

IV-494

民間住宅地の規制と開発規模に関する基礎研究

東北大学 学生員 加藤良彦

東北大学 正 員 稲村 肇

1. はじめに

大都市に限らず、中小都市においてもなされている大規模宅地開発は、都市計画法等に基づく条例等で規制されているため、緑地や公園、道路等の公共施設、教育、厚生施設などの公益施設が適正に整備、配置され、良好な住宅地環境を形成している。しかしこうした開発地域の周辺には、それらの公共施設の利用を前提とし、コストを負担せず便益を得る、いわゆるフリーライダー的な小規模宅地開発が頻繁になされている。道路位置指定のみの規制によるミニ開発のみならず、小規模な宅地開発は多くの場合、低コストでの開発をめざし、許可基準限度一杯の開発となるため、地域全体としての住宅地環境を崩すことが少なくない。

従来、小規模な開発についての研究には、居住者変容の問題を述べているもの¹⁾、物的指標を用いて宅地を分類し、整備方針の提示をしているもの²⁾等があり、住宅地の質の面で問題があることは指摘されている。しかし、具体的な住宅地環境の差異や問題、拡大の推移については検討されていない。

本研究の長期的目標は、こうした小規模宅地開発によって生じるフリーライダー問題の明示、大規模開発周辺における小規模開発の解析、規制のあり方の提示にある。このため本研究においては、仙台市を例にとり、宅地開発にかかる規制の検討、大規模計画区域と周辺の小規模宅地の間の格差について考察する。

2. 開発許可制度と開発指導要綱

宅地開発は、基本的に開発許可制度や開発指導要綱に基づいて行なわれている。開発許可制度（都市計画法第29条）は区域区分制度の目標を達成するとともに、市街化区域における開発行為に一定の基準を与えるという機能を持つ。この制度は、極めて小規模な開発は建築基準法での制御が可能であると考え、市街化区域内では、面積が1000㎡未満（条例により300㎡まで下げることが可能）の開発行為に対しては適用されない。また、市街化調整区域では開発面積によらず許可の対象となる。この開発許可制度の適用に際しては、技術基準として用途地域、地区計画との適合や、公共施設等の項目について検討される（表-1）。本研究では、特に道路・公園等の公共施設や公益施設の整備に着目して考える。技術基準の細目の一部が表-2に示されている。

昭和40年代、高度経済成長に伴う都市人口の急増により、公共・公益施設が未整備のまま大都市周辺の開発が進められた。それらの整備は、基本的に地方自治体が行うことになっていたため、地方財政に多大な影響を及ぼすことになった。そのため、開発者負担の理念をもとに宅地開発指導要綱が作成されるようになった。昭和47年、仙台市においても、適切な規制と誘導を図り、良好な市街地の整備形成を推進するとして、開発許可制度を補う形で開発指導要綱が作成された。

表-1. 開発許可基準

都市計画法 第33条	
開発許可基準	用途地域等との適合
	道路・公園・広場等の配置
	排水施設
	給水施設
	地区計画等との適合
	公共・公益施設等の用途の配分
	地盤の安全性
	地滑り等
	樹木の保存・表土の保全
	緑地帯・緩衝帯
	輸送の便
	申請者の資力・信頼性
	工事施行者の能力
	諸権利を有する関係者の同意

表-2. 技術基準細則概要（一部）

都市計画法 政令第25～27条	
道路	開発区域外との接続性 予定建築物の用途・規模に応じた幅員（6～12m） 主要道路は区域外の幅員9m以上の道路に接続 幅員9m以上は歩車道分離
公園等	開発区域0.3ha以上で全体の3%以上の公園、緑地または広場 開発区域5ha以上で1箇所300㎡以上で全体の3%以上の公園
排水施設	想定される汚水・雨水を排出する管渠の勾配・断面積 下水道等への接続 20ha以上の開発行為において終末処理施設の設置
公益施設	20ha以上の開発行為では教育・医療・交通・購買施設の配置

表-3. 仙台市開発指導要綱概要（一部）

仙台市 開発指導要綱（含附則）	
道路	全面舗装、道路通行の順守 開発区域1ha以上で開発前線に於ける主幹路・接続道路幅員の規定 開発区域及び区域外道路で幅員6m以上のものを用いる市に準じて確保 緑地帯の市への整備の提供と管理の引き継ぎ
公園	開発区域0.3ha以上で3%以上かつ計画人口1人当り3㎡以上の公園用地的確保 （改正前：開発面積規定なし、市街化区域は3%以上、市外化調整区域は6%以上） 公園の管理は開発者負担 公園用路・施設への整備の提供と管理の引き継ぎ
緑地	開発区域5ha以上では緑地率に応じた緑地の確保（計算式による） 一団の区域は原則として0.2ha以上 緑地の市への整備の提供
排水施設	原則として分散方式、自己負担 既存の公道に整備の場合、市へ整備を提供 汚水に関して公共下水道に接続されるものは市が維持管理 雨水に関しては市が維持管理
公益施設	開発区域0.5ha以上では公共施設を差し引いた5%を用地として提供 （改正前：開発面積規定なし、0.3ha以下は金銭納付が可能） 上乗の用地面積を算入する部分については市費（造成用地） 20ha以上の開発では小学校及び中学校の用地を確保（計算式による）

その後、市町村によっては宅地開発業者への負担が過大なところがあるとして、建設省からその是正のための通達が出され、仙台市においても、それに準じて改正された。表-3に仙台市の開発指導要綱（昭和47年市長決裁、61年改正後）の概要を示す。なお、仙台市のものは平成6年に再び改正されている。

3. 仙台市における宅地開発

仙台市の宅地開発において、昭和45年から平成6年までの間で、許可対象開発のうち1ha以上のものは151件に及び、そのうち10ha以上の開発区域の位置が図-1に示されている。これから明らかなように、仙台市の大規模開発は市の北西部を中心とし、旧市街地の周辺から飛び地的に広がっており、今日の交通問題の原点となっている。

昭和45～63年の間の宮城県の開発許可状況（市街化区域・市街化調整区域両方含）より、当時の規制対象となる開発面積の境界値近傍の件数が表-4に示されている。図-2は、中でも格差が顕著に現れた面積3000㎡近傍の開発件数を規模別に示している。これらより明らかなように、規制の境界値を越えようと件数が減少し、特に開発面積3000㎡以上では開発件数がそれが顕著に見られる。3000㎡は、開発許可制度の公園・緑地等の設置義務の最小面積、及び旧開発指導要綱の公益施設用地の金銭納付可能な最大面積であり、開発規制の一つの境界値になっている。

4. 結論

開発許可制度、開発指導要綱ともに1000㎡以上の開発にかかるため、許可対象の開発と1000㎡以下のいわゆるミニ開発との差は、

特に街路条件や、単位区画面積等に明白に現れる。また前述したように、規制対象の限界面積を境界として開発件数に格差が生じる。ディベロッパーの利潤追求によるものであろうが、そのような開発においては、許可基準限度の開発行為がおこなわれ、大規模なものとの質的な差も生じていると考えられる。

20ha以上の大規模開発においては、小中学校等の公益施設の用地確保が行われ、ディベロッパーの負担は大きい。規制の境界値となる1ha等でも同様のことが言えるが、特に3000㎡以上の開発における公園等の負担については、3000㎡未満の宅地開発が多いことから、また今回抽出できなかった1000㎡以下のミニ開発も多数に及ぶと思われることから、社会的不公平と公共投資の非効率化という問題が生じると思われる。

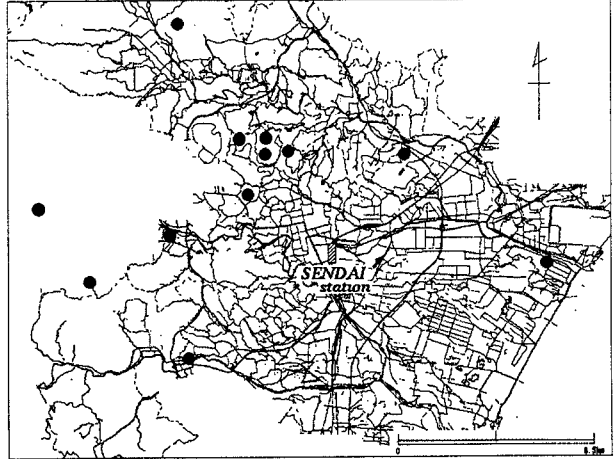


図-1. 大規模開発分布

表-4. 境界値近傍開発許可件数

境界値 (㎡)	-600～ -400	-400～ -200	-200～ 0	0～ +200	+200～ +400	+400～ +600
3000	74	69	96	27	26	37
5000	22	15	14	11	10	8
10000	7	4	2	3	1	3

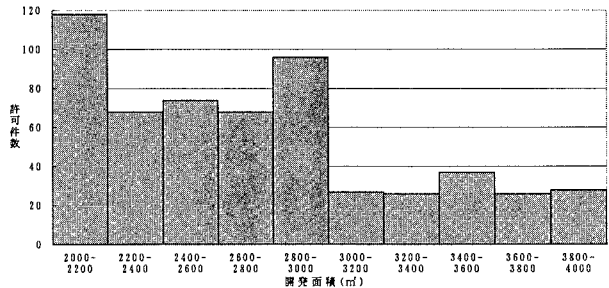


図-2. 3000㎡近傍開発許可件数

【参考文献】

- 1) 勝又 「首都圏郊外ミニ開発住宅地における居住実態と住環境整備の方向」 第28回日本都市計画学会学術研究論文集 p.p.823-828 (1993)
- 2) 勝又 「郊外ミニ開発住宅地のマクロ立地特性と地区環境整備の方向」 第30回日本都市計画学会学術研究論文集 p.p.139-144 (1995)
- 3) 林、小泉 「宅地開発形態による人口動態と公共公益施設水準の変遷について」 第26回日本都市計画学会学術論文集 p.p.703-708 (1991)
- 4) 名執 「首都圏郊外の小規模戸建持家住宅地の最近の変容とその問題点」 第19回日本都市計画学会学術研究論文集 p.p.91-96 (1984)
- 5) 建築知識 「都市近郊土地利用事典」 (1995)
- 6) 仙台市「開発指導要綱」 (1994)
- 7) 仙台市「仙台都市計画史」