

## 市街化調整区域における土地利用マネジメント手法に関する研究

— 都市計画法 34 条 11 号条例及び同 12 号条例の運用成果の検証から —

主査 浅野 純一郎\*1

委員 熊野 稔\*2

本研究は、地方都市を対象にして開発許可条例の導入効果や課題を実証的に明らかにするものである。3412 号条例に関しては、開発許可業務の合理化や迅速化について条例導入の効果が認められるものの、3411 号条例については、本来の目的である調整区域内集落の維持や衰退防止に対して十分な効果は認められない。むしろ、条例導入による開発規制の緩和が想定以上の開発を引き起こす事例が見られる。その為、地域の開発動向に照らした適切な対象区域指定や許可用途の設定が求められると同時に、今後は対象区域指定の要件に住民参画を加える等、集落の成熟化に備えた運用の工夫が求められる。

**キーワード** : 1) 市街化調整区域, 2) 開発許可制度, 3) 開発許可条例, 4) 都市計画法 34 条 11 号及び同 12 号, 5) 地方都市, 6) スプロール, 7) 線引き制度, 8) 既存集落, 9) 既存宅地制度

### A STUDY ON LAND USE MANAGEMENT IN URBANIZATION CONTROL AREAS

— A Diagnosis of Effects and Problems of Municipalities' Ordinances about Development Permission —

Ch. Jun-ichiro Asano

Mem. Minoru Kumano

This paper empirically clarifies effects and problems of application of municipalities' ordinance about development permission. As for article 34-12 of City Planning Law, effects about rationalization of development permission procedure are recognized but as for 34-11, enough effect, which was the keeping of village population, can't be acquired. In some examples much more developments than initial forecast have been occurred by deregulation of 34-11 ordinances. To set appropriate area-divisions and building uses for permitted developments along development pressure level in each city is necessary. And public involvement for area-division is also important in order to train up mutual relation with administrative sector against maturity of villages in near future.

#### 1. はじめに ～研究の背景と目的～

社会の成熟化に伴う開発動向の地域的多様化に備えるために、線引き制度の選択制や市街化調整区域（以下では、調整区域と略記する）における一種の規制緩和措置を盛り込んだ 2000 年の都市計画法改正から 10 年が経過しようとしている。調整区域とそこでの開発許可制度は日本の都市計画制度の中で、郊外スプロールの抑止力が最も強い手法であり、田園地域の環境保全や都市のコンパクト化を進める上で、今後も維持されるべき貴重な制度だと考えられるが、他方で、開発の可否のみから調整区域の土地利用を規定するその制度の硬直性や開発規制の厳密さから、様々な問題も浮上してきている。特に地方の人口減少や経済停滞のみられる地域では、線引き都市計画区域の非線引き化の動きが見られる他、市町村合併に伴う都市計画区域の再編においても線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が同居する場合には、前者に統合する方向での調整が難しいとの指摘がある<sup>文 1)</sup>。

よって、調整区域の持つ郊外スプロールの抑止力を評価し、それを積極的に維持しようとする立場に立てば、調整区域における弾力的かつ適切な土地利用コントロールのあり方を模索する必要性が生じるのである。そして、その代表的方法の一つが開発許可条例による開発規制の弾力化であり、開発許可条例の適用法の高度化・進化は郊外土地利用コントロールの多様化の可能性とも関係が密接である。しかし、制度創設から約 10 年が経過しているものの開発許可条例の導入による功罪の検証は充分に行われていないのが現状である。よって、本研究は、都市計画法 34 条 11 号条例（以下では 3411 号条例と略記する）と同 34 条 12 号条例（以下では 3412 号条例と略記する）について、開発動向の多様化が進む地方都市<sup>注 1)</sup>における同制度の導入効果を実証的に明らかにし、その課題を論じることを目的とする。

既往研究を見ると、2000 年の制度創設以来、継続的に蓄積がある。制度運用から間もない時期には、条例の

\*1 豊橋技術科学大学建築・都市システム学系 准教授 \*2 徳山工業高等専門学校土木建築工学科 教授

内容や運用方針を比較検証した研究がある他<sup>文 2),3)</sup>、最近では、旧既存宅地制度等との関連から条例導入の際の規制緩和の実態を精査しながら、条例運用の多様性やその課題を明らかにした研究がある<sup>文 4)</sup>。しかし、開発許可条例の導入による開発動向への影響を実証的に明らかにした研究は、高崎市を事例としたものが見られる程度であり<sup>文 5)</sup>、蓄積が少ない。本研究は開発許可条例の導入効果を複数都市を対象として比較検証しながら、同条例の効果や課題を実証的に明らかにするものである。

## 2. 研究の方法

本研究のフローを概説する。まず、各自治体担当者に対するアンケート調査によって行政側からみた開発許可条例導入のねらいと効果を明らかにする(3章)。ここでの調査対象は、三大都市圏を除く政令市、中核市、特例市、概ね人口10万以上の事務処理市の中で開発許可条例を制定している市町と都道府県であり、3411号条例の場合は、20道府県、57市(内訳は表5-3)、3412号条例の場合は17道府県、50市(内訳は表4-1)である<sup>注 2)</sup>。続く、4章、5章では開発許可データに基づき、開発許可条例の導入効果を実証的に明らかにする。4章では3412号条例の内、定型開発を3412号許可に組み入れている度合いに着目することで3412号条例導入が開発許可行政の合理化に果たした効果を見る<sup>注 3)</sup>。5章では、対象区域や許可用途の設定が各自治体によって自在に行われることで、活用方法に多様性が認められる3411号条例について、開発許可条例の施行前後における開発動向の量的及び場地的変化を実証的に把握する。具体的には、まず対象都市の3411号条例を対象区域指定と許可用途から規制レベルを整理し、この2軸によって対象都市の条例を分類する(5.1節)。次に対象都市における開発行為の量的変化と場地的変化を明らかにし(5.2節)、この結果と条例の規制レベル(5.1節)との関係を考察する(5.3節)。4章、5章における調査対象都市は、実証性を高める為に、開発許可条例が2004(平成16)年度以前に施行された(施行期間の長さ)、政令市・中核市・特例市・人口概ね20万以上の事務処理市(都市規模の大きさ)の条件を設け、これを満たす都市とした。3412号(4章)の場合は11市(表4-1の下線のある都市)、3411号(5章)の場合は17市である(表5-3のゴシック表記の都市)。実質的には、開発許可データの入手が可能であった8市、12市が対象である(各々表4-1、5-3に表記)<sup>注 4)</sup>。6章では、3~5章での知見を踏まえ、開発許可条例の導入に伴う計画課題が典型的に見られる事例や(高崎、和歌山、松江)、今後の展望が期待される事例(加古川)をケーススタディする。ここでは現地調査に加え、各自治体担当者へのヒアリングを重ねている。7章では、本研究を総括し、

3411号条例及び3412号条例の導入実態を記した上で、今後の課題を考察する。

本研究における用語の定義として、3411号条例と3412号条例を合わせて開発許可条例で表現する。他方で、3412号条例には、定型開発許可型、規制緩和型、住民参画型の3つのタイプがあり<sup>注 3)</sup>、通常の3412号条例はほとんどが定型開発許可型である。それに対し、規制緩和型は仕組みとしては3411号条例と大差がなく、住民参画型は数は少ないものの3411号条例にも同様の事例(型)がある為、これらは類似したものと考えることができる。よって、4章で用いる3412号条例とは、定型開発許可型を狭義では指しており、5章では3411号条例を対象とするものの、規制緩和型の3412号条例(和歌山と松江)を含めて分析を行っている。また、6章で引用する事例では、高崎は3411号、和歌山と松江は3411号と3412号(規制緩和型)、加古川は3412号(住民参画型)に該当している。

## 3. 開発許可条例導入のねらいと評価

### 3.1. 3411号条例について

本章では、開発指導担当課等、自治体担当部局へのアンケート調査によって、行政側からみた開発許可条例導入のねらいとその評価を明らかにする。調査概要は表3-1に示す。まず、3411号条例導入のねらいと目的では(表3-2)、「既存集落の持続的な維持と活性化をねらいとした」(道府県:55.0%,市:53.1%)や「調整区域内の衰退集落の過疎化対策(人口増加)をねらいとした」(道府県:20.0%,市:32.7%)のように、既存集落維持や一種の過疎化対策が念頭に置かれていることがわかる。また、「既存宅地制度が廃止になった為、既存宅地制度の区域に指定した」が道府県で50.0%,市で30.6%を占めており、2000年の法改正による既存宅地制度廃止への代替措置と考えられている事例が多い。さらに、市では「調整区域における土地利用の方向性や方針を明確に示すため」に28.6%の回答があり、3411号条例の制定や運用に調整区域における土地利用指針としての役割を期待していることがわかる。尚、「線引き制度を維持するため」(道府県:10.0%,市:14.3%)や「線引き制度の新たな導入を円滑に進めるため」(道府県:10.0%,市:2.0%)にも少数ではあるが回答が見られる。これは、線引き制度の廃止を求める意見が高まった際に、3411号条例を導入することで調整区域の規制をやや緩め、線引き制度自体は維持するようしたり、新規の線引き導入の際に、3411号条例をセットで導入して調整

表3-1 アンケート調査概要

	都道府県	市町
調査対象	開発許可条例を制定している三大都市圏を除く全都道府県 ※	開発許可条例を制定している三大都市圏を除く市町 ※ (ただし、人口が概ね10万未満の事務処理市町を除く。)
調査期間	2009.5-2009.6	2009.6-2009.7
方法	郵送配布・郵送回収	
回収状況	配布:29、回収:24、回収率:82.8%	配布:70、回収59、回収率:84.3%

※三大都市圏:首都圏における既成市街地及び近郊整備地帯、近畿圏における既成都市区域及び近郊整備区域、中部圏における都市整備区域

表3-2 3411号条例導入のねらいと目的(複数回答可)

	道府県		市	
	件	(%)	件	(%)
既存宅地制度が廃止になった為、既存宅地制度の区域に指定した	10	50.0	15	30.6
調整区域内の衰退集落の過疎化対策(人口増加)をねらいとした	4	20.0	16	32.7
調整区域内に一定の居住要望があったため、良好な田園居住環境の創出をねらいとした	1	5.0	9	18.4
既存集落の持続的な維持と活性化をねらいとした	11	55.0	26	53.1
住民や地権者の要望が強かったため	2	10.0	6	12.2
市街化区域との土地利用コントロール格差が強いことについて住民から批判があったため	0	0.0	3	6.1
調整区域の開発規制が強いと他の自治体に人口が流れるため	0	0.0	6	12.2
ICや幹線道路沿い、市街化区域隣接部、局所的に開発圧力が高い地域があったため	2	10.0	2	4.1
公共施設や公益施設の整備状況や住民生活の実勢に照らした場合、調整区域の開発規制が厳しいのは不合理なため	3	15.0	8	16.3
調整区域における土地利用の方向性や方針を明確に示すため	2	10.0	14	28.6
線引き制度を維持するため	2	10.0	7	14.3
隣接自治体との土地利用規制格差を軽減するため	0	0.0	4	8.2
線引き制度の新たな導入を円滑に進めるため	2	10.0	1	2.0
その他	5	25.0	5	10.2
合計	20		49	

表3-3 3411号条例の制定・運用効果(5段階評価)

	道府県		市	
	Pt ※	有効回答数	Pt ※	有効回答数
調整区域内集落の衰退に歯止めがかかった	3.0	6	3.0	26
調整区域内の良好な田園居住環境の創出に効果があった	2.5	4	3.5	21
調整区域内集落の維持と活性化に効果があった	3.0	9	2.6	30
他の自治体への人口流出防止に効果があった	4.0	2	2.7	16
調整区域内の局所的に開発圧力の高い地域に指定した結果、そこでの開発吸引効果があった	3.3	3	2.6	7
調整区域土地利用の方向性や方針の明確化に効果があった	3.0	6	2.4	22
隣接自治体との土地利用規制格差の軽減に効果があった	4.0	1	2.9	11
線引き制度の新規導入の円滑化に効果があった	3.3	3	2.8	5

※：5段階評価の平均値を示す(5:効果があり - 1:効果なし)。

表3-4 3411号条例の制定・運用効果(複数回答可)

	道府県		市	
	件	(%)	件	(%)
想定以上の開発が発生し、なすプロロー化が懸念される	4	22.2	9	19.6
調整区域のほぼ全域で開発件数が増えた	2	11.1	11	23.9
ICや幹線道路沿い、市街化区域隣接部といった特定の場所で開発が増えた	3	16.7	9	19.6
条例施行前後で、開発動向に目立った差異は認められない	5	27.8	12	26.1
条例施行直後しばらくは開発量が増えたが、その後は開発量が少ない	2	11.1	3	6.5
条例施行直後は開発量は少なかったが、その後増加傾向にある	0	0.0	4	8.7
わからない	5	27.8	9	19.6
合計	18		46	

表3-5 3412号条例施行のねらいと目的(複数回答可)

	道府県		市	
	件	(%)	件	(%)
事務処理(開発許可業務)の合理化・迅速化を目的とした	13	81.3	35	79.5
事務処理の透明化を目的とした	6	37.5	20	45.5
既存宅地制度が廃止になった為、同制度を補完するため	3	18.8	10	22.7
特定の地域における地域振興や経済振興に資するため	4	25.0	6	13.6
特定の区域におけるまちづくり(集落づくり)に資するため	4	25.0	3	6.8
線引き制度を維持するため	1	6.3	4	9.1
線引き制度の新たな導入を円滑に進めるため	0	0.0	1	2.3
その他	3	18.8	3	6.8
回答総数	16		44	

表3-6 3412号条例の制定・運用効果(5段階評価)

	道府県		市	
	Pt ※	有効回答数	Pt ※	有効回答数
事務処理(開発許可)の合理化・迅速化に効果があった	1.6	13	1.7	36
事務処理の透明化に効果があった	1.6	7	2.0	27
特定の地域における地域振興や経済振興に効果があった	2.3	4	3.2	11
特定の区域におけるまちづくりに効果があった	3	4	3.3	9
線引き制度の維持に効果があった	2	2	2.7	11
線引き制度の新規導入の円滑化に効果があった	3	1	3.0	3

※：5段階評価の平均値を示す(5:効果があり - 1:効果なし)。

区域の開発規制をやや緩めることで、線引き導入の合意を得やすくするといった3411号条例の用い方が考えられていると理解される。

次に、導入の効果について、5段階評価の回答を点数化し、その平均を示した表3-3を基に見る。導入のねらいでは、集落維持や過疎化対策が多かったが、「調整区域内集落の衰退に歯止めがかかった」と「調整区域内集落の維持と活性化に効果があった」はいずれも平均値である3.0に評価が近く、必ずしも満足のいく結果が得られていないことがわかる。他方で、「調整区域土地利用

の方向性や方針の明確化に効果があった」の市の評価は2.4と高く、区域や許可用途を明示して調整区域に規制緩和を図る3411号条例が、調整区域の土地利用方針の明確化だと受け止められている。また、総じて道府県の評価よりも市の評価の方が高いことが特徴である。

3411号条例導入に伴う開発動向の影響に関しては(表3-4)、「条例施行前後で開発動向に目立った差異は認められない」や「条例施行直後しばらくは開発量が増えたが、その後は開発量が少ない」(両者で道府県:38.9%,市:32.6%)の見方がある反面、「調整区域のほぼ全域で開発件数が増えた」や「ICや幹線道路沿い、市街化区域隣接部等、特定の場所で開発が増えた」(両者で道府県:27.8%,市43.5%)といった見方の方が多く、「想定以上の開発が発生し、スプロール化が懸念される」(道府県:22.2%,市:19.6%)のように問題視している自治体も見られる。開発動向の地域的事情や条例内容にもよるが、3411号条例の導入が調整区域へのスプロール化を招いている事例があることがわかる。

### 3.2. 3412号条例について

3412号条例導入のねらいと目的では(表3-5)、「事務処理(開発許可業務)の合理化・迅速化を目的とした」が圧倒的に多く(道府県:81.3%,市:79.5%)、「事務処理の透明化を目的とした」(道府県:37.5%,市:45.5%)が続いている。3412号条例の大半は定型開発許可型であり、従来であれば開発審査会に掛けていた開発案件を、基準が明快な定型のものについては3412号許可で通すという内容である。その為、行政からみれば開発審査会の準備作業が省ける為、業務は減り、迅速化・合理化が期待できる上、定型開発の内容と許可要件が結びつくことで透明化作用も期待できる。こうしたことが目的にされていると考えられる。「特定の地域における地域振興や経済振興に資するため」や「特定の区域におけるまちづくり(集落づくり)に資するため」(両者で道府県:50.0%,市:20.4%)にも一定の回答がある。これは、3412号条例の活用型に規制緩和型や住民参画型があり、地域振興や経済振興を目的とした戦略的な規制緩和のあり方や住民参画の可能性を3412号条例に期待したものと見られる。

導入効果を5段階評価で得た回答を見ると(表3-6)、「事務処理の合理化・迅速化に効果があった」と「事務処理の透明化に効果があった」は道府県・市の双方共、評価が非常に高いことがわかる。それに対し、「特定の地域における地域振興や経済振興に効果があった」や「特定の区域におけるまちづくりに効果があった」は、評価が3.0に近く、必ずしも満足のいく効果が得られていない。また、3411号の評価とは対照的に、3412号では市の評価よりも道府県の評価が総じて高くなっている。

#### 4. 3412号条例の導入効果

本章では、3412号条例の中で定型開発許可型の事例に着目し、条例施行前後での34条12号許可（以下では、3412号許可と略記する）の増加程度を分析する。即ち、条例施行後に3412号許可の占有率が高まったのであれば、3.2節で見たような開発許可行政の合理化・迅速化あるいは透明性の伸展を実証的に把握できると考えられる。まず、表4-1では、3412号開発に含まれる定型な開発許可要件の数を都市毎に一覧している。3412号条例では、「既存集落内の分家住宅」「既存集落内の自己用住宅」等、3412号許可とする開発要件を具体的に条例中に列挙しており、その要件数をカウントしてまとめたものが表4-1である<sup>注5)</sup>。21以上に及ぶ事例が3あるが、全49都市中、33市(67.3%)は10以下であり、要件数で見れば10以下のものが主流であることが判る。

条例施行前後における条号別開発許可件数を見ると(表4-2)、秋田、福島、浜松、宮崎においては、条例施行後に3414号開発が減り、逆に3412号開発が増加している為、条例施行によって開発許可行政の合理化・迅速化に効果があったことが推察される。つまり、条例がなければ3414号案件として開発審査会にかけられるはずであった案件が3412号で許可されることにより業務が合理化されたと見られる。これら4市を細かく見ると、2つのタイプに分けられる。3411号条例が制定(あるいは施行)されていない事例と(秋田、浜松、宮崎)、3411号条例が施行されているものの、その運用が極めて

表4-1 3412号開発許可に含まれる開発要件数一覧

開発要件数※1	該当都市 ※2
21以上	酒田 長岡 新発田
11~20	鶴岡 天童 熊谷 深谷 浜松 加古川 福山 三原 尾道 廿日市 東広島 熊本 宮崎
5~10	青森 八戸 秋田 福島 つくば 日立 土浦 ひたちなか 古河 太田 伊勢崎 桐生 藤岡 館林 静岡 東近江 福岡 鹿児島
1~5	弘前 盛岡 仙台 富山 甲府 草津 彦根 和歌山 松江 下関 周南 徳島 久留米 佐賀 佐世保
その他※3	函館

※1:開発要件数は、条例において3412号開発に含まれる定型の開発要件数を示す。  
 ※2:下線部都市は、本研究における3412号条例の調査対象都市要件にかなう11市を示す。グレーの都市は、開発許可データの入手が可能であった実質対象都市を示す。  
 ※3:3412号条例において緩和区域のみが指定され、定型開発を規定していないもの。尚、和歌山と松江には規制緩和型と定型開発許可型の2つの機能があり、加古川には住民参画型と定型開発許可型の2つの機能がある。これらの事例では、定型開発許可型のみに着目して、本表を集計している。

て厳格で(次章で詳述する)、3411号開発が非常に少ない事例(福島)である。

逆に、和歌山、松江等では、同様に条例施行後に3414号開発が減り、3412号開発が増加しているため、業務の合理化・迅速化効果が認められるのであるが、3412号開発以上に3411号開発の増加が著しい。特に、甲府や下関では、3412号開発はわずかであり、3414号開発の条例施行後の減少分のほとんどが3411号開発の増加にまわっている(というより、3414号の減少分よりもはるかに多い3411号開発が起こっている)。この理由として、定型開発を許可する3412号条例よりも、許可条件から属人性要件を除いて一定範囲に一定用途を許可する3411号条例の方が規制緩和作用が強いことがある。甲府では3411号条例によって調整区域のかなりの部分に対して、二種低層住居専用地域や一種中高層住居専用地域、一種住居地域相当の建築用途の開発を認めている。また下関では市街化区域から概ね2kmの範囲にある集落部(敷地間距離100m)における住宅や兼用住宅の開発を3411号条例で認めている。甲府は3411号条例の要件が極めて緩い事例であり、下関は許可用途は絞られているものの対象区域の指定が緩い例である。このような場合、3412号で規定された定型開発案件は、多くの部分が3411号の許可該当になる<sup>注6)</sup>、3412号開発の件数が減り、3411号開発が増えることとなる。こうした場合でも、本来であれば開発審査会に掛けられていた案件が3411号で許可されるわけなので、業務の合理化には違いないが、規制緩和作用を伴う為、他方で爆発的なスプロールを引き起こす懸念があり問題である。

#### 5. 3411号条例の導入効果

##### 5.1. 条例の規制レベルによる調査対象都市の分類

対象とした条例を3411号条例の対象区域指定と許可用途の規定の強弱を各々考慮して、分類した(表5-1, 5-2)。対象区域指定には集落部と幹線道路沿道があるが、本研究では開発の大半を占める集落部に焦点をあてる(表5-1)。集落部では、大きな分類として、区域指

表4-2 開発許可条例施行前後における条号別開発許可件数一覧

都市	秋田市		福島市		浜松市		甲府市		和歌山市		松江市		下関市		宮崎市	
	条例施行前		条例施行後		条例施行前		条例施行後		条例施行前		条例施行後		条例施行前		条例施行後	
	1997-2002年度	2003-2008年度	1997-2002年度	2003-2008年度	1999-2003年度	2004-2008年度	1999年度-2002.6.30	2002.7.1-2008年度	1999年度-2001.7.31	2001.8.1-2008年度	1999年度-2002.9.30	2002.10.1-2008年度	1997-2001年度	2002-2008年度	1997-2001年度	2002-2008年度
許可条号等	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)						
34条1号	0.0	1 4.3	3 1.3	7 3.4	20 14.5	94 42.0	27 18.8	5 0.9	5 12.2	10 3.1	3 6.4	0.0	1 2.1	2 2.3	121 16.6	233 17.2
34条2号	0.0	1 4.3	1 0.4	3 1.5	0.0	2 0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1 2.1	0.0	0.0	2 0.1
34条3号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
34条4号	0.0	0.0	0.0	0.0	1 0.7	3 1.3	1 0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8 1.1	13 1.0
34条5号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
34条6号	0.0	0.0	1 0.4	1 0.5	3 2.2	1 0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
34条7号	0.0	0.0	0.0	0.0	3 2.2	4 1.8	0.0	0.0	1 2.4	7 2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3 0.4	3 0.2
34条8号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6 2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
34条9号	3 8.3	5 21.7	3 1.3	14 6.8	27 19.6	20 8.9	12 8.3	2 0.4	1 2.4	11 3.4	2 4.3	0.0	3 6.3	4 4.6	23 3.1	38 2.8
34条10号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16 1.2
34条11号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	546 96.5	0.0	169 52.5	0.0	112 61.9	0.0	76 87.4	0.0	0.0
34条12号	0.0	7 30.4	0.0	154 75.1	0.0	39 17.4	0.0	9 1.6	0.0	96 29.8	1 2.1	65 35.9	0.0	3 3.4	0.0	946 69.8
34条13号	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
34条14号	33 91.7	9 39.1	225 96.6	26 12.7	83 60.1	55 24.6	104 72.2	4 0.7	33 80.5	27 8.4	40 85.1	4 2.2	43 89.6	2 2.3	576 78.8	105 7.7
その他	0.0	0.0	0.0	0.0	1 0.7	0.0	0.0	0.0	1 2.4	2 0.6	1 2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
計	36 100.0	23 100.0	233 100.0	205 100.0	138 100.0	224 100.0	144 100.0	566 100.0	41 100.0	322 100.0	47 100.0	181 100.0	48 100.0	87 100.0	731 100.0	1356 100.0

※:条例施行前後は施行日前後でわけており、年度開始日が施行日の場合は「〇〇年度」と表記している。 ※2:2007年11月30日の改正都市計画法施行に伴い、開発許可の条号にズレが生じているが、本表では、現在の条号に改正以前の条号を合わせて集計している。 ※3:和歌山と松江の34条12号許可には、規制緩和型に相当する案件も含まれている。

定を地目限定にして調整区域のごく一部を対象とする事例、地区住民の申し出を条件とする事例や調整区域の一部を市長が区域指定したり、新たに追加した調整区域に限定する事例、市街化区域の隣接部に指定する事例、調整区域の近接又は全域を対象にする事例があり、前者程、対象区域が狭く規定が厳格である。こうした観点に基づいて集落部の対象区域指定を細分類した<sup>7)</sup>。

許可用途についてみると(表5-2)、集落部では、自己用戸建て住宅等を対象、住宅を対象、住宅・共同住宅を対象、小規模な店舗や事務所をも対象、やや規模の大きい店舗をも対象、一部娯楽施設をも対象としたものに分類が可能であり、前者ほど許可用途の規定が厳格である。こうした観点に基づいて表中の英文字や数字に示す規定レベルを設定した<sup>7)</sup>。

以上の2つの評価軸で対象条例を分類した(表5-3)。区分を簡略化する為に、対象区域指定では市街化区域の隣接部への指定以上か否か、許可用途では自己用戸建て住宅のみが対象か否かで、各々強弱を分類し4区分化すると<sup>8)</sup>、対象区域指定：強・許可用途：強には、山形等8市が該当する。同様に、強・弱には上越、福島、水戸、函館、仙台、福山、呉等23市が、弱・強には宇都宮、前橋、高崎、倉敷等10市が、弱・弱には下関、松江、甲府、和歌山、岡山等16市が該当する<sup>9)</sup>。尚、表5-3中のグレーのハッチングは幹線道路沿道にも条例指定があ

ることを示している。

## 5.2. 条例導入による開発行為の量的変化と場所的特性

表5-4は、条例施行前後の期間における開発行為(都市計画法29条開発の内、調整区域分)の量的変化を年度当たりの件数や年度当たりの総開発面積で示したものである<sup>10)</sup>。年度当たり開発件数では、特に開発用途の多いものの内訳が分かるように、戸建て住宅、分譲住宅、共同住宅の動向を明示した。さらに、各項目において3411号条例による開発が占める割合を一覧している。

まず、条例施行後に総開発件数や総開発面積が減少したのは、山形、福島、上越の3市である。この理由としては景気動向等、様々な要因が推測されるが、3市共、総開発件数に対して3411号による開発はほとんど皆無であるのが特色である。他の9市は総量のレベルに差があるものの、全て条例施行後に開発の総件数や総面積が増加しており、いずれも3411号開発の占める割合が高い。つまり、3411号条例の導入が開発量の増加に寄与

表5-4 対象都市における条例施行前後の開発の量的変化

都市名	項目	条例施行後			都市名	条例施行後		
		条例施行前	2002-2008	3411号開発の割合(%)※1		条例施行前	3411号開発の割合(%)※1	
山形市	期間(年度)	1999-2001	2002-2008		1999-2001	2002-2008		
	総開発件数(件/年度)	61.0	40.1	2.1	48.0	80.9	98.2	
	戸建て住宅(戸/年度)	46.0	30.7	2.8	31.0	27.1	98.4	
	分譲(件/年度)	2.3	2.1	0.0	3.3	27.0	99.5	
	住宅(戸/年度)	106.0	29.9	0.0	-	201.3	99.0	
	共同住宅(棟/年度)	0.0	0.7	0.0	0.0	28.6	100.0	
	その他(件/年度)	12.7	6.3	0.0	13.7	13.0	93.4	
	総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)	78659.0	38280.4	0.5	46366.4	118468.9	98.8	
	福島市	期間(年度)	1997-2002	2003-2008		1999年度-2001.7.31	2001.8.1-2008年度	
		総開発件数(件/年度)	38.8	35.8	0.0	18.2	41.3	52.8
戸建て住宅(戸/年度)		32.0	30.1	0.0	10.2	11.1	36.0	
分譲(件/年度)		0.5	0.0	0.0	3.6	17.0	71.2	
住宅(戸/年度)		-	-	-	67.1	207.6	72.8	
共同住宅(棟/年度)		0.0	0.0	0.0	0.0	4.5	82.9	
その他(件/年度)		6.3	5.7	0.0	4.4	8.6	7.5	
総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)		27030.8	24607.7	0.0	21735.2	87877.8	45.7	
上越市		期間(年度)	1997-2002	2003-2008		1999年度-2001.6.30	2001.7.1-2008年度	
		総開発件数(件/年度)	15.7	10.2	0.0	138.2	413.5	88.2
	戸建て住宅(戸/年度)	8.7	5.6	0.0	98.7	379.6	95.6	
	分譲(件/年度)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	住宅(戸/年度)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	共同住宅(棟/年度)	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	その他(件/年度)	6.7	4.6	0.0	44.0	33.9	5.3	
	総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)	62049.4	33495.5	0.0	170373.3	255008.8	6.7	
	高崎市	期間(年度)	2001-2003	2004-2008		1999年度-2002.9.30	2002.10.1-2008年度	
		総開発件数(件/年度)	80.7	299.2	82.9	13.1	28.0	56.6
戸建て住宅(戸/年度)		74.3	289.0	85.8	7.7	18.2	52.5	
分譲(件/年度)		1.0	2.0	0.0	0.9	4.0	96.2	
住宅(戸/年度)		-	-	-	-	-	-	
共同住宅(棟/年度)		2.7	2.2	0.0	0.0	4.0	88.5	
その他(件/年度)		2.7	6.0	0.0	4.0	2.0	23.1	
総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)		39862.7	129474.8	70.8	31125.2	27460.5	69.1	
前橋市		期間(年度)	1999-2003	2004-2008		1999-2002	2003-2008	
		総開発件数(件/年度)	114.6	210.8	66.3	1.5	2.2	46.2
	戸建て住宅(戸/年度)	108.4	201.2	66.5	1.3	0.5	33.3	
	分譲(件/年度)	1.0	1.4	0.0	0.0	0.8	100.0	
	住宅(戸/年度)	-	-	-	0.0	-	-	
	共同住宅(棟/年度)	0.6	0.4	0.0	0.0	0.2	83.3	
	その他(件/年度)	5.2	7.8	0.0	0.3	0.8	20.8	
	総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)	60403.3	103422.1	55.8	952.4	2842.5	81.0	
	宇都宮市	期間(年度)	1999年度-2003.9.31	2003.10.1-2009年度		1997-2002	2003-2008	
		総開発件数(件/年度)	85.3	270.3	59.9	9.0	13.0	95.1
戸建て住宅(戸/年度)		62.4	241.2	66.4	6.3	6.3	94.7	
分譲(件/年度)		1.1	0.0	0.0	0.3	5.0	96.7	
住宅(戸/年度)		-	0.0	0.0	-	-	-	
共同住宅(棟/年度)		0.4	0.3	0.0	0.2	0.3	100.0	
その他(件/年度)		21.3	28.8	6.4	2.2	1.2	69.4	
総開発面積(m <sup>2</sup> /年度)		93950.9	285453.6	21.0	7148.9	19898.1	98.5	

「-」:資料不足のため、算出不可。 ※1 3411号開発の割合は総開発件数に対する3411号開発の割合を示す。

※2 和歌山市:条例施行後における総開発件数に対する3412号開発の割合はそれぞれ、総開発件数(件/年度)は30.3%、戸建て住宅(件/年度)は54.7%、分譲住宅(件/年度)は14.4%、分譲住宅(戸/年度)は20.4%、共同住宅(棟/年度)は11.4%、その他(件/年度)は40.3%、総開発面積(m<sup>2</sup>/年度)は32.7%である。

※3 松江市:条例施行後における全開発件数に対する3412号開発の割合はそれぞれ、総開発件数(件/年度)は38.4%、戸建て住宅(件/年度)は47.3%、分譲住宅(件/年度)は4.0%、共同住宅(棟/年度)は11.5%、その他(件/年度)は76.9%、総開発面積(m<sup>2</sup>/年度)は30.9%である。

表5-1 3411号条例の対象区域指定に関わる区分

対象区分	地目限定	調整区域の一部を区域指定		市街化区域の隣接部に指定		調整区域の近接又は全域を対象	
		宅地限定等※1	地区住民の申し出等※1	調整区域のごく一部を市長指定等	新たな追加調整区域に限定	市街化区域に隣接、概ね50m連担等	市街化区域から概ね1km、概ね50連担、敷地間距離50m等
集落部	小	A	B	C	D	E	F
大		1		2		3	

※1:近接又は隣接要件や連担要件にこれらの条件が上乗せされている

表5-2 3411号条例の許可用途に関する区分

対象区分	自己用戸建て住宅を対象	住宅・共同住宅を対象		小規模な店舗や事務所をも対象		やや規模の大きい店舗をも対象		一部娯楽施設をも対象	
		別表2い項1、2号で自己用戸建て等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等	別表2い項1、2号等
集落部	小	a	b	c	d	e	f		
大		1	2		3	4			

※別表2とは、建築基準法別表第二を示す。

表5-3 規制レベルでみた3411号条例の分類と調査対象都市

対象区域指定による規制レベル分類	許可用途による規制レベル分類					
	1		2		3	
	a	b	c	d	e	f
1	A	酒田 徳島	長岡		新発田 見附 上越	
	B	山形 射水	東北 加古川	つくば	福島 水戸 熊谷	函館 仙台
		彦根			深谷 浜松 福岡	
2	C	盛岡 伊勢崎		福山 県	熊本	
		小松		三原 尾道	土浦	
				廿日市 東広島		
3	D	宇都宮 足利	弘前 今治	松江 周南	日立 栃木	玉野
	E	小山 前橋		佐世保 鹿兒島	佐賀	鶴岡 甲府
		高崎 富山				多治見 和歌山
		高岡 草津				岡山
		倉敷 久留米				

許可用途と対象区域指定の規制レベルは、それぞれ表5-1、表5-2の記号の内容を示す。

ゴシック表記の都市は、本研究の調査対象都市要件にかなう17市を示す。

ゴシック下線表記の都市は、その内、開発許可データの入手が可能であった実質対象都市。

グレーの網掛けは、表5-1、表5-2に示した規制区分とは別に、幹線道路沿道の指定対象があるもの。

したことが考えられる。特に高崎や宇都宮、前橋は増加率（総件数でみると高崎は3.7倍、宇都宮は3.2倍、前橋は1.8倍）と高い上、総開発面積も非常に大きい（宇都宮の総開発面積は年度当たり285,000㎡を越えている）。また、高崎や甲府、岡山や下関では、開発の総件数や総面積に占める3411号開発の割合は8割以上に達しており、開発増加の理由が3411号によることは明白である。次に、甲府、和歌山、松江等で分譲住宅が3411号開発によって増加しているのは、条例によってこれを許可用途にしているからであるが（表5-1、5-2）、甲府や和歌山では年間約200戸がほぼ3411号によって開発されており、非常に高レベルにある。その為、両市とも総件数はあまり多くないが、総面積は年度当たりで87,800～118,000㎡が開発されており、高崎や前橋とほぼ同水準に達している。他方、和歌山と松江には3412号条例でも非属人的開発を認める緩和措置が採られている（6章で詳述する）。3412号による総開発件数に占める割合は、和歌山で30.3%、松江で38.4%であり（表5-4の※注）、これらを3411号による開発と加えれば、両市共、総開発件数の8割～9割を両条例規定による開発が占めていることがわかる<sup>注11)</sup>。

次に、3411号条例導入による開発動向の影響の場所的特性を見る。表5-5では、調整区域に位置する大字の内、条例施行後に年度当たり開発件数が2倍以上、かつ年間1件以上になった大字の場所を一覧している。開発圧力の地域差が大きい為、特に開発件数の増加率に着目

表5-5 対象都市における条例施行前後の開発の場所的変化

	山形市	福島市	上越市	高崎市	前橋市	宇都宮市	甲府市	和歌山市	岡山市	松江市	呉市	下関市
市街化区域隣接部	0	3	0	18	18	17	—	4	35	5	1	1
隣接IC周辺	0	0	0	0	0	0	—	1	1	0	0	0
以外幹線道路沿い	0	0	0	1	1	0	—	0	0	0	0	0
外その他	0	1	0	7	12	11	—	1	7	0	0	0
総大字数	186	83	173	61	101	96	—	126	234	78	147	129

※：表中の数字は、条例施行前後において1年あたりの大字別開発許可件数が200%以上に増大し、且つ年間1件以上の開発のある大字（地区）を示す。「—」は資料不足のため、算出不可の意。

表5-6 対象都市における条例規定の規制レベルと開発傾向との関係

【対象区域指定】規制レベル分類※1	【許可用途】規制レベル分類※1	都市	対象区域規制レベル	用途規制レベル	量的変化 ※2					場所的変化 ※3				
					総開発件数	戸建て住宅	分譲住宅	共同住宅	その他	市街化区域隣接部	隣接以外	幹線道路沿い	その他	
2-B	1-a	山形市	強	強	×	×			×					
2-C	2-c	呉市			○	×			◎	○				
1-A	3-d	上越市	強	弱	×	×			×					
2-B	3-d	福島市								○			○	
3-E	1-a	高崎市			◎	◎	◎		◎	◎		◎	◎	
3-E	1-a	前橋市			◎	◎	◎		◎		◎	◎	◎	
3-E	1-a	宇都宮市	弱	強	◎	◎	×	×	◎	◎		◎	◎	
3-D	2-b	下関市			◎	◎	◎	◎	◎					
3-D	2-c	松江市			◎	◎	◎	◎	×	◎				
3-E	4-f	甲府市			◎	◎	◎	◎						
3-E	4-f	和歌山市	弱	弱	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
3-E	4-f	岡山市			◎	◎	◎	◎	×	◎	◎		◎	

「—」は資料不足の為、算出不可を示す。※1：【対象区域指定】規制レベル分類と【許可用途】規制レベル分類は、票5-1、票5-2に対応する。

※2：量的変化…表5-4各項目の条例施行前の値に対する施行後の値の変化を算出し、以下に基き分類する。0.8倍未満：×、0.8倍以上1.2倍未満：空欄、1.2倍以上2.0倍未満：○、2.0倍以上：◎。

※3：場所的変化…表5-5各項目の該当数から、1～4大字（地区）：○、5大字（地区）以上：◎として分類する。

※3：場所的変化その2…表5-5に基づき、条例施行前後の場所的変化に3411号開発が50%以上寄与している大字（地区）がある場合、「○」を付記する。尚、和歌山市及び松江市の場合のみ、条例施行前後の場所的変化に3411号開発及び3412号開発を合計したものが50%以上寄与している場合に「○」を付記する。

している。各市とも、最も多いのは市街化区域隣接部であり、次に幹線道路沿いが多くなっている。特に高崎や前橋、宇都宮や岡山では、市街化区域隣接部や幹線道路沿いにおいて、条例施行後に開発が2倍以上になった大字が多数を占めており、広範な場所で開発が増えたことがわかる。

### 5.3 条例の規制レベルと開発動向との関係

表5-6は5.1節でみた対象都市の規制レベルと5.2節でみた開発動向の変化との関係を一覧したものである。まず、対象区域指定：強・許可用途：強の山形では、開発の量的変化は減少であり、場所的変化でも増加変動は見られない。場所的変化では、表5-5に示した大字数を基に記号化しているが、山形では開発件数が2倍以上で、かつ年間1件以上となる大字は1つもない。次に、対象区域指定：強・許可用途：弱の3市では、3411号開発が関係する量的増加傾向は認められない。また場所的変化についても同様である（呉の市街化区域隣接部大字の内、3411号開発が50%以上を占めるものは1件のみである）。他方、対象区域指定：弱・許可用途：強の3市では、量的変化は総開発件数とその内訳の大半である戸建て住宅で増加傾向が著しく、場所的変化においても市街化区域隣接部や幹線道路沿い等で広範に拡大している。そして、その要因は3411号開発の増加である。また、対象区域指定：弱・許可用途：弱の5市では、総開発件数や戸建て住宅に加え、分譲住宅や共同住宅でも増加傾向が著しくなり、場所的変化では市街化区域隣接部に加え、鉄道駅周辺でも3411号開発が原因で開発が倍増した大字が見られる。

以上のことから、まず、対象区域指定を緩和すると、場所的変化において開発範囲の広範化傾向が引き起こされることがわかる<sup>注12)</sup>。逆に、許可用途のみを緩和しても必ずしも量的変化に影響するとは限らず、むしろ対象区域指定の緩和が量的増加傾向に関係することがわかる。そして、対象区域指定を緩和し、かつ許可用途も緩和をすると、増加する開発用途も多様化している。従って、緩和の影響度としては、許可用途よりも対象区域指定の方が大きいことが考えられる。

### 6. 特徴的事例にみる開発許可条例導入の課題と展望

本章では、開発許可条例の導入課題や今後の展望を明らかにすることを目的に特徴的事例を引きながらケーススタディを行う。対象としたのは、3411号条例導入に戦略的意図がありながら、実際の効果に課題が認められる事例として、5.1節で対象区域指定：弱・許可用途：強に分類した高崎、同じく対象区域指定：弱・許可用途：弱に分類した和歌山、松江である。また、今後の同制度の展望を俯瞰出来る事例として住民参画型の3412号条例を実施している加古川を取り上げる。

## 6.1. 高崎市の場合

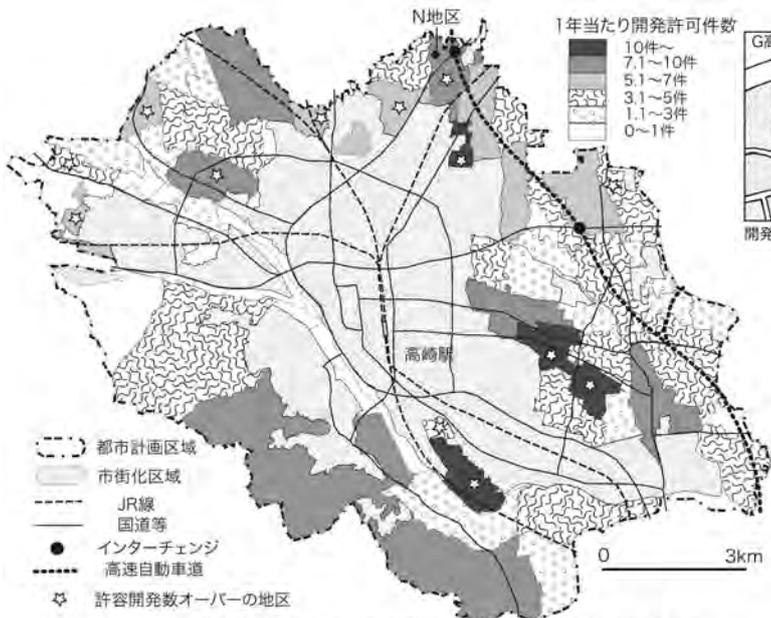
2000年当時において調整区域の人口割合が高く、調整区域人口の増加傾向が続いていた高崎市では<sup>注13)</sup>、調整区域における「多様な居住地の提供」と「無秩序な開発の防止と計画的な宅地供給」の必要性が問題意識としてあり、3411号条例の施行(2004年4月1日)に先駆けて高崎市田園居住区整備計画がまとめられた(2002年3月)。同計画では、市街化区域との境界周辺や幹線道路沿線では各々のポテンシャルを活用した土地利用とすること等が掲げられ、調整区域における開発誘導の方向性が明快に示されている。同計画では、3411号条例の対象区域の指定根拠が「近接・隣接の考え方」(市街化区域から2km)、「一体的生活圏の区域」(市街化区域から公共交通で15分以内)、「50戸連担区域」の3つから説明されていたが、**図6-1**に示すように都市計画区域の比較的広範に市街化区域が広がっていることや調整区域のほぼ全域に50戸連担集落が分散していることから、結局条例では「50戸連担区域」の要件のみの設定とされた。さらに、同計画では、市街化区域及び調整区域の人口への影響や調整区域の規制への影響等の観点から影響予測もまとめられており、年間当たりの増加戸数の最大想定値である480件を3年以上にわたり開発件数が超えた場合に見直すとしている<sup>注14)</sup>。

5.2節でみたように条例施行に伴い、高崎市の調整区域における開発は量的に激増し、場所的に広域化した(**図6-1**)。計画見直しの根拠となる年間開発件数480については、調整区域面積で割って10ha当たりの件数に換算すると0.7となるが、**図6-1**の☆印の13地区はこの水準を超えている。高崎市の条例対象区域では一律に開発許可緩和とされている為、開発ポテンシャルの高い地区では、本来の目的を超えた開発増加となった。他

方、マイクロレベルでの開発形態に着目すると、高崎市では調整区域における宅地需要が高い為、ディベロッパーが3411号開発許可を用い、バラ建ち開発ではなく集团的ミニ開発を活発化させている。**図6-2**は、条例施行によって現れた典型開発事例を示したものである(N地区の場所は**図6-1**参照の事)。この事例では、既存宅地再開発のように1件の開発許可で開発地内の道路と敷地割が整備されたのではなく、13件の開発によって敷地と道路が整備されている。つまり、高崎の条例規定では、許用途が自己用戸建て住宅に限定された上(分譲開発は認められていない)、4m接道を要求している為、その規定に沿いながら、行政側が意図した形態とは異なった不整形画地の開発が行われている。特に開発地中央のロノ字型道路の大半は周辺の敷地の一部であり、4mの接道要件を満たすように敷地を割った結果生まれた道路である。その為、隅切り無しで鍵型形状、幅員は4~10m超と規格外のものとなっている(**写真6-1**)(**図中**のa~dは明らかに接道要件を満たさない為、4m接道を満足するように複雑に割られている)。こうした4m接道に由来する不規則な広場状道路の発生は複数箇所見られ、行政には問題認識されている。また、条例規定の技術基準の中に開発地がアクセスすべきインフラ要件がない為、例えば、N地区の事例でも開発地が接道している既存道路は4mに満たない部分が多く、問題である。

## 6.2. 和歌山市の場合(図6-3, 6-4)

和歌山市の開発許可条例は、大規模指定集落(200戸連担, 10戸/ha以上の区域)4地区(3411号条例)と、和歌山IC周辺の1地区及び国道24号バイパス沿線(3412号条例)に対象区域が指定されて2001年8月に施行された(**図6-3**)。前者の許用途は、住宅に加え、共同住宅、床面積150㎡以下の店舗や事務所である。こ



**図6-1** 条例施行後における高崎市の地区別開発許可件数



**図6-2** N地区にみる典型開発事例



**写真6-1** N地区にみる3411号開発

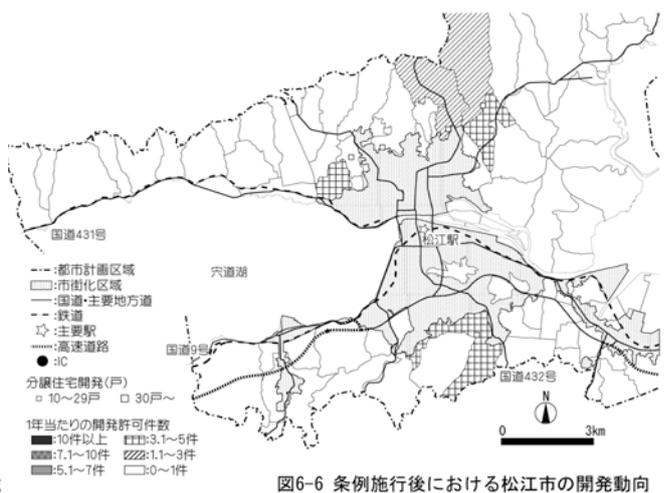
の規定は、従前の和歌山県の開発審査会提案基準が基であるが、条例化の際に属人性が外された為、大幅な緩和がなされた。後者の許用途は、物品販売店、事務所、倉庫、飲食店、研究所等であり、条例施行以前に開発審査会提案基準でこれらの場所では大規模流通施設開発を認めていたことが基となっている。しかし、条例化の際に、流通施設だけではなく一般物販店を認める緩和がなされた。その理由として、特に国道24号沿道では将来の市街化区域編入化を考慮した場合、大規模な郊外沿道型土地利用を推進する上で相応しい場所であると見なされた事と、隣接する岩出市の同バイパス沿道が非線引き用途無指定区域であったことに対応する事があった<sup>注15)</sup>。その為、国道24号バイパス沿道では、開発の最低規模を3000㎡とし、積極的にロードサイド店等の沿道型土地利用を推進する方向で戦略的な対応が採られた。さらに2005年4月には、①農用地区域等を除く既存集落内(50連担、敷地間隔50mの区域)が3411号条例で(即地的に区域は明示されておらず、許用途は住宅、兼用住宅、共同住宅)、②主要幹線道路3路線(物品販売店舗、事務所、倉庫、飲食店で床面積1500㎡以下のものが可)及び③鉄道駅から500mの範囲の区域(住宅、共同住宅、床面積1500㎡以下の店舗・事務所が可)が3412号条例で追加された(図6-3)<sup>注16)</sup>。①は、既存宅

地制度廃止への救済措置として2006年5月の同制度経過措置の終了が契機となり考案されたものであり、②は4車線計画道路の沿道に対する国道24号バイパスに準じる措置である。③は南海電鉄貴志川線の廃線が契機となり、駅周辺の活性化が考えられた。その為、同線(現わかやま電鉄)の他、JR和歌山線やJR阪和線の計15駅周辺が対象とされた。いずれも属人性のない開発を許容するもので、大幅な緩和がなされた。

一部に戦略的な意図があるとはいえ、こうした大幅な規制緩和によって、調整区域における総開発面積は4.0倍に急増した(表5-4)。とりわけ、分譲住宅の開発が「開発行為等が許容されている地域」や鉄道駅から500mの範囲の区域で活発であるが(図6-4)、開発地へのアクセス道路や開発総量に関する規定がない為、狭小道路に多数の分譲開発が張り付く事例が多数あり、スプロール化が進んでいる。また、一部で農振農用地の除外をした後に3411号や3412号の開発許可を受けることにより優良農地の開発が進んだ事例があり問題視された<sup>注17)</sup>。3412号で沿道型開発を誘導する形となった国道24号バイパスでは、店舗面積5,000~10,000㎡クラスの大規模店が3店立地する等、ロードサイド開発が進んでいる。

### 6.3. 松江市の場合(図6-5、6-6)

松江市の開発許可条例は、調整区域内集落の維持や衰



退防止を目的として2002年10月に施行された。市街化区域から2km以内にある50連担の区域に指定したA区域(住宅, 共同住宅が可), 規則で定める道路沿道に指定したB区域(床面積500㎡以内の店舗・事務所・工場が可)が3411号で, 一体的日常生活圏にあり100連担の区域に指定したC区域(自己用住宅, 自己用兼用住宅, 床面積500㎡以内の自己用店舗や事務所等が可), 一体的日常生活圏にあり50連担の区域に指定したD区域(自己用住宅や自己用兼用住宅が可)が3412号で規定され, 4種の緩和区域がある<sup>注18)</sup>。こうした緩和の結果, 条例施行後に総開発件数は2.1倍となり, 総開発面積は0.88倍であるが(表5-4), 条例施行前の都市計画法旧34条10号イ開発を除くと実質的には2.2倍増である。松江市の場合, 和歌山市ほど開発圧力が高くはない為, 深刻なスプロール問題は発生していない。しかし, A~D区域を市域の広範に設定しても, 結果として開発が誘導されたのは市街化区域隣接部のみであり, 既存集落の維持に効果があったというよりは, むしろ市街化区域周辺で開発が進んだというのが実態である。行政担当者の見方も, 和歌山に比べれば慎重であり, 「調整区域内集落の維持や活性化」や「調整区域土地利用の方向性や方針の明確化」をねらいにしつつも「あまり効果はない」(5段階評価の4番目)と評価し, 「想定以上の開発が発生し, スプロール化が懸念される」と回答している(表3-2~3-4)。これは, 活性化を期待する衰退集落で開発が伸びず, 当初は想定外だった市街化区域隣接部への開発誘導効果を念頭にした回答だと考えられる。また, 市街化区域隣接部では都市計画税を負担しないまま

公共下水道に接続している3411号開発地があり, 税負担の公平性の観点から問題視されている<sup>注19)</sup>。他方で, 3412号条例には「線引き制度を維持」するねらいがあり(表3-5), これについては「やや効果があった」と評価している(表3-6)。人口減少や開発停滞が懸案の都市では, 線引き制度の廃止に向かう事例も見られる中で, 松江の場合は, 線引き制度を維持しながら開発許可制度の緩和を選択した施策が積極的に評価されている<sup>注20)</sup>。

#### 6.4. 加古川市の場合

開発許可条例の中には, 対象区域指定の要件として地区住民からの申し出を求める事例がある。3411号条例では熊谷, 浜松, 加古川, 福岡, 3412号では浜松, 加古川等であるが, これらは開発許可条例を地区事情に即地的に適合させながら, かつ住民参画型のまちづくりへの可能性を秘めている点で注目される。実際に運用されているのは3411号条例の熊谷, 3412号条例の加古川(特別指定区域制度)であるが, 本節では系統的な調整区域土地利用規制の一環として特別指定区域制度が展開されている加古川市を事例とし, 今後の開発許可条例の展望を見る。

高崎市同様, 調整区域人口比率が高い加古川市は潜在的にみて調整区域における土地利用整序に課題のある都市だと言えるが<sup>注21)</sup>, 市街化区域は市の南部に集中し, 隣接市町と連担市街地を形成する反面(図6-7), 市北部では1995年以降, 人口減少が続き, 高齢化率も約23%に達する等, 集落衰退が懸念されており, 開発事情が異なっている。以下に記述する特別指定区域制度は北部地域が対象とされている。加古川市の調整区域の土地利用方針は, 開発管理区域や開発許容区域に位置づけられるかどうかで対応が異なる(図6-8)。開発管理区域は田園環境保全地区, 開発許容区域, 自然環境保全地区から構成されており(表6-1), これらは概念的に図化され, 都市計画マスタープランの中で明示されている。開発管理区域の中で3412号条例による特別指定区域は

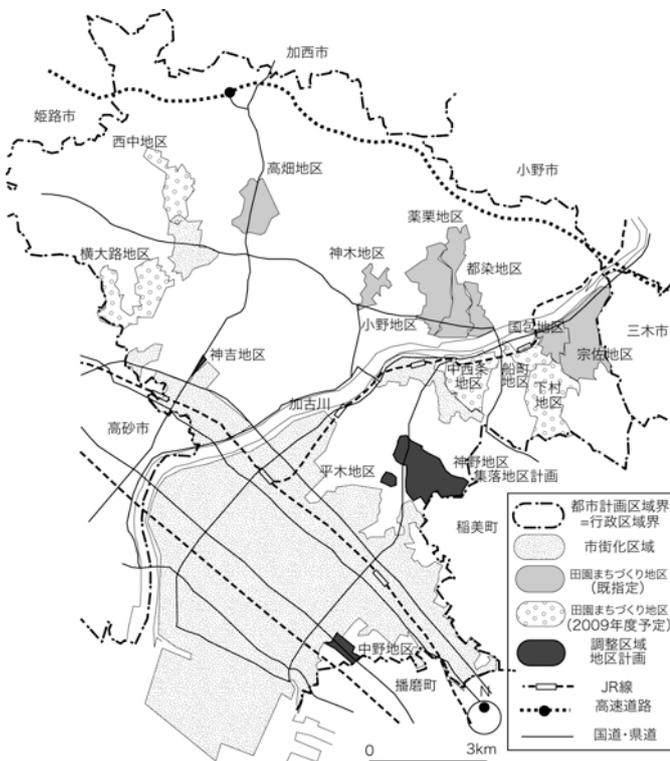


図6-7 加古川市田園まちづくり地区位置図

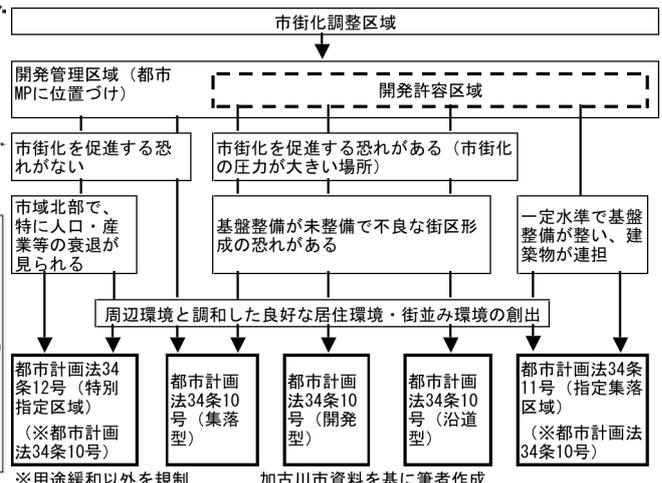
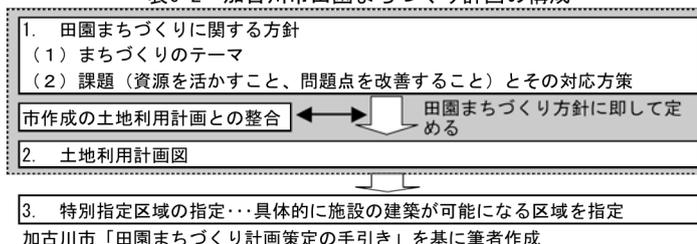


図6-8 加古川市の市街化調整区域における土地利用方針

表6-1 調整区域と開発管理区域

市街化調整区域	加古川
	田園環境保全地区
	開発許可区域
	自然環境保全地区
	既存住宅地区
	集落地区計画区域

表6-2 加古川市田園まちづくり計画の構成



田園環境保全地区に適用され、他方で、開発許可区域には3411号条例による指定集落区域や地区計画が導入される。

2004年4月に施行された加古川市の開発許可条例には、3411号に基づく指定集落区域と指定沿道区域(2009年末時点でこれら両規定の運用実績はない)、3412号に基づく特別指定区域があり(特別指定区域の指定の初発は2007年度からである)、図6-8に示すように適用場所が明確に区別されている。人口・産業の衰退が見られる北部地域を対象とする特別指定区域制度は<sup>注22)</sup>、まちづくり協議会が地区まちづくり計画を策定し、市長から認定を受けた場合に、地区まちづくり計画の実現の為に市長に申し出ることができるものであり、特別指定区域の前段に地区まちづくり計画の策定がある(表6-2)。同計画は、方針と土地利用計画図、まちづくり構想図等から構成されるが、まちづくり構想図には道路等の将来の施設整備構想が描き込まれており、担保性に課題はあるものの地区計画に準じた機能が想定されている。つまり、地元住民のまちづくりへの関心を高めることを重視し、協議会単位の田園まちづくり計画を認め、それを根拠に特別指定区域を設定している。

特別指定区域には10のメニューが用意されており、2009年末時までに指定された7地区では、「地縁者の住宅区域」と「新規居住者の住宅区域」の指定事例しか実績がないが、地域事情を念頭とした区域設定の工夫が見られる。「新規居住者の住宅区域」については、線引き以降の当該地区の過去最大人口値にもどすことを根拠に上限の目安が設定されている。実際の新規居住者の住宅区域の指定では、空き家や家が建っていた空き地といった既存宅地か集落内の介在農地や雑種地に対して所有者の意向を確認しながら指定される為、優良農地への指定や既存集落から飛び地の形で指定されることはなく、また特別指定区域の最初の指定時に計画戸数の上限まで指定するのでもない。「地縁者の住宅区域の指定基準」は、「既存の集落の内又はそれに隣接する建築物で敷地間の距離が概ね50m以内の位置で土地利用計画の集落区域に定め」、「概ね1ha以上」を目安とされている。集落の戸数密度の整備水準は6~7戸/haであり、やや緩い設定あるものの(兵庫県の水準が基となっている)、ほぼ一団の集落地の形状で指定されている。

2009年末時点で、新規居住者の住宅区域における開

発許可は合計3件であり(2件が高畑地区、1件が国包地区)、これまでに7地区で指定された新規居住者の住宅区域に活発な反応は起こっていない(図6-7)。田園まちづくり計画の策定から特別指定区域の指定に至る過程において、各地区の協議会に派遣されるコンサルタントは一部に県補助はあるものの市の委託事業であり、計画立案に係る調査経費は市が負担している。手間と経費のかかる同制度を施行する行政側の狙いとしては、衰退集落の維持・管理には、長期的に見れば住民参画型の土地利用管理が得策であるとの考えがある<sup>注23)</sup>。

## 7. まとめ

以下に本研究の知見をまとめ、開発許可条例制度の課題と可能性について考察する。

- ①自治体担当部局の見方では、3411号条例は持続的な集落維持や集落の衰退防止を目的として導入されたが、十分な効果があったとはみなされていない。むしろ開発許可条例の導入が調整区域における土地利用の方向性や方針を明解に示すことに効果があったと評価されている。他方、3412号条例は事務処理の合理化・迅速化や透明化を目的として導入され、十分な効果があったと評価されている。
- ②開発件数の推移から見ても、3412号条例の施行によって3414号開発が減少する反面、3412号開発の増加が認められる事例が多く(秋田、福島、浜松、宮崎)、開発許可業務の合理化や迅速化が進んだことが推察される。しかし、3411号条例も施行された場合では、3412号以上に3411号開発が激増する事例も見られ、3411号条例による規制緩和作用が強く影響したことが考えられる。
- ③調査対象都市とした全57の3411号条例は、対象区域指定と許可用途によって規制レベルを分類できる。
- ④3411号条例導入と開発の量的変化の関係は密接であり、開発件数と総開発面積の各々において、3411号開発が原因となって急増している事例が多数見られる(高崎、前橋、宇都宮、甲府、和歌山、岡山等)。また、許可用途を自己用戸建て住宅に限定していない事例では、分譲住宅開発が急増している事例が見られる(甲府や和歌山等)。条例導入による開発場所の変化については、市街化区域隣接部や幹線道路沿いで増加する傾向にある。
- ⑤3411号条例の規制レベルと開発動向の関係からは、対象区域指定の緩和は開発範囲の広範化に関係するが、

許可用途の緩和は必ずしも量的増加に関係せず、むしろ対象区域指定の緩和は量的増加にも影響する傾向が見られる。そして対象区域指定と許可用途の双方を緩和すると、多様な用途開発が増加する。緩和の影響度は、許可用途よりも対象区域指定の方が大きい。

⑥高崎や和歌山、松江の開発許可条例では、既存集落の維持や郊外幹線道路の沿道土地利用、旧既存宅地制度廃止への救済等から大幅な規制緩和がなされた。その結果、開発圧力の高い高崎や和歌山では道路ネットワークの不十分な区域に多量な宅地開発が進みスプロール問題が発生している。松江では、広範な区域を規制緩和したものの開発が誘導されたのは市街化区域に隣接する限定された場所に留まっている。

⑦加古川では、人口減少に伴う集落衰退が懸案の市北部地域を対象に 3412 号条例に基づく特別指定区域制度を施行している。特別指定区域の指定要件としてまちづくり協議会に地区まちづくり計画の策定を求めており、衰退集落の維持・管理のあり方を長期的に見据えた取り組みが始まっている。

開発許可条例は対象区域指定や許可用途からみて規制レベルが多様であり、そのレベルによって開発動向に影響されることが確認された。したがって、開発許可条例の導入に当たっては、当該都市の調整区域における開発圧力を精査し、その関係から適切な規制レベルで設定する必要がある。開発圧力の高い都市では、インフラ整備水準とは無関係に過度の宅地開発が進む傾向がある為、開発許可条例を導入する場合には、適切な対象区域に限定した上で開発地のアクセス道路に条件を設定したり、開発密度の目安を示す等、総量規制的なコントロールを行う必要がある。開発圧力の高くない都市では、広範な区域で緩和をしても意味はなく、むしろ限定的に区域指定を行って、市街化区域の隣接部等に計画的に誘導を行うべきである。許可用途からみれば、自己用住宅に限るか、通常の住宅までを認めるかで大きな格差がある。しかし、開発圧力の高い場合では、自己用住宅に限ることがむしろ不整形な宅地割りの形成を促す事例もある為、道路インフラとの関係から許可用途を設定することが必要である。尚、和歌山では、3412 号条例によって 4 車線幹線道路への沿道土地利用を誘導していたが、戦略的に誘導するのであれば地区計画や土地区画整理事業によってインフラ整備と連動させる必要がある。

開発許可条例は対象区域指定と許可用途を自治体が独自に規定できる点で地方自治体にとっては自由度の高い規制ツールであるが、その中で加古川の特別指定区域制度に見るような地区まちづくり計画との連動化は、調整区域の土地利用管理に行政と住民の間の双方向な関係づくりを目指している点で注目される。開発許可条例が単なる規制緩和手段として消化されるのではなく、本来の

目的である集落地域の成熟化への対応策として活用されることが求められる。

#### <注>

- 1) 本研究における地方都市とは、首都圏整備法による既成市街地と近郊整備地域、近畿圏整備法による既成都市区域と近郊整備区域、中部圏開発整備法による都市整備区域を除く区域にある都市を指す。
- 2) 各都道府県の内、大阪府と奈良県は三大都市圏該当、香川県は調整区域無、岩手・秋田・宮城・山形・群馬・東京・神奈川・新潟・石川・福井・山梨・静岡・愛知・岐阜・和歌山・愛媛・大分・宮崎・鹿児島は 3411 号条例無、北海道・岩手・秋田・宮城・山形・新潟・富山・石川・福井・山梨・愛知・岐阜・三重・京都・和歌山・岡山・愛媛・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄は 3412 号条例無であり、これらの各県が対象外となる。
- 3) 3412 号条例のタイプには大きく分けて 3 つある。一つは、従来は都市計画法 34 条 14 号 (旧 10 号ロ) や都市計画法施行令 36 条 1 項 3 号ホに基づき、開発審査会で審議されていた開発案件の内、定型的開発を 34 条 12 号案件として開発審査会を通さずに許可するよう定めるタイプ。二つ目は、区域と許可用途を設定し、その限りで開発を認める規制緩和を伴うタイプ。三つ目は、区域と許可用途の設定に際し、住民参画を条件とするタイプである。この内、事例は一つ目のタイプが圧倒的に多く、4 章ではこれを対象とする。
- 4) 開発許可データは、開発地 (住所)、開発許可日、開発面積、開発用途、開発要件 (都市計画法 34 条の別と開発審査会提案基準等) を入手した。甲府は開発地の情報が入手が不可能であった為、開発地の関係する表では空白となっている。
- 5) 例えば、「既存集落内の分家住宅」の具体的記述は、「既存集落内において区域区分日前から引き続き土地を所有している者で、生活の本拠を有するものの三親等以内の血族及びその配偶者が自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為」である。定型開発として扱われる開発行為は種類が非常に多い上、同じ類型の定型開発でも都市毎に微妙に定義が異なる為、表 4-1 では定型開発の内容よりも含まれる数に着目して分類を試みた。
- 6) 一般的に実際の開発審査会案件で数が多いのが、「既存集落の分家住宅」や「既存集落の自己用住宅」である。しかし、これらは 3411 号条例によって既存集落部に属人性 (地縁性) に関係のない戸建て住宅開発を認めるのであれば、問題なく 3411 号開発で許可される。
- 7) 表 5-1 中の、例えば「宅地限定等」や、表 5-2 中の、例えば「別表 2 項 1, 2 号等」の「等」は、各々この規定レベルに相当するという意味である。
- 8) 区分の簡略化について、対象区域指定では調整区域の全域に対する指定区域の広さが問題であるが、これを市街化区域の隣接か否かで、規定レベルの強弱の判断基準とした。許可用途では、開発の実勢として、自己用住宅に限るか限らないか (この場合、分譲住宅開発が可能となる) で規定レベルで大きな格差があるため、これを強弱の判断基準とした。
- 9) 注 3) に示すように 3412 号条例には、土地利用計画との整合や、地区まちづくりや住民協議会からの要請等を条件に緩和区域を設けて属人性のない開発を許容する等、戦略的な活用を行っている事例がある (規制緩和型、住民参画型)。本研究では、こうした事例を調査対象に含める。具体的には、函館、和歌山、松江、加古川である。
- 10) 資料収集期間について、2004 年度条例施行開始を基準に前後 5 年間、つまり 1999-2008 年間に基本とした。しかし、条例施行時の都市間でのズレ (2004 年度以前の条

- 例施行事例については1997年度からの収集に努めた)や資料収集の可否から施行前後の期間を同じにできない為、本分析では年度平均値で比較を行う。施行前後の集計期間差については、傾向の一般性を高める為、期間長さを揃えるよりも集計データの厚みをとる方向で考えている。
- 11) 旧既存宅地制度と3411号条例施行との関係では、以下の理由から本研究では、開発許可条例の導入効果を旧既存宅地制度との関係よりも規制緩和の程度との関係に焦点をあてて分析を行っている。まず、同制度廃止(2001年5月18日)以前は既存宅地開発は許可不要であり、既存宅地かどうかの確認はなされても、実際に建築・開発が行われたかの把握は困難であること。次に、同制度廃止後5年間の経過措置期間が、廃止以前に既存宅地が申請された案件の権利行使期間としてのみ扱われた事例では(山形、福島、松江、呉、下関)、旧既存宅地の直接的後継となる開発案件の量的程度を知ることができないこと。さらに、経過措置期間において旧既存宅地相当案件が都市計画法43条等で開発審査会案件等とされた事例では、これを旧既存宅地の後継案件とみることができ。が、その年度当たり件数は4.3~20件程度で(上越:4.3、高崎:12.3、前橋:20.0...いずれも経過措置期間での年度平均で43条許可分を含む)、表5-4の条例施行後の各総開発件数に比べて非常に小さいこと、である。
  - 12) 対象都市の内、許可対象区域が即地的に明示された地図等を行政が持ち、許可判断をしているのは山形、上越、福島、前橋、松江、甲府、和歌山、呉であり、それ以外は申請者に提出させた図等を基に条例の文言と照らして許可判断をする事例である。即地的明示方式で対象区域規制レベルの強い事例では(表5-6)、量的変化、場所的変化共著しい増加は起きていない。
  - 13) 高崎市の調整区域人口比率は21.9%(2000年度末時:54.6千人)と全国平均10.1%に比べて高く、全国4位に位置する。また、1996年から2007年にかけて一貫して調整区域人口は増加を続けている。
  - 14) 表3-2における3411号条例導入のねらいでは、「調整区域内に一定の居住要望があったため、良好な田園居住環境の創出をねらいとした」と「既存集落に適度な開発が加わることで、持続的な集落維持と活性化をねらいとした」が回答されている。また、見直し基準である年間480件は、1994~1998年間の新築着工件数の平均値に基づいて算出されている。
  - 15) 和歌山市開発指導課の担当者へのヒアリングによる。
  - 16) これにより総開発件数は約2倍に増加した(それ以前は25件/年度、以降は51.8件/年度)。また条例施行当初から許可区域とされた大規模指定集落4地区では、改正前が13件/年度、改正後が19.3件/年度である。4地区の間で開発動向に若干格差があるが、条例改正によって開発数が増加する傾向にあり、開発誘導の方向としては当初と変わらない。
  - 17) その為、2008年4月からは、開発を許容する区域から2008年4月1日時点の農振農用地を除くというように規定が改められた。とはいえ、和歌山市担当課の評価は概ね前向きである。3.1節のアンケート調査では、3411号条例のねらいとして、「調整区域内集落の過疎化対策」や「調整区域内集落の維持と活性化」、「他の自治体への人口流出防止」や「隣接自治体との土地利用規制格差の軽減」を掲げ、いずれも「やや効果があった」(5段階評価の上から2番目)の評価をしている。また、表3-4において、「調整区域のほぼ全域で開発が増えた」という認識はあるものの、「スプロールの懸念」はなされていない。
  - 18) A~Dのいずれの区域も属人性のない開発を許容している。
  - 19) 松江市では宍道湖の水質改善を進める政策の一環で下水道整備水準が高い。市街化区域ではほぼ100%が公共

下水道が整備済みであり、市街化調整区域では農業集落排水整備が進んでいる。これにより、市街化区域と下水道整備区域が一致しなくなっている。

- 20) 松江市の近年の調整区域人口は微減である(2000年で32.3千人、2005年で32.2千人)。人口減少や開発停滞、あるいは隣接都市計画区域との土地利用規制格差を理由に近年線引きの廃止が行われる事例がある(参考文献6)等)。その中で、松江市は開発許可制度の他に調整区域地区計画をも導入し、線引き制度を維持しながら調整区域への計画的な開発誘導を行い、既存集落のコミュニティ維持を進めている(参考文献7)。
- 21) 加古川市は人口267.1千人(2005年国勢調査値)の兵庫県東播地域に位置する特例市である。市域全域が都市計画区域であるが、人口配分は市街化区域に211.7千人(79.4%)、調整区域に55千人(20.6%)であり、調整区域の人口比率は兵庫県の平均8.7%、全国平均の11.5%と比較しても非常に高い。
- 22) 3411号による指定集落区域は与条件に該当する地区を市が指定し、許可用途に対して属人性をはずすというものであり、地区まちづくり計画を策定し一定の意匠制限を効かせる特別指定区域とは本質的に性格が異なっている。
- 23) 市担当職員へのヒアリングによる。

#### <参考文献>

- 1) 岩本陽介・松川寿也・中出文平：市町村合併による都市計画区域再編の実態と課題に関する研究，都市計画論文集，No43-3，pp.295-300，2008.11
- 2) 村岡慎也・和多治：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34条8号の4の運用を中心に~，都市計画論文集，39号，pp.349-354，2004.11
- 3) 塚本太一・和多治：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に~，都市計画論文集，40-3号，pp.403-408，2005.11
- 4) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀：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，44-3号，pp.661-666，2009.11
- 5) 浅野純一郎：都市計画法34条11号条例導入による効果と課題に関する研究 ~群馬県高崎市を対象として~，日本建築学会技術報告集，第16巻32号，pp.297-301，2010.2
- 6) 石村壽浩・鶴心治・中出文平・小林剛士：香川県線引き廃止に伴う土地利用動向に関する研究，日本建築学会計画系論文集，607号，pp.103-110，2006.9
- 7) 浅野純一郎：地方都市における市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する研究 ~開発許可条例と地区計画の使い分けに着目して~，日本建築学会計画系論文集，75巻，654号，pp.1953-1961，2010.8

#### <研究協力者>

藤原郁恵：豊橋技術科学大学大学院工学研究科修士課程