

首都圏近郊整備地帯の市街化調整区域における土地利用コントロールに関する研究

Study on Land Use Control of the Urbanization Control Area in the Metropolitan Area Suburbs

高野 健人* 秋田 典子*

Kento TAKANO Noriko AKITA

Abstract: This study aims to clarify the issues that local governments face with regard to land use control in Urbanization Control Areas by clarifying the nature of such land use, and by investigating the effects that the deregulation of Development Permission have on it. Focusing on local government in the Suburban Development and Redevelopment Areas of metropolitan areas, a questionnaire and interview investigation was conducted on the issues and on the original contents of measures on land use. In addition, the development location trends of the Urbanization Control Area were investigated for Kisarazu-shi, Chiba. Results revealed that although the issues of land use in the Urbanization Control Area were unchanged by deregulation—the location of stock-yards, the diversion of agricultural land, and the location of social welfare facilities—it became clear that for prefecture in general things had changed. Furthermore, in basic municipalities that have the right to give the Development Permission, because the standards for prefectures are uniform, it became clear that regional peculiarities make it difficult to say whether appropriate land use control had been implemented.

Keywords: *Urbanization Control Area, land use control, urban fringe, Development Permission Ordinance, prefecture, basic municipalities*

キーワード: 市街化調整区域, 土地利用コントロール, 都市周辺部, 開発許可条例, 広域自治体, 基礎自治体

1. 研究の背景と目的

現在, 我が国の都市周辺部は, 農地の転用や耕作放棄, 低未利用地の増加による土地利用の変化や, 都市的土地利用の混在によって, 緑地の面積減少や質の低下などの緑地環境の荒廃が進行している。都市周辺部の中でも特に市街化調整区域(以下, 調整区域とする)は, 住宅や作業所などの都市的土地利用も少なからず進出しており, 市街化区域同様に土地利用方針が必要だと指摘されている¹⁾。また, 調整区域に適用される緩やかな技術基準により狭小な敷地の宅地開発による住環境の悪化や, 連鎖的開発によって生じるスプロール, 都市計画法に基づく開発許可の適用対象外である資材置場等の建築行為を伴わない土地利用, 集落の衰退については, 人口減少や経済の停滞等による社会構造の変化の影響を受けて深刻な問題となりつつある。

都市周辺部の土地利用コントロールについては, 調整区域や都市近郊農村等が抱える土地利用上の課題について取り上げた研究²⁾, 基礎自治体が独自に制定した自主条例に基づく土地利用コントロールの実効性について取り上げた研究³⁾, 都市計画法第34条第11号および第12号に基づく開発許可基準に関する条例(以下, 3411条例, 3412条例とする)等の開発許可条例の運用が土地利用に与えた影響について取り上げた研究⁴⁾等が既往研究として挙げられる。

これに対し本研究は, 調整区域における拡散的開発の抑制を目的として既存宅地制度の廃止等が行われた2000年の都市計画法改正から10年以上が経過した現時点において, 改めて調整区域で生じている土地利用上の課題を把握すること, 広域自治体の調整区域に対する土地利用の方針が基礎自治体に与える影響について検討すること, 3411条例について広域自治体とは異なる独自の基準を持つ自治体における開発の立地動向を明らかにし, 現状の把握を行うことにより, 都市の縮退やコンパクトシティが提唱される中で, 開発の抑制が前提とされる調整区域での立地コントロール施策について考察することを目的とする。

2. 研究の方法

(1) 研究の枠組み

本研究では, 比較的開発圧力が高く自然環境が残されている首都圏近郊(東京都, 神奈川県, 千葉県, 埼玉県, 茨城県)の調整区域を研究の対象地として選定, そのうち, 区域区分が義務付けられている首都圏整備計画における既成市街地⁵⁾・近郊整備地帯のうち調整区域を有する自治体(河川敷のみを調整区域に指定しているものを除く)を調査対象地として選定した。

次に, a)調査対象地とした基礎自治体を対象に調整区域で生じている土地利用上の課題を把握するためのアンケートを実施し, b)基礎自治体および広域自治体における調整区域の土地利用コントロールの方針を把握するために, 調査対象地に含まれる広域自治体を対象に都市計画および開発指導担当部署に対するヒアリング調査と各種行政資料調査を実施した。さらに, a)とb)の調査結果に基づき, c)調整区域の開発実態を明らかにするために, 千葉県のうち, 東京湾アクアライン(以下, アクアライン)⁶⁾の開通により開発圧力が高まっていると考えられる君津地域(木更津市, 君津市, 富津市, 袖ヶ浦市)の開発許可件数の動向調査に加えて, 君津地域のうち事務処理市として独自の基準を定めている木更津市をケーススタディとして, 2002年度から2011年度までの10年間の開発行為について, 開発登録簿の記載情報に基づき調整区域における開発立地状況を把握した。

(2) アンケート調査の概要

本研究で対象となったのは125自治体(東京都16, 神奈川県28, 千葉県24, 埼玉県47, 茨城県10)である。調査票は2011年8月に各基礎自治体の都市計画担当部署宛で送付した。調査項目は, a)行政資料等を参考に抽出した17種類の調整区域で生じている土地利用に関する課題のうち該当するもの, b)調整区域の土地利用に関する取組みの有無や実施目的についてである。アンケート結果は121自治体(東京都15, 神奈川県28, 千葉県24, 埼

*千葉大学大学院園芸学研究科

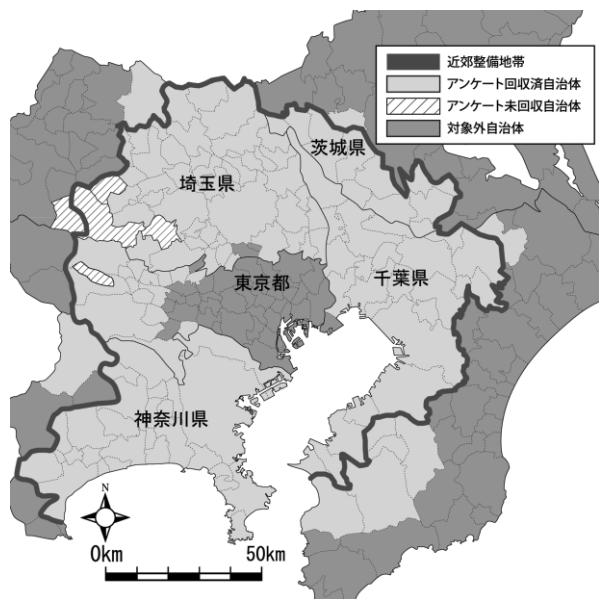


図-1 アンケート回収済みの自治体

玉県 44, 茨城県 10) から回収でき、回収率は 97%となった。アンケート回収済みの自治体を図-1 に示す。

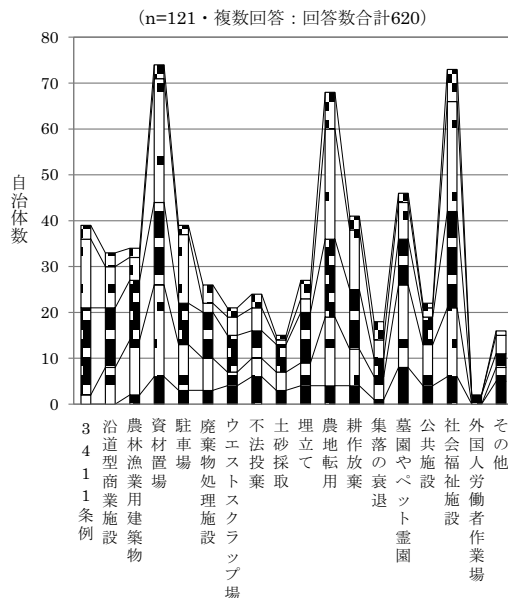
3. 基礎自治体の土地利用コントロールの方針

(1) 調整区域における土地利用の現状

まず始めに、調整区域の土地利用上の課題についての回答を求めた。この質問では該当する土地利用について図-2 に示す 18 項目(その他の 1 項目を含む)¹⁰⁾の中から複数回答するものである。図-2 に基礎自治体の回答結果を示す。アンケートから、調整区域では資材置場・材料置場の立地が最も多く、次に社会福祉施設、続いて農地転用であり、これらはいずれもアンケート対象自治体の概ね 6 割が課題として指摘している。次いで多いのが、墓園・ペット霊園、耕作放棄、3411 条例、駐車場であり、アンケート対象自治体の 3 割から指摘があった。

調整区域における資材置場の立地は 1990 年代頃から課題として指摘されていたにも関わらず²⁾それから 20 年以上も経った現在でもなお課題として指摘されており、改善が見られないことが分かった。さらに、社会福祉施設の建設については 2007 年のまちづくり三法の見直し時点で郊外立地に対する一定の規制が実現されているにも関わらず、現時点でも課題として認識されている。また、人口が減少する中で土地の需要は今後低下すると考えられるが農地転用を課題とするものも多い。以上の課題は、これまでも調整区域の課題とされてきた土地利用であるが、これに加えて墓園・ペット霊園の立地や耕作放棄といった土地利用が課題として認識されていることが分かった。

一方、1 都 4 県の集計結果からは、同じ首都圏近郊にある基礎自治体でも広域自治体別に見ると課題が異なっていることが明らかになった。例えば、東京都では墓園・ペット霊園が 5 割を占めているが、神奈川県では墓園・ペット霊園に加えて、資材置場が 7 割、農地転用と社会福祉施設が 5 割を占める。千葉県では 3411 条例が 8 割を占めることに加えて、廃棄物処理施設や外国人労働者作業場の立地、土砂採取等の土地利用が目立っており、調整区域内で想定される多くの土地利用上の課題が認識されている。埼玉県では資材置場や農地転用、社会福祉施設が 5 割を占め、3411 条例が 3 割程度である。茨城県では農地転用が 8 割、社会福祉施設が 7 割を占めており、主な課題として認識されている。



■東京都(15) ■神奈川県(28) ■千葉県(24) □埼玉県(44) □茨城県(10)

図-2 調整区域における土地利用の現状

(2) 基礎自治体独自の土地利用コントロール方針の内容

次に、アンケートにおいて調整区域の土地利用コントロールに関する方針の実現手段について回答を求めた。本研究では、アンケートの集計結果に加えて、例規集や各自治体のホームページ上で把握できた土地利用コントロールの方針も併せて整理した。表-1 は、この結果を示したものである。表-1 によると、1 都 4 県のいずれも 7 割以上の基礎自治体が 3411 条例や 3412 条例等の開発許可条例、まちづくり条例や開発指導要綱等の自主条例を調整区域における土地利用コントロールの実現手段として位置づけている。多くの基礎自治体が調整区域について何らかの問題意識を持っていると考えられる。

ただし、基礎自治体による調整区域における土地利用コントロールの具体的な実現手段としては、2000 年の都市計画法改正による既存宅地確認制度の廃止に伴い、政令指定都市や中核市、特例市、事務処理市が独自に制定した開発許可条例を 121 自治体中 5 割の自治体が挙げていた。このことから、現時点において、多くの基礎自治体は調整区域の土地利用コントロールについて、開発許可制度の運用を通じて実現しようとしていることがわかる。

その一方で、3411 条例の区域指定によって、調整区域内で条例制定当初の想定を上回る宅地開発件数の増加や自然環境の荒廃が生じたため、制度の廃止や条例化を見送る自治体も現れている。アンケートの回答から得られた土地利用コントロールの方針として 3411 条例を廃止、未制定とした理由について表-2 に示す。

表-1 土地利用コントロールの方針についての集計結果

自治体名	n	土地利用コントロールの方針			
		3411 条例	3412 条例	その他 ^{※1)}	無し
東京都	15	0	1	8	7
神奈川県	28	2	9	14	11
千葉県	24	10	15	12	4
埼玉県	44	24	33	19	6
茨城県	10	3	6	6	3
合計	121	39	64	59	31
割合(%)		32	53	48	26

※1: まちづくり条例や開発指導要綱, ガイドライン等

表-2 3411 条例に対する基礎自治体の認識^{※2}

自治体名		廃止および未制定の理由
制度廃止	佐倉市 (千葉県)	調整区域縁部への開発の集中によって生活環境及び自然環境への負荷が増加したため、2009年4月に3411条例を廃止した。
	川越市 (埼玉県)	開発の急激な増加による農地や山林の減少、河川等の水質悪化が問題となったため、2011年10月に3411条例を廃止した。
制度未制定	鎌ヶ谷市 (千葉県)	3411条例を適用すると、調整区域の多くが開発可能となるため、条例化については引き続き検討している段階である。
	印西市 ^{※3} (千葉県)	3411条例(県基準)に基づく農地転用と宅地化が、特に深刻であると認識しており、事務処理市への移行を目指している。

※2: アンケートにおいて3411条例について記述した自治体
 ※3: 印西市は事務処理市ではないため県条例が適用される

4. 広域自治体の土地利用コントロールの方針

(1) 広域自治体ごとの開発許可基準の運用方針

基礎自治体における開発許可の運用は、独自の基準を条例により制定し運用を行う場合と、都道府県等の広域自治体の基準に基づき運用を行う場合の二つに分けられる。前者については、広域自治体から権限移譲を受けた基礎自治体(政令指定都市、中核市、特別市、事務処理市)が該当し、独自の基準を定めることが出来る。これに対して、後者については、権限の移譲を受けていない小規模な基礎自治体が該当し、広域自治体が一律の基準に基づき事務処理を行うことになるため、権限を持たない基礎自治体では、広域自治体が定める開発許可基準が土地利用コントロールを行う上で重要な位置づけに置かれていると言える。そこで本研究では広域自治体の調整区域における開発許可基準の運用方針を明らかにするために、ヒアリングおよび各種行政資料の調査を行った。その結果を表-3に示す。

広域自治体における開発許可制度の運用方針の違いとしては3411条例の制定の有無が挙げられる。東京都と神奈川県では3411条例を実施しておらず、3412条例のみで開発許可制度の運用を行っている。東京都では、開発圧力が高いためスプロールを促進させる可能性がある3411条例による区域指定は行わず、3412条例による開発許可制度のみの運用となっている。これに対して、神奈川県では既存宅地確認制度が廃止される以前から、神奈川県の開発審査会提案基準に準拠する宅地確認と呼ばれる独自の基準を設けていた¹⁾。このため2000年の既存宅地確認制度の廃止後においても都市計画法第34条14号に基づき開発審査会における提案基準(提案基準18)として継続して運用しており、既存宅地確認制度の廃止に伴う代替措置として3411条例を改めて制定する必要がなかった経緯がある。神奈川県内の開発許可権限を有する基礎自治体も既存宅地確認制度よりも緩やかな基準である準既存宅地確認を廃止し、改めて3411条例を条例化した相模原市と小田原市を除いて、県と同様に3411条例を制定していない。

開発を許容する区域指定の範囲については、神奈川県開発審査会提案基準では市街化区域から1kmとなっているが、その一方で、3411条例を制定している千葉県は市街化区域から1.1kmの範囲、埼玉県は各基礎自治体から申請があった範囲を区域指定している。茨城県ではいわゆる開発許可基準条例である「茨城県都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例」において、既存集落を地域の実情に応じて6種類に区分し、この区分に応じた区域指定の基準を定めている(表-4)。このうち、第1種から第3種集落は、市街化区域から概ね1kmの範囲を3411条例に基づく区域としている。

表-3 広域自治体ごとの開発許可基準の比較

	調整区域における区域指定要件	
	3411 条例の指定要件	3412 条例の指定要件
東京都	■3411 条例は未制定	a)分家住宅 b)既存集落内の自己用住宅 c)自己用住宅の建替え d)収容対象事業に伴う移転 e)既存宅地
神奈川県	■3411 条例は未制定 ■開発審査会提案基準 ^{※4} a)市街化区域から 1km b)50 以上の建築物又は敷地が連担	a)分家住宅 b)次世代分家住宅 c)自己用住宅の建替え d)収容対象事業に伴う移転 e)既存宅地
千葉県	a)開発区域 5ha 未満 b)市街化区域から 1.1km c)既存集落内 d)都計法施行令第 8 条第 1 項第 2 号ロからニの区域以外	a)分家住宅 b)既存集落内の自己用住宅 c)自己用住宅の建替え d)既存宅地 e)宅地開発事業による専用住宅
埼玉県	■市町村の申出より指定 a)区域内の建築物の敷地が 50m 以内の間隔で連担 b)道路配置・接道に関する基準 c)排水施設に関する基準 d)区域の境界に関する基準	a)市町村計画に適合する区域内 b)既存宅地 c)分家住宅 d)自己業務用建築物 e)収容対象事業に伴う移転 f)大学 g)第一種特定工作物等 h)集会所 i)建築物の敷地拡張
茨城県	■県条例 ^{※5} に基づき既存集落を6つに区分(表-4) ■第1,2,3種集落該当 a)市街化区域から 1km b)建築物が相当程度集積 c)道路配置・接道に関する基準 d)排水・水道に関する基準 e)区域の境界に関する基準 f)都計法施行令第 8 条第 1 項第 2 号ロからニまでに掲げる土地の区域以外	a)第3種集落以外の維持が困難な既存集落 b)第2,5種集落のうち3411条例の2~6に該当する集落 c)既存集落内の自己用住宅 d)既存宅地 e)分家住宅 f)自己用住宅の建替え g)道路位置指定区域内の専用住宅 h)収容対象事業に伴う移転

※4: 神奈川県は3411条例を制定しておらず、開発審査会の提案基準18の既存宅地にて運用を行っている

※5: 「茨城県都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例」に基づき集落を第1種から第6種に区分

表-4 茨城県における既存集落の区分

区分	内容
第1種	幹線道路に沿って発達している集落
第2種	区域区分以前から立地する住宅団地
第3種	市街化区域から1kmの範囲内に含まれる集落
第4種	地形等により拡大しない集落
第5種	300以上の建築物が連担している集落
第6種	第1種から第5種以外の集落

(2) 広域自治体と基礎自治体間の調整

各広域自治体に対し、調整区域における土地利用コントロールについてヒアリングを行ったところ、最低限の基準を広域自治体で定め、詳細な部分を基礎自治体が独自に基準や計画を策定し運用することが望ましいとの意向が示された。しかし、小規模な自治体は、開発許可において広域自治体が定める緩やかな基準を適用せざるを得ず、基準が開発の抑止力として十分に機能しない可能性も考えられる。

そこで、3.において広域自治体の中で調整区域の中で最も多くの課題が指摘された千葉県を対象として、広域自治体と基礎自

自治体の開発許可に関する運用基準の比較を行った(表-5)。その結果、千葉県内の基礎自治体では調整区域の土地利用コントロールの運用を独自に行っている自治体は15自治体であるが、独自の基準としては、予定建築物の用途基準の変更(習志野市、木更津市)や駅周辺地域における開発許可区域の指定(千葉市、市原市)が中心であり、開発許可条例の他に調整区域における何らかの土地利用方針を策定している自治体は千葉市と木更津市の2自治体のみであった。さらに、表-5を見ると調整区域の面積規模や調整区域と市街化区域の比率と土地利用コントロールに関する明確な傾向は見られないことが分かる。

表-5 千葉県内の基礎自治体における比較

	区域面積(ha) ^{※6}		A/B	開発許可条例 ^{※7}	
	調整区域(A)	市街化区域(B)		3411 条例	3412 条例
政令指定都市 (1自治体)					
千葉市	14,327	12,881	1.11	●	●
中核市 (2自治体)					
柏市	6,084	5,406	1.13	○	○
船橋市	3,055	5,509	0.55	○	○
事務処理市 (12自治体)					
野田市	7,955	2,399	3.32	未制定	○
流山市	1,376	2,151	0.64	未制定	○
松戸市	1,899	4,444	0.43	○	○
我孫子市	2,704	1,615	1.67	未制定	○
鎌ヶ谷市	1,038	1,073	0.97	未制定	○
市川市	1,655	3,984	0.42	○	○
習志野市	240	1,859	0.13	●	○
八千代市	2,889	2,238	1.29	○	○
成田市	11,070	2,057	5.38	○	○
佐倉市	7,935	2,424	3.27	廃止	○
市原市	19,252	6,125	3.14	●	○
木更津市	10,473	3,400	3.08	●	○

※6：区域の面積は2010年3月31日時点(千葉県HP参照)

※7：県と同じ運用基準を○、独自の運用基準を●とする

地方分権によって、市街化区域の土地利用コントロールは、事務処理市等への建築確認や開発許可に関する権限移譲が行われ、基礎自治体が独自の土地利用コントロールを実施しやすくなっている。これに対し、調整区域にはもともと農地や林地等の自然的な土地利用が多いことから、土地利用に関わる許認可業務については、これらに関わる許認可も必要になる。しかし、農地転用許可や林地開発許可については、都市計画分野と異なり大部分が広域自治体に権限が留保されているため、基礎自治体として独自の土地利用コントロールを実施し難くなっている。

5. 千葉県におけるケーススタディ

(1) 君津地域における開発許可の動向

本研究では、3. で実施したアンケートの結果に基づき、1都4県のうち、調整区域において最も多くの土地利用上の課題が認識されている千葉県を対象にケーススタディを行った。

まず、千葉県内の基礎自治体において開発動向のケーススタディを行うに当たって、近郊整備地帯の縁辺部でありながらも、アクアラインの開通によって、東京都心からのアクセスが比較的容易になったことから、近年、開発圧力が高まっていると考えられる君津地域に含まれる4自治体(木更津市、君津市、富津市、袖ヶ浦市)を取り上げ、開発許可件数の動向について分析した。君津地域における基礎自治体とアクアラインとの位置関係および、各自治体の区域区分の現況について図-3に示す。分析には千葉県が取りまとめている千葉県土地利用動向調査の平成2003年度版から2011年度版(2002~2010年)に基づき、君津地域の都市計画区域内の開発許可件数における9年間の動向を対象とした。

その結果、表-6に示すように君津地域ではアクアライン近辺の木更津市と袖ヶ浦市が開発許可件数が多いことに対して、南部の君津市と富津市については開発許可件数が少ないことが分かった。このことについては、木更津市と袖ヶ浦市は市全域が都市計画区域に含まれていることが影響していると考えられる。さらに、開発許可件数は、2005年が最も多くなっているが、直近の2010年は、都市計画法の改正時期と同程度の件数であり、調整区域の開発圧力は依然として高い水準にあることが伺われる。

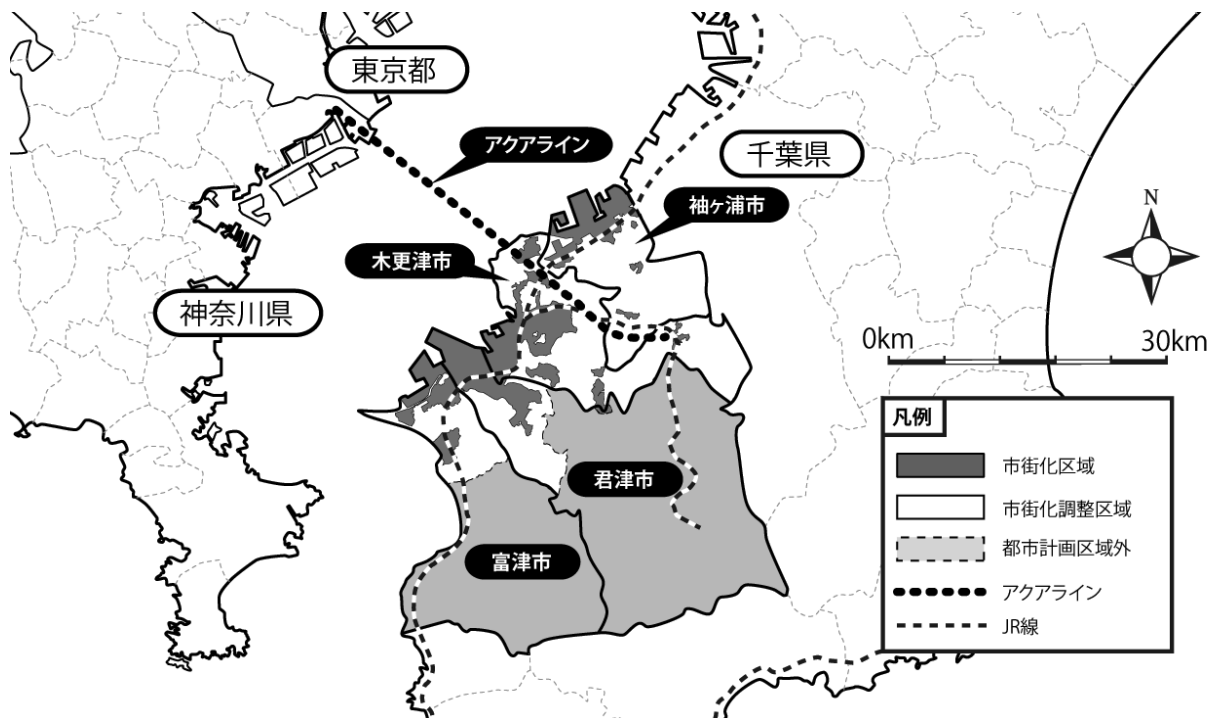


図-3 アクアライン周辺自治体位置図

表一六 君津地域の調整区域における開発許可件数

年	開発許可件数				合計
	木更津市	君津市	富津市	袖ヶ浦市	
2002	29	3	4	14	50
2003	28	4	3	18	53
2004	38	1	2	11	52
2005	48	4	2	32	86
2006	44	7	3	14	68
2007	30	3	2	20	55
2008	30	5	1	27	63
2009	25	4	5	17	51
2010	27	8	2	27	64
合計	299	39	24	180	542

(2) 木更津市における開発許可基準の概要

次に、君津地域の中で唯一の事務処理市であり、2001年12月に開発許可条例を制定し、3411 条例について千葉県よりも厳しい基準を定めている木更津市についてケーススタディを行った。木更津市における調整区域の開発許可基準は「木更津市の市街化調整区域における開発行為等の基準に関する条例」にて定められており、3411 条例の許可基準の概要を表一七に示す。木更津市の基準のうち千葉県の「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」と異なる点は、a)区域指定の範囲、b)予定建築物の用途、c)最低敷地面積の3つである。

a)の区域指定の範囲であるが、千葉県では既存集落を市街化区域から1.1km以内としていることに対して、木更津市では700m以内を既存集落として認める範囲としており、県条例よりも厳しい基準となっている。また、建築物の連担については県条例で定める基準と同じく、半径150mの範囲内において40戸の連担規定を設けている。b)の予定建築物の用途については、千葉県では第2種低層住居専用地域であるが、木更津市は第1種低層住居専用地域と定めており、あくまでも既存の集落に住居系を誘導することを目的としている。c)の最低敷地面積については、県条例では第2種低層住居専用地域における最低敷地面積と同様に150m²

表一七 木更津市における3411 条例の許可基準^{※8}

基準	内容	
範囲	距離	市街化区域から700mの範囲内
	連担	半径150mの範囲内に40戸の建築物がある地域(既存集落) ※ただし、40戸のうち市街化区域を含む場合は調整区域内に20戸以上の建築物が存すること。
予定建築物	第1種低層住居専用地域	
最低敷地面積	165m ² 以上	
その他	他法令、排水、接道条件について	

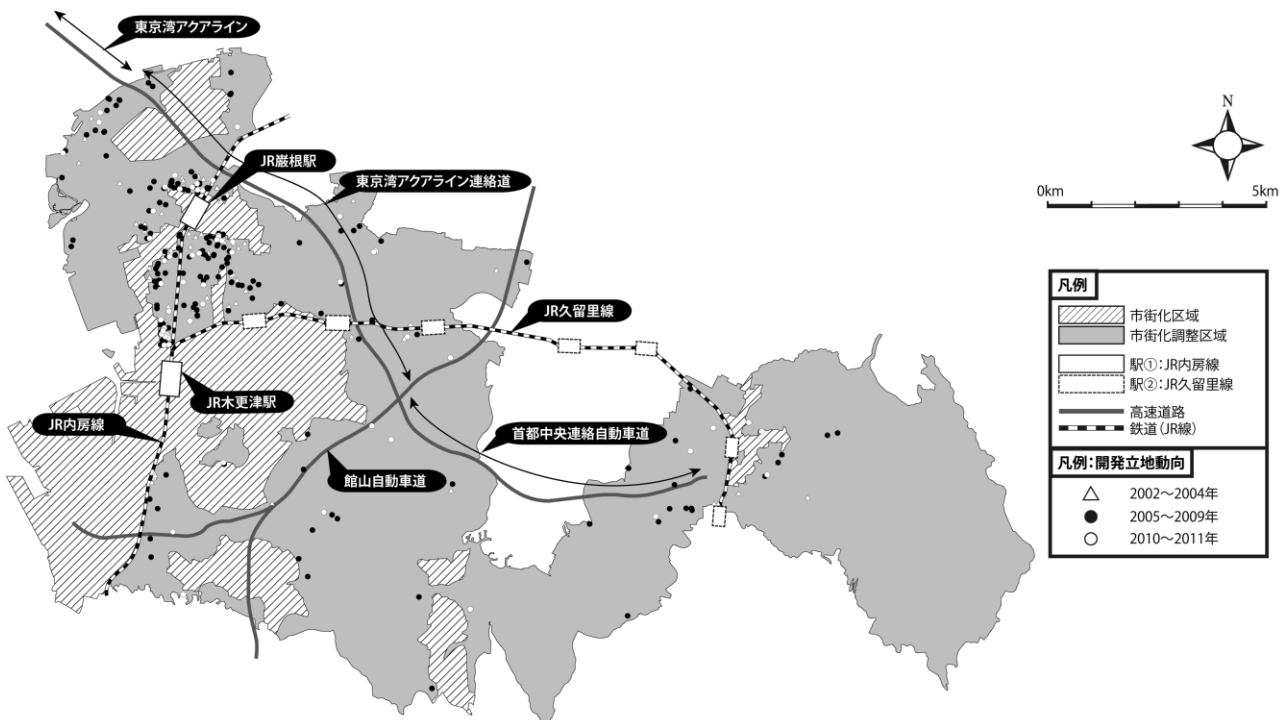
※8：下線部は県条例よりも厳しくなっている基準

以上としていることに対して、165m²以上としており県条例よりもゆとりのある敷地面積となっており、敷地の細分化防止と良好な住環境の形成を目指している。

(3) 調整区域内の開発立地動向

木更津市における調整区域の開発立地動向について、2002年から2011年の間に開発登録簿に記載されている330件の開発の位置情報を地図上にプロットした結果を図一四に示す¹²⁾。図一四では、開発立地動向を国勢調査の調査年度(2005年度と2010年度)で区切っており、2002年から2004年、2005年から2009年、2010年から2011年の3つの時期に区切って示した。その結果、調整区域内の開発は、市域北西部のJR内房線巖根駅周辺に最も集中しており、続いてJR内房線木更津駅の北西部に集中して立地する傾向にあることが明らかになった。

巖根駅は木更津駅よりもアクアラインに近接していることに加え、木更津駅と異なり快速列車が通過する駅であり、拠点性が低いことから、駅周辺の市街化区域が狭く設定されており、木更津駅周辺よりも広範囲で調整区域の交通利便性が高くなっていることが開発の集中に繋がっていると考えられる。また、JR久留里線の各駅周辺の既存集落付近については、開発の集中は見られなかったことから、木更津市における独自基準に基づく調整区域内



図一四 木更津市における調整区域内の開発立地動向

表-8 市街化区域と調整区域における世帯数の動態^{※9}

年	市街化区域		区域境界 ^{※10}	
	大字数：35		大字数：15	
	世帯数	対前年増加率(%)	世帯数	対前年増加率(%)
2000	22,489		15,496	
2005	23,538	4.66	15,130	-2.42
2010	29,240	24.22	15,493	2.34
年	調整区域		全体	
	大字数：38		大字数：88	
	世帯数	対前年増加率(%)	世帯数	対前年増加率(%)
2000	5,268		43,253	
2005	5,704	8.28	44,372	2.59
2010	5,309	-6.92	50,042	12.78

※9：2010年時点で居住者が確認できた大字世帯数から推計

※10：市街化区域と調整区域に跨る大字を抽出

での開発許可の運用は、中心市街地の周辺部やアクアライン周辺部、交通・生活利便性の高い主要駅周辺部に集中して開発を誘導しており、一定の効果を上げていることが明らかになった。もともと、木更津市は市街化区域がコンパクトに設定されているため、3411 条例による区域指定がスプロールを誘発する可能性は小さいと考えられる。

その一方で、木更津市は市街化区域の約 60%が土地区画整理事業と宅地開発事業による市街地整備で占められており（土地区画整理事業：55%、宅地開発事業：8%）、現在もアクアライン周辺部の市街化区域において積極的に土地区画整理事業を実施している。しかし、図-4 では市街化区域の周辺に張り付くように開発が集中していることが読み取れる。そこで、市街化区域と調整区域の世帯数の増減を把握するために、国勢調査のデータに基づき各区域に含まれる大字内の世帯数から市街化区域、区域境界、調整区域内における世帯数の動態の推計を行った。その結果、表-8 に示すように市街化区域に含まれる地区においては土地区画整理事業の成果もあり着実に世帯数が増加しつつあるが、同様に区域境界で世帯数の増加傾向が見られた。同時に調整区域は世帯数が減少しており、衰退が予測される。

木更津市では世帯数の増加から見ると、現状では市街化区域の空洞化は生じていないと思われるが、市街化区域緑地部に開発が集中していることを踏まえると、市街化区域のエリアがコンパクトに設定されている中で、3411 条例を運用する場合、調整区域においても市街化区域と同様の利便性を得られる範囲が 3411 条例のエリアに該当するため、相応の負担なしに市街化区域のインフラに対するフリーライド的な開発を誘発することが懸念される。

6. まとめ

基礎自治体が認識している調整区域における土地利用上の課題は、資材置場・材料置場の立地や農地転用による土地利用の転換、社会福祉施設の郊外立地等の課題が未だに解決されていないだけでなく、墓園やペット霊園のような、これまでに課題として想定されていなかった土地利用も含まれていた。さらに、土地利用上の課題は基礎自治体が含まれる広域自治体によって異なっており、中でも千葉県において最も多くの課題が認識されていた。

しかし、基礎自治体が独自に調整区域の土地利用のコントロールを行っている事例は少なく、現状では広域自治体の開発許可条例に調整区域の土地利用コントロールを依存している状況にある。広域自治体による調整区域の土地利用コントロールは、最低限の基準を定めることを趣旨としているため、広域自治体が定める基準をそのまま運用せざるを得ない。権限移譲されていない小規模

な基礎自治体は、土地利用上の課題は明らかになっていても対応策を講じることが難しい状況にあった。これに加えて、農地や林地の転用許可は、広域自治体の農政担当部署が許認可権を持っており、地域特性を反映させづらい状況にある。

一方、広域自治体から移譲を受けた基礎自治体では 3411 条例により独自の基準を定めることができるため、地域特性に沿った柔軟な土地利用コントロールが可能である。これまで、3411 条例については調整区域のスプロールや拡散的開発の誘発という観点から課題が指摘されていたが、木更津市の開発立地動向をみると拡散的開発はみられないことから、地域特性に応じて独自の基準を採用した場合、スプロールの抑制には一定の効果があると言える。ただし、木更津市では市街化区域がコンパクトに設定されていたため、アクアラインの開通によって、自動車での交通利便性が高く、かつ公共交通も利用可能な JR 内房線の 2 駅間に位置する調整区域が、利便性が高く地価の比較的低い住宅エリアとして認識され、3411 条例で指定された区域境界部に開発が集中するという事態が生じたと言える。

市街化区域とはほぼ同様の環境を享受できる 3411 条例の範囲に開発が集中した場合は、隣接する市街化区域の住民との不公平感を生じたり、インフラに対するフリーライド的な開発の容認になる恐れが指摘できる。このような地域では、3411 条例の範囲のインフラの負担を市街化区域と同等にするなどの対策を行わないと、市街化区域の空洞化を招きかねない。木更津市の隣接自治体である袖ヶ浦市では、県条例に基づく 3411 条例の区域指定がされているが、2010 年の都市計画マスタープラン改定時に区域境界部の開発による土地利用の混乱に対応するために、宅地開発指導要綱を改正している。市街化区域緑地部に集落エリアと異なる固有の規制を適用する等の検討も必要であると考えられる。

補注及び参考・引用文献

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編 (2010)：「人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」：学芸出版社, p.83
- 2) 三国政勝 (1999)：市街化調整区域における土地利用変化とその問題点（千葉市稲毛区長沼原地区の場合）：日本建築学会大会学術常設演説集, pp.541-542
- 3) 齊藤雪彦・全銀景 (2005)：都市近郊農村地域における集落域の空間管理の粗放化と土地利用規制の課題—千葉県 Z 町 T 集落を事例として—：日本建築学会学術論文誌 Vol.59, pp.53-60
- 4) 秋田典子・安谷寛・大方潤一郎 (2001)：土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価—長野県穂高町のまちづくり条例を事例として—：日本都市計画学会学術研究論文集 No.36, pp.1-6
- 5) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎 (2004)：地区詳細計画に基づく開発コントロールの実効性の評価—神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として—：日本都市計画学会都市計画論文集 No.39, pp.463-468
- 6) 浅野純一郎 (2010)：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, pp.297-301
- 7) 酒本恭聖・瀬田史彦・矢作弘 (2011)：人口減少都市における土地利用規制緩和に関する比較研究—開発許可制度の適用方法に着目して—：日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.46, pp.541-546
- 8) 調査対象地とした既成市街地は、神奈川県横浜、川崎市、埼玉県川口市である。
- 9) アクアラインは 1997 年 12 月に開通。その後、社会実験として利用料金の値引きを行っており、2009 年 8 月 1 日から 2013 年 3 月 31 日まで実施予定である。
- 10) 実際の調査票で使用した表現は、「a)3411 条例によって生じた宅地開発、b)沿道型商業施設等の立地、c)農林漁業用建築物の立地、d)資材置場や材料置場の立地、e)駐車場の立地、f)廃棄物処理施設の立地、g)家庭や工場で廃棄される木・金属くずなどを分類・解体・リサイクルするための作業場（ウエストスクラップ場）の立地、h)ゴミの不法投棄等の増加、i)土砂採取に関する行為、j)埋立てなどの建設発生土の処分、k)農地転用などの土地利用の変更、l)耕作放棄などの土地利用の粗放化、m)集落の衰退、n)墓園やペット霊園の立地、o)学校や研究所、病院の立地、p)特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の立地、q)外国人労働者の不法滞在に伴う居住地・作業場の立地、r)その他」の 18 項目である。
- 11) 神奈川県では 2000 年の都市計画法改正以前において、都市計画法第 34 条 10 号ロ「市街化区域において行うことが困難又は著しく不適当なもの」として、通常の既存宅地確認制度では認められない開発を「既存宅地に準ずるもの」として開発審査会の提案基準に基づき許可する形で運用していた。
- 12) 開発登録簿において、年代によっては適用された基準の申訳ができない開発も含まれていたため、図-4 で示す開発は 3411 条例に基づく開発のみではなく、調整区域において行われた開発行為全てを対象としている。