めています。

第1節 開発区域周辺に居住している者が利用するための公共公益施設、日常生活に必要な物品の販売、修理等の店舗等（法第34条第1号）

法第34条

- 一 主として当該開発区域の周辺の地域において居住している者の利用に供する政令で定める公益上必要な建築物又はこれらの者の日常生活のため必要な物品の販売、加工、若しくは修理その他の業務を営む店舗、事業場その他これらに類する建築物の建築の用に供する目的で行う開行為

（主として周辺の地域において居住している者の利用に供する公益上必要な建築物）

政令第29条の5 法第34条第1号（法第35条の2第4項において準用する場合を含む。）の政令で定める公益上必要な建築物は、第21条第26号イからハまでに掲げる建築物とする。

（適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がない公益上必要な建築物）

政令第21条

二十六 （略）

イ 学校教育法第1条に規定する学校、同法第124条に規定する専修学校又は同法第134条第1項に規定する各種学校の用に供する施設である建築物

ロ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）による家庭的保育事業、小規模保育事業若しくは事業所内保育事業、社会福祉法（昭和26年法律第45号）による社会福祉事業又は更生保護事業法（平成7年法律第86号）による更生保護事業の用に供する施設である建築物

ハ 医療法（昭和23年法律第205号）第1条の5第1項に規定する病院、同条第2項に規定する診療所又は同法第2条第1項に規定する助産所の用に供する施設である建築物

ニ・ホ （略）

〈法令の解説及び審査基準〉

1 基本的な考え方

本号は、市街化調整区域においても、そこに居住する者の日常生活が健全に営まれるよう配慮することが必要であることから、日常生活に必要な利便施設、すなわち公共公益施設や日用品の小売業、サービス業を営む店舗、事業所等の建築を目的とした開行為を許可しうるとしたものです。

市街化調整区域である開発区域の周辺住民の日常生活に必要な建築物ですから、開発区域は、相応の利用者が想定される集落内である必要があります。

2 公共公益施設

(1) 法改正の経緯

社会福祉施設、医療施設、学校（大学、専修学校及び各種学校を除く。）については、法制定当初は一般に住民等の利便に配慮して建設されるものと想定されていました。すなわち、市街化調整区域では、一定の集落等が形成されているような場所に、規模の小さなものが立地し、無秩序な市街化を引き起こす心配はなく、開発許可にかからしめる必要がないものと考えられました。

しかし、モータリゼーションの進展等に伴う生活圏の広域化と相対的に安価な地価等を背景として、市街化調整区域において、これらの公共公益施設が当初想定していた立地場所の範囲を超えて、周辺土地利用に関わりなく無秩序に立地し、あるいは、周辺の集落等へのサービスの供給を超えて、広域から集客するような大規模な施設が立地する事態が多数出現しました。

また、一方で、様々な都市機能がコンパクトに集積した、歩いて暮らせるまちづくりを進めるためには、これらの公共公益施設が高齢者も含めた多くの人々にとって便利な場所に立地するよう、まちづくりの観点からその適否を判断する必要があります。

そこで、平成18年の法改正により、社会福祉施設、医療施設、学校（大学、専修学校及び各種学校を除く。）は、開発許可等が不要の建築物から許可を要する建築物に変更になりました（法第29条第1項第3号の改正）。

これを受け、これらの公共公益施設のうち、市街化調整区域に居住する者の日常生活に必要なものについては、これを本号に該当するものとして開発許可できるものとするため、本号が改正され、政令第29条の5が創設されました。

(2) 本号の規定する公共公益施設

本号に該当する公共公益施設（「公益上必要な建築物」）は、政令第29条の5の規定により、政令第21条第26号イからハの建築物のうち、当該開発区域周辺の市街化調整区域に居住する者が主たる利用者である施設です。

① 学校等

政令第21条第26号イにより、学校教育法第1条に規定

※平成18年11月6日付け
国土交通省国都計第82号、国住街第161号「都市の整序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律による都市計画法及び建築基準法の一部改正について（技術的助言）」4(1)参照

する学校、同法第124条に規定する専修学校、同法第134条第1項に規定する各種学校は、本号の規定する公共公益施設とすることができるものとされています（なお、学校教育法第1条では、「学校とは、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校」と定義しています。）。

しかし、本県の実態に照らすと、通常、開発区域の周辺住民の通う学校として想定されるのは、生徒の範囲が限定されている市町村立の小、中学校や、私立であっても園児が小さい範囲で限定される幼稚園です。それ以外の学校、専門学校、各種学校については、生徒の分布が相当の広範囲に及ぶため、主として開発区域の周辺住民のための学校には該当しないものと考えます。

なお、大学については、後述のとおり、第12号に基づく条例で規定されています。

② 社会福祉施設等

政令第21条第26号ロにより、社会福祉法による社会福祉事業及び更生保護事業法による更生保護事業の用に供する施設等も本号の規定する公共公益施設とすることができるものとされています（社会福祉法第2条では、社会福祉事業とは「第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業」をいいます。第一種社会福祉事業は同条第2項、第二種社会福祉事業は同条第3項に列挙されています。なお、同条第4項では社会福祉事業に該当しないものも列挙されていますので留意する必要があります。）。

しかし、入所系では、利用者が広範囲に及ぶ施設も少なくありません。通常、本号に該当するものとして想定されるのは、デイサービス施設や保育所等の通所系社会福祉施設、地域密着型サービスを提供する施設等のほか、入所系施設では主として開発区域周辺の住民が優先的に利用する特別養護老人ホーム等が考えられます。

③ 医療施設

政令第21条第26号ハにより、医療法第1条の5第1項の病院、同条第2項の診療所、同法第2条第1項に規定する助産所も本号の公共公益施設とすることができます。

しかし、病院の利用者は、相応の広範囲に及ぶものと考えられます。通常、本号に該当するものとして想定されるのは、

※地域密着型サービス(介護保険法第8条第14項)の種類は次のとおり ①定期巡回・随時対応型訪問介護看護②夜間対応型訪問介護③認知症対応型通所介護④小規模多機能型居宅介護⑤認知症対応型共同生活介護(グループホーム)⑥小規模(定員29人以下)の特別養護老人ホーム⑦小規模(定員29人以下)の特定施設入所者生活介護(ケアハウス)⑧複合型サービス

規模の小さい診療所や助産所です。

3 店舗等

対象となる施設は、当該開発区域周辺の市街化調整区域に居住する者を主たる対象としたものですから、著しく規模の大きな店舗等は認められません。

また、日常生活に必要な物品の販売等を行うものですから、相当数のサービス対象者が生活する区域内に立地する必要があります。

本号の許可の対象となる予定建築物の用途及び規模は、周辺の居住者の日常生活に必要な範囲に限定されるものですから、代表的なものとしては、日用品の販売店舗や飲食店、理容店等であって、かつ、小規模なものといえます。

ところで、第二種低層住居専用地域は、主として低層住宅の良好な住環境を保護するための地域ですが、そこに居住する者の日常生活圏にも配慮し、生活に必要な床面積150㎡以内の日用品の販売のための店舗や飲食店の建築が認められています。本号は市街化調整区域に居住する者の日常生活に必要な物品の販売等に係る店舗等を対象とするものですから、第二種低層住居専用地域に建築できる店舗等と本号の許可の対象となる店舗等とはおおむね同種のものといえます。そこで、本号の許可の対象となる予定建築物は、第二種低層住居専用地域において建築することができる店舗等とし、具体的な業種は特定しないこととします。

また、第二種低層住居専用地域で建築することができる店舗等以外のものであっても、あん摩マッサージ等の施術所や自動車修理工場、無人精米所は周辺居住者の日常生活に必要と考えられます。さらに、市街化調整区域においては農林漁業に従事している者が比較的多いことから、農機具修理工場や農林漁業団体の事務所も日常生活に必要と考えられます。したがって、これらの建築物であって、比較的小規模なものは許可の対象とします。

なお、日常生活に必要な物品の販売等において、営業時間外も管理者が常駐する必要は認められませんので、本号を立地根拠とした店舗が住宅を兼ねることは認められません。

審査基準

1 開発区域

開発区域は、松伏町都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例第6条第1項第2号イに規定する既存の集落内に存すること。

2 予定建築物

予定建築物の用途及び規模は、次のいずれかに該当するものであること。

(1) 政令第21条第26号イに該当する建築物で次のいずれかに該当するもの

(ア) 市町村が設置する小学校、中学校

(イ) 幼稚園

(2) 政令第21条第26号ロに該当する建築物で次のいずれかに該当するもの

(ア) 保育所

(イ) 市町村が指定した事業者が行う地域密着型サービスを提供する施設（ただし、主として当該開発区域の周辺の地域において居住している者の利用に供するものに限る）

(ウ) 特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設（ただし、主として当該開発区域の周辺の地域において居住している者の利用に供するものに限る）

(エ) (ア) から (ウ) 以外の施設で、施設利用者が通所する施設（ただし、入所のための設備が設置されないものに限る）

(3) 政令第21条第26号ハに該当する建築物で次のいずれかに該当するもの

(ア) 診療所

(イ) 助産所

(4) 建築基準法（昭和25年法律第201号）別表第2（ろ）項第2号に掲げるもの

(5) あん摩マッサージ指圧師・はり師・きゅう師・柔道整復師の施術所であって、床面積の合計が150平方メートル以内のもの

(6) 自動車修理工場（専ら自己の業務用自動車の修理整備を行うもの、自動車の販売を行うもの又は自動車の解体を行うものを除く。）又は農機具修理工場であって、作業場の床面積の合計が300平方メートル以内のもの

(7) 農業協同組合その他の農林漁業団体の事務所