

市街化調整区域における開発規制緩和の実態と課題

704-012 福本 慎吾 指導教官 原田 寛明

The actual situation and a problem of development deregulation in the urbanization control area

Shingo FUKUMOTO

I はじめに

平成12年、都市計画法が改正され、翌年施行された。具体的には①区域区分制度（以下「線引き制度」という。）の原則選択制、②市街化調整区域における立地規制の緩和（都市計画法第34条8号の3、8号の4。以下それぞれ「8-3」、「8-4」という。）、③開発許可に関する技術基準の緩和、強化、という三本柱である（表1）。これらにより、地域の実情や課題に柔軟に対応できるようになった。しかしこれらによって自治体の裁量が大きくなった反面、法第一条、第二条に記されている法の目的、理念とは大きく離れた地域も創出することとなった。本論ではこのような実態がどのようなものかを確認し、人口減少時代においてどのようなまちづくりが行われて行くべきかを追跡することを目的とする。研究方法は線引き制度、8-3及び8-4の条例に関する全国的な動態に関しては、各自治体によるウェブサイトを確認、集計し考察を行った。また、高崎市における8-3の条例による変化は、高崎市役所建設部建築指導課、都市計画課による提供資料と各公開情報を用い分析、考察を行った。

表1 都市計画法改正のポイント

	改正前	改正後
線引き制度	原則すべての都市計画区域において線引き（一部区域は適用除外）	都道府県による選択制（一部大都市圏は引き続き線引き義務付け）
市街化調整区域立地規制	法第29条、第34条、第43条によって許可	法第34条8号の3、8号の4を新設（自治体の条例で定める範囲内において、条例でさだめられたものの建築を許可）
技術基準	国による基準	自治体が条例によって基準を定めることができる

II 都市計画法と線引き制度

都市計画法は昭和 43 年、経済の急速な発展に伴う都市部への人口や産業の集中、無秩序な郊外開発や自然環境の喪失といった社会の諸事情を受け制定された。それまで使用されてきた大正 8 年制定の旧都市計画法は、都市計画決定とそれによる財産権への制約が生じることを可能にしていたが、強力な土地利用規制を有していなかったことから、現行都市計画法へと移行することとなった。現行都市計画法は、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分ける線引き制度と、その線引き制度を担保するための開発許可制度を導入したことが、最大の目玉であった。

線引き制度は現行都市計画法制定への流れの中、昭和 39 年の宅地制度審議会第 5 次答申において原案が登場する。ここでは市街化地域と市街化調整地域の二区分であったが、続く第 6 次答申において、既成市街地、市街化地域、市街化調整地域、保存地域の四区分に細分化された。しかし、市街化しつつある地域と市街化を図るべき地域とを分かちがたい、市街化調整地域と保存地域は保存地域の土地買い取り等の財政措置が困難という理由により、それぞれ市街化区域、市街化調整区域に統合し、昭和 43 年の現行法において、現在の線引き制度となった。

第 6 次答申では、線引き制度と一体的な運用を図るべきとされている「開発許可制度」の創設も重要なテーマに挙げられていた。現行法下の開発許可制度は、都市周辺部の無秩序な市街化を防止するため、開発行為を許可制にすることと、開発許可制により必要な施設の整備を義務づけることの 2 点を趣旨として集約することができる。すなわち、市街化区域において公共施設整備を義務づけて良質な宅地水準の確保をねらいとする面と、市街化調整区域においての開発行為抑制を主眼とし、線引き制度と一体的に運用されるべき制度となっている。これは、法第 33 条（技術基準）、法第 34 条（立地基準）の二つの許可基準により実現を担保されている。開発行為を都道府県知事の許可とし、開発行為に一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域においては、原則として開発行為を禁止することによって、線引き制度の目的を達成、良好かつ安全な市街地の形成と無秩序な市街化を防止しようとしているのである。しかし、この開発許可制度はこれまでに何度も改正され、市街化調整区域における開発許可制度の本来の効果が疑問視されるようになってきている。

III 平成 12 年都市計画法改正

平成 12 年改正はそれまでの国主導の法体制から、地域主体の地域ごとの課題を的確に対応することができる柔軟性と透明性を兼ね備えた制度へと転換が図られた。従来は線引き都市計画区域にしか存在しなかった整備・開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）を全都市計画区域への導入、都市計画区域外における土地利用コントロールを目的とする準都市計画区域の創設、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域において、特定の用途を制限することを目的とした特定用

途制限地域の導入などがそれである。結果、市街化調整区域をはじめとする郊外地域の性格も、大幅に変えられる地域がでてきた。具体的には線引き制度の選択制による線引きの廃止と施行、8－3、8－4による市街化調整区域の開発許可に関する条例の制定である。従来、開発が原則不自由であった市街化調整区域は、条例によって開発規制が緩和されたり、線引きの廃止によって市街化調整区域自体がなくなったりすることとなった。

(1) 改正による市街化調整区域開発の変化

ア．線引き選択制

線引きは、四都市計画区域において廃止され、一都市計画区域において新たに施行されることとなった（表2）。

表2 線引きの廃止、新設が行われた都市計画区域（平成17年12月25日現在）

廃止／施行	都市計画区域	背景
線引き廃止	和歌山海南都市計画区域	海南市の人口減少に対し、市街化調整区域においても一定の開発を許容した上で、バランスのとれたまちづくりを行う
	香川中央都市計画区域	未線引き都市計画区域、都市計画区域外の人口増加と市街化調整区域のがドーナツ状に取り残される土地利用
	東予広域都市計画区域	新居浜市における中心市街地の衰退と、西条市などにおける市街化調整区域の既存集落の衰退
	荒尾都市計画区域	市街化区域の人口減少と未利用地の散在、市街化調整区域内農地の遊休地化
線引き施行	鶴岡都市計画区域	良好な農地を積極的に保全し、既成市街地の再整備と新規市街地の整備を図り、コンパクトな市街地の形成を目指す。

廃止に関しては市街化調整区域内の既存集落の衰退や、人口減少による市街化区域、中心市街地の衰退などが理由として挙げられている。しかし、旧香川中央都市計画区域においては、線引き廃止後一年が経過した平成17年5月現在、農地転用許可件数、面積共に増加しており、特に旧市街化調整区域での農地転用許可件数は件数で2.9倍、面積で約3.1倍増加している。よって、旧市街化調整区域における開発圧力が弱いとはいえず、中心市街地や市街化区域の衰退に歯止めがかかっているとは言えない。

施行に関しては、周辺部の農地の保全と、コンパクトなまちづくりを目指すことが理由となっている。なお、線引きを廃止しない都市計画区域においても、コンパクトなまちづくりを理由に挙げている所が多い。しかし、線引きに関しては、廃止された都市計画区域においても挙げられていた市街化調整区域における既存集落の衰退という問題がある。線引きが施行された鶴岡市では、この問題に関し、8－3を用いて対処していくという方針を明らかにしている。

線引き廃止に関しては、人口減少、集落の衰退、開発圧力の低下を理由とするところが多いが、香川県の一年後の結果のように、元市街化調整区域において開発が進行しており、問題の対処として、線引きの廃止を行ったことは拙速であったのではないかと考えられる。

イ．8－3の条例

8－3は、従来開発行為が原則禁止である市街化調整区域において、条例により区域と目的・用

途を定めることにより、開発を許可する制度である。この 8－3 は平成 17 年 12 月 25 日現在、条例制定可能自治体である都道府県、政令指定都市、中核市、特例市の 145 の自治体のうち、45 が条例を策定している。それぞれの地域の実情に沿って条例が定められているが、自治体の裁量によるところが大きい（表 3）。

ウ．8－4 の条例

8－4 は専ら開発許可手続きの合理化・迅速化を意図した制度である。8－4 の条例に関しては平成 17 年 12 月 25 日現在 145 の自治体のうち、46 の自治体が条例を制定している。これらのほとんどは開発審査会の審査基準を条例化したものとなっている。しかし、茨城県の国勢調査の人口比較による規定のように、人口要件を定めているところもある。従来開発審査会という明確な基準が分かりづらかったシステムから、条例へと切り替えることによって不公平感、不透明感を払拭することが目指されている。

エ．都市計画法の改正と市街化調整区域開発

市街化調整区域の開発は本来抑制されるものであるが、線引き制度の選択制により調整区域自体をなくすことができるようになったことをはじめ、8－3 や 8－4 など郊外の開発が容易になってきている。しかしこれは、広い範囲で開発が散在する現象も惹起する可能性がある。そのため、問題が発生していない地域、又は将来的にも発生の可能性が低い地域においてはこれらの規制緩和を適用すべきではなく、引き続き従来からある開発許可制度によって、開発及び規制をおこなっていくことが適切と考えられる。

(2) 群馬県における法改正の影響

ア．群馬県と桐生市、伊勢崎市、館林市、太田市の条例

群馬県と知事の権限が一部委譲されている桐生市、伊勢崎市、館林市、太田市は 8－3 に関しては条例を設けず、8－4 に関して条例を定めている。県と桐生市、伊勢崎市、館林市は同じ条文で構成された条例が施行されているが、太田市は若干の差異を持った独自の条例を制定している。

イ．前橋市市街化調整区域に係る開発行為の許可の基準に関する条例

特例市の前橋市は 8－3 を用い、前橋市市街化調整区域に係る開発行為の許可の基準に関する条例を定めている。条例の目的は田園環境と居住環境との調和という市街化調整区域の整備・保全構想にあり、開発基準を各種設定し、要件を厳しくしている。

表 3 8－3 の基準件数（45 自治体中）

市街化区域からの距離要件	なし	25
	500 m 以内	7
	500 m 超 1 k m 以内	6
	1 k m 超 2 k m 以内	3
	2 k m 超	1
道路要件		26
水道要件	なし	22
	上下水道	10
	下水道	10

IV 高崎市市街化調整区域における開発行為の許可の基準に関する条例の実態と課題

高崎市は、8－3 に基づき、「高崎市市街化調整区域における開発行為の許可の基準に関する条例」（以下「高崎市条例」という。）を定め、市街化調整区域において自己の居住の用に供する住宅のみ、

建築が可能となっている。

(1) 8－3 条例による開発の実態

ア. 開発許可件数の推移

市街化調整区域は本来開発が抑制されるべき区域である。しかし、高崎市条例の施行以後、開発許可件数の推移を見ると増加している。(表 3)

イ. 地図による実態の検証

都市計画図を参考に、高崎市役所建築指導課より提供を受けた開発場所一覧地図からプロット図を作成し、D I D、市街化区域からの近接性、非近接性と開発の集中、非集中の確認を行った。市街化区域からの近接性は市街化区域よりおよそ 500 メートルを境とし（平成 17 年度は 9 月まで）高崎市建築指導課提供資料より筆者作成した。しかし、工業専用地域は住宅が建てられない地域であるので工業専用地域は除外とした。開発の集中、非集中については、4 戸以上の住宅がまとまって開発されている地区とした。地図によると、8－3 を用いた開発は 16 年度と 17 年度の合計で 280 カ所あった。これらをパターン化すると以下の表 4 のようになった。

表 3 都市計画法における許可件数

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
29条許可	23	18	27	13
34条1号許可	14	6	10	3
34条4号許可	0	0	0	0
34条6号許可	0	1	0	1
34条8号許可	2	4	3	3
34条8号の3許可			165	98
34条10号許可	85	73	44	30
42条1項許可	18	20	14	13
43条1項許可	22	24	23	13
計	164	146	286	174

表 4 高崎市 8－3 条例による開発パターン分類

	D I D 内	市街化区域隣接	非隣接
集中的	15	26	48
非集中的	15	44	132

筆者作成

D I D における開発は集中的なものが 15 カ所、非集中的なものが 15 カ所あった。次に、市街化区域に隣接している区域であるが、これは集中的なものが 26 カ所、非集中的なものが 44 カ所あった。最後に市街化区域から離れた非隣接の区域であるが、これは集中的なものが 48 カ所、非集中的なものが 132 カ所あった。これらの中より 8－3 の開発として有効と思われる箇所、及び問題と思われる箇所をピックアップし、検証する。

事例 1 井野町

図 1 は北部地域中川地区の井野町である。県道 12 号前橋高崎線が通り、北側、東側は市街化調整区域、農用地区域となっている。ここは市街化調整区域であるが、D I D となっている区域である。高崎市条例制定以前より建築物が多く、高崎市条例による開発許可も多い。このような区域は、D I D である点、市街化区域に隣接している点などから、開発を抑制する必要はないものと考えられ、高崎市条例による開発が進められても問題はない。しかしこのような区域の場合、隣接する農用地区域への開発圧力が高くなるようにする



図 1

方策が必要である。

事例 2 菊地町

図 2 は北部地域長野地区菊地町である。菊地町を含む長野地区一体は高崎市マスタープランにおいて、そのほとんどを田園集落地とし、保全を図るものとされている。しかし、図 2 のように高崎市条例による開発が行われている。高崎市条例は集落環境の維持保全に配慮しつつ、人と自然が共存する集落の形成を図ることが目的とされているが、マスタープランとの整合性から考えると、この区域における集団的な開発は適切ではない。



図 2

高崎市は市面積が全国平均より狭く、また市街化調整区域においてもほぼ全域で 50 戸連たんしているという特徴から、条例の適用範囲は市内市街化調整区域全域となっている（農用地を除く）。しかし、良好と判断し、保全を図るとされる田園景観を有していることから、やはり市街化調整区域の開発は可能な限り抑制すべきだと考えられる。

V おわりにー郊外とコンパクトシティ

全国的に農地が減少しつつあり、かつ、郊外居住志向は強いものがある。つまり、不用意に市街化調整区域における開発を可能とすると、事例のように田園景観を保全する区域内においても宅地開発が進行する恐れがある。集落を保全する目的であるならば、従来の大規模指定既存集落の規定を少し変更し活用したり、または保全すべき集落を定め、その集落のみ開発規制を緩和したりする手法が適切であると考えられる。人口減少時代に向け、無秩序に市街化を進めるべきではなく、メリハリのある土地利用を行い、持続可能なまちづくりを進めていかなければならないと考えられる。

近年では、市街地の拡大をやめ、中心市街地へ人を呼び戻し、既存施設を活用し、郊外は良好な農村や田園景観を残し、都市機能を中心部に集めることで都市の活力を保持することを図る「コンパクトシティ」の考え方がある。これは、線引き制度の最終目標の一形態ではないかと考えられる。市街化を進行させる区域、市街化を抑制する区域、これらの線引きをしっかりと決定した上で、市街化調整区域内においても、既存集落部分の開発は緩和するといった手法によって、まとまりのある都市空間と農村・田園空間を形成していくことができるのではないかと考えられる。

参考文献

- 水口俊典〔1997〕『土地利用計画とまちづくり』学芸出版社
- 都市計画法制研究会〔2001〕『改正都市計画法の論点』大成出版社
- 海道清信〔2001〕『コンパクトシティ』学芸出版社
- NPO法人日本都市計画家協会〔2003〕『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社
- 日本経済新聞社〔2003・2004〕『日経地域情報』第 429 号、第 430 号
- 高崎市『統計季報』No.168～171、ウェブサイト掲載版
(<http://www.city.takasaki.gunma.jp/sosiki/shomu/kihoh/kihoh.htm>)