

# 開発許可条例の策定と運用の実態及び課題に関する研究—34条12号を対象として—

眞島 俊光<sup>1</sup>・川上 光彦<sup>2</sup>・埴 正浩<sup>3</sup>・片岸 将広<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 (株)日本海コンサルタント計画技術研究室 (〒921-8042 金沢市泉本町2丁目126番地)  
E-mail: t-mashima@nihonkai.co.jp

<sup>2</sup>正会員 金沢大学教授 環境デザイン学系 (〒920-1192 金沢市角間町)  
E-mail: kawakami@t.kanazawa-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 (株)日本海コンサルタント (〒921-8042 金沢市泉本町2丁目126番地)  
E-mail: m-rachi@nihonkai.co.jp

<sup>4</sup>正会員 (株)日本海コンサルタント計画技術研究室 (〒921-8042 金沢市泉本町2丁目126番地)  
E-mail: m-katagishi@nihonkai.co.jp

本論文では、都道府県及び指定都市等を対象としたアンケート調査等を基に、3412条例の指定状況や指定内容等の分析を行っている。その結果、3412条例は手続きの迅速化や簡素化を図る「定型開発型」の指定が多いものの、地域の実情に沿った「特別区域型」の指定を行う自治体もみられた。「特別区域型」は、既存集落や地域産業の活性化等を目的とし、定量的な基準に基づく区域指定や、地域特性に応じた建築物の用途を定める等、調整区域での計画的な規制・誘導を図る効果的な制度であることを明らかにした。一方、指定内容によってはスプロールの懸念や隣接市町村との土地利用規制の格差を生じる可能性があり、広域的な整合性を確保した調整区域の土地利用計画を示したうえで、3412条例を適切に運用していく必要があることを考察した。

**Key Words :** urbanization control area, development permission system, article 34-12

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

我が国では、1968年の都市計画法の改正以降、線引き制度による土地利用コントロールを行い、秩序ある市街地形成等の一定の効果を発揮してきた。「市街化を抑制すべき区域」とされた市街化調整区域（以下、調整区域）は、無秩序な開発の拡大を抑制し、農地や自然環境等を保全する目的で指定された。しかし、都市の成長が収束し、より成熟した都市を目指す今日において、調整区域の開発の拡大を懸念するよりも、厳しい開発制限による人口減少、高齢化等による調整区域の集落の衰退が懸念されている。特に、地方都市ではこれらの課題が顕著に生じており、調整区域における一律的な開発規制から、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年の都市計画法改正により、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<sup>1)</sup>されており、開発の増加に伴う優良農地の減少や生活環境の悪化により、3411条例を廃止する事例も出始めている（川越市は平成23年10月1日に廃止<sup>2)</sup>、堺市は平成24年7月1日に廃止予定<sup>3)</sup>）。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している。そのため、衰退する集落等の維持・活性化に向け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。

### (2) 研究の目的

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、塚本・和多<sup>4)</sup>は、34条8号の3を中心としつつ、34条8号の4も合わせた制度運用状況や指定主体の意向等を明らかにしている。また、長谷部ら<sup>5)</sup>は、

指定既存集落の指定と34条8号の4の運用状況および34条8号の4で指定する区域への指定既存集落の移行状況等を明らかにしているほか、村岡・和多<sup>6)</sup>は、1都3県を対象に運用状況及び制度内容を分析し、条例指定の多くが事務処理の合理化・迅速化を目的としたものであるとしている。さらに、難波ら<sup>7~11)</sup>は、地域の実情に応じた条例を指定している兵庫県の特例指定区域制度について、制度設計から運用過程やその実態を一貫して調査し、制度の効果や課題を明らかにしている。しかし、既存研究では、個別事例の制度内容や運用実態を分析した研究はみられるが、全国的な制度の運用状況や制度内容を調査・分析した研究は少なく、今後の制度活用に向け、有用な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。

そこで、本研究は調整区域の集落等の維持・活性化に向けて運用が期待される3412条例を対象として、条例の全国的な指定状況を調査するとともに、その内容を整理・分析し、3412条例の活用に向けた知見や都市計画的課題を明らかにすることを目的とする。

## 2. 研究方法

本研究は、3412条例の指定主体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、3市を合わせ指定都市等）を対象とする。なお、3412条例の指定主体は、上記のほかに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「地域の実情に沿った運用」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」が必要と示されており、事務処理市町村では開発審査会を設置できないため、本研究では対象外とした。

上記を対象に、自治体アンケート調査を実施し、3412条例の指定状況や都道府県・隣接市町村との協議・調整状況等の分析を行う。さらに、3412条例を指定している自治体については、開発許可運用指針で定める項目を下記の「定型開発型」と「特別区域型」に定義・分類し、それぞれの指定状況や指定時の留意点等を分析する。

(a) 定型的開発規定型（定型開発型）：開発審査会の審査基準のうち定型的で、実務の積み重ねがあるもの（開発許可運用指針III-6-9(1)）

表-1 アンケート調査の配布回収結果

	全数	調査対象外*	配布数	回収数	回収率
都道府県	47	1	46	41	89.1%
政令市	19	1	18	14	77.8%
中核市	40	2	38	31	81.6%
特例市	41	2	39	32	82.1%
合計	147	6	141	118	83.7%

\*調査対象外：非線引き都計区域（香川県、高松市）及び全域が市街化区域の都市計画区域（大阪市、尼崎市、吹田市、豊中市）

(b) 特別区域規定型（特別区域型）：都市マスタープラン（以下、都市MP）等との整合を図り、地域の実情に応じつつ、開発区域周辺の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適当なものであることが定型的に認められるもの（開発許可運用指針III-6-9(2)）

さらに、「特別区域型」を指定している都道府県及び指定都市等については、開発許可条例や施行規則の条文及び開発許可の手引き等から、指定目的、区域指定方法、予定建築物の用途等について整理して分析する。

## 3. 調整区域の土地利用規制手法及び3412条例の指定・運用実態

### (1) 自治体アンケート調査の概要

調整区域の現状・課題や土地利用規制の指定状況の把握及び3412条例指定時の都道府県や周辺市町村との協議・調整状況等を分析するため、自治体アンケート調査を実施した（2011年11月～12月）。調査方法は、対象自治体の開発許可担当部局への調査票によるものとし、配布回収結果（表-1）は、配布141部、回収118部（都道府県41部、指定都市等77部）、回収率84%であった。なお、線引きを廃止した香川県・高松市及び都計区域のうち河川等の水面を除く全域が市街化区域となる4市は対象外とした。

### (2) 調整区域の課題

指定都市等の調整区域における課題（図-1）は、「個別の開発許可によるスプロール化（45%）」や「IC周辺等の局所的な開発圧力の集中（29%）」が74%を占める一方、「開発規制による集落の衰退（24%）」や「耕作放棄地や空き家の増加（27%）」が51%を占めている。これは、開発圧力が高い地域ではスプロール化が懸念される一方、市街地から離れた既存集落等では開発規制等の要因により、集落の衰退及び田園環境の悪化が懸念されており、調整区域内で抱える課題が異なっていることが伺える。

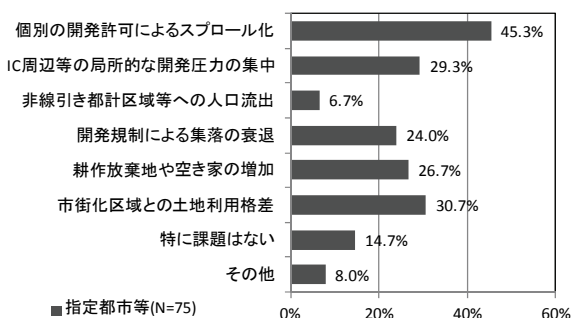


図-1 指定都市等の調整区域における課題（複数回答）

### (3) 指定都市等の調整区域の土地利用規制手法

今後の区域区分の方針（図-2）は、「現状維持」が82%を占めており、「区域区分の廃止」を検討する指定都市等は見られなかった。また、「市街化区域の拡大・新設（13%）」と回答した指定都市等では、市町村合併に伴う市街化区域の新設も見られるが、その他は前述の調整区域の課題をスプーロール化や局所的な開発圧力と回答しており、開発された箇所を追隨的に市街化区域に指定するものと想定される。

また、調整区域の土地利用規制手法（表-2）は、現状では「34条10号」及び「34条12号」の指定が40%以上のほか、「34条11号」が34%、「自主条例等」が13%を占める。さらに、今後の指定意向は現状とほぼ同様な状況であるが、現状の指定状況と今後の取り組み意向（表-3）を整理すると、「34条10号、34条11号、34条12号」とともに約10%の指定都市等で新規指定を検討している。

現状の土地利用規制手法の組み合わせ状況（表-4）は、「単独指定」が約30%、「2つ以上の条例等を指定」が

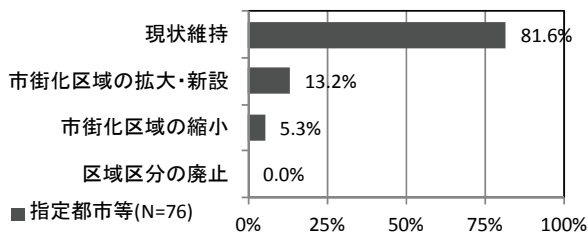


図-2 指定都市等の今後の区域区分の方針

表-2 調整区域の土地利用規制手法の指定状況

	現在の指定状況	今後の指定予定
34条10号	37 (48.1%)	34 (44.2%)
34条11号	26 (33.8%)	28 (36.4%)
34条12号	34 (44.2%)	35 (45.5%)
自主条例等	10 (13.0%)	4 (5.2%)
合計	77 (100.0%)	77 (100.0%)

表-3 現状の指定状況と今後の取り組み意向

	34条10号	34条11号	34条12号	自主条例等
現状あり⇒今後あり	28 (37.3%)	21 (28.0%)	28 (37.3%)	4 (5.3%)
現状あり⇒今後なし	7 (9.3%)	4 (5.3%)	5 (6.7%)	6 (7.9%)
現状なし⇒今後あり	6 (8.0%)	7 (9.3%)	7 (9.3%)	0 (0.0%)
現状なし⇒今後なし	34 (45.3%)	43 (57.3%)	35 (46.7%)	66 (86.8%)
合計	75 (100.0%)	75 (100.0%)	75 (100.0%)	76 (100.0%)

表-4 土地利用規制手法の組み合わせ状況

	自治体数	内訳
単独指定	24 (31.2%)	3410(14), 3411(3), 3412(5), 条例(2)
2つの条例等を指定	23 (29.9%)	3410+3411(3), 3410+3412(6), 3410+条例(3), 3411+3412(10), 3412+条例(1)
3つの条例等を指定	11 (14.3%)	3410+3411+3412(8), 3410+3412+条例(2), 3411+3412+条例(1)
4つの条例等を指定	1 (1.3%)	
なし	18 (23.4%)	
合計	77 (100.0%)	

※3410:34条10号, 3411:34条11号, 3412:34条12号, 条例:自主条例等

46%を占め、指定都市等の状況に応じ、複数の土地利用規制手法を組み合わせ、柔軟に制度を活用している。なお、土地利用規制手法を指定していない理由としては、調整区域がほとんどないことや開発に関する問題が生じていない等の回答である。

### (4) 3412条例の指定状況

都道府県及び指定都市等の3412条例の指定状況（表-5）は、「指定済み」「指定に向け検討中」を合わせると半数を占める。特に、都道府県に比べ指定都市等の方が「指定済み」「指定に向け検討中」の割合が高い。また、指定内容を分類すると、「指定済み」は「定型開発型」が90%以上を占める一方、「特別区域型」は31%となっており、大半は開発許可の手続きの簡素化や迅速化を目的とした「定型開発型」であり、「特別区域型」はあまり指定・運用されていないことがわかる。なお、「指定に向け検討中」は7%（8自治体）となっており、「定型開発型」「特別区域型」の両方の内容を持つものの指定を検討している。

また、3412条例を指定しない理由（図-3）は、半数以上が「開発審査会の事後報告で承認を得ている」としており、従来の開発審査会での対応で問題がないとの意見であった。また、「開発許可を緩和する必要がない」や「市街化が促進される恐れがある」なども一部で見られ、条例の指定内容によっては調整区域の開発を促進する恐れがあるため、条例の指定を控えていると考えられる。その他、都道府県では開発許可の権限を全て委譲しているため、条例を指定することはないとの回答も見られた。

表-5 3412条例の指定状況

	合計	都道府県	指定都市等
指定済み	51 (43.6%)	17 (42.5%)	34 (44.7%)
定型開発型	49 (96.1%)	17 (100.0%)	32 (94.1%)
特別区域型	16 (31.4%)	4 (23.5%)	12 (35.3%)
指定に向け検討中	8 (6.8%)	1 (2.5%)	7 (9.2%)
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 (49.6%)	23 (57.5%)	35 (46.1%)
小計	117 (100.0%)	41 (100.0%)	76 (100.0%)
不明	1 (-)	0 (-)	1 (-)
合計	118 (-)	41 (-)	77 (-)

※「指定済み」には、未運用の1自治体(佐賀県)を含む

- (1) 開発審査会の事後報告で承認を得ている
- (2) 市街化が促進される恐れがある
- (3) 定型的な審査基準を定めることが困難
- (4) 市町村との調整が困難
- (5) 他部局との調整が困難
- (6) 開発許可を緩和する必要がない
- (7) その他

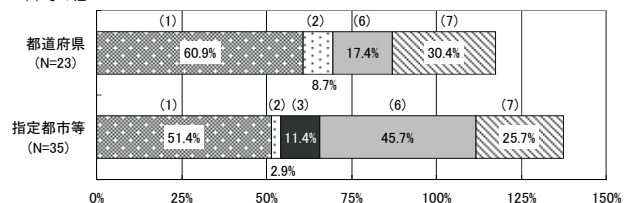


図-3 3412条例を指定しない理由（複数回答）

(5) 3412条例の指定における協議・調整状況

3412条例を「指定済み」または「指定に向け検討中」とした都道府県及び指定都市等について、協議・調整状況を分析する。指定都市等（図-4）では、「都道府県都市計画担当部局」との協議・調整が27%となっているものの、約70%は「協議・調整なし」となっている。さらに、「隣接市町村」や「広域都市計画区域の市町村」については「協議・調整なし」が90%以上を占めており、条例指定・検討時の広域的な調整はほとんど見られない。また、指定都市等と隣接する市町村における開発許可権限の有無（表-6）を整理すると、隣接市町村のうち開発許可権限を持たない線引き市町村が53%（76市町村）を占めている。これらの市町村では、都道府県が条例を指定しない場合、調整区域での土地利用規制に格差が生じることとなる。

一方、地域の実情に応じた「特別区域型」を指定都市等が指定することに対する都道府県の意向（図-5）は、「土地利用格差に配慮すべき」が21%を占めるものの、「指定都市等が決めるべき（40%）」や「実情に応じて活用すべき（11%）」が約半数を占めており、開発許可権限を委譲しているため、都道府県として関与すべきで

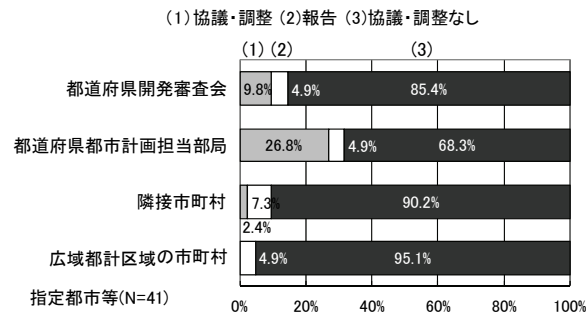


図-4 指定都市等の条例指定・検討時の協議状況

表-6 条例指定・検討中の指定都市等の隣接市町村における開発許可権限の有無

	左: 自治体数, 右: 割合		
	開発許可権限あり	開発許可権限なし	合計
線引き市町村	68 (47.2%)	76 (52.8%)	144 (100.0%)
非線引き市町村	34 (30.9%)	76 (69.1%)	110 (100.0%)

※条例指定・検討中の指定都市等に隣接する市町村を全て対象  
広域都市計画区域を構成する線引き市町村は市町村単位で集計

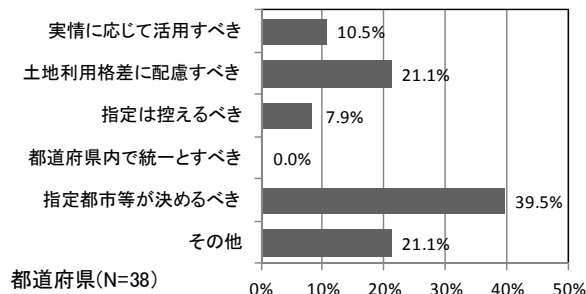


図-5 指定都市等の特別区域型指定に対する都道府県の意向

はないとの意見が多い。この場合、指定都市等と広域都市計画区域を構成し、開発許可権限を有していない市町村では、指定都市等と調整区域での開発に格差が生じるため、同一都計区域内で土地利用規制に格差が生じないように、都道府県が積極的に調整すべきである。

(6) 3412条例の運用における課題

3412条例の運用における課題（図-6）は、都道府県では「特に課題はない」が約80%を占めている。これは「定型開発型」の指定が大半を占めており、開発審査会の基準を移行した内容であるため、運用面で問題が生じていないと想定される。一方、指定都市等で「特別区域型」を指定している自治体では、約半数は「特に課題はない」としているが、「既存集落の拡大等による市街化の促進」や「隣接する線引き都計区域等との不公平感」「個別開発の点在による農村環境の悪化」等の意見が見られ、条例の指定内容によっては市街化を促進する可能性があり、条例の内容を十分に検討する必要がある。

4. 特別区域型の制度内容の分析

(1) 特別区域型の指定状況

前章の自治体アンケートで「特別区域型」を指定したと回答した4県、12指定都市等のほか、アンケート未回答の自治体は、例規集から3412条例の有無及び特別区域型の指定状況を調査（表-7）した。なお、アンケート回答自治体についても例規集から条例内容の精査を行った。アンケート回答自治体についてもその結果、特別区域型を指定しているのは19自治体（6県、13市）であり、検討中では7自治体（1県、6市）であった。

- (1) 個別開発の点在による農村環境の悪化
- (2) 既存集落の拡大などによる市街化の促進
- (3) 条件・基準等の緩和に対する住民等の要望
- (4) 隣接する線引き都計区域等との不公平感
- (5) 条例による維持・活性化の効果がみられない
- (6) 特に課題はない
- (7) その他

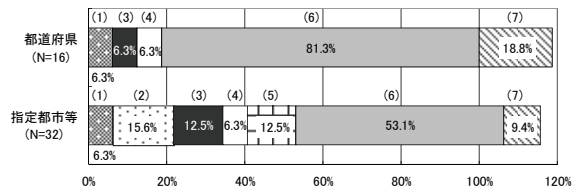


図-6 3412条例の運用面での課題（複数回答）

表-7 特別区域型の指定状況

	指定済み	検討中	指定予定なし	合計	自治体名	
					上段: 自治体数, 下段: 割合	
都道府県	6	1	39	46	群馬県、茨城県 <sup>注1)</sup> 、埼玉県、兵庫県、福岡県 <sup>注2)</sup> 、佐賀県	100%
指定都市等	13	6	76	95	函館市、八戸市、太田市、つくば市、熊谷市 <sup>注3)</sup> 、春日部市、船橋市、四日市市、奈良市 <sup>注4)</sup> 、和歌山市、加古川市、佐世保市、鹿児島市	100%
合計	19	7	115	141	(沖縄県、旭川市、相模原市、越谷市、岡崎市、高知市、北九州市)	100%

※太字・下線は都道府県及び指定都市等ともに条例指定済みの自治体  
( )は条例指定に向けた検討中の自治体  
注) アンケート未回答であるが、例規集などから条例の指定を確認した自治体



## (2) 条例指定時の留意点

条例を指定済みまたは検討中の26自治体のうち、アンケートで回答が得られた22自治体について、条例指定または検討時の留意点(図-7)を分析する。都道府県では、「土地利用計画との整合」や「集落範囲、建物用途、市街化を促進しない基準の設定」等に留意している。一方、指定都市等では、「集落範囲、建物用途の基準の設定」は70%以上であるが、「市街化を促進しない基準の設定」は35%(6市)となっている。3412条例では、「市街化を促進するおそれがないと認められる開発行為」を許可することとなっており、3412条例の適切な運用や調整区域の無秩序な開発を抑制するために、明確な基準を定める必要がある。

## (3) 特別区域型の指定目的

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いる。そこで、特別区域型を指定している19自治体を対象として、指定目的、区域指定方法、予定建築物の用途を整理・分類する。なお、指定目的や予定建築物の用途から条例を以下の4タイプに分類する。

- ・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：幹線道路沿線等へ産業系用途を誘導
- ・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

上記に基づき指定目的(表-8)を整理・分類すると、「既存集落型」が79%(15自治体)、「地域産業型」が42%(8自治体)を占めており、半数は「既存集落型」の単一目的での指定である。その他、「地域拠点型」が21%(4自治体)、「営農環境型」が11%(2自治体)を占める。また、これらの目的を組み合わせている自治体は、全体の32%(6自治体：兵庫県、福岡県、函館市(北海道)、奈良市、和歌山市、加古川市(兵庫県))であり、地域の特徴に応じ柔軟に制度を運用している。

## (4) 区域指定方法及び予定建築の用途

### a) 既存集落型

区域指定時の基準(表-9)は、市町村またはまちづくり協議会による土地利用計画に基づき区域指定を行う自治体は40%(6自治体)であり、開発許可運用指針で定める『都市MP等との整合』を具体的に定める自治体は半数以下である。ただし、住民が主体となったまちづくり協議会等による土地利用計画に基づき区域指定を行う場合、利害関係等から過大な区域指定によるスプロール化が懸念されるため、専門家の派遣や都市計画審議会での審議等を行う必要がある。

その他の指定基準は、50m以内に50戸連たんする集落から50mの範囲内等の「集落規模・周辺範囲」の基準が

67%、「宅地化率・戸数密度」の基準が33%を占めており、既存集落を定量的な建物の集積状況により定義している自治体が多い。さらに、「人口減少」や「少子化率・高齢化率」を基準とする自治体も約半数あり、集落の人的特性を考慮しているほか、「公共基盤の整備状況」を基準とする自治体も多く、『市街化のおそれがない』区域であることを示す根拠として用いている。

また、3411条例が15自治体で指定されており、これらの自治体では市街化区域から1km以内等の一定範囲を3411条例、それより離れた範囲を3412条例とする等の基準を設け、対象範囲を区別している。また、3411条例は「概ね50戸連たん」と集落規模が定められているため、3412条例では50戸未満の小規模な集落で、かつ10年以上居住する者等の地縁者に限定して開発を認める自治体もみられる。これは、開発審査会の基準として用いられる大規模既存集落や既存宅地制度の地縁的条件を移行または緩和して運用しているものと考えられる。

次に予定建築物の用途(表-10)では、「戸建専用住宅」または「戸建住宅」に限定する自治体が7自治体を占めるほか、兵庫県や加古川市・奈良市では“地縁者の住宅区域”や“新規居住者の住宅区域”等の区域に応じて住宅や事務所等の用途を個別指定している。また、茨城

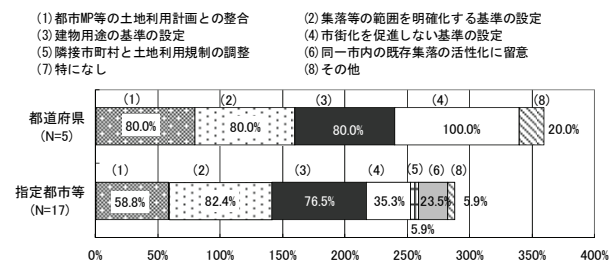


図-7 特別区域型の検討における留意点(複数回答)

表-8 特別区域型の指定目的

左: 自治体数, 右: 割合	
既存集落型(既存集落や周辺へ住居系用途の誘導)	15 (78.9%)
地域産業型(幹線道路沿線等へ産業系建物の誘導)	8 (42.1%)
地域拠点型(駅・IC周辺等へ商業・業務系用途の誘導)	4 (21.1%)
営農環境型(市民農園や農林関係施設)	2 (10.5%)
合計	29 (152.6%)
複数指定自治体数	6 (31.6%)
指定自治体数	19 (100.0%)

表-9 既存集落型の区域指定基準

左: 自治体数, 右: 割合	
土地利用計画との整合	6 (40.0%)
集落規模・周辺範囲(50m50戸連たん等)	10 (66.7%)
人口減少(5年または10年前との比較)	7 (46.7%)
少子化率(14歳以下), 高齢化率(65歳以上)	2 (13.3%)
宅地率(30%等)・戸数密度(10戸/ha)	5 (33.3%)
市街化区域からの距離(3411条例との整合)	4 (26.7%)
合計	34 (226.7%)
指定自治体数	15 (100.0%)

表-10 特別区域型の指定目的・区域指定方法・建築可能な用途の概要

	目的	区域指定方法の概要	建築可能な用途の概要
茨城県	■既存集落型 ○地域産業型	◆下記A, Bのいずれかに該当する市町村 A:市全体、調整区域、調整区域の一部のいずれかで10年前の 国勢調査人口より減少 B:都計区域に占める市街化区域の割合が県平均未満 ◆市街化区域から1km超離れ、50m以内で50戸連たんした区域 ◆宅地率(指定区域内に建物敷地が占める割合)が30%以上 ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	◆集落形態により異なる 第1種(沿道集落):2低層+事業所,作業所 第2種(既存団地):1低層 第4種(独立集落):2低層+事業所,作業所 第5種(大規模集落):2低層+事業所,作業所 第6種(その他集落):2低層
群馬県	■既存集落型	◆大規模既存集落内(知事指定) ◆半径150m内に大規模既存集落を含み、概ね30戸が存する区域 ◆100m×3000m内に大規模既存集落を含み、概ね30戸が存する区域	◆自己用専用住宅 集落が存する中学校区に10年以上居住または勤務、 当該地区から通勤可能なこと
埼玉県	○地域産業型	◆土地利用計画に即し、知事が市町村長の申出により指定した区域 ◆原則20ha未満で、該当区域外に土地が無いこと(下記参照) A:流通業務施設:工業系用地(工業、工専)の80%以上が建設済み等 B:工業施設:工業系用地(工業、工専)の80%以上が建設済み等 C:商業施設:商業系用地(商業、近商)の80%以上が建設済み等 ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	◆流通業務施設(開発審査会の一括議決基準を移行) ◆工業施設(開発審査会の一括議決基準を移行) ◆下記の商業施設 小売業店舗、飲食店、小売業店舗及び飲食店併設施設
兵庫県	■既存集落型 ○地域産業型 ▲地域拠点型	◆土地利用計画に即し、知事が市町村長の申出により指定した区域 (1)用途型特別指定区域(9種類) A:地縁者の住宅区域/B:新規居住者の住宅区域(人口減少集落) C:地縁者の小規模事務所の区域/D:既存事務所の拡張区域 E:既存工場の用途変更区域/F:資材置き場等の区域 G:地域振興のための工場区域(産業停滞及び人口減少集落) H:流通業務施設区域/I:市町公営住宅区域 (2)目的型特別指定区域(4種類) A:駅・バスターミナル周辺区域/B:工場・店舗等周辺区域 C:人口減少の集落区域/D:公共施設が移転した区域 ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	(1)用途型特別指定区域(9種類) A:自己用戸建住宅/B:自己用戸建住宅/C:事務所 D:事務所の建替え/E:工場の増築・建替え/F:管理事務所 G:雇用・就業に資する工場・研究所/H:流通業務施設 I:市町が所有・管理する賃貸住宅 ※区域により申請者の要件有り (2)目的型特別指定区域(4種類) A:駅、バスターミナル等の利便向上等に資する建築物 B:産業活動の利便性の向上等に資する建築物 C:居住者の利便性の向上等に資する建築物 D:地域の活力の再生に資する建築物
福岡県	■既存集落型 ☆営農環境型 ○地域産業型	◆土地利用計画に即し、市町村長の申出により知事が指定した区域 ◆既存集落型、営農環境型:市街化区域から500m範囲外で以下の条件 (1)既存集落型:人口減少(5年前の国勢調査より減少) 少子化(年少人口13%以下)、高齢化(老年人口27%以上) 50m以内で50戸連たんし、宅地率が50%以上の区域等 (2)営農環境型:県・市が設置する市民農園に近接又は隣接 市民農園と同規模以下かつ5,000m <sup>2</sup> 以上20,000m <sup>2</sup> 未満 ◆地域産業型:幅員9m以上の国道等の指定した路線に面していること等 ◆道路や排水施設等の公共施設が整備されている区域	(1)既存集落型 ・戸建専用住宅、共同住宅を除く2低層の範囲 (2)営農環境型 ・戸建専用住宅 ◆地域産業型 ・道路管理施設、給油所、コンビニエンスストア等 ・流通業務施設(貨物施設、倉庫等) ・地域産業の振興に資する施設 (医薬品製造業、通信機械器具製造業等)
佐賀県	■既存集落型	◆土地利用計画に即し、市町村長の申出により知事が指定した区域 ◆人口が減少し、かつ高齢化・少子化が認められること ・指定区域内の集落等の人口が減少していること ・65歳以上人口が県平均以上または14歳以下人口が県平均以下 ◆50m以内で50戸連たんし、宅地率が1/2以上の区域 ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	◆戸建専用住宅
函館市	■既存集落型 ▲地域拠点型	◆下記の2地区を指定(選定基準は不明) A:市街地から遠方の集落(4町) B:函館空港周辺(5町)	A:市街地から遠方の集落 ・住宅、共同住宅、店舗、飲食店、小中学校、診療所等 ・美術館、アトリエ等の工房、農作業体験施設、工場等 B:函館空港周辺 ・準工業地域に掲げる建物等
八戸市	■既存集落型	◆下記の集落の区域 A:既存集落(相当数の建物が連たんしている集落) B:指定既存集落(市街化区域の建物連たん状況と同程度)	A:自己用戸建専用住宅(10年以上居住等) B:自己用戸建専用住宅(2年以上居住等) 工場、事務所、店舗、レジャー施設等(線引き前から居住)
つくば市	■既存集落型	◆下記のいずれにも該当し、市長が指定する区域 ・10年前の国勢調査の人口より減少している小学校区 ・市街化区域から1km超離れ、70m以内で40戸以上が連たん区域 ・宅地率(指定区域内に建物敷地が占める割合)が30%以上 ◆道路、給排水施設等の公共基盤が整備されている集落	◆住宅、付属建物
太田市	■既存集落型	◆50m以内に50戸以上が連たんする既存集落から50m以内の区域 ◆道路、排水施設などの公共基盤が整備されている集落	◆自己用戸建専用住宅 (市内に10年以上居住し、通勤可能であること)
熊谷市	○地域産業型	◆土地利用計画に即し指定した下記の区域 ◆原則20ha未満で、該当区域外に適当な土地が無いこと ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	◆流通業務施設(運送事業用施設、倉庫業倉庫) ◆工業施設(工場または自然科学研究所)
春日部市	○地域産業型	◆土地利用計画に即し市長が指定した下記の区域	◆流通業務施設(運送事業用施設、倉庫業倉庫) ◆工業施設(工場または自然科学研究所)、商業施設
船橋市	■既存集落型	◆40戸以上が連たんし、下記のいずれかに該当する区域 A:開発区域を含む半径150m以内の区域 B:国・県道、幅員12m以上の市道沿線700m、奥行50m以内の区域 C:敷地間の距離が55m以内で連たんする区域	◆自己用専用住宅 (線引き前からの土地所有者)
四日市市	■既存集落型	◆概ね200戸以上が連たん(集落が散在する場合も条件により考慮)し、 10戸/ha程度の戸数密度が確保できる既存集落の区域内	A:戸建専用住宅(20年以上宅地) B:自己用戸建専用住宅(20年以上調整区域に居住) C:自己用戸建専用住宅(Bの世帯構成員) D:自己用工場・事務所、店舗(Bの世帯構成員)
奈良市	■既存集落型 ○地域産業型	◆土地利用計画に基づき市長が指定する下記の区域 A:人口が減少している集落/B:地縁者の小規模事務所の区域 C:既存事務所の建替え区域/D:地域振興のための工場区域 E:資材置き場等の区域	A:戸建住宅/B:事務所/C:事務所の建替え D:地域の雇用・就業の機会の創出に資する工場・研究所 E:管理事務所 ※区域により申請者の要件有り
和歌山市	○地域産業型 ▲地域拠点型	◆下記の区域 A:国道24号線(一部)の両側100m以内/B:IC周辺地域 C:指定道路から50mの区域/D:500m以内に鉄道駅が存する区域 ◆排水施設等が整備されている区域	A:店舗、事務所、倉庫、飲食店、研究所 C:店舗、事務所、倉庫、飲食店等 D:2中高に立地可能な建築物等
加古川市	■既存集落型 ○地域産業型 ▲地域拠点型 ☆営農保全型	◆土地利用計画に基づき市長が指定した区域 A:地縁者の住宅区域/B:新規居住者の住宅区域(人口減少集落) C:地縁者の小規模事務所の区域/D:集落内の自動車庫の区域 E:既存事務所の拡張区域/F:既存工場の用途変更区域 G:営農の活性化を図る区域/H:地域活力の再生を図る区域 I:集落の利便や地域の活性化を図る区域 J:駅・バスターミナル周辺の区域 ◆道路や上下水等の公共施設が整備されている区域	A, B:自己用戸建住宅、自己用戸建兼用住宅 C:事務所/D:自動車庫/E:事務所の建替え F:地場産業の振興に資する工場の増築・建替え G:研修施設、研修宿泊施設等 H:農園利用に資する施設、交流施設等 I:物品販売店舗、医療施設・社会福祉施設等 J:住宅、共同住宅、事務所、店舗、学校等 ※区域により申請者の要件有り
佐世保市	■既存集落型	◆3411条例以外で、4m以上の道路に接する等の条件を満たした区域	◆優良な自己用住宅
鹿児島市	■既存集落型	◆100m以内で20戸連たんする区域及び区域境界線に接する住宅等 から50m以内の区域	◆戸建専用住宅

県では集落の特徴に応じて、「1低層」や「2低層+事業所、作業所」まで建築可能としており、開発自由度が高く、集落によっては市街化を促進する可能性があると考えられる。このように、既存集落を計画的または定量的に位置付け、その周辺へ住宅を中心とした建物を誘導する内容となっている。一方、集落規模を定めただけで、その他に基準がない場合、新たな公共基盤整備を伴う開発が発生し、それに伴い浸みだし的な開発が進み、結果として市街化を促進するおそれがある。そのため、新たな公共基盤整備を伴わない範囲もしくは既存の整備計画に位置付ける範囲の開発に限定する基準を設定すべきである。

#### b) 地域産業型

区域指定の基準（表-10）は、土地利用計画に基づく指定が8自治体のうち7自治体を占めているほか、幹線道路沿線等の郊外の交通アクセスの良い地域を条件としている。また、埼玉県では市街化区域内に適当な土地が無いことを示す基準として、工業系用途（工業・工専）の80%以上が建設されていること等を条件としており、市街化区域の土地利用も考慮した基準となっている。なお、大半の自治体が土地利用計画に基づく指定となり、各自治体の政策的な位置付けで産業系施設が調整区域に立地することになるため、調整区域に産業系施設が必要な理由を明確な基準として示す必要がある。

なお、予定建築物の用途は、主に流通業務施設や工場・研究所等であるが、埼玉県では都市づくりの方針に基づき商業施設の立地も可能（市街化区域内の商業系用途地域（商業・近商）が80%以上建設されている場合等）としている。流通業務施設や工場等は住居系用途との混在を防ぐ観点から、調整区域への誘導も考えられるが、商業施設（床面積10,000m<sup>2</sup>以下等に限定）に関しては中心部の衰退を招く可能性があり、市街化区域内への誘導もしくは線引きの見直しで対応すべきである。

#### c) 地域拠点型

区域指定の基準（表-10）は、駅やバスターミナル周辺のほか、函館市では空港周辺を指定しており、いずれも交通結節点の周辺区域となっている。さらに建築可能な用途は、住宅や事務所、店舗、学校等の複合的な用途となっており、市街化を促進するおそれがあるといえる。しかし、これらの地域は、平成の市町村合併により、人口規模の小さな非線引き市町村と人口規模の大きな線引き都市が合併した際に線引きが拡大され、市街化区域の設定基準となる人口密度要件等を満たさないため、旧市町村の中心部や主要駅であっても調整区域に指定された地域等であり、地域拠点の維持・活性化のために計画的な開発を誘導する必要性があったと推測される。

#### d) 営農環境型

福岡県及び加古川市の2自治体のみの指定（表-10）で

あり、土地利用計画に基づき区域が指定されるほか、福岡県では県・市が設置した市民農園に近接又は隣接する区域に指定される。なお、建物用途として、加古川市では営農の活性化や交流を促進するために、研修施設や地域特産品の展示・販売施設等に限定しており、福岡県では戸建専用住宅に限定している。

## 5. まとめ

本研究では、人口減少及び少子高齢化が進む調整区域の集落等の維持・活性化に向け、計画的な開発の規制・誘導が期待される3412条例の指定状況や指定内容等を分析し、以下の知見及び課題を明らかにした。

#### ・調整区域の課題と今後の土地利用規制方策

指定都市等では、調整区域の課題として、開発圧力が高い地域はスプロール化が懸念される一方、既存集落等では開発規制等により集落の衰退及び田園環境の悪化を懸念する等の意見が見られる。そのため、今後の土地利用規制は線引き制度を基本としつつ、34条10号や開発許可条例（3411条例、3412条例）を組み合わせ、地域の実情に応じた柔軟な制度活用を行う意向が明らかとなった。

#### ・3412条例の指定状況及び協議・調整状況

3412条例の指定状況は、大半が「定型開発型」であり、「特別区域型」はあまり指定・運用されていないことがわかった。また、指定都市等は開発許可権限を有するため、3412条例の指定・検討時に都道府県等と協議・調整はほとんど行われていないことが明らかとなった。その結果、特に広域都市計画区域で開発許可権限を有していない市町村との間に土地利用規制の格差が生じる恐れがあり、都道府県が先行的に条例を指定し基準を示すことにより、広域的な調整を行うことができると考えられる。

#### ・「特別区域型」の指定内容と留意点

「特別区域型」を指定する自治体では、既存集落の活性化を目的として、土地利用計画に即しつつ、建物集積状況や集落の人的特性から既存集落を位置付け、住居系の建物を誘導している事例が多くみられた。その他、地域産業の活性化や交通結節点等の地域拠点の活性化を目的とした区域指定も行われており、地域の実情に応じた運用が行われていることが明らかになった。一方、区域指定の根拠となる土地利用計画の内容によっては、調整区域に過大な開発を誘導する可能性があり、スプロール化の懸念や隣接市町村等への影響も大きく、専門家を含めて十分な検討が必要である。また、指定都市等では、法の趣旨である市街化を促進しない基準を設定する自治体が少なく、新たな公共基盤整備を伴わない範囲もしくは既存の整備計画に位置付ける範囲の開発に限定する等の基準を設定する必要がある。

2000年の都市計画法改正により開発許可条例が位置付けられ、地域の実情に応じた調整区域での柔軟な開発の誘導が行われ始めている。今後さらなる人口減少、超高齢化社会に対応した都市構造への転換を図るため、調整区域においても一定規模の集落への集約が必要であり、本研究で示す3412条例の「特別区域型」や地区計画等の都市計画制度を適切に運用する必要がある。ただし、条例等の指定・運用に当たっては、既存集落や地域産業の維持・活性化に資する計画的な対応を検討する必要があり、区域MPや市町村MP等に基づく広域的な整合性を確保した調整区域の具体的な土地利用計画を示し、適切に運用していく必要がある。

**謝辞：**本論文の研究遂行にあたり、2011年度金沢大学環境デザイン学類土木建設コース大庭拓也氏に協力を得た。また、アンケート調査にご協力頂いた開発許可担当者の方々に深く感謝申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 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, No.44-3, pp.661-666, 2009.
- 2) 川越市都市計画部開発指導課開発指導担当 HP より <http://www.city.kawagoe.saitama.jp/www/contents/1300238523155/index.html>
- 3) 堺市建築都市局開発調整部 HP より [http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/\\_kaityou/kaisei.html](http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/_kaityou/kaisei.html)
- 4) 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として—, 都市計画論文集, No.40-3, pp.403-408, 2005.
- 5) 長谷部真一, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀: 開発許可基準を緩和する区域として指定される知事指定地の運用実態に関する研究, 都市計画論文集, No.39-3, pp.361-366, 2004.
- 6) 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 8 号の 4 の運用を中心に—, 都市計画論文集, No.39-3, pp.349-354, 2004.
- 7) 安田丑作, 難波健, 福本豊, 朝倉一晃: 2000 年法改正による開発許可制度の弾力的運用と制度創設—兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 1)—, 日本建築学会技術報告集, 第 22 号, pp.455-458, 2005.
- 8) 難波健, 朝倉一晃, 村上和幸, 安田丑作: 市町土地利用計画と連動した「特別指定区域」制度とその運用—兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 2)—, 日本建築学会技術報告集, 第 26 号, pp.371-374, 2006.
- 9) 難波健, 生島一明, 黒原義晶, 谷川順彦, 安田丑作: 「特別指定区域制度」の拡充と今後の展開—兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 3)—, 日本建築学会技術報告集, 第 25 号, pp.263-266, 2007.
- 10) 難波健, 谷川順彦, 福永聡, 田中一樹, 安田丑作: 「特別指定区域制度」の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題—兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 4)—, 日本建築学会技術報告集, 第 26 号, pp.781-784, 2007.
- 11) 垣内俊宏, 姥浦道生, 難波健: 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, 2010.

(2012.2.25 受付)

## STUDY ON ACTUAL CONDITION AND ITS PLANNING PROBLEM OF LAND DEVELOPMENT PERMISSION ORDINANCE IN URBANIZATION CONTROL AREA—FOCUSING ON ARTICLE 34-12—

Toshimitsu MASHIMA, Mitsuhiko KAWAKAMI, Masahiro RACHI and Masahiro KATAGISHI

This paper studies the specified conditions and regulations of ordinances by Article 34-12 based on the questionnaire survey for prefectures and designated cities. As a result of the study, it is clarified that some municipalities set down “Special Area Type” which could reflect local characteristics although most municipalities set down “Fixed Development Type” in order to simplify and accelerate the procedure.

“Special Area Type” is applied to vitalize the existing villages and local industries. Its area designation is done by quantitative standards and the admitted use of building is prescribed according to the local area characteristics. It could be an effective planning system for regulating land use activities in urbanization control area.

On the other hand, there would be possibilities of excessive development and the gap of the land use control level between adjacent municipalities. It is necessary to make a land use plan for the wider area and to apply ordinances appropriately.