

神奈川県市街化調整区域における開発実態とその要因に関する基礎的研究
Fundamental Study on the Actual States and the Factors of Urban Sprawl
in the Urbanization Control Area of Kanagawa Prefecture

齋藤英人,* 昌子住江,** 山岸求***

By Hideto SAITO, Sumie SHOJI and Motomu YAMAGISHI

1. はじめに

我が国では、高度経済成長期に都市部へ大量の人口が流入しスプロール現象が発生した。これに対応するため、1968年都市計画法改正に伴い都市計画区域を定め市街化区域と市街化調整区域(以下、調整区域)に区分する区域区分(以下、線引き)制度が創設された。調整区域は「市街化を抑制すべき区域」とされ、スプロールを抑制することを意識したものであり、今日まで一定の役割を果たしてきた。しかし、現在においてもスプロールの発生が先行研究の中で指摘されており、大きな都市問題として議論されている。近年では調整区域内開発に関する実態調査を踏まえ、政策提言を行う論文が出てきている。今後地方分権の推進により都市計画事務の市町村への委譲が予想されることから、調整区域内開発動向やその要因の把握も都道府県のみならず市町村レベルで押さえる必要がある。

以上から、本研究では都心への通勤圏として開発需要が存在すると思われるが、一連の先行研究で扱われていない神奈川県を事例に挙げ、調整区域内開発に関する調査及び分析を行い、開発が発生する要因を示すことを主要目的とした。また制度面からの検証も加え、線引き制度を中心とした調整区域内開発規制についても考察を行うことにする。

2. 研究対象制度

調整区域は原則として開発が認められていないが、例外として以下に示す法によって開発等が容認されている。詳細な運用基準は自治体(都道府県)によって異なる。本研究では以下に示す(1)～(3)の制度を研究対象としている。

(1) 既存宅地制度

連担条件、地目条件、建築用途等の要件を満たせば確認によって建築が可能な制度である。自治体によって運用基準が大きく異なっており、先行研究においてもいわゆる「連担拡大型」の運用基準を設定している県では、調整区域内

開発の誘発(スプロールの発生)を指摘している。神奈川県は「距離限定型」の運用基準に属し、他の自治体に比べると本制度の運用基準が厳しいと言える。尚、本制度は2001年都市計画法改正によって廃止されている。

(2) 開発許可制度

都市計画法(以下、法)第29条において、調整区域においては一般に面積による除外規定なしに開発行為を行う際はあらかじめ知事の許可を要するとある。許可の立地基準は法34条に規定しており、次に述べる建築許可にも適用されるものである。

(3) 建築許可制度

建築許可制度は、開発行為を伴わず且つ法34条に示されている立地基準に該当する物件に適用される。

(4) 立地基準

法34条において、市街化調整区域においても「市街化を促進させる恐れがないもの」については開発等を認めるとある。この表現の解釈は各自治体に委ねられ、各々独自の運用基準を定めている。神奈川県では提案基準(以下、提案)と包括承認基準(以下、包括)を詳細に規定している。

3. 神奈川県における調整区域内開発規制の特徴

要因分析を行うに先立ち、調整区域内の開発動向や開発規制を把握した。まずは県庁に出向き開発許可登録簿等を閲覧、転記し1985～1995年の開発許可に関するデータベースを作成した。データ件数は1575件であった。

(1) 開発等の実績

神奈川県における調整区域内開発等実績を図-1に示す。神奈川県の特徴として、他県に比べ「既存宅地」の件数が極端に少なく「開発許可」や「建築許可」による比重が高いことが分かった。また、開発等の実績は一定水準を維持していることが分かった。

(2) 規制の特徴

「既存宅地」については、前述の通り運用基準が他県と比較してかなり厳しい内容になっており、調整区域内開発の件数抑制に効果を見せている。しかし、「開発許可」や「建築許可」については法34条の運用基準で「既存宅地」で確認されなかった物件に対する事実上の救済をしている構図が出来上がっていることを今回のデータ収集を通して把握

Key Words: 市街化調整区域, 神奈川県, 要因分析

* 正員, 修士(工学), 財団法人経済調査会四国支部

〒760-0028 香川県高松市鍛冶屋町6-12 池田ビル

TEL.087(821)4074 Fax.087(821)6241

** 正員, 工学博士, 関東学院大学工学部土木工学科

〒236-8501 神奈川県横浜市中区金沢6丁目4834

TEL.Fax.045(786)7753

*** 学員, 学士(工学), 関東学院大学大学院工学研究科土木工学専攻

〒236-8501 神奈川県横浜市中区金沢6丁目4834

TEL.Fax.045(786)7753

した(表-1)。具体的には、既存宅地制度の各条件を緩和した法34条10号ロ「提案18」と「包括6」の運用によって、既存宅地制度に該当しない物件を救済している点である。

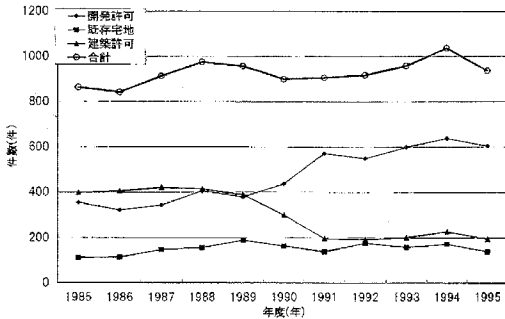


図-1 神奈川県調整区域内開発等実績(1985～1995年)

表-1 既存宅地関連規制

	既存宅地	提案基準 18	包括承認 6
連担条件	厳しく制限	弱い	弱い
地目条件	宅地に限定	弱い	弱い
用途制限	第2種低層住専に適合	弱い	自己用途の専用住宅
建築制限	なし	なし	1000m ² 未満

4. 県レベルの要因分析

既存宅地や準既存宅地は、個々の開発規模は小さいが蓄積されていくと都市形成上問題が生じることが推測でき、さらに適用条件から市街化区域の影響を受けやすいことが考えられる。そこで、本章では特に既存宅地関連の許可運用に関連するケースに着目し、どのような要因が開発に影響を与えているのかを明らかにする。

(1) 分析方法

本章では、社会的・経済的指標など量的な指標を用いるため重回帰分析を行うこととした。目的変数として神奈川県内線引き市町村内の地区毎(1985～1995年の累積)の既存宅地関連許可件数¹を用いた。説明変数は、既存宅地関連開発に影響を与えると推測される要素として i. 地価差額² ii. 市街化区域可住地人口密度³ iii. 都市計画区域人口増加率⁴ iv. 調整区域人口比⁵ v. 調整区域面積比⁶ vi. 調整区域人口密度⁷ vii. DID 人口比⁸と設定した。

¹ 横浜市と川崎市は独自の運用基準を持っている為、相模原市は運用に対する独自の方針を持っている為分析対象外とした。

² 区域間における地価の差額が与える影響

³ 市街化区域内可住地が与える影響

⁴ 都市変化要素

⁵ 調整区域内における従前からの居住者が与える影響

⁶ 市域に占める市街化区域面積の狭小が与える影響

⁷ 既存宅地関連制度の連担条件が与える影響

⁸ DID 人口が与える影響

(2) 分析結果と考察

分析の結果は表-2の通りである。市街化区域可住地人口密度と都市計画区域人口増加率の数値上昇は、開発に負の作用をすることが分かった。パラメータ値が最大だったのは調整区域人口密度(符号+)であり、この指標の上昇が開発増大傾向に大きく影響を与えていることが分かった。パラメータ値比較をすると、調整区域人口密度が市街化区域可住地人口密度の約4.5倍であった。以上のことを総合的に考察すると、神奈川県の場合開発需要が調整区域に押し寄せる「滲み出し型開発」ではなく、調整区域のポテンシャルの高さが開発要因になっていることが指摘できる。

表-2 重回帰分析結果

地価差額	市街化密度	人口増加率	調整人口比	調整面積比	調整密度	DID面積
3.22E-2	-0.107	-8.69E-2	0.205	0.309	0.481	0.275
1.347	-2.808	-1.007	1.829	2.789	5.365	2.011

(上段数値: パラメータ, 下段数値: t 値, 重相関係数 0.668, 自由度 89)

5. 市町村レベルの要因分析

(1) 研究対象地域

時間的制約があるため、今回は神奈川県内線引き市町村の中から数市を選定することにした。選定方法は、前章で用いた各市町村の社会的・経済的指標を入力したクラスター分析を用いて、性格の類似した市町村を重複して分析を行わない様配慮した。分析結果を表-3に示す。この結果と神奈川県庁におけるヒアリング調査、及びデータ収集の効率等を考慮した結果、藤沢市と伊勢原市を調査対象として選定した。尚、cluster. iiiについては調整区域内開発実績が極端に少ない為、今回は分析対象外とした。

表-3 クラスター分析結果

cluster. i	横須賀, 平塚, 鎌倉, 藤沢, 茅ヶ崎, 逗子, 相模原, 大和, 海老名, 座間, 綾瀬, 大磯, 二宮, 松田
cluster. ii	小田原, 三浦, 厚木, 伊勢原, 葉山, 寒川, 愛川
cluster. iii	南足柄, 中井, 大井, 開成, 城山

(2) 分析方法

本章の分析では、地理的位置条件、隣接条件、土地条件など調整区域内開発が発生する質的な要因を認識することを目的とする。分析は、外的基準を調整区域内開発実績、アイテムを地理的条件等に設定した数量化理論I類のカテゴリー分析及びアイテム分析により行う。入力した指標を表-4に示す。外的基準の設定にあたっては、メッシュ法を用いた。外的基準のデータ取得の都合上、メッシュは藤沢市については400m×500m、伊勢原市については400m×1000mとした。尚、統計量が極端に少ないカテゴリーにつ

いては、カテゴリー統合を行った。また符号条件の適合を になっている点は藤沢市と共通している。
図る為、一部のアイテムは除外して分析を進めていった。

表-4 分析に入力した指標

外的基準
1985～1995年のメッシュ内における調整区域開発指数 (許認可件数/調整区域面積)
アイテム
中心市街地からの距離、国道、県道、新道整備予定 中・大型店舗、文教施設、既存集落、用途地域、地形(山)、地形(川)

表-6 伊勢原市分析結果

item	range	category	score
中心市街地からの距離	49.161	3km未満	29.804
		3～4km	-14.721
		4～5km	8.912
		5～6km	7.171
		6～7km	-14.680
		7～8km	1.965
		8～9km	1.480
国道	122.558	存在	-46.667
		隣接	-103.40
県道	80.805	存在	41.839
		隣接	38.967
新道整備	8.379	有	6.041
		無	-2.338
中大型店舗	125.944	有	102.512
		無	-23.431
文教施設	26.589	有	-21.642
		無	4.947
既存集落	42.725	有	7.949
		無	-34.776
用途地域	39.121	住商系	3.408
		工業系	-28.072
地形(山)	53.039	有	-34.537
		無	18.508
地形(川)	34.236	有	-17.118
		無	17.118

(3) 分析結果

藤沢市の分析結果を表-5に示す。重相関係数 $R = 0.6679$ であった。まずレンジについて見ていく。レンジの順位からも、藤沢市の特徴として交通アクセス条件が調整区域内開発に強い影響をもたらしていると解釈できる。また、用途地域の隣接も比較的強い影響を与えている点も藤沢市の特徴と言える。次にカテゴリースコアについて見ると、中心市街地からの距離に着目すると、「4km未満」「8km以上」で開発促進要因となっており、「4km以上8km未満」では開発抑制要因になっており、市街地から比較的離れた地区においても開発が発生していることが特徴として挙げられる。

表-5 藤沢市分析結果

item	range	category	score
中心市街地からの距離	45.967	4km未満	18.308
		4～5km	-7.101
		5～6km	-27.659
		6～7km	-2.417
		7～8km	-6.637
		8～9km	3.337
		9km以上	6.614
国道	21.213	存在	20.209
		隣接	5.595
県道	43.512	存在	28.018
		隣接	5.702
文教施設	1.790	有	1.444
		無	-0.347
既存集落	6.960	有	6.3988
		無	-0.561
駅	40.936	有	32.682
		無	-8.253
団地	11.991	有	3.674
		無	-8.316
用途地域	36.081	住商系	8.009
		工業系	-28.072
地形(山)	24.063	有	-20.763
		無	3.299
地形(川)	24.252	有	-16.625
		無	7.628

伊勢原市の分析結果を表-6に示す。重相関係数 $R = 0.6871$ であった。レンジについて見ていくと、順位から伊勢原市においては、居住する際の利便性や周辺の環境が調整区域内開発に影響を与えていると解釈できる。カテゴリースコアは、生活利便性を示す指標である中・大型店舗の有無の項目について、「有」のカテゴリーについてかなり強い開発促進要因になっていると解釈出来る。また、県道の有無について「存在」「隣接」のカテゴリーで開発促進要因に

(4) 分析結果と実態の比較考察

分析結果を基に、調整区域内開発の担当者へヒアリングを行った。藤沢市については藤沢市役所、伊勢原市については神奈川県平塚土木事務所にて行った。

藤沢市は、中心市街地からの距離のカテゴリースコアに特徴があった点について認識が一致していた。4km以上8km未満では市街化区域の比率が高く、調整区域は開発可能な土地が少なく集落が存在しないことが影響していた。8km以上で正を示している点については、大規模工場が複数存在しており労働者の住宅需要が存在する実態が影響していた。しかし、用途地域に着目すると工業系で負を示していることから矛盾が生じており、実態との乖離が指摘できる。

伊勢原市は、開発が発生しやすい傾向として生活利便性や居住環境に影響を受けている点や、市街地から近距離の調整区域において積極的に開発が行われている点など、実態と分析結果の多くは一致した。しかし、用途地域の工業系のカテゴリースコアに着目すると正を示しているが、この点について実態との乖離が見られた。伊勢原市の場合工業系用途地域が点在しており、調整区域がこれらに隣接する箇所が多いことに起因しているものと考えられる。

(5) まとめ

- 生活幹線道路の整備充実等、交通条件が良い地域は開発が発生しやすい傾向にあることを論理的に示した。
- 分析結果は概ね実態と適合していることから、調整区域内開発の傾向を明快に示すことができ、市町村毎の都市政策を検討する際の示唆を得ることができた。
- 工業系用途地域近辺の解釈については、実態と大幅に

乖離していることを示した。

本章の課題は、メッシュの取り方の更なる検討や、分析対象を拡大しさらに説明力を上げる点などが挙げられる。

6. 地区レベルの空間分布分析

本章では、調整区域内開発の顕著な地区を事例に挙げ、ミクロ的な視点で実態の把握を行う。また、ここでの分析は前章までの要因分析の裏付けを取る役割もある。

(1) 分析方法

開発許可登録簿(台帳)等を閲覧し、台帳から住宅地図にプロットした。調査対象地域の選定にあたっては、市町村については前章に引き続き藤沢市と伊勢原市とした。更に、役所担当者のヒアリングや社会基盤整備状況等が極力類似することなどを考慮に入れて地区選定を行った。その結果、藤沢市は遠藤地区、伊勢原市は上粕屋地区を選定した。

(2) 調査結果と考察

藤沢市遠藤地区の調査から以下の知見を得た。

1. 近年('85～'95年)は住宅建設が活発に行われている。
2. 「建築許可」による開発が進行した為、スプロールが発生し道路形状に悪影響を及ぼしている。
3. 県道周辺は住宅建設が進んでいる。

伊勢原市上粕屋地区の調査から以下の知見を得た。

1. 近年('85～'95年)は住宅建設が活発に行われている。
2. 学生を対象とした共同住宅建設が多く見られる。
3. 「開発許可」による建設が多く、小規模な住宅団地が形成された箇所が複数存在する。

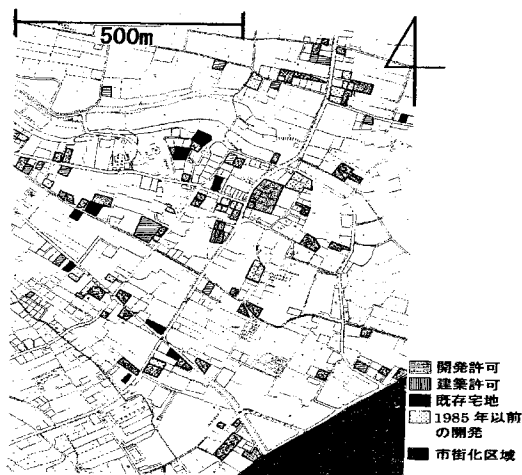


図-2 伊勢原市上粕屋地区の調整区域内開発の様相

7. 結語

本研究では、市街化調整区域における開発に関する規制や動向及び実態を踏まえ、実態調査や定量的分析を通して調整区域内開発の出現要因を論述してきた。以下に本研究にて明らかにした事柄と、今後の課題について述べる。

1. 神奈川県における調整区域内開発規制の運用基準は、他の自治体に比べ厳しく制限されているものの、法34条10号の立地基準が規制の緩和を引き起こしている。
2. 神奈川県における調整区域内開発要因として、市街化区域の開発需要が調整区域に押し寄せるいわゆる「積み出し型」の開発ではなく、調整区域が持つポテンシャルによる影響が大きい。
3. 県道の整備状況等の交通的要因が神奈川県の調整区域内開発に大きな影響を与えている。
4. 神奈川県における調整区域内開発規制は比較的厳しいが、個別開発の点在化が著しい地域は存在する。

今後の課題として、冒頭にも述べたようにこれからの調整区域内開発規制は、より地域の実情に応じたものとする必要がある。今回は、データ収集やその処理に膨大な作業量を費やした。今後はこうした作業の効率化をはかることにより、調査・分析する対象を広げるとともに、開発パターンの類型化を試みるなど研究の進展をはかりたい。

[謝辞]

本研究を進めるにあたり神奈川県土整備部、藤沢市計画建築部にはデータ提供を通して多大なご協力をいただきました。また、データ収集にあたっては関東学院大学大学院の島田真次氏、学部生の田辺義雄氏を始めとした都市計画研究室の皆様にご協力いただきました。ここに記して感謝の意を表します。

[参考文献]

- 1) 水口俊典(1997)「土地利用計画とまちづくり」
- 2) 波多野憲男ら(1984)「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題点」都市計画論文集, No.19, pp121-126
- 3) 瀬口哲夫ら(1998)「市街化調整区域における既存宅地の開発の現状と問題点」都市計画論文集, No.33, pp529-534