

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¹・川上 光彦²・大庭 拓也³・埴 正浩⁴・片岸 将広⁵

¹非会員 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

²正会員 工博 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

³非会員 金沢大学 理工学域 環境デザイン学類 土木建設コース (〒920-1192 金沢市角間町)

E-mail: taku0614@stu.kanazawa-u.ac.jp

⁴正会員 博(工) 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

⁵正会員 博(工) 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

調整区域では人口減少や高齢化等による集落の衰退が懸念されており、その対応策として2000年の都市計画法の改正により、開発許可条例として34条11号、12号が新たに位置づけられた。34条12号は開発許可の手続きの簡素化や迅速化のほか、地域の実情に応じた柔軟な対応が可能であり、既存集落の維持や地域産業の活性化に向け、その活用が期待されている。

本稿では、34条12号の条例制定主体である都道府県を対象として、条例の制定状況や制定内容を整理・分析した。その結果、手続きの簡素化や迅速化を規定した事例以外に、地域の実情に応じた運用を行う事例もみられ、各種基準の設定による計画的な集落の維持及び地域産業の活性化等における知見や課題について考察した。

Key Words : *Urbanization Control Area, Development Permission System, Article 34-12*

1. はじめに

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、都道府県等による条例設定に基づく開発許可条例として

34条11号、12号(以下、3411条例、3412条例)が位置づけられた。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¹⁾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、堺市は平成24年7月1日に廃止予定)。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。

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、条例の制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課題を明らかにすることを目的とする。

2. 既存研究の整理

3412条例（旧34条8号の4を含む）の全国的な制定状況を調査した研究として、塚本ら²⁾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制定主体の意向等を明らかにしている。また、長谷部ら³⁾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。

条例の運用実態を調査した研究として、村岡ら⁴⁾は、1都3県を対象に運用状況及び制度内容を分析し、条例制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^{5)~8)}は、地域の実情に応じた条例制定を行っている兵庫県の特別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、3412条例の制定状況を調査した研究は、運用して間もないため制定した事例が少ない。また、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、複数の都道府県の制度内容を調査・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。

3. 研究方法

本研究は、3412条例の制定主体となる都道府県を対象として、条例の制定状況及びその内容を分析した。なお、3412条例の制定主体は、都道府県のほかに政令指定都市や中核市、特例市のほか、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（以下、政令指定都市等）も含まれるが、本研究ではそれら政令指定都市等の指針となる都道府県に着目し、調査・分析を行った。

3412条例の制定状況は、都道府県のHPで公開している開発許可の手引きや例規集を基に、2011年5月26日～6月9日にかけて調査を行った。また、3412条例を制定している都道府県については、開発許可条例や施行規則等の条文から、制定内容を以下のように分類した。

①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（都市計画運用指針Ⅲ-6-9(1)）

②特別区域規定型（特別区域型）：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（都市計画運用指針Ⅲ-6-9(2)）

さらに「特別区域型」を運用している都道府県について

では、区域指定方法、建築可能な用途等について整理・分析した。

4. 3412条例の制定状況及び制度内容の分類

3412条例の制定状況は、線引きを廃止した香川県を除く46都道府県のうち22都道府県（48%）で制定されている（表-1）。制定内容は、全ての都道府県が「定型開発型」を制定しているほか、5県のみ「特別区域型」も合わせて制定している。

8地方区分別の制定状況等をみると（表-2）、関東地方（86%）や中国地方（80%）、四国地方（67%）で多く制定されているものの、北海道（0%）、東北地方（33%）、中部地方（22%）ではあまり制定されていないほか、「特別区域型」はみられない。

次に、「定型開発型」の制度内容を表-3に示す。条例を制定している22都道府県のうち、9割以上が“取用移

表-1 都道府県別の制定状況及び制度内容の分類

都道府県	34条12号			都道府県	34条12号		
	制定状況	制定内容			制定状況	制定内容	
		①定型開発型	②特別区域型			①定型開発型	②特別区域型
北海道	×	-	-	滋賀県	○	○	×
青森県	○	○	×	京都府	×	-	-
岩手県	×	-	-	大阪府	○	○	×
宮城県	×	-	-	兵庫県	○	○	○
秋田県	×	-	-	奈良県	×	-	-
山形県	×	-	-	和歌山県	×	-	-
福島県	○	○	×	鳥取県	○	○	×
茨城県	○	○	○	島根県	○	○	×
栃木県	×	-	-	岡山県	×	-	-
群馬県	○	○	×	広島県	○	○	×
埼玉県	○	○	○	山口県	○	○	×
千葉県	○	○	×	徳島県	○	○	×
東京都	○	○	×	香川県	-	-	-
神奈川県	○	○	×	愛媛県	×	-	-
新潟県	×	-	-	高知県	○	○	×
富山県	×	-	-	福岡県	○	○	○
石川県	×	-	-	佐賀県	○	○	○
福井県	×	-	-	長崎県	○	○	×
山梨県	×	-	-	熊本県	×	-	-
長野県	○	○	×	大分県	×	-	-
岐阜県	×	-	-	宮崎県	×	-	-
静岡県	○	○	×	鹿児島県	×	-	-
愛知県	×	-	-	沖縄県	×	-	-
三重県	×	-	-	合計	22	22	5

※各都道府県の例規集に開発許可の条例が記載されていない場合「×」とした。

表-2 地方区分別の制定状況及び制度内容の分類

8地方区分	制定状況			制定内容	
	対象数	制定数		定型開発型	特別区域型
北海道	1	0 (0%)		0 (-)	0 (-)
東北	6	2 (33%)		2 (100%)	0 (0%)
関東	7	6 (86%)		6 (100%)	2 (33%)
中部	9	2 (22%)		2 (100%)	0 (0%)
近畿	7	3 (43%)		3 (100%)	1 (33%)
中国	5	4 (80%)		4 (100%)	0 (0%)
四国※	3	2 (67%)		2 (100%)	0 (0%)
九州	8	3 (38%)		3 (100%)	2 (67%)
合計	46	22 (48%)		22 (100%)	5 (23%)

※四国では、線引きを廃止した「香川県」を除いた

※()内の割合は、制定数は対象数に占める割合、定型開発型・特別区域型は制定数に占める割合を示す

転・災害危険区域の移転”を定めているほか、約8割が“分家住宅”や“既存宅地・住宅の開発等”を定めている。また、約5割が“指定集落内の開発等（一部又は全部を合わせる）”を3412条例に移行しており、埼玉県や福岡県では「特別区域型」も合わせて運用している。なお、島根県では、市町村長の申し出により知事が指定する地域として、概ね100以上の建築物が連たんした“大規模既存集落地域”と概ね50以上の建築物が連たんした

“既存集落地域”を設定している。これらの地域では、集落との地縁関係や居住歴等の属人的な条件を問わず、自己用住宅等の開発が可能としている。また、道路や上下水道等の基盤整備に関する基準や集落の人口動向等の基準も設定していないため、新たな基盤整備を伴う開発が生じるほか、交通便利等が良く開発圧力が高い集落では市街化の促進が懸念される。

都府県別の制定項目数をみると、鳥取県や広島県では定型的な開発として数多くの項目が3412条例に移行している一方、静岡県や徳島県では限定的な項目のみ移行しており、運用状況にばらつきがみられる。

表-3 定型開発型の制度内容

	分家住宅	既存宅地・住宅の開発等 ^{※1}	指定集落 ^{※2} 内の開発等 ^{※1}	収用移転・災害危険区域の移転	線引き前に造成した団地等の開発	その他 ^{※3}
青森県		○		○		
福島県	○			○		○
茨城県	○	○		○	○	
群馬県	○	○	○	○		
埼玉県	○	○	○	○		○
千葉県	○	○			○	
東京都	○			○		
神奈川県	○	○		○		
長野県	○	○	○	○		
静岡県			○			
滋賀県	○	○		○	○	
大阪府	○	○		○	○	
兵庫県	○	○		○		○
鳥取県	○	○	○	○	○	○
島根県	○	○	○	○		○
広島県	○	○	○	○	○	○
山口県	○	○		○		○
徳島県				○		
高知県	○	○	○	○		○
福岡県		○	○	○		
佐賀県		○		○		
長崎県	○		○	○		
合計	17	18	10	20	7	8
(割合)	(77%)	(82%)	(45%)	(91%)	(32%)	(36%)

※1 開発等には開発行為のほか、新築、増改築や用途変更、敷地拡張等を含む

※2 指定集落とは知事が指定する大規模既存集落を示す

※3 その他は地区集会所、宗教施設、有料老人ホーム、公営住宅、大学等の建築を示す

※4 太字の5県は「特別区域型」を別途制定している県である

5. 特別区域型の分析

本章では、「特別区域型」を定めた5県のうち、既存研究で数多く分析されている兵庫県を除く4県の制度内容について、条例の目的や土地利用計画の有無、区域設定の基準、建築可能な用途について整理・分析する。

(1) 条例の目的

茨城県、佐賀県では、集落の維持・活性化を目的とした住居系の開発行為を許容しているほか、埼玉県では、地域産業の活性化を目的とした産業系の開発行為を許容する内容となっている。また、福岡県では、地域に応じた住居系と産業系のいずれかを選択できるように、メニューが設定されている。

表-4 特別区域型の制度内容

	目的	土地利用計画	区域設定の基準	区域設定に関する定量的根拠	建築可能な用途
茨城県	既存集落の維持・活性化	・特になし（一部 ^{※2} で土地利用計画との整合の必要性あり）	・既存集落の維持が困難となっている市町村（右欄の区域設定根拠参照） ・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 ^{※1} が30%以上 ※1指定区域内に建物敷地が占める割合	・以下のいずれかに該当する市町村 ①市全体、調整区域、調整区域内の一部 ^{※2} の区域のいずれかで人口が減少している市町村 ※2調整区域内の一部の場合、市町村MP又は市町村議会で承認・報告された計画に基づく必要あり ②都計区域に占める市街化区域の割合が県平均未満	・集落形態により異なる ①1, 4, 5種集落： 2低層+事業所、作業所 ②2種集落：1低層 ③6種集落：2低層
佐賀県		・市町が策定した土地利用計画に基づく	・人口減少、少子高齢化が認められること（右欄の区域設定根拠参照） ・50m以内で50戸連たんした区域 ・宅地率 ^{※1} が1/2以上	・指定区域内の集落等の人口が減少していること ・申出年の65歳以上の人口が県平均以上又は14歳以下の人口が県平均以下であること	・戸建て専用住宅
福岡県	地域産業の活性化	・区域MPに即した調整区域の整備及び保全に関する構想。又は市町村MPに基づく	・市街化区域から500m範囲外で以下の条件 ①集落の活性化を目的とする区域 ・人口減少、少子高齢化が認められること ・50m以内で50戸連たんした区域等 ②営農環境等との調和を目的とする区域 ・県・市が設置する市民農園に近接又は隣接	①集落の活性化を目的とする区域 ・当該区域の行政区等の人口が5年前に行われた国勢調査の結果により減少していること ・65歳以上の人口割合が27%以上、14歳以下の人口割合が13%以下であること ②営農環境等との調和を目的とする区域 ・市民農園と同規模以下又は5,000~20,000㎡以下	①戸建て専用住宅又は2低層のうち共同住宅等を除いたもの ②戸建て専用住宅
		・地方自治法による基本構想に基づく土地利用計画に基づく	・幅員9m以上の国道等の指定した路線に面していること ③沿道利便を目的とする区域 ④地域産業の振興等を目的とする区域	③沿道利便を目的とする区域 ・規模が5,000~20,000㎡以下、間口が500m以下等 ④地域産業の振興等を目的とする区域 ・規模が5,000~50,000㎡以下等	③沿道の利便施設（道路管理施設、給油所等） ④流通業務施設、地域産業の振興に寄与する施設
埼玉県		・当該区域以外に適当な土地がないこと（右欄の区域設定根拠参照） ・原則20ha未満	①流通業務施設 ・工業系用途地域（工業、工専）の80%以上が建築済み ・4車線以上道路等が工業系用途地域に接続していない ②工業施設 ・工業系用途地域（工業、工専）の80%以上が建築済み ・単位面積当たりの製造品出荷額が県平均を下回っている、又は人口の減少による地域産業活性化が必要 ③商業施設 ・商業系用途地域（商業、近商）の80%以上が建築済み ・商業施設が立地できるほどの未利用地が存在しない等	・流通業務施設 ・工業施設 ・商業施設 （小売店舗・飲食店・併設施設）	

(2) 土地利用計画と区域設定について

茨木県を除く3県では、対象とする区域を区域MPや市町村MPのほか、地方自治法による基本構想に基づく土地利用計画に基づき指定することと定めている。この結果、中長期的な土地利用計画に当該区域を定める必要があり、無秩序な開発や市街化を促進するおそれが最小限に抑えられると考えられる。ただし、上位計画で定める土地利用計画は抽象的な表現となる場合もみられ、都市計画MP等に基づき、区域境界が事前確定的な土地利用計画にすべきと考える。

(3) 区域設定の基準と定量的根拠について

住居系の開発を誘導する3県では、区域設定の基準として、指定する区域や対象となる市町村の人口が減少していることのほか、少子化・高齢化が一定基準を超えていることを条件としている。その他、茨城県や佐賀県では指定区域の宅地率（建築物が建っている敷地面積を区域指定面積で除した割合）を条件としているほか、茨城県や福岡県では3411条例とのすみ分けを図るため、市街化区域から一定距離以上離れた区域を対象としている。

産業系の開発を誘導する2県では、幹線道路等の沿道利便や地域産業の振興等を促進するため、一定基準の道路幅員や道路構造を満たし、市町村長が指定した幹線道路沿道に接続していることや該当施設を開発できる用途地域の充足等を条件としている。これらは、従来の開発審査会の審議を経て認められていた基準を、拡充して3412条例に移行した内容と判断される。

また、いずれの県も道路や上下水道等の基盤整備が実施済みであることを前提条件としており、新規の基盤整備が不要なことをあげている。以上の条件等から、「特別区域型」の趣旨である“開発区域周辺での市街化を促進するおそれがない”としている。

(4) 建築可能な用途について

住居系の開発行為の誘導を図る3県をみると、佐賀県では戸建専用住宅に限定している一方、茨城県や福岡県では集落の状況に応じて1低層や2低層のほか、茨城県では事業所や作業所の建築も認めている。

産業系の2県では、従来の開発審査会の審議を経て認められていた流通業務施設や沿道の利便増進を図る施設（道路管理施設や給油所等）のほか、埼玉県では一定規模以内の商業施設の開発も認めている。

また、開発申請者の条件として、いずれも属人的な条件は記載されておらず、指定された区域内であれば、建築可能な用途の中で自由に開発が可能となり、新規居住者の流入等が可能となっている。

6. まとめ

3412条例は、約半数の都道府県で制定されており、関東地方や中国地方、四国地方で多く見られた。制定内容では、いずれも「定型開発型」による手続きの簡素化、迅速化等を目的とした内容を規定している。また、地域の実情に応じた「特別区域型」は先進事例である兵庫県を含め5県で制定されている。

「定型開発型」の制度内容は、主に“収用移転・災害危険区域の移転”のほか、“分家住宅”や“既存宅地・住宅の開発等”の規定が多くなっている。一方、“指定集落内の開発等”を移行した事例の中には、集落との地縁関係や居住歴等の属人的な条件を問わず、自己用住宅等の開発を緩和したものがみられ、調整区域の市街化が促進しないよう一定の基準（区域指定における上位計画との整合や対象区域の人口減少等）を設定する等の対応が必要と考えられる。

「特別区域型」の制度内容は、都市計画MP等による土地利用計画に基づき、既存集落の維持や地域産業の活性化を目的として、地域の実情に応じた区域設定を行うよう規定されている。これにより、中長期的な計画に基づき計画的な開発が誘導されることになるが、一方で区域境界が事前確定的な土地利用計画にすべきと考える。

また、区域の設定基準として、人口減少や少子化・高齢化、宅地率、市街化区域からの距離等が定量的な基準として規定されているほか、基盤整備が実施済みであること等が条件とされている。これらの基準より、新たな基盤整備や開発区域周辺における市街化を促進するおそれがないとしているが、既存集落の規模等に応じた目標値（例えば、10年前又は従来の最大の人口まで）を定め、それ以上の開発は規制するといった基準も合わせて設定することで、過大な区域設定を防止できると考える。

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、地域の実情に応じて調整区域における柔軟な対応が可能となった。一方、3411条例では過大な区域設定によるスプロール化等¹⁾が懸念されており、3412条例においても開発圧力が高い区域に対応するのではなく、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る。そのため、本稿で示す事例のように、都道府県等が都市計画区域MP等に基づく広域的な整合性を確保した計画制度としての仕組みを示し、そのもとで市町村が都市計画MP等に基づき地域の実状にあった土地利用を進める等、開発許可条例の適切な運用が必要と考える。

今後は、政令指定都市等の開発許可条例の制定状況を調査し、3412条例の制度内容やその運用実態及びその有効な活用方を幅広く検討する必要がある。また、塚本ら²⁾も指摘するように、都道府県と政令指定都市等の相

互の調整が必要と考えられ、調整状況や都道府県の役割についても実態や課題を分析する必要があると考える。

さらに、高齢化が進む調整区域の既存集落の維持・活性化を図るには、農業政策と連携した土地利用計画のほか、交通計画も併せて検討する必要があると考える。

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) 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に—, 都市計画論文集, No. 40-3, pp. 403-408, 2005.
- 3) 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.
- 4) 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.

- 5) 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.
- 6) 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.
- 7) 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.
- 8) 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.

(2011.8.5 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, Mitsuhiro KAWAKAMI, Takuya Ooba,
Masahiro RACHI and Masahiro KATAGISHI