

(IV-19) 厚木市における市街化調整区域のスプロール実態と今後の開発規制に関する研究¹

関東学院大学大学院 学生員 齋藤英人²
関東学院大学工学部 正会員 昌子住江²

1. 研究目的

現行の都市計画制度として根幹的役割を果たしている線引き制度は制定以来計画的な市街地整備するために一定の役割を果たしてきた。しかし、現実には市街化調整区域(以下、調整区域)においてもかなりの開発・建築行為が行われており、線引きがスプロールに対し高い抑止力を持っているとは言いがたい。近年の規制緩和や都市計画制度の見直しの動きがある中で線引きについても再検討が進められている。本研究では、近年都心への通勤圏として成長を続けている神奈川県厚木市を取り上げる。その中でも特に調整区域内開発が集中している荻野地区(上荻野・中荻野・下荻野)をケーススタディとして取り上げ、開発の実態、特徴と課題について調査・分析を行う。また、線引きを含めた開発規制についても実態を踏まえながら検討していくことを本研究の目的とする。

2. 調整区域内土地利用規制について

調整区域の開発・建築行為を認めている主な法制度として、以下のものが挙げられる。

2.1 開発許可制度(法第34条関連)

調整区域内における立地基準は、都市計画法第34条に規定しているが、運用の際は各自治体によって基準が異なっている。特に、法第34条第10号ロの「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」についての運用基準は、詳細に定められている。神奈川県開発審査会は、提案基準と包括承認基準を示している。主な包括承認基準は表1の通りである。

表1 主な包括承認基準

■農家の二・三男が分家する場合の住宅等
■収用事業による立ち退きの代替としての建築物
■建築物の建替え等
■既得権を有するもの
■既存宅地に準ずるもの
■建築物の用途変更

2.2 既存宅地確認制度(法第43条第1項第6号)

既存宅地確認制度として、条文には連担条件と地目条件が規定されているが、運用基準は各都道府県によって異なっている。神奈川県の実運用基準は表2の通りである。

表2 神奈川県の主な既存宅地確認制度運用基準

連担条件	■市街化区域から概ね1km以内の距離にある ■概ね3haの区域内に50以上の建築物がある地域 ■建築物の敷地が50m以内間隔で連続している地域
地目要件	■線引きの際、土地登記簿の地目が宅地であった ■線引きの際、固定資産税台帳上宅地評価されていた
建築用途	■原則として第2種低層住居に適合するもの

2.3 建築許可(第43条関連)

建築許可では、調整区域内において建築を行う場合、改めて開発行為を要することなく、排水施設が整備されている安全な敷地又は、市街化を促進する恐れがなく市街化区域において建築困難又は著しく不適当なもの等について申請によって許可している。

3. 開発の実態

本研究の分析は厚木市役所の開発許可登録簿、既存宅地申請登録簿、建築許可申請登録簿のうち平成7年～11年荻野地区の資料を抽出し実態調査及び分析を行った。

3.1 開発許可制度による開発

本制度によって過去5年間に67件の開発が許可されている。後述する既存宅地確認や建築許可と件数を比較すると圧倒的に多い。平均の開発面積は468.9 m^2 であった。

3.2 既存宅地関連の理由による開発実態

既存宅地確認制度と関連したものとして、法第34条開発許可制度内第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」の運用基準について、神奈川県開発審査会は以下の2つを示している。

■法第34条第10号ロ、提案基準18

既存宅地に準ずるもの

■法第34条第10号ロ、包括承認基準6

既存宅地に準ずるもの……提案基準18に該当するもののうち、次の各項のいずれかに該当するものであること。

(a) 当該基準4-1(自己の居住の用に供するための住宅)に該当するもの。

(b) 専用住宅を建てる目的とした開発行為又は建築行為で、その区域が1000 m^2 未満のもの。

以上2つの既存宅地に関連した許可事由と既存宅地確認制度をリンクさせて実態を見ていくことにする。

3.2.1 既存宅地確認制度による許可の実態

¹ key words:市街化調整区域、開発許可、既存宅地、スプロール、厚木市

² 神奈川県横浜市金沢区六浦町4834 tel.045(786)7753, fax.045(786)7754

過去5年間で本制度によって7件の開発が確認されている。本制度を利用しての開発事例は少なく、3つの許可事由の中で最も基準が厳しいことが原因と推測できる。事例を見てみると、用途は「専用住宅」の他に「共同住宅」「店舗併用住宅」の他「給油取扱所」もある。平均の開発面積は393.64m²であった。

3.2.2 提案基準18による許可の実態

過去5年間で本基準によって6件の開発が許可されている。事例としては、既存宅地確認制度では地目が「宅地」と限定しているのに対し、本基準では「畑」「雑種地」で許可されているものが4件ある。また、平均の開発面積が737.8m²と大きく、中には1000m²以上の開発事例もあった。用途については、第2種低層住居専用地域の範囲内であったが、これらの詳細を追跡したところ自己用途外の開発であると認められるものは5件であった。

3.2.3 包括承認基準6による許可の実態

過去5年間で本基準によって26件の開発が許可されている。事例をみてみると、地目が「畑」「雑種地」で許可されているのが7件ある。平均の開発面積は295.7m²であり、自己用途の開発は23件であった。包括承認基準6には「自己用途であること」という該当項目がある。このため自己用途の開発であれば本基準の適用が受け易いことを狙って許可を受けようという動きが推測できる。

3.3 建築許可申請による開発

過去5年間で本制度によって15件の開発が許可されている。平均の開発面積は322.1m²である。詳細を見てみると、専用住宅が12件と大半を占めている。事務所併用住宅の開発面積が818m²という事例はあるものの、ほとんどの事例で300m²を下回っている。

4. 実態の総括

許可種別の内訳を見ると、「開発許可」が大半を占め、「既存宅地」「建築許可」は「開発許可」に比べて件数が極端に少ないことが分かった。これは、「開発許可」に比べ「既存宅地」や「建築許可」は比較的法的該当要件が厳しいためだと考えられる。建物用途別では「既存宅地」が「開発許可」の対象となりにくい用途を補完しているように見えた。これは、「既存宅地」の指導方針には用途を定めながら、運用段階では特に用途の制限がなされていないことが原因と考えられる。また、3.2で触れた既存宅地関連の許可の実態は、部分的には規制が厳しいが全体的に見ると規制が緩くなってしまっている。これより、それぞれの規制に入っていない部分を互いに補完している構図が分かる。開発面積について着目すると、「既存宅地」については、建築制限を設けていることから相対的に開発面積が小さくなっていると考えられる。これは「建築許可」についても同様のことが言える。

5. 現地の特徴

上荻野地区については、開発の分布の偏りがあり強くなく点在型と言える。分家住宅が多く見られ、1件あたりの開発面積が比較的大きいのが特徴であり農地利用の色が強いと言える。一方、中荻野・下荻野地区は国道新412号が開通し市街地とのアクセスが円滑になったことに伴い特に新道と旧道の合流部付近では沿道に商業施設の開発進行が認められる。また、この付近は3つの大型団地があるため市街化の圧力がかかりつつあり、都市的土地利用としての色が強いと言える。

以上のように、同じ調整区域でも、さらに地区別に特徴を抽出するとかなり様相が異なっていることが分かった。

6. 結語

厚木市荻野地区を対象とする研究から調整区域内開発規制とスプロールの実態をある程度把握することができた。

スプロールの実態についてであるが、地区によってメカニズムが異なっていた。特に中荻野・下荻野地区では市街化区域にはさまれていることや国道の新道が開通したこともあり、住宅開発のみならず沿道サービス施設等の比較的大規模な開発も行われていた。

また、本研究調査地域の実態で明らかになった既存宅地確認制度や建築許可申請の弱点を補完する作用が開発許可制度に存在することについても今後検討が必要であると考える。

規制緩和の風潮のある今日、2001年都市計画法改正に向けて線引き制度についても見直しを取り沙汰されているが、高度経済成長期に見られた激しい都市化現象はおさまっているものの依然として市街化圧力が存在することが分かった。しかも、今回の事例のように同じ調整区域でも地区が異なるだけで様相が大きく異なる箇所が存在する中で、現状は全国一律の調整区域内開発基準である。この点については地域の実状に応じて十分な開発規制が行えるよう制度の改革が必要であると考ええる。

今後の課題としては、本研究は厚木市荻野地区という1地域の過去5年間という限られたデータでの分析であったため、スプロールの現状を一般化することはできない。また、各物件の建築形態や人口動態等の視点に立って分析をするに至らなかった。さらに、農振法との関係を調査することも調整区域内の開発を研究していく上で不可欠であると考えている。これらの点を今後の研究課題としたい。

謝辞

本研究を進めるにあたっては厚木市開発審査課山岡氏をはじめとした課員の方々に多大な協力をいただきました。ここに記して感謝の意を表します。

参考文献

- [1] 瀬口哲夫、河合正吉「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」,1998年都市計画論文集,pp529-534
- [2] 本谷弘司、川上光彦「市街化調整区域における市街化の実態と課題」,1996年都市計画論文集,pp583-588