

市街化調整区域の開発許可条例等の人口増加への効果に関する研究*

Research on the Effect on Population Increase in Urbanization Control Area of Development Permission Ordinance *

長谷川 翔生**・中村 隆司***

By Kakeo HASEGAWA**・Takashi NAKAMURA***

1. はじめに

我が国の人口は2005年より増加から減少へ転じており、都市計画においても拡大を前提とした計画から、人口減少時代に対応した、コンパクトで効率的な都市経営が可能となるような計画が求められている。特に市街化調整区域（以下、調整区域）は、従来の人口増加による開発圧力に対する受け皿としての役割から、人口減少に対応した田園環境の保全等の役割に変化してきたといえる。

一方で、調整区域では、開発規制に伴う人口減少と地域活力の低下や地域社会の維持が問題とされている中で、郊外農村部においては、農業従事者の高齢化や若者の離農等によって農業の後継者不足が顕在化しており、耕作放棄地が広範に発生している状況にある。区域区分制度はスプロール現象防止へ一定の効果を果たしてきたと言われるが、今後の長期的な人口減少時代においては、調整区域の画一的な開発規制は既存集落や農村の維持等を考えると限界にきている。しかし一方で、調整区域においては、依然として沿道開発や小規模宅地開発等の乱開発により、市街地が散漫に広がる例もみられており、今後、人口減少が進む中、都市圏全体を見通して持続可能な地域形成のための土地利用計画の立案と調整区域の位置付けが求められている。こうした中で、地方分権の要請にも応えるために、2000年の都市計画法改正（以下、改正都市計画法）により、(1)区域区分制度の採択が地方自治体の意思に委ねられ、(2)調整区域の開発許可制度運用について自治体の意思が反映できるようになった。これらの改正によって、過去に制度化された調整区域における地区計画と併せて、調整区域等の都市郊外部の土地利用の管理に、地域の実情に応じられるような

仕組みが充実してきたと言える。

改正都市計画法の開発許可制度の運用にあたっては、地域の状況に応じて区域区分制度を補完し、スプロール市街地の抑制とともに、既存集落の衰退に歯止めをかけた地域活力や地域社会を維持する側面も重要であると考えられる。

調整区域を始めとした都市郊外部の土地利用の問題や開発許可制度に関する既往研究は多く、和多¹⁾は、地方都市での改正都市計画法の運用に関する研究を通じて、区域区分制度と開発許可制度の運用の有効性と問題点を明らかにしており、大村²⁾は、調整区域の開発メカニズムを通じて、開発パターンを明確にし、土地利用上の問題点を明らかにしている。

そこで本研究では、人口減少時代の調整区域の土地利用計画のあり方を考察する目的で、特に開発許可条例（都市計画法34条8号3及び4、以下34条8の3、4とする）の運用に着目し、条例制定済み県下の市町村の人口動向と土地利用分析、町丁目レベルでの人口動向等の事例研究を通じて人口変化と条例の関係性について検討するとともに、郊外開発に関する既存制度を概観し、調整区域における人口増加施策と土地利用計画の在り方について検討する。

2. 条例制定都市における調整区域人口動向

本研究では、既に34条8の3、4の両方の開発許可条例を制定している16県の都市計画区域のうち、線引き済みの135の都市計画区域（以下都計区域）における277市町村の調整区域の人口動向を、改正都市計画法が制定された2000年を中間として、1995～2000年、2000年～2005年の2期間において調査した（図1）。また、同期間において調整区域人口と調整区域面積の変化も調査し（図2）、特徴的な変化を示す都市について分析を行う。

2-1. 調整区域人口規模別の人口増加率

図1（増加率±10%以内）では、95～00年、00～05年の両方で減少傾向にある事が見て取れるが、総数として見れば00～05年において人口が増加している調整区域が増

*キーワード：人口減少、市街化調整区域、開発許可制度

**学生員，武蔵工業大学大学院工学研究科都市基盤工学専攻
（東京都世田谷区玉堤1-28-1，
TEL:03-3703-3111（内線:3662），FAX:03-5707-1156，
E-mail:g0565015@sc.musashi-tech.ac.jp）

***正員，工博，武蔵工業大学工学部都市基盤工学科
（東京都世田谷区玉堤1-28-1，
TEL:03-3703-3111（内線:3260），FAX:03-5707-1156，
E-mail:tnakamur@sc.musashi-tech.ac.jp）

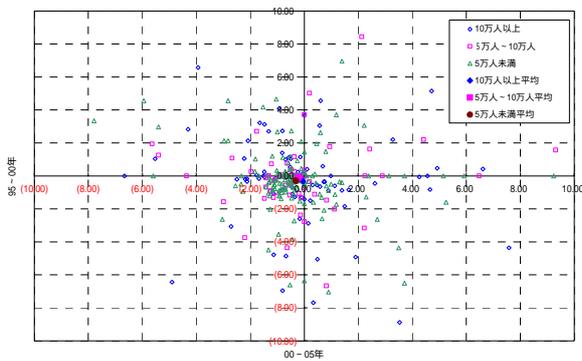


図1 条例制定済み県下における市町村別の人口増加率 (N=277)

表1 条例制定済み県下の市町村における人口増加率

95～00年	～-3%	-3%～-1%	-1%～0%	0%	0%～1%	1%～3%	3%～	
10万人以上	10	9	22	7	10	11	8	77
比率	43%	20%	26%	17%	32%	32%	42%	28%
5万人以上10万人未満	4	12	13	16	7	9	3	64
比率	17%	27%	15%	38%	23%	26%	16%	23%
5万人未満	9	23	49	19	14	14	8	136
比率	39%	52%	58%	45%	45%	41%	42%	49%
	23	44	84	42	31	34	19	277
00～05年	～-3%	-3%～-1%	-1%～0%	0%	0%～1%	1%～3%	3%～	
10万人以上	5	18	19	5	15	6	9	77
比率	38%	27%	20%	22%	39%	27%	45%	28%
5万人以上10万人未満	3	17	19	10	6	6	3	64
比率	23%	25%	20%	43%	16%	27%	15%	23%
5万人未満	5	32	56	8	17	10	8	136
比率	38%	48%	60%	35%	45%	45%	40%	49%
	13	67	94	23	38	22	20	277

えている事が分かる(表1)。

都計区域内の市町村を人口規模別に分類してみると、人口5万人未満の都計区域内市町村の調整区域においては、2期間において減少傾向にあり、人口が5万～10万人の市町村の調整区域人口については、95～00年においては減少しているものの00～05年の期間において増加に転じている。また、人口10万人以上の市町村の調整区域人口は、95～00年において増加しているものの00～05年においては減少に転じている。

これらの要因として考えられるのは、5万人未満の市町村における人口減少は、もともと都市の活力に欠け、条例制定を活用して調整区域活性化を図る事が困難なことが考えられる。5万人以上10万人未満の市町村においては、条例による調整区域人口の定着が実現したということも考えられる。一方、10万人以上の都市については、市街化圧力の低下という事も考えられるが、むしろ旺盛な宅地化圧力に対して調整区域の開発規制を厳格に運用した結果、周辺市町村への人口流出をもたらしたという事も考えられる。

2-2. 調整区域人口規模別での人口と面積の増加率

図2では、2-1と同様の期間において、面積増加率を加えた分析を行った。

近年、進行している市町村合併等の影響により、都市計画区域自体が増加した影響から、調整区域の増加率が大きくなった例や線引き見直し等を経て、調整区域が市街化区域に編入された可能性のある市町村もある。区域変動は無いが、人口が減少している市町村は人口定着の効果という意味で条例制定の有無が興味深い。また、区

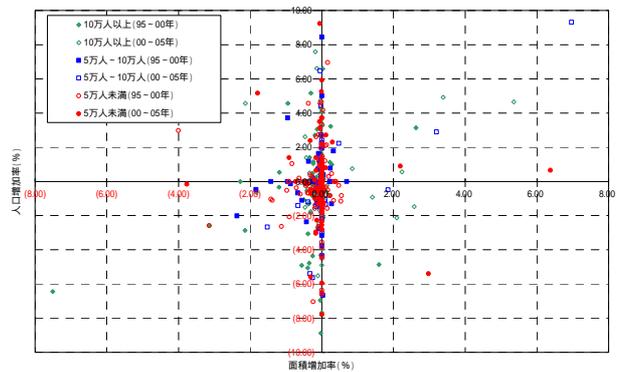


図2 市町村別の調整区域面積増加率と人口増加率の関係 (N=277)

域面積をほぼ維持しつつ、人口が増えている市町村(該当区域が全体的に多い)は、調整区域における人口定着に成功している例であると考えられるが、条例制定の有無と宅地化の実態が問題となる。

さらに、調整区域の面積が減少しているにも拘わらず、人口が増加している市町村は、調整区域への人口流出の可能性とそれに付随した何らかの乱開発があった事も考えられる。

3. 開発許可条例の運用事例 - 島根県松江市 -

人口規模が10万人以上の都市の調整区域の人口増加率は、近年減少に転じている中で、人口10万人以上の都市で近年調整区域での人口が増加傾向にあつて、開発許可条例を制定している松江市について土地利用や地域指定状況等を考慮した上で、人口の変化を町丁目単位で検討した。

松江市は「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」(市街化調整区域の緩和条例)を2002年10月より施行している。本条例は、2000年法改正を受け、松江市による土地利用方針策定協議会や都市計画審議会で審議した結果策定された¹⁾。特に、区域区分制度は引き続き存続させつつも、調整区域の農村の活性化や区域内の住民意向等を加味し、策定されたという点で、線引き制度を補完する形で現実化したものである。

松江市条例では、調整区域内の既存集落や幹線道路との関係等の各地域の立地条件に応じてA～D区域を指定し、この指定に応じた開発許可要件を設定していることに特長がある。この松江市の条例によって指定された区域を図3に示す。

2000年から2005年の町丁目毎の人口動向は図4に示した通りであるが、特に増加を示している町丁目としては市街化区域内の町丁目を除くと、条例指定区域の地域であった。特に、増加傾向を示した区域は、条例で指定された区域であり、松江市における調整区域人口増加の原因として、開発許可制度の運用が考えられる。

3-1. 本庄地区

向にある。この要因の一つに、調整区域において国土交通省の「ふるさとマイホーム推進事業⁽³⁾」を活用して大規模住宅を建設した事が挙げられる。

開発許可条例ではなく、既存の制度を活用した大規模宅地開発を行う事は、散発的な開発でなく計画的な宅地開発を目指すという点で評価できるが、一方で、近年問題視されているニュータウン等のオールドタウン化の問題⁽²⁾が起り得るという事に加えて、調整区域に孤立した立地から、このような大規模住宅団地は、高齢化の進行のもとで陸の孤島ともなり得る。今後、人口減少と共に高齢化が進行した時を考えると、コンパクトな市街地形成の実現が重要となってくる。

6. 調整区域におけるその他の開発関連制度

調整区域における開発は、改正都市計画法によって位置づけられた2つの条例及び地区計画の3つによるものが主流であるが、以下に示すような政府認定の事業で宅地開発が行われる例もあり、調整区域における人口・土地利用への影響という面からは無視できない。

6-1. 優良田園住宅制度

1998年に議員立法によって創設された「優良田園住宅の建設促進に関する法律（以下、優良田園住宅法）」では、市町村が作成した基本方針に沿った住宅建設を認定する方式を採っているが、現在までに基本方針を策定している自治体は23市町に留まっている。

特に神奈川県では、広い敷地、低容積率でコストに見合う適地が県内にあるか、低密度・入居階層限定で地域活性化につながるのか、という点で住宅地として魅力があるかという問題点が挙げられており、県内では検討過程である。

6-2. ふるさとマイホーム推進事業

同事業の開発件数は41件で、計画戸数は計約23000戸（同1900ha）に及ぶ。調整区域或いは都市計画区域外において同制度を利用して大規模開発を行う事から、ゆとりある居住環境の実現と計画的な市街地形成という点では評価できるが、既に述べた通り、高齢化のもとでの孤立化、都市のコンパクト性の維持という観点から問題点も含む。また、我が国の総人口が減少していく中では、郊外部における大規模宅地開発は宅地の売れ残り等の可能性も残しており、調整区域の土地利用という面からは疑問も残る。

7. まとめ

本研究では、既に34条8の3、4の両方の開発許可条例を制定している16県の都市計画区域において、線引き済みの135の都市計画区域の内、277市町村の調整区域の人

口動向を、1995～2000年、2000年～2005年の2期間において調査した。その結果、人口5万人未満の市町村の調整区域においては、1995～2005年の期間において減少傾向にあり、人口が5万～10万人の市町村の調整区域人口については、95～00年においては減少しているものの00～05年の期間において増加に転じている。また、10万人以上の地方中心都市等における調整区域人口は、95～00年において増加しているものの00～05年においては減少に転じている事が明らかになった。今回、分析対象とした都計区域における調整区域人口は、2000年以降総じて減少傾向にあり条例による調整区域における開発の柔軟化は、これまでのところ必ずしも人口増加と結びついているとは言えないが、松江市のように、調整区域内の既存集落との関係等の立地条件を踏まえた区域指定とその区域指定に応じた開発許可要件の設定や農用地区域の保全、さらに調整区域地区計画を用いて優良農地の保全と人口増加を実現している事例も見られた。

また、調整区域における地区計画では、これまでの実績が少ないこともあるが、人口増加に直接的に関与しているとは言えない。

さらに、本研究では開発許可制度と地区計画以外における調整区域の人口増加施策として、郊外大規模宅地開発に関する既存制度を概観したが、人口減少が進む我が国において、郊外の大規模開発はニュータウンのオールドタウン化や都市のコンパクト性という観点から疑問が残る。

最後に、今後の我が国における調整区域の土地利用計画では、従来の局所的な個別の開発から脱却し、戦略的に開発許可制度等を運用し、地域の実情に合うような面的な整備・開発を誘導する事に加えて、農村等の既存集落や田園風景、或いは自然環境の保全等を含めた、総合的な土地利用計画の立案と実現が重要である。

【補注】

- (1) 松江市建築指導課ホームページ
- (2) 例えば、首都圏白書（2004年版）によれば、ニュータウンにおいては、若年人口よりも老年人口の比率が近年高まっており、ニュータウン内での空洞化への懸念がある。
- (3) ふるさとマイホーム推進事業：大都市圏居住者が地方圏で立つ地取得を行い、良好な住環境を持つ「新ふるさと」への住み替えを推進し、地方圏の活性化及び健全な発展を図る事を目的として1995年度より建設省で創設したもの。

【参考文献】

- 1) 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, 都市計画学会論文集, No. 40-3, p403, 2005. 10
- 2) 大村謙二郎, 土地利用規制立法に見られる公共性, 財団法人土地総合研究所, 2002. 12
- 3) 日本都市計画家協会編, 都市農村の新しい土地利用戦略, 学芸出版社, pp. 129, 2003. 5
- 4) 神奈川県, 神奈川県土地利用特定課題検討会, 2市8町に関する報告書, 2002. 8