

45. 市街化調整区域における開発許可条例による土地利用の規制誘導の実態と課題に関する研究 -関東地方における都市計画法 34 条 12 号の運用を中心として-

Study on Actual Condition and Problems of Development Permission Ordinance for Land Use Control in Urbanization Control Area - Mainly Focused on Municipalities' Ordinances about Article 34-12 of City Planning Law in Kanto Region -

眞島俊光*・川上光彦**・埜正浩*・片岸将広*

Toshimitsu Mashima, Mitsuhiko Kawakami, Masahiro Rachi, Masahiro Katagishi

This paper studies operational actual conditions and problems of the Development Permission Ordinances based on Article 34-12 of City Planning Law analyzing data from the questionnaire survey and interviews to local governments utilizing such ordinances. As a result of this study, both studied examples utilize the system positively and control developments according to the local actual situations although the designated area should be limited and permitted development types also confined considering necessary public facilities construction. In addition, the prefecture should positively establish development regulations by introducing the ordinance in order to reduce differences between adjacent municipalities in the prefecture.

Keywords: Urbanization Control Area, Development Permission System, Article 34-12 of City Planning Law
市街化調整区域, 開発許可制度, 都市計画法 34 条 12 号

1. はじめに

全国的な人口減少時代に突入し、市街化調整区域(以下、調整区域)では厳しい開発制限による人口減少や高齢化等により、地方都市を中心として集落の衰退が懸念される一方、3大都市圏では依然として人口増加傾向にあり、今後も開発需要が継続すると想定される。このように、調整区域の抱える問題が多様化するなか、柔軟な対応が可能となる制度運用のあり方が求められている。これらの背景のもと、2000年の都計法改正により、調整区域における開発許可の弾力的な運用を図るため、都道府県等の条例に基づく開発許可条例として法34条11号、12号(以下、3411条例、3412条例)が位置付けられた。制度制定後10年以上が経過した現在では、3411条例は条例で定める基準とその運用次第では無秩序な開発の進行等が指摘¹⁾ 2) されており、優良農地の減少や生活環境の悪化等から、3411条例を廃止する自治体も見られる。一方、3412条例は開発許可基準の明確化や手続きの迅速化、簡素化を目的としたもののほか、市街化の恐れがない等の条件のもとに、地域の実情に沿った運用が可能となっている(以下、特別区域型と定義¹⁾)。そのため、地域の実情に応じた計画的な開発の誘導を図る手法として、3412条例の有効活用が期待される。

そこで本研究は、3412 条例のうち特別区域型を対象として、全国の指定状況や指定内容を整理するとともに、市街化調整区域に多様な開発需要がある地域における開発許可制度の指定経緯や運用実態を明らかにし、3412 条例等の活用に向けた知見や課題を明らかにすることを目的とする。

3412 条例(34条8号の4を含む)の指定状況や運用実態に関する研究として、制度運用から間もない時期に、34条8号の3及び8号の4の運用状況や指定主体の意向等を明らかにした塚本らの研究³⁾や、1都3県を対象に運用状況及び

度内容を分析した村岡らの研究⁴⁾がある。さらに、地域の実情に応じた条例を指定(特別指定区域制度)している兵庫県を対象として、制度制定経緯から適用時の実態を明らかにした難波らの研究⁵⁾や、兵庫県小野市の運用実態等から制度の効果と課題を明らかにした垣内らの研究⁶⁾が見られる。しかし、既存研究では、運用当初の実態や先進的な取り組みを行う兵庫県の制度内容や運用実態を分析した研究はみられるが、全国的な制度の制定状況や運用実態を調査・分析した研究は少なく、今後の制度活用に向けた知見を蓄積することに本研究の意義があると考えられる。

2. 研究方法

本研究では、まず開発許可条例の指定主体²⁾となる線引きを有する都道府県及び政令指定都市・中核市・特例市(以下、指定都市等)に対するアンケート調査³⁾や条文等から、3412条例の特別区域型を指定する自治体を把握し、その内容を分類する。さらに、調整区域における開発許可制度の指定状況を整理し、指定目的や内容を明らかにする。

次に、上記自治体の運用実態等を分析するため、多様な開発需要が見込まれる3大都市圏で最も人口が増加している関東地方において、開発需要に応じて複数の開発許可制度を指定し、条例施行後5年以上経過している、茨城県・つくば市、埼玉県・春日部市⁴⁾を対象とした。これらの事例について、ヒアリング調査や現地調査(平成24年4月に実施)から、開発許可制度の指定経緯や運用実態を把握し、制度の効果及び都市計画的課題等を考察する。さらに、都道府県と指定都市等の制度内容の違いや制度指定時の調整状況を整理し、指定都市等と周辺市町村との開発許可制度の調整を図る都道府県の役割について考察する。

* 正会員 株式会社日本海コンサルタント (Nihonkai Consultant Corporation)

** 正会員 金沢大学理工研究域環境デザイン学系 (Kanazawa University)

3. 3412 条例等の指定状況

(1) 全国の指定状況

都道府県及び指定都市等の 3412 条例の指定状況 (表-1) は、対象⁶⁾となる 141 自治体 (46 都道府県、95 指定都市等) のうち回答が得られた 120 自治体では、54 自治体 (45%) が 3412 条例を指定しており、大半は開発許可基準の明確化や手続きの迅速化、簡素化を目的とした定型開発型¹⁾の指定である。また、特別区域型は 20 自治体 (37%) で指定されており、検討中の自治体も 7 自治体みられ、今後も指定数が増加していくものと想定される。

(2) 特別区域型の内容と開発許可制度の組み合わせ状況

次に、特別区域型の指定自治体 (表-2) をみると、都道府県と当該都道府県内の指定都市等がそれぞれ条例を指定しているのは、4 県 5 指定都市等 (茨城県・つくば市、群馬県・太田市、埼玉県・熊谷市・春日部市、兵庫県・加古川市) であり、指定都市等の単指定は 9 自治体であった。また、特別区域型の指定内容をみると、主に 4 つのタイプに分類⁶⁾され、既存集落型が 16 (80%)、地域産業型が 9 (45%)、地域拠点型が 5 (25%)、営農環境型が 2 (11%)

表-1 3412 条例の指定状況

	合計	都道府県	指定都市等
指定済み*	54 (45.0%)	19 (44.2%)	35 (45.5%)
定型開発型	53 (98.1%)	19 (100.0%)	34 (97.1%)
特別区域型	19 (35.2%)	6 (31.6%)	13 (37.1%)
指定に向け検討中	8 (6.7%)	1 (2.3%)	7 (9.1%)
定型開発型	6 (75.0%)	1 (100.0%)	5 (71.4%)
特別区域型	7 (87.5%)	1 (100.0%)	6 (85.7%)
未指定 (予定なし)	58 (48.3%)	23 (53.5%)	35 (45.5%)
小計	120 (100.0%)	43 (100.0%)	77 (100.0%)
不明 (未回答)	21 (-)	3 (-)	18 (-)
合計	141 (-)	46 (-)	95 (-)

*佐賀県のみ未運用であり、その他の自治体は全て運用している。

表-2 特別区域型の指定タイプ⁶⁾とその他制度の運用状況⁶⁾

自治体名	特別区域型 指定タイプ ^{※1}	他の開発許可制度の指定状況	
		地区計画 ^{※2}	3411 条例
茨城県	①	-	○
つくば市	①	○	○
群馬県	①	-	×
太田市	①	×	×
埼玉県	②	-	○
熊谷市	②	○	○
春日部市	②	×	○
兵庫県	①②③	-	○
加古川市	①②③④	○	○
福岡県	①②④	-	○
佐賀県	①	-	○
函館市	①③	×	○
八戸市	①	○	×
船橋市	①	×	○
浜松市	①②③	○	○
四日市市	①	○	×
奈良市	①②	○	×
和歌山市	②③	×	○
佐世保市	①	○	○
鹿児島市	①	×	○
合計	20	8 (40%)	15 (75%)

※1 特別区域型の内容を下記の①～④に分類した

①既存集落型、②地域産業型、③地域拠点型、④営農環境型

※2 調整区域の地区計画に限定

であり、既存集落型が最も多いものの、多様な指定内容となっている。なお、都道府県及び指定都市等がそれぞれ条例を指定する自治体では、制度内容に大幅な違いはみられないものの、例えば兵庫県では 9 つの用途型及び 4 つの目的型の区域指定メニューを制度化しているのに対し、加古川市では用途型及び目的型を合わせ 10 の区域指定メニューを制度化しており、概ね重複するメニューとなっているが、加古川市では営農活性化区域 (営農環境型) や駐車場の区域等が追加されるなど、独自の内容も確認できた。

さらに、調整区域の開発許可制度として、区域を限定して許可する地区計画及び 3411 条例の指定状況 (表-2) をみると、地区計画が 8 自治体 (40%)、3411 条例が 15 自治体 (75%) で指定されている。また、つくば市、熊谷市、浜松市、加古川市、佐世保市では、複数の開発許可制度を指定しており、調整区域に点在する集落の維持・活性化や幹線道路、駅・IC 等への計画的な開発の誘導を目的として制度を活用している。なお、指定方法としては、3411 条例と 3412 条例は、一定の公共施設整備が既に行われている集落等を対象として、距離で区分する事例 (3411 条例は市街化区域から 1km 等の近隣接する範囲、3412 条例はそれを超える範囲) や、誘導する建物用途で区分する事例 (3411 条例は住居系用途、3412 条例は産業系用途) 等がみられた。さらに、地区計画は公共施設整備を伴う 5ha 以上等の面的開発を対象とする等、調整区域の開発を計画的に規制・誘導するため、積極的に制度を活用している。なお、関連する開発審査会基準との関係を見ると、開発審査会基準では、例えば指定集落での開発に当たり属人的要件を規定しているのに対し、特別区域型では属人的要件を除く代わりに市町村土地利用計画に基づく等の条件を設定しており、自治体の計画に応じて柔軟に活用できる制度となっている。

そこで次章では、複数の開発許可制度を指定・運用するとともに、地域の実情に応じて都道府県及び指定都市等がそれぞれ条例を指定・運用する「茨城県とつくば市」「埼玉県と春日部市」を事例⁴⁾とし、指定経緯や指定内容、運用実態及び課題等をケーススタディする。

4. 既存集落型の運用実態と課題～茨城県及びつくば市～

(1) 制度指定経緯と制度概要

茨城県の都市計画は、平成 24 年 3 月時点で、30 都計区域のうち、線引き都計区域 16 (近郊整備地帯を含む)、非線引き都計区域 13、準都計区域 1 となっており、線引き都計区域が半数以上を占める。そのため、茨城県全体の調整区域の人口・面積は、平成 22 年度 3 月末時点⁷⁾で 92 万人 (全国 3 位)、25 万 ha (全国 2 位) であり、平坦な土地が広がる調整区域に多数の人口が分散している。これらの状況および既存宅地制度の廃止に伴い、3411 条例は既存宅地制度の代替措置、3412 条例は集落コミュニティの維持を目的とし、平成 14 年 4 月に開発許可条例が施行された。

開発許可条例の制度内容は表-3 に示す通りであるが、3411 条例、3412 条例ともに概ね 50 戸連坦した既存集落の

表-3 区域指定の基準（茨城県基準）

	11号区域	12号区域
対象市町村	特例市・事務処理市を除く全ての線引き市町村	左記の内、次の何れかを満たす市町村 1.市町村全体、調整区域、調整区域の一部の何れかで人口減少(10年前比) 2.都計区域に占める市街化区域の割合が県平均未満(12.8%)
市街化区域からの離隔距離	1km以内	1km超
宅地率*	概ね40%以上	30%以上
集落性	一体的な日常生活圏を構成し、概ね50戸以上の建築物が50m以内(最大70m)で連たんしていること	
道路	区域内に5.5m以上の主要な道路が配置され、かつ地域外の相当規模の道路と接続	
給排水施設	上下水道が整備されている区域	
除外区域	災害発生の恐れのある区域、農用地区域、甲種・一種農地、保安林、国定公園等	
集落界要件	幅員4m以上の道路に接しない縁辺街区や宅地率が30%未満の縁辺街区は除外 建築物の敷地として適当でない土地の除外(斜面緑地、崖地等)	

* 宅地率=建築物が建っている敷地総面積/区域指定面積

うち、道路や排水等の公共施設が一定水準整備された範囲を対象として事前に区域を指定し、属人性を問わず立地を許可するものである。区域指定の対象市町は、3412 条例は人口減少等に限定しているが、対象市町内の区域指定は市町に一任しており、人口増加集落の指定も可能である。また、指定方法は市街化区域からの離隔距離(1km 内外)及び宅地率^⑦で区分するほか、区域の縁辺街区では、別途道路条件や宅地率を設けるほか、農用地区域や甲種・1種農地等も除外しており、優良農地の保全や無秩序に区域が拡大しないよう、条件が設定されている。さらに、建物用途(表-4)は、既存集落に応じて6種類に分類し、1低層、2低層及び事務所・作業所の立地を許容し、最低敷地面積の設定により集落環境の悪化を防止しているが、分譲住宅や共同住宅等の開発が可能であるため、市街地近隣部等への開発が進み、市街地の拡散が懸念され、区域指定を厳格に行う必要がある。

次に、同県内で特別区域型を指定する特例市のつくば市を事例として、制度内容を比較する。同市は、平成19年4月の特例市の指定に合わせ3411 条例、3412 条例の区域指定を行った(図-1)。条例内容は茨城県の内容を基本としつつ、集落の実態を反映するため、平成16年から全集落を調査し、庁内検討会や学識経験者等を含む協議会、都市計画審議会等での審議や地元説明会等を経て指定している。その結果、条例内容で県と異なる点は主に下記の通りである。

- 県基準との主な相違点
- ①3412 条例の対象集落は人口が減少する小学校区内に限定(県では集落指定は対象市町に一任)
 - ②3411 条例、3412 条例の対象集落は区分しない
 - ③3411 条例の区域を2種類に区分(第1区域:市街化区域から1km、第2区域:国・独立行政法人等が所有する土地から1km)し、下記用途に限定
共通:住宅、兼用住宅、共同住宅、付属建築物
第1区域:店舗(150㎡以下)
第2区域:店舗・事務所・作業所(200㎡以下)
 - ④12号の建物用途を戸建住宅に限定
 - ⑤つくばエクスプレス沿線1km等は対象から除外(沿線への立地を誘導)

前述の通り、県の基本的な考え方と合わせつつ、市内の状況に応じ、集落の区域も建物用途も限定的に指定している。さらに、つくば市の特徴である国等の研究機関周辺に

表-4 集落分類及び建築物の用途制限等(茨城県)

項目	集落分類	1種集落	2種集落	3種集落	4種集落	5種集落	6種集落
		沿道型	既設団地	市街化区域依存型	独立型	大規模型	その他
種別	3411 条例区域	○	○	○	×	×	×
	3412 条例区域	○	○	×	○	○	○
用途	1低層	○	○	○	○	○	○
	2低層	○	×	○	○	○	○
	事務所・作業所*	○	×	×	○	○	×
	その他	最低敷地面積:300㎡以上、高さ10m以下 建ぺい率:60%以下、容積率:200%以下					

* 延べ面積が200㎡以下

注)2種集落、5種集落は12号指定対象外となる市町村でも指定可能

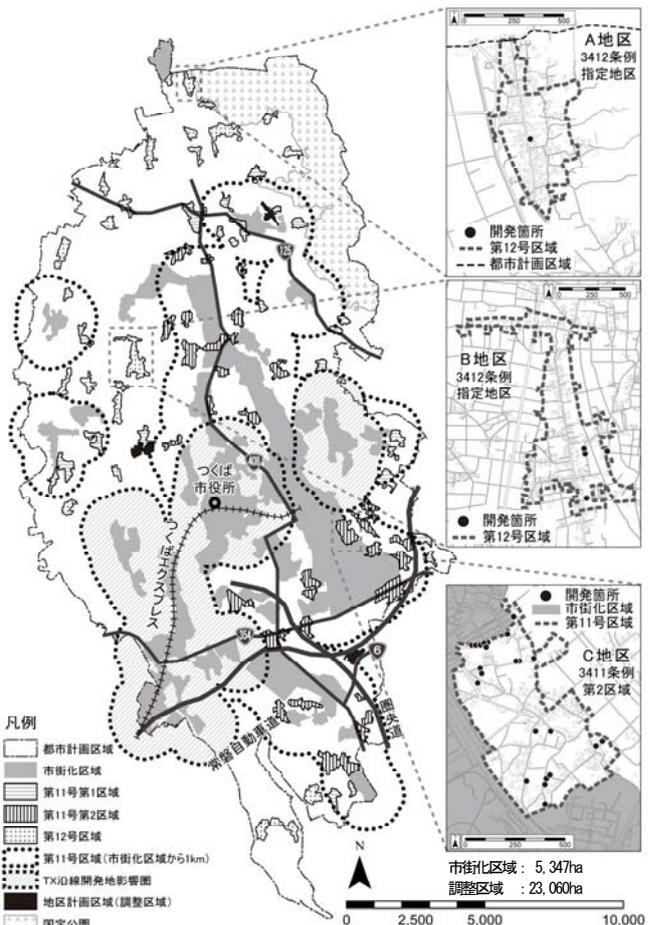


図-1 つくば市の区域指定と開発許可事例(H19-23累計)

ベンチャー企業等の立地を誘導するため、11号区域を2種類に区分したり、つくばエクスプレス(以下TX)沿線等の面

整備地区への開発を誘導するため、周辺1kmは11号区域から除外する等の計画的な誘導が行われている。ただし、県・市ともに3411条例、3412条例と他の34条各号等との調整が行われていないため、34条各号等で開発許可される個別建物が区域外へ立地しており、これらの開発も含め、区域内へ誘導する仕組みが必要と考えられる。また、つくば市の12号区域は下水道の供用開始は問わないため、開発に伴い一定の公共基盤整備が必要となる点は課題である。

(2) 指定状況及び運用実態

3412条例の指定状況及び運用実態を把握するため、つくば市を事例に開発許可条例の指定状況等(表-5)をみると、3411条例が53箇所、1,161.9ha、3412条例が24箇所、481.6haであり、両者を合わせると調整区域の7%を占める。

条例指定後の開発・建築許可件数の推移(表-6)をみると、3411条例は市街地中心部や国・独立行政法人等の主要施設に近い第2区域を中心として年間約40~80件(2.4~5.1ha)の開発が行われているのに対し、第1区域では年間概ね20件(約0.3ha)未滿、3412条例区域では年間10件(約0.5ha)未滿となっている。また、建物用途別開発面積(図-2)は、いずれも住宅が多いものの、3411条例第2区域では誘導を図るよう設定したベンチャー企業等の作業所・事務所の開発はほとんどみられず、平均2,000~3,000㎡の宅地分譲がほぼ毎年数件ずつ行われているほか、長屋住宅や共同住宅等の開発もみられ、市街地中心部に近い利便性の高い集落周辺に分譲又は賃貸住宅の開発が多い。さらに、平成19年~23年度の個別集落の開発実態(図-1)をみると、3411条例第2区域のC地区では、市街化区域隣

接部を中心として5年累計で23件の開発が行われたが、3412条例に指定されている市北部筑波山ふもとのA地区では1件、比較的市街地から近く規模の大きなB地区でも4件の開発に留まっている。この要因としては、中心部との距離による利便性や建物用途の差以外に、3412条例指定集落は田園部に散在する集落であり、他集落に比べ地域コミュニティのつながりが強く、集落の地縁者等ではない住民が新たに居住するには抵抗感があるためと推定される。

以上から、3411条例、3412条例により、既存集落周辺に一定の開発を誘導しているものの、利便性の高い集落周辺に分譲住宅等が集中する傾向がみられ、これらの開発が進むと、調整区域の集落間格差の拡大や計画的に面整備を行っているTX沿線等へ開発誘導が進まない可能性があり、開発可能な集落の限定や自己用建物に限定する等が考えられる。なお、調整区域の地区計画は、県の判断指針⁽⁹⁾に基づき、同市では現時点で、計画開発適正誘導型や大規模集客施設立地型等の3地区(図-1、表-5)指定されているが、既存集落維持活性化型等も位置付けられている。そのため、浸みだし的な開発が懸念される第2指定区域等の開発を今後も一定の範囲で認める場合は、将来的な市街化区域への編入も想定し、地区計画の導入も検討すべきと考えられる。

5. 地域産業型の運用実態と課題~埼玉県及び春日部市~
(1) 制度指定経緯と制度概要

埼玉県の都市計画は、平成24年4月時点で、41都計区域のうち線引き都計区域35(近郊整備地帯等を含む)、非線引き都計区域6となっており、調整区域の人口・面積は、平成22年度3月末時点⁽⁷⁾で115万人(全国2位)、16万ha(全国6位)と広範囲に多数の人口を有する。これらの状況及び既存宅地制度の廃止に伴い、3411条例は住居系用途、3412条例は産業系用途の立地を緩和するため、3411条例を平成14年4月、3412条例を平成15年6月に施行した。特に、3412条例で位置付ける産業系用途は、同県の「彩の国都市づくり指針」の基本方針に基づき特定施設誘導地域を位置付けており、調整区域であっても誘導が必要としている。そのため、従来の開発審査会で個別審議対象の大規模流通業務施設や技術先端工場又は研究所を3412条例に移行するとともに、その他の産業系用途を拡充している。

開発許可条例の制度内容は表-7に示す通りであるが、3412条例の特徴は、市町村都市MPに基づき、幹線道路や給排水施設の整備済み等を条件として、流通業務・工業施設及び商業施設の開発を許容している。さらに、これらの施設は、市街化区域に立地可能な用途地域が80%以上埋まっていること等を条件としており、市街化区域内の土地利用を考慮した上で、調整区域に計画的な誘導を図っている。

一方、区域面積の上限は20ha未滿としているが、同県では調整区域の地区計画により、公共施設整備を伴う5ha以上の流通業務、工業・研究施設の開発を許可している。このため、5~20ha未滿の工業系建物の誘導であれば、実態に応じて制度の選択が基本的には可能となる。ただし、同

表-5 区域指定箇所数及び面積(H24年3月末現在)

	指定箇所数	指定面積(ha)	平均指定面積(ha)	調整区域に占める割合
3411条例 小計	53	1161.9	21.9	5.0%
3411条例(第1区域)	24	407.3	17.0	1.8%
3411条例(第2区域)	29	754.6	26.0	3.3%
3412条例	24	481.6	20.1	2.1%
地区計画	3	71.9	24.0	0.3%
合計	80	1715.4	21.4	7.4%

表-6 開発・建築許可件数の推移

左: 件数、右: 面積(ha)

	H19年度		H20年度		H21年度		H22年度		H23年度 [※]	
3411条例 小計	45	3.3	94	4.6	61	2.8	102	5.3	78	3.6
3411条例(第1区域)	7	0.2	15	0.2	21	0.3	19	0.2	19	0.2
3411条例(第2区域)	38	3.1	79	4.5	40	2.4	83	5.1	59	3.3
3412条例	1	0.0	5	0.3	5	0.3	5	0.5	9	0.5
合計	46	3.3	99	4.9	66	3.1	107	5.8	87	4.1

※ H23年4月~H24年2月末まで

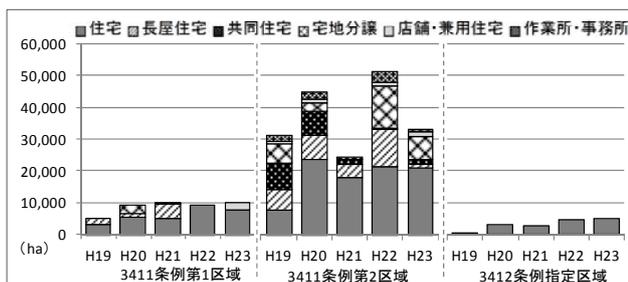


図-2 区域別の建物用途別開発・建築許可面積(H19-H23累計)

表-7 区域指定の基準 (埼玉県基準)

	11号区域	12号区域(産業指定区域)	地区計画
指定対象区域	概ね50戸以上の建築物が概ね50m以内で連たんしている区域	市町村都市MPに基づく土地利用計画に即して市町村長の申出により知事が指定した区域 ・上限は20ha未満(知事が必要と認めた場合は緩和あり)	・県、市町村の基本構想等に適合 ・市街化区域に確実に編入される見込みがある区域(概ね5ha以上)
建物用途	・2低層に適合する建物 ・最低敷地面積:300㎡、高さ10m	・流通業務・工業施設 ・商業施設 店舗面積3,000㎡未満 合計床面積10,000㎡未満	・工業施設 (流通業務施設、工業・研究施設)
道路	・区域内に6m以上の主要な道路が配置され、地域外の相当規模の道路と接続 ・主要道路から120m以内の区域	・4車線以上の整備済道路沿道又は道路から250m以内 ・ICから500m以内 等	・交通施設や排水施設等に支障をきたす恐れが無いこと ・関連公共施設等の整備が確実にされること
給排水施設	・排水施設が配置済み	・排水施設の配置及び水道事業者の同意	
その他	-	・市街化区域の工業、工専が80%以上埋まっていること ・製造品出荷額が県平均以下又は人口減少 ・市街化区域の商業、近商が80%以上埋まっていること ・1,500㎡以上の施設が立地可能な未利用地が市街化区域に無い	・圏央道沿線以外では、区画整理の実施が伴わない場合は原則認められない
除外区域	・災害発生の恐れのある区域、農用地域、甲種・一種農地、保安林、国定公園等		

あたる。特に、交通利便の良い庄和IC周辺地区では109haを指定しており、本来であれば地区計画等による面整備を行った上で産業系用途を誘導すべきと考えられるが、前述の理由から3412条例の指定に至っている。

次に、庄和IC周辺地区における平成15年～24年の開発許可状況(図-3)をみると、工業・倉庫が4件、4.6ha、事務所・倉庫・車庫が7件、5.1ha、商の背景から、旧庄和町では地区計画の代替として、特別区域型(産業指定区域)の指定による産業系施設の誘導を図った。ただし、埼玉県が定める3412条例では、新たな公共施設整備を伴わない範囲を指定するため、産業系の新たな拠点整備として位置付ける本地区では、区域内の施設配置や周辺の環境や交通等に悪影響を与える恐れがある等の課題を残している。

なお、春日部市の3412条例の指定は、大半が合併前の旧庄和町時代(県が許可権者)の指定であり、当時の県基準に沿ったものである。その後、合併を機に特例市となり、概ね県の基準を準用した条例を指定したが、上限面積は指定していない。一方、同県内の特例市である熊谷市は、春日部市と同様に市町村合併を行ったが、県と同様に20haの上限面積を定め、合併前の指定区域は特例として認めており、各自治体の判断で条例に差異が生じている。その他、県と春日部市では下記のような相違点が見られるが、県担当課の見解としては、県内市町で構成する行政連絡会議等で土地利用の調整を行っているほか、開発許可権限を有する市に対しては、法の趣旨に逸脱しない範囲であれば条例内容に介入すべきではないとの考えであった。

- 県基準との主な相違点
- ①3411条例では、既存住宅団地(2低層)、区画整理地内(2住居)を追加し、それらの地域では最低敷地面積を100㎡まで緩和
 - ②3412条例の上限面積は未設定(県、熊谷市は20ha未満)
 - ③市街化区域の工業・商業系用途地域の充足率や公共施設の整備状況等の条件は明確に位置付けられていない(運用指針等が未作成)

(2) 指定状況及び運用実態

春日部市を事例として開発許可条例の指定状況(図-3)を整理すると、3411条例が158ha、3412条例(産業指定区域)が144.4ha(合併後は1地区、5.4ha)指定されており、3412条例は市街化区域の工業・工専(78.6ha)の約2倍にあたる。特に、交通利便の良い庄和IC周辺地区では109ha

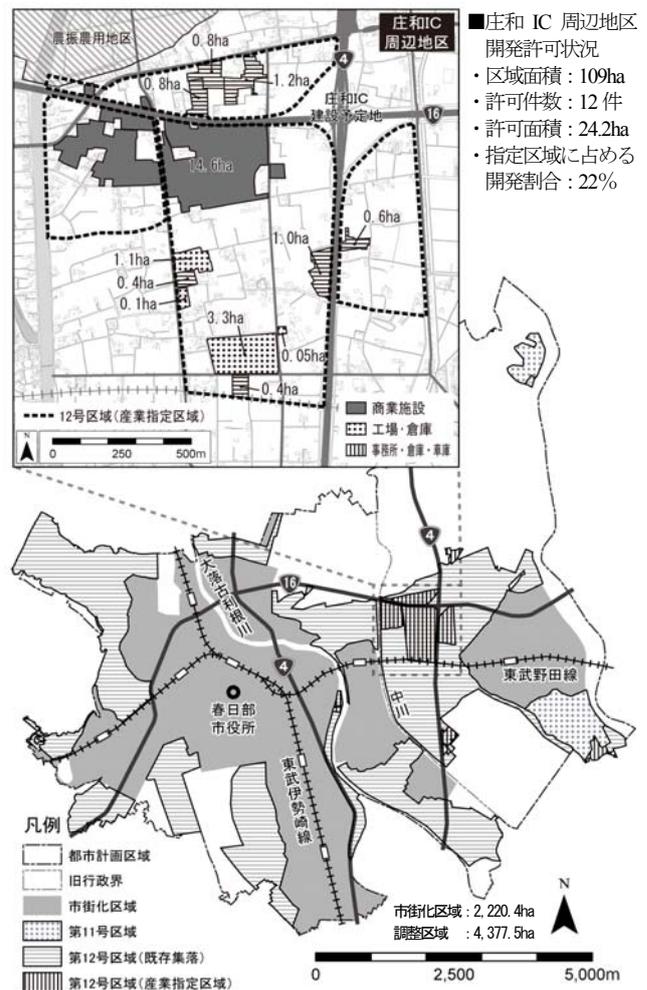


図-3 春日部市の区域指定と開発許可事例 (H15-H24累計)

を指定しており、本来であれば地区計画等による面整備を行った上で産業系用途を誘導すべきと考えられるが、前述の理由から3412条例の指定に至っている。

次に、庄和IC周辺地区における平成15年～24年の開発許可状況(図-3)をみると、工業・倉庫が4件、4.6ha、事務所・倉庫・車庫が7件、5.1ha、商業施設⁽¹⁾が1件、14.6haとなっており、区域界となる幹線道路沿道に施設立地が進んでいる。ただし、地区内の公共施設整備は、開発事業者による道路整備等に任せざるを得ない状況にあり、無秩序

な街区が形成される恐れがある。また、大規模商業施設が
出店予定であり、周辺の環境や交通、土地利用等に大きく
影響を及ぼすと考えられ、3412 条例では区域内の開発を適
切に誘導できないため、地区計画の県同意条件が廃止⁽¹²⁾さ
れた現時点では、公共施設整備を含め、地区計画の導入等
の対応が必要と考えられる。

6. まとめ

以下に本研究で明らかになった知見をまとめる。

(1) 3412 条例等による効果と都市計画的課題

3412 条例の特別区域型を指定・運用する自治体では、一
律的な開発規制が行われてきた調整区域において、田園環
境等に調和した建物用途を定め、既に公共施設が整備され
た集落等の限定した範囲に開発を誘導するとともに、目的
に応じて 3411 条例や地区計画等と組合せるなど、地域の実
態に応じた柔軟な制度設計が可能であることが分かった。

しかし、つくば市の事例では、利便性の高い 3411 条例の
集落では宅地分譲等の開発が行われているものの、3412 条
例の対象となる集落ではあまり活用されていない状況にあ
る。さらに、3411 条例の開発により、市街化区域内の面整
備地区等への開発誘導が進まない恐れがある。また、春日
部市のように、調整区域における新たな拠点づくりを目的
とした場合、3412 条例を例外的に活用するのではなく、県
と十分に調整した上で地区計画等を導入し、公共施設整備
等を含めた良好な都市的土地利用を誘導すべきである。

このように、区域指定や誘導する建物用途等によっては、
スプロール化や開発区域周辺の環境悪化等を招く可能性が
あり制度設計に留意するほか、3411 条例や地区計画等を含
め、目的に応じた適切な開発手法の選択が必要である。

(2) 今後の制度設計・運用面のあり方

3412 条例等の制度設計においては、本事例や既存研究等
で示すように、各自治体の実態に応じ、調整区域で維持・
活性化を図る集落、新たな拠点整備を行う地区、保全すべ
き農地や自然等を詳細に位置付けた土地利用計画に基づき、
それぞれの目的に応じた開発許可制度を計画的に指定・運
用していくことが重要である。その際には、その他の 34
条各号等による散在的な個別開発も、同区域へ誘導するよ
うに制度設計を行う必要がある。また、区域指定方法は、
人口減少や公共施設整備済み等の集落選定条件、宅地率、
戸数密度等による適切な集落範囲設定、既存集落を考慮し
た用途や属人要件の設定等、各種条件を地域の実態に応じ
て検討する必要がある。なお、本事例や兵庫県等では、県
が先行して開発許可条例を指定した結果、開発許可権限を
有する特別市や事務処理市も概ね同様の制度内容となっ
ている。開発許可権限の移譲により、各市町村が独自に制
度を運用した場合、隣接市町村間で調整区域の土地利用に
格差を生む可能性があり、都道府県が積極的に制度内容の
調整を図るべきである。その他、制度設計に当たっては難波
ら³⁾が指摘するように、地域のまちづくり団体等の申出に
よる区域指定等の住民参加システムも盛り込むことで、よ

り効果的な制度運用が可能になると考えられる。

今後、開発制限の厳しい調整区域では、存続が困難にな
る集落が多数生じると想定され、特別区域型等の開発許可
制度の活用を検討する自治体が増えると考えられる。その
際には、集落等を計画的に位置付け、各種条件を設定した
上で、適切に誘導・集約していくことで、集落の維持・活
性化とともに、耕作放棄地の抑制や各種農業施策と連携し
た優良な農地や田園環境の保全も期待できる。

【補注】

- (1) 開発許可運用指針Ⅲ-6-9(2)を特別区域規定型(特別区域型)、Ⅲ-6-9(1)を「定型的開発規定型(定型開発型)」と定義した。
- (2) 開発許可条例の指定主体は、都道府県から開発許可の権限を委譲された事務処理市町村も含まれるが、本研究で着目する特別区域型の運用を行う場合、開発許可制度運用指針において「開発審査会の承諾」が必要とされており、事務処理市町村では開発審査会を設置できないため、都道府県の指導により制度が類似すると考え対象外とした。
- (3) 3412 条例等の指定の有無は、対象自治体へのアンケート調査(2011年11月~12月にかけて実施)および各自治体の例規集等から把握した。
- (4) 熊谷市はヒアリング調査が実施できなかったため除外した。
- (5) 非線引き都計区域(香川県、高松市)や河川等の水面を除く全域が市街化区域となる都計区域(大阪市、尼崎市、吹田市、豊中市)を除く。
- (6) 3412 条例では「区域、目的又は予定建築物の用途」を定めることになっており、指定目的や予定建築物の用途から条例を以下に分類した。
・既存集落型: 建築物が相当数連たんする既存集落及び周辺へ住居系用途を誘導
・地域産業型: 幹線道路沿線等へ流通業務施設や工業施設等を誘導
・地域産業型: 駅・IC 周辺等へ商業・業務系用途を誘導
・営農環境型: 農業関連施設等を誘導
- (7) 平成 22 年度都市計画現況調査より。
- (8) 宅地率は、区域指定面積に占める建築物が建っている敷地面積の総計である。なお、宅地率の基準値は、3411 条例(40%)は市街化区域への編入要件の一つである既存市街地並みの 40%(を準用し、3412 条例(30%)は県で実施した集落実態調査を根拠としている。
- (9) 「市街化調整区域における地区計画」の知事同意又は協議にあたっての判断指針(平成 24 年 2 月)より。
- (10) 合併前の旧庄和町の開発許可権限は埼玉県となっており、開発許可条例の区域指定は県が決定している。
- (11) 平成 18 年の法改正前に開発許可された大規模商業施設である。
- (12) 平成 23 年 5 月の地域主権改革一括法による法改正による都市計画法の改正により、「同意を要しない協議」に変更した。

【参考文献】

- 1) 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-3411 条例の区域指定要件とその即地的分析を中心として-」、都市計画論文集、No. 44-3, pp. 661-666
- 2) 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-主に都市計画法 34 条 11 号条例を対象として-」、都市計画論文集、No. 45-3, pp. 685-691
- 3) 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-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として-」、都市計画論文集、No. 40-3, pp. 403-408
- 4) 村岡慎也・和多治(2004)「市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究-1 都 3 県の都市計画法 34 条 8 号の 3 および同条 8 号の 4 の運用を中心として-」、都市計画論文集、No. 39-3, pp. 349-354
- 5) 難波健・澤木昌典・鳴海邦碩(2007)「市街化調整区域における都市的土地利用の誘導に関する研究-兵庫県における都市計画法 34 条 8 号の 4 の適用過程を通して-」、日本建築学会計画系論文集、第 620 号、pp. 135-141
- 6) 垣内俊宏・姥浦道生・難波健(2010)「市街化調整区域における開発許可条例の運用実態と課題に関する研究-兵庫県小野市における特別指定区域制度の運用を事例として-」、都市計画論文集、No. 45-3, pp. 739-744