

地方都市の市街化調整区域における開発の実態と課題に関する研究

都市計画研究室
指導教官

松浦 貴
中出 文平

Keywords : 市街化調整区域、開発許可、建築許可、既存宅地、適用除外

1. 背景と目的

1968年(S43年)の都市計画法(以下法)改正に伴い、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域(以下調整区域)に二分する線引き制度が制定された。また、この線引き制度を担保する開発許可制度によって、調整区域を原則として「市街化を抑制すべき区域」と位置付けたことにより、スプロールの防止、計画的な市街化の促進に一定の役割を果たしてきた。しかし、開発許可制度は、多くの例外規定が存在し、近年では、市街化区域内で行われるべき開発が調整区域に進出する傾向が強くなっている。

調整区域における開発の現状と問題を指摘した研究は、既存宅地制度の問題を波多野¹⁾らが、建築確認申請から調整区域の開発実態を木谷²⁾らが明らかにし、近年では、開発許可、建築許可、既存宅地の3制度を同時に取り上げ、開発メカニズムを明らかにした北岡³⁾らの研究がある。しかし、法改正により既存宅地制度が廃止となった現在、あまり研究がされていない地方都市の開発の実態を明らかにし、異なった視点から検討する事も必要である。

そこで本研究は、地方都市である新潟県長岡市を研究対象として、調整区域における開発許可、建築許可、既存宅地、建築確認申請と計画通知によって確認できる適用除外となる開発の実態を把握し、地方都市の課題を整理する。また、法改正も考慮した開発許可制度のあり方について提示することを目的とする。

2. 新潟県の開発許可制度運用基準⁽¹⁾

(1) 新潟県の調整区域における開発の流れ

調整区域で開発を行う場合、適用除外となるか、開発

行為に該当するかで、大きく5つに分岐する。新潟県では、法では適用除外であっても一部の開発は、開発許可の申請を行わなければならない場合もある(図-1の一点破線)⁽²⁾。また、適用除外となる開発ではないが、法施行規則第60号の規定によって、線引き以前から調整区域に建築物を所有していた者が建て替え等を行う場合には、許可が不要になり建築確認申請を行うだけで建築することができる。

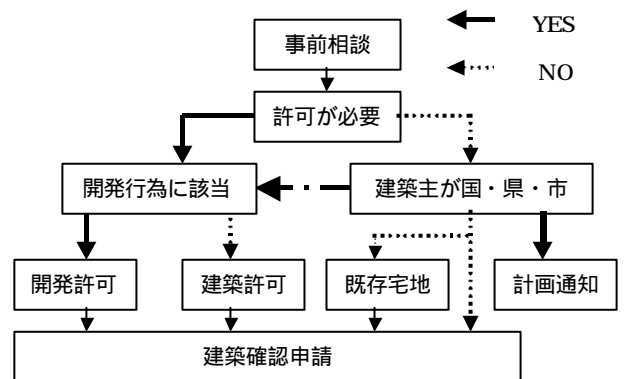


図-1 新潟県における調整区域の開発の流れ

(2) 新潟県の開発許可制度運用基準

新潟県の運用基準の中で、特に問題として挙げられるのが、法34条1号、8号、10号口(以下それぞれ1号、8号、10号口)の基準である。1号は、同業種間の距離要件がなく、多くの業種が該当するため、調整区域に居住する者の施設と認められれば大抵の開発が許可される。

8号は、立地位置や建築可能用途等の制限が設けられているが、1995年(H7年)の基準緩和によって9m以上の有効幅員を持つ主要道では、立地位置の要件が適用されなくなり、沿道開発が合法的に認められるようになった。

10号口は、「周辺の市街化を促進するおそれがないもの」として、開発審査会の議を経たものである。新潟県では、28項目⁽³⁾定められているが、その内、開発審査会において包括的に承認を受けた付議特例措置基準として21項目挙げられており、10号口に該当する開発の大半が、審査無しに許可されている。

(3) 新潟県の既存宅地制度運用基準

新潟県の基準には、用途の制限についての記載は無く、市街化区域から1km以内にあり、さらに50戸の連担条件を満たす集落を既存宅地として考えている。1kmを超える集落も範囲に含まれることから、「連担拡大型」⁽⁴⁾であるといえる。

3. 長岡市の開発状況

(1) 長岡市の調整区域における開発実績

長岡市の1975年から1999年(S50~H11年)までの開発実績⁽⁵⁾を表-1に示す。長岡市では、25年間で2720件の開発が行われている。開発件数を比較すると、県や市等の開発が該当する計画通知は少なく、その他はそれほどの差は見られない。その中で、建築確認申請⁽⁶⁾は1989年から1999年(H元年~H11年)の11年間で459件、年間で約40件程度開発が行われており、既存宅地(年間で約30件程度)と比較すると、適用除外となる開発が調整区域において数多く行われている事がわかる。

開発許可でのみ許可される10号イと第二種特定工作物が、調整区域における開発面積の多くを占める。また、建築確認申請も、病院等比較的大規模な開発が該当するため、1件当たりの開発面積は他の許可よりもやや大きくなっている。

表-1 長岡市の調整区域における開発状況

	件数：件 (構成比)	面積：ha (構成比)	1件当たりの開発 面積：㎡/件
開発許可	660 (24.3)	565.8 (78.6)	8572.7
建築許可	567 (20.8)	38.8 (5.4)	684.3
既存宅地	790 (29.0)	46.7 (6.5)	591.1
建築確認申請	459 (16.9)	52.7 (7.3)	1148.1
計画通知	244 (9.0)	16.4 (2.3)	672.1
計	2720 (100.0)	720.3 (100.0)	2648.2

予定建築物の用途については、計画通知では公共公益施設等の開発が多いが、その他は、開発許可では4割ほど、建築許可等では6割以上が住居系用途の開発で占められている。しかし、同じ住居系用途の開発でも面積の規模は全く異なり、全体的に500㎡未満の開発が多いが、既存宅地では250㎡未満の開発が、建築確認申請では500~1000㎡の開発が特に多い。

(2) 開発進行過程の把握

本研究では、長岡市の川西地域を対象⁽⁷⁾に開発位置の把握を行った。調整区域における開発に影響を及ぼすと考えられる各制度指定状況と都市基盤の整備状況(図-2)と開発位置(図-3)を比較すると、多くの開発が、既存宅地の確認を受けることのできる集落⁽⁸⁾や大規模集落

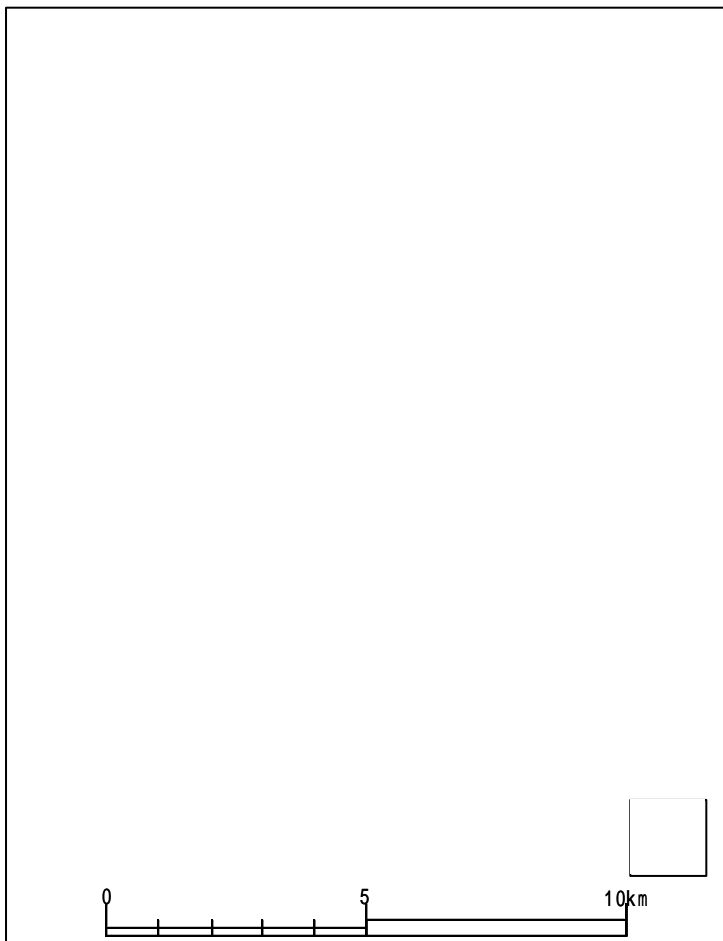


図-2 長岡市川西地区の制度指定、都市基盤整備状況

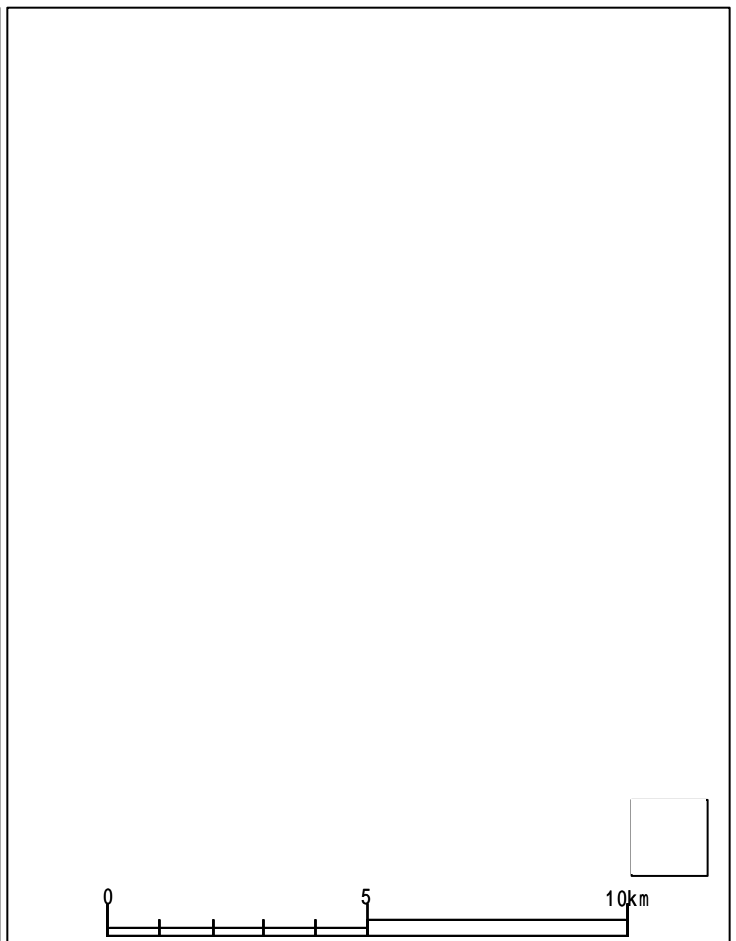


図-3 長岡市川西地域の全開発状況

の指定を受けた集落で行われている。これらの地域に指定されたことにより、他の調整区域よりも開発が行い易くなったことが一因である。特に大規模集落の指定を受けた集落では、10号口の付議特例措置基準として自己用住宅等⁽⁹⁾の許可を受けることができ、また、他の基準より土地の要件が緩く、第三者から土地を購入しても開発が行えるため、許可が得やすくなっている。

(3) 地区別の開発状況

川西地域の開発状況を把握した結果、開発傾向に特徴のある地区がある事がわかった。およその位置は図-3の番号に対応している。

1号による開発



図-4 1号、10号口の許可による開発の事例

この地区は、集落周辺に国道8号や主要地方道が通っており非常に交通量が多く、市街化区域に近いこともあって用途の混在が進行しており、特に1号による同業種の開発が集中している。

1号の運用基準では、同業種間の距離要件が無い為、このような類似用途の開発を引き起こす。また、この地区は大規模集落に指定されているため、10号口の許可による工業系用途の開発も可能であり、集落の近辺にも関わらず、準工業地域並の土地利用がなされている。

8号による開発

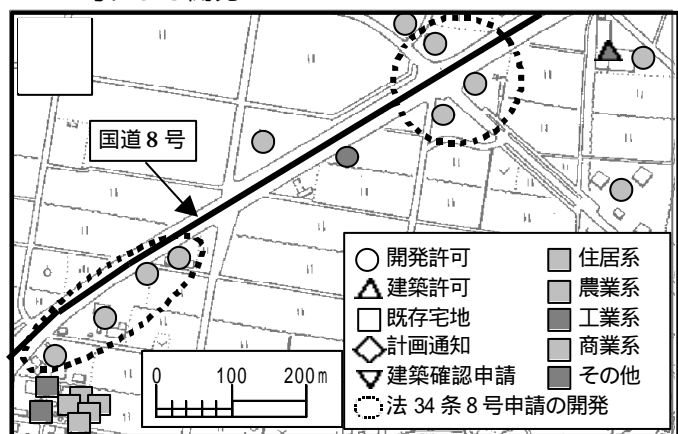


図-5 8号の許可による開発の事例

国道8号に面しているこの地区は、有効幅員が9m以上あるため、8号の立地要件の規制を受けない。そのため、8号の基準に適合するガソリンスタンド、ドライブインは、調整区域であっても容易に開発が可能となっている。また、この地区は、農振農用地の指定を受けているが、開発地とほぼ同程度の面積の農地転用が行われた直後に開発許可の申請が行われており、農政側の規制もほとんど機能していない⁽¹⁰⁾。

既存宅地による開発

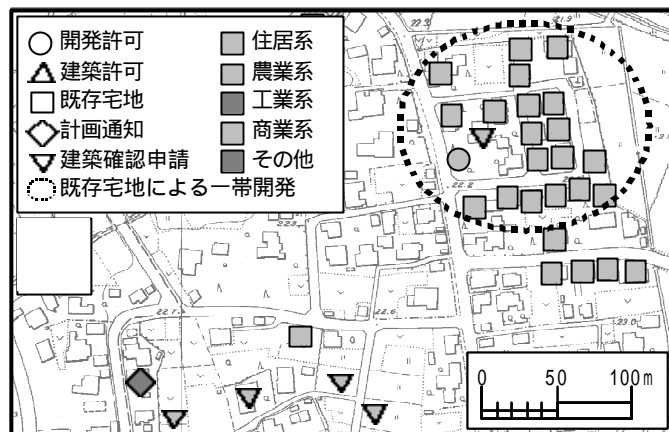


図-6 既存宅地による開発の事例

既存研究で指摘されている既存宅地制度の問題⁽¹¹⁾は、川西地域においても確認することができる。新潟県の運用基準では、既存宅地の確認を受けた土地で道路等の整備を行う場合には、10号口の申請を行うことができる(図-6の破線内)。しかし、このような事例は稀で、一団の土地を個別に申請することによって、技術基準の適応を逃れているような開発が随所でみられる。また、建築物の用途が問われないために、住居と工場が隣接した開発も確認できる(図-5左下部)。

10号口「その他」に該当する開発

大学建設に伴う市街化区域編入によって、この地区では学生を対象としたアパートが多く建築されている。これらの開発は、10号口「その他」⁽¹²⁾として審査会にかけられるが、これまでに66件許可されている(図-7の住居系用途の開発)。また、この地区の特徴として、市街化区域編入に伴う既存宅地の範囲の拡大、国道404号のバイパス化、大規模集落の指定が挙げられる。そのため、この地区では から 示した開発が全て可能であり、近年では国道404号を中心に多種多様な開発が行われている。

適用除外となる開発

法29条、43条、法施行規則第60号による許可が不要な開発は、開発許可制度の制限を受けることが無く、建築基準法に定められた基準を満たすだけで開発を行うことができる。図-8は、国や県などによる開発が集中している地区である。現在は、市街化区域に編入(図-8の破線内)されているが、当時は一団の農地として、農振農用地の指定されていた。公的機関の開発であるため農地転用

が容易に行える点、開発位置、生活基盤の整備に対する基準がない点を考慮すると、許可が不要であっても、周辺環境を悪化させることに繋がる恐れがある。

また、建築確認申請によって確認できる開発も同様のことがいえる。住宅目的の開発については、図-9のような集落から離れた位置に開発が行われる場合もあるため、生活基盤が未整備のまま開発が進行していくことになる。

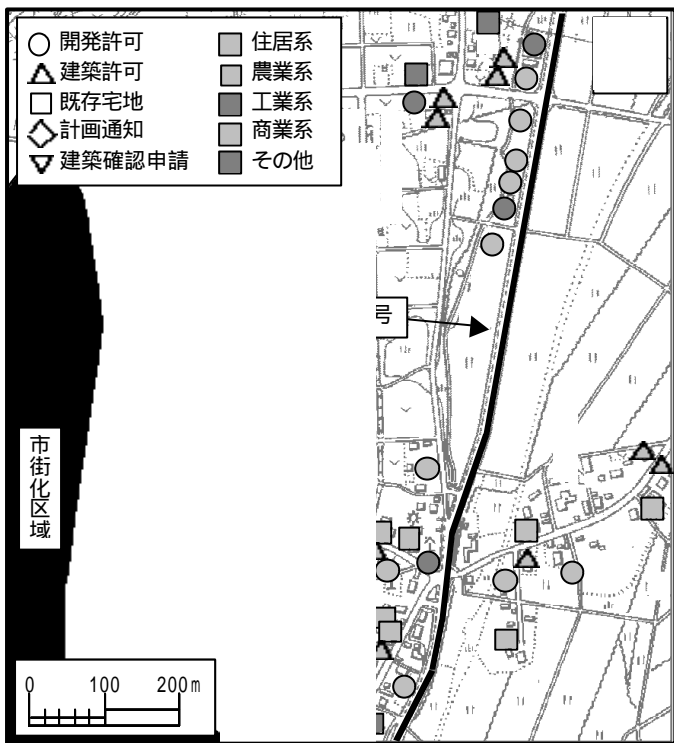


図-7 10号口「その他」に該当する開発の事例

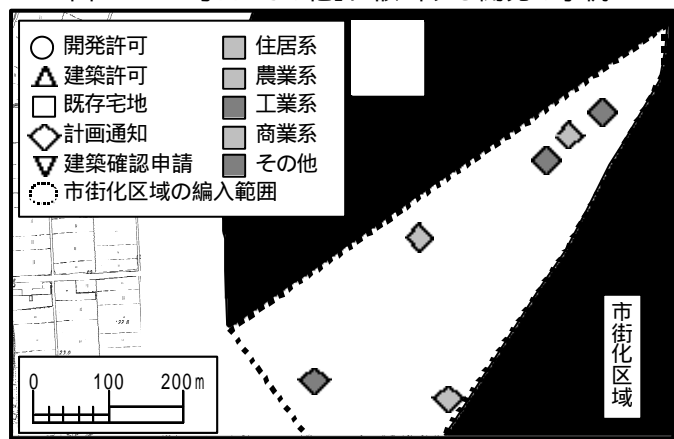


図-8 計画通知によって確認できる開発の事例

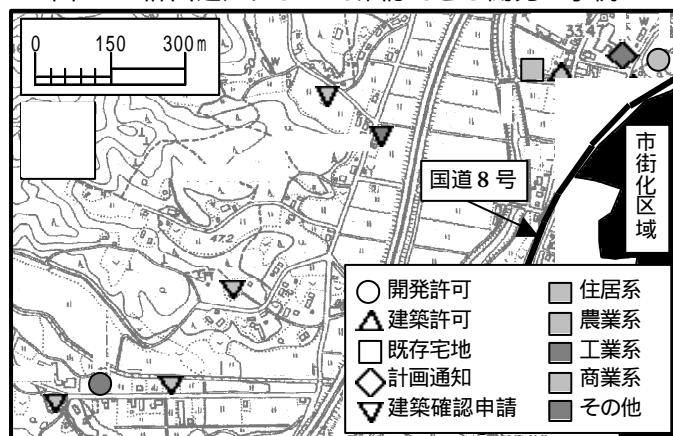


図-9 建築確認申請によって確認できる開発の事例

4. 調整区域における開発の進行要因と問題点の整理

(1) 開発の進行要因

長岡市川西地域全体の開発の傾向としては、集落が幹線道路沿いに形成されており、大半の開発が集落内で行われているため、開発可能地が徐々に拡大するような状況はそれほどみられない。しかし、各地域の開発の傾向は、先に示したようにそれぞれ異なったものになっている。これらの開発状況と制度の変遷等を比較し、まとめたものを図-10に示す。

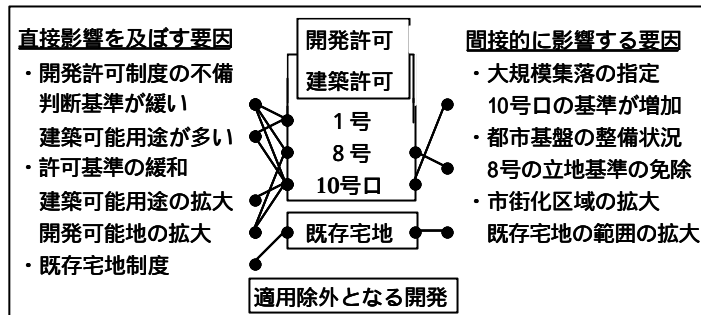


図-10 調整区域における開発要因

長岡市は、先に示した大規模集落の指定や市街化区域の拡大、都市基盤の整備等によって劇的に開発可能地が拡大している。これに開発許可制度制度自体が抱える問題、許可基準の緩和等があいまって、調整区域における開発が行われているといえる。

また、住居系用途の開発が進行することによって、他の用途の開発を誘引する場合、商業系用途の開発によって住宅需要を生じる場合など、開発そのものが要因となることも考えられる。適用除外となる開発にも同様のことがいえ、大規模な公共公益施設の開発は、特に市街化を促進する一因になる。

(2) 問題点の整理

調整区域における開発の中で特に問題となるのが、周辺環境に悪影響を及ぼす恐れのある開発や、調整区域の市街化を促進するような開発である。新潟県の運用基準と開発の実態から問題点を整理すると、以下の3点が挙げられる。

開発許可、建築許可による開発

1号については、同業種間の距離要件、業種ごとの指示世帯数等の具体的な規定がない点、8号については、基準の緩和によって開発位置の規制が機能していない点、10号口については、許可される開発が多く、大抵の開発が10号口によって許可される点が特に問題となる。

調整区域の開発の大半を占める住居系開発は、10号口によって許可されるが、大規模集落の指定を受けた地域では、さらに住居系用途の開発が行い易くなる。

長岡市の様に大半の集落が大規模集落に指定されている都市では、過大な開発可能地を調整区域に保有することになり、計画的な市街化を図る上で支障をきたすだけでなく、1号による開発を誘引する恐れがある。

既存宅地による開発

既存宅地の問題は、許可が不要となるために技術基準が適用されない点、建築物の用途を規制できない点である。また、市街化区域の拡大によって、既存宅地の範囲が拡大するなど、他県と同様の問題が生じている。

適用除外となる開発

法29条に該当する許可が不要な開発の問題は、技術基準、立地基準に関する規制を全く受けない点である。

公共公益施設などの大規模開発は、開発位置によっては、排水問題や交通渋滞を引き起こすだけでなく、市街化を促進する要因になりかねない。また、規模は小さいものの住宅などの個別開発も同様に、後の生活基盤の整備等に支障をきたす恐れがある。

5. 新潟市、上越市の開発状況、制度運用方針

同じ県の運用基準で開発を制限している他都市でも長岡市と同様の問題が起こりうるのかを把握するために、新潟市、長岡市、上越市の開発許可担当者に対するヒアリングによる開発状況、制度運用方針の実態把握を行った⁽¹³⁾。

(1) 開発許可制度に関して

3市は、共に新潟県が定めた基準に沿った運用を行っているが、長岡市と新潟市、上越市では大きく運用方針が異なる。新潟県の運用基準は他県のように具体的な基準が定められていないため、長岡市では、1号、8号による類似用途の開発が多く行われている。長岡市は、制度制定当初に曖昧な判断によって開発が許可されており、現在では、前例があるため許可の判断を強化したくても、法で定められた以上の規制は行えなくなっている。

その一方、新潟市、上越市は、1号の運用基準では、類似用途の開発やロードサイド型の開発を促進する恐れがあるとして、真に周辺住民のための開発であるのかを厳密に判断している⁽¹⁴⁾。しかし、8号による開発は、県の運用基準で明確に記述されているため、主要道近辺では、長岡市と同様に8号の申請によるロードサイド型の開発を抑制できない。また、10号口については、新潟市では、大規模集落に指定された地域で住居系用途の開発が活発となっている。上越市では申請自体が少なく、住居系用途の開発はほとんど行われていない。

(2) 既存宅地制度に関して

新潟市、上越市では開発許可の基準が厳しい分、既存宅地による用途を問われない開発が既存宅地の範囲内に点在しており、一部では生活環境の悪化を招いている。

また、既存宅地の制度自体は建築許可の一部であるため、開発行為を伴わない開発の多くは建築許可、既存宅地のどちらにも該当することとなる。この場合には新潟県ではできるだけ建築許可として取り扱うよう指導して

いるが、上越市では、土地の自由度の高さから既存宅地の申請を行う事例が多く、更に既存宅地による開発を進行させている。

(3) 適用除外となる開発に関して

3市共に、開発件数自体はさほど多くないが、特に市や公社施行による開発が問題であると考えている。

近年、病院等の大規模開発が調整区域で行われる傾向が強いが、周辺環境に配慮が行き届いた開発は少なく、排水問題や交通量の増加など問題が生じている場合もある。開発位置についても同様のことが言え、周辺環境を全く無視した開発や、市街化の促進を促す施設も多々みられる。

6. 調整区域における開発の課題と問題点

ヒアリング調査から明らかになった点から、調整区域における開発の実態についてまとめる。

同じ県の運用基準であっても、許可権を持つ市町村が調整区域における開発をどのように判断するかによって、調整区域の開発傾向が大きく異なる。

既存宅地制度は、地方都市においても連担条件による「イの区域」の拡大や用途が規制できないことによる弊害など大都市と同様の問題を生じさせている。

また、新潟県では、既存宅地制度の運用に関して各市町村に制度運用を委任しているため、市町村ごとに「イの区域」の捉え方に相違が生じ、開発による弊害も異なったものになっている⁽¹⁵⁾。

計画通知、建築確認申請による確認できる許可が不要な開発は、申請者が個人、公的機関であることを問わず、技術基準、立地基準の規制を受けることが無いため、開発許可制度よりも弊害となりうる開発が生じやすい。

7. まとめ- 今後の開発許可制度のあり方について -

長岡市の開発傾向、各都市の開発実態から市街化調整区域における制度運用について課題と提言を行う。

(1) 開発許可制度に関して

新潟県では、2001年(H13年)の段階で、新潟県知事、新潟市、長岡市、上越市が許可権限を持っている。現在、2003年(H15年)を目処に全市町村に対して許可権を委任する方向で話が進められているが、現状の制度を厳密に運用するだけでは、都市の構造によって許可しやすさが当然異なるため、長岡市のように開発を抑制できない都市を生むことになりかねない。しかし、単に運用基準を厳しくしただけでは開発する側の権利を奪うことにつながる。県、市、または地区によって全く開発傾向が異なるため、各都市の調整区域の実情に合わせた運用方針をいかにして行うか、また、小規模な市町村であっても弊害が生じることが無いような運用方針を定めることが、

今後の調整区域の開発を健全な方向に持っていくために重要である。

(2) 既存宅地に関して

法改正による既存宅地制度の廃止に伴い、その代わりとして法34条8号3が、限定した地域においては定型的な基準を条例によって許可する法34条8号4がそれぞれ制定された。新潟県では現在、暫定基準を用いて開発許可、建築許可の判断を行っている。

この暫定基準では、許可制になったこと、用途の制限が設けられたことにより従前より規制が厳しくなっている。しかし、実際には用途の制限に関して、「周辺の用途・容積率・建蔽率・規模等に整合するものであること、用途地域の指定がある区域では、その用途地域に適合するものであること」と多少の格上げがされただけとなっている。連担条件によって市街化区域から遠く離れた集落では有効に作用すると思われるが、指定区域によっては類似用途の滲み出しを合法的に認めることになる。

また、その区域や土地の要件についても、既存宅地制度の基準と全く同じであるため、現在の基準では、用途の制限に関する項目が追加されても、既存宅地制度がただ許可制になっただけで根本的な解決には至っていない。

新潟県では各市町村によって既存宅地制度の捉え方が異なるが、他県においても同様に市町村によって基準が異なることも予想される。既存宅地の範囲に該当する土地利用の現状をきちんと把握した上で、安易な許可制度とならないよう考慮する必要があるといえる。

同様に、法34条8号4についても集落によって全く開発の傾向が異なる点も考慮し、ただ定型的な基準を許可の対象として定めるのではなく、地域の実情を把握した上で策定する必要がある。

(3) 適用除外となる開発について

新潟県では、法施行規則60条によって開発許可等に該当せず建築確認申請を行うだけでよい建築物がある。調整区域に多くの集落が残っている都市では、表面化しないだけで潜在的にこの基準に該当する建築物も多い。これらの開発は、線引き以前から調整区域にある建築物と限定されるが、集落外の開発も可能であり、生活基盤が未整備のまま市街化が進行していく恐れがある。また、同じ住宅目的の開発であっても、開発許可と適用除外となる開発では全く制限が異なるが、差別化を図ることに意味があるとは考えられない。適用除外となる開発であっても調整区域で開発することに違いはないので、技術基準の適用は必要である。

開発位置については、調整区域内に立地する意味があるのか疑問に感じる開発も多い。適用除外となる開発であっても、市街化調整区域に立地することが妥当であるかも判断を盛り込むことが必要であると思われる。

【謝辞】

本研究にあたって、お忙しい中、度重なる資料の提供ならびにヒアリングにご協力頂いた長岡市の建築住宅課の皆様及び、新潟県、新潟市、上越市の開発許可制度に携わる方々に厚くお礼を申し上げます。

【補注】

- (1) 新潟県土木部都市整備局建築住宅課が作成した「開発許可制度と申請手続」、「開発許可制度実務マニュアル」より抜粋。
- (2) 許可不要の建築物と許可を要する建築物の両方を建築する場合(例: 医院併用住宅等)、建築物が非自己用の開発行為の場合(例: 公民館等)は、開発許可、建築許可で扱われることもある。
- (3) 既存宅地制度廃止に伴う暫定基準「市街化区域に隣接し、又は近接する集落における既存宅地の開発行為」、付議特別措置基準「市街化区域に隣接し、又は近接する集落における既存宅地の建築行為」を含む。
- (4) 参考文献1)による分類で、イの区域の捉え方によって既存宅地の範囲が異なる。他に「距離限定型」、「調整区域全域型」がある。
- (5) 本研究で用いたデータは、新潟県と長岡市が保管する開発登録簿、都市計画法関連事務処理簿、建築確認申請台帳等から収集した。各データの集計の際に、廃止案、重複するデータ等を除いている。
- (6) 長岡市では、1989年から1999年(H元年~H11年)の11年間で、20,318件申請されている。各許可の開発位置から適用除外となる開発であるかの判別を行っているため、分類に膨大な時間がかかり、1988年(S63年)以前のデータを除いた。
- (7) 対象地域選定の際、市の計画で大規模な新市街地開発が計画されている点、1件当りの開発面積が非常に大きい点等を考慮し、川西地域を詳細分析地区とした。
- (8) 既存宅地制度廃止に伴う法34条8号の計画案作成の際に、各市町村が作成した既存宅地の範囲を、新潟県から借用し作成した。
- (9) この他に付議特別措置基準として「分家住宅」、「小規模工場等」が、一般基準で「公営住宅」が許可対象となる。
- (10) 長岡市では、小規模な除外が多く、特に主要道近辺では農振農用地の除外直後に開発が行われる傾向が強い。
- (11) 参考文献4)では、基盤整備の阻害要因となるスプロールの促進、建築基準が緩いため高密度市街地の形成される。用途混在により住環境の良くない地区を形成する等の指摘がされている。
- (12) 新潟県では、1979年(S54年)に「長岡技術科学大学の学生下宿等の建築に関する運用について」を設けており、学生を対象としたアパートは、10号口「その他」として取り扱われる。許可基準として開発位置、申請者の条件など細かく定められている。
- (13) ここでは触れないが、新潟県が集計した開発許可、建築許可の件数、法34条各号の申請状況から、各市によって開発傾向が異なる点が明らかになっている。
- (14) 特に上越市では非常に厳密に開発許可制度を運用している。1号申請の開発に対しては、新潟県の許可基準を満たしていても、形質の変更を伴う場合には一切許可していない。
- (15) (8)の図面を、調整区域を持つ20市町村で比較した結果、各都市によってイの区域の捉え方が異なることが明らかとなった。また、分類では、市街化区域からの距離は考慮せず、大規模集落に指定されている集落と同じ範囲を既存宅地の範囲として捉えている都市を「大規模集落指定型」として区分した。新潟県の20市町村では、「連担拡大型」が11、「距離限定型」が2、「調整区域全域型」が2、「大規模集落指定型」が4、不明が1となっている。

【参考文献】

- 1) 波多野憲男, 若山徹, 井原満明(1984), 「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題」, 都市計画学会論文集No.19, pp.121~126
- 2) 木谷弘司, 川上光彦(1996), 「市街化調整区域における市街化の実態と課題 金沢市の事例からの考察」, 都市計画学会論文集No.31, pp.583~588
- 3) 北岡尚子, 大村謙二郎(2000), 「市街化調整区域における開発メカニズムとその土地利用上の問題点について」, 都市計画学会論文集No.35 pp.193~198
- 4) 住宅・都市整備公団, 「茨城県南地区における新たな土地利用計画制度及び地域整備手法のあり方に関する検討調査」(1998)