

## 前橋市における開発許可条例（都市計画法34条11号）の運用状況と課題

前橋工科大学 学生会員 ○小林 礼雄

前橋工科大学 正会員 湯沢 昭

### 1. 研究の背景と目的

活力ある中心市街地の再生と豊かな田園環境の下でゆとりある居住を実現することが今後のまちづくりの目標・理念であるという考え方にに基づき、地域の自主性を尊重し、地域特性を活かせる使い勝手のよい仕組みとなるように都市計画法が改正された(平成12年5月)。その改正により、本研究の対象である当時特例市であった前橋市が条例を制定し、開発できる区域や建築物の用途等を定めることにより、市街化調整区域の制限を緩和することができるようになった(都市計画法34条11号)。市街化調整区域に住宅を建てる場合は、農家住宅や農家の分家など特定の人に限り開発が認められ、それ以外の人は制限を受け建築することが認められていなかった。改正を受け前橋市では、市民からの要望を踏まえ、市街化調整区域の集落およびその周辺の地域における良好な環境の保全を図りながら、一定の要件のもとに自己用住宅の立地を認める条例を平成15年12月に制定し、平成16年4月1日から施行した。この条例の目的は田園環境と居住環境との調和という市街化調整区域の整備・保全構想にあるものである。

一方、人口減少や超高齢社会が急速に進行していく中で、全国的に市街地の無秩序な拡大を抑制するコンパクトシティ政策が注目を集めている。前橋市も市全体が地域とともに発展する「コンパクト」なまちづくりを目指して、「前橋市都市計画マスタープラン」を策定した。以下、基本方針を抜粋したものである。

前橋市が目指す「ひとつの都市として市全体が地域とともに発展するコンパクトなまちづくり」のために、市全体あるいは地域の市民の日常生活を支え、発展をけん引する地区となる都心核、地域核、地域拠点及び生活拠点を形成する。同時に、互いの連携により機能を補完し向上させていくことによって、良好な自然環境と共生できる都心核等を中心としたコンパクトな市街地形成を促進する。

表-1 規制の対象規模<sup>1)</sup>

|                  |               |         |                  |
|------------------|---------------|---------|------------------|
| 都市計画区域           | 線引き都市計画区域     | 市街化区域   | 面積が1000㎡以上の開発行為  |
|                  |               | 市街化調整区域 | 原則的に全ての開発行為      |
|                  | 区域区分のない都市計画区域 |         | 面積が3000㎡以上の開発行為  |
| 準都市計画区域          |               |         | 面積が3000㎡以上の開発行為  |
| 都市計画区域及び準都市計画区域外 |               |         | 面積が10000㎡以上の開発行為 |

「コンパクト」なまちづくりを進めることが前橋市の都市計画方針である中で施行された条例の使い方を誤れば郊外への人口流出を誘発させる危険性がある。

本研究では前橋市の開発許可条例である34条11号条例の内容や体制、効果や課題を明らかにすることを目的とする。

### 2. 研究方法

前橋市建築指導課より平成25年度の開発許可データ(住所、許可要件、許可面積、建築用途)を取得し、担当者のヒアリング調査を経て市街化調整区域における開発動向の変化を調査した。本研究では、その中でも自己用住宅用途に関する開発のものを参照した。

### 3. 開発許可制度

開発許可制度とは市街化区域及び市街化調整区域の区域区分(線引き制度)を担保し、良好かつ安全な市街地の形成と無秩序な市街化の防止を目的としている。

開発許可の基準は以下に示すように2種類ある。

1. 良好な水準の市街地形成を図る見地から、予定建築物の用途・規模に応じた道路・給排水施設等の敷地の安全上必要な措置等について定める技術基準(都市計画法第33条)
2. 市街化調整区域内における開発行為が市街化を促進するおそれがなく、かつ市街化区域内で行うことが困難又は不適当な場合や、計画的な市街化に支障がない場合等について定める立地基準(都市計画法第34条)

キーワード 開発許可条例 34条11号 運用状況 市街化調整区域

連絡先 〒371-0816 前橋市上佐鳥町460番地1 前橋工科大学工学部社会環境工学科

TEL/FAX:027-265-7362 E-MAIL:yuzawa@maebashi-it.ac.jp

開発許可の対象規模については表-1 に示すとおりであり、市街化調整区域では原則的に全ての開発行為で許可が必要になる。

#### 4. 都市計画法 34 条

都市計画法 34 条は無秩序な市街化を防止し、農地や山林などを適正に保全するために設定される市街化調整区域において、開発許可抑制を主眼として設けられたものである。市街化調整区域に係る開発行為について、申請に係る開発行為及びその申請の手続きが 34 条の 1 号から 14 号までに定められている要件に該当すると認められなければ開発許可されないとされる。以下は 34 条 11 号の内容を抜粋したものである。

市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておおむね五十以上の建築物（市街化区域内に存するものを含む。）が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県の条例で定めるものに該当しないもの

#### 5. 前橋市の市街化調整区域

前橋市は、平成 16 年 12 月 5 日に前橋市、大胡町、宮城村、粕川村が合併、平成 21 年 5 月 5 日にはさらに富士見村が合併した人口 339,975 人、世帯数 142,292 世帯（平成 26 年 11 月末日）の群馬県中央に位置する都市である。

現在、前橋市では図-1 に示すように 5 つの都市計画区域が存在し、前橋都市計画区域、大胡都市計画区域、宮城都市計画区域、粕川都市計画区域、富士見都市計画区域がある。その中でも前橋都市計画区域のみ線引きされており、ほかの 4 つの都市計画区域は非線引きである。それ以外は都市計画区域外、準都市計画区域である（表-2）。前橋都市計画区域において、市街化区域は 4,930ha、市街化調整区域は 9,804ha である。

#### 6. 前橋市の開発許可条例と 34 条関連の開発状況

##### (1) 前橋市における 34 条 11 号条例

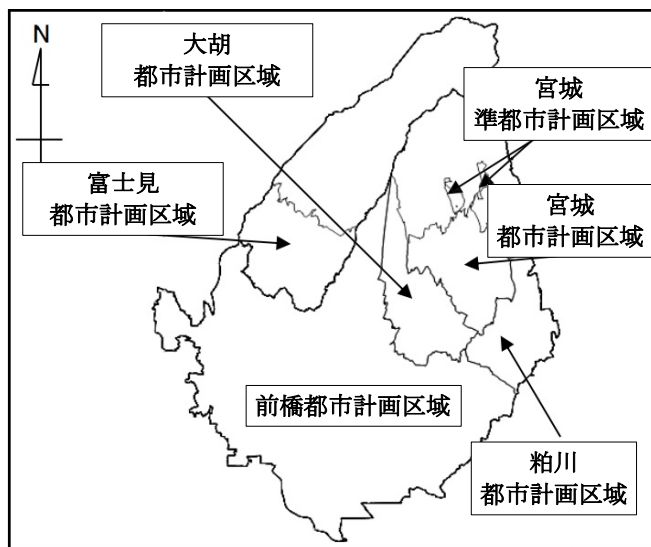


図-1 前橋市都市計画区域<sup>1)</sup>

|           | 面積 (ha) | 区域区分 | 用途地域面積 (ha) |
|-----------|---------|------|-------------|
| 前橋都市計画区域  | 14,734  | 有    | 4,930       |
| 大胡都市計画区域  | 1,976   | 無    | 290         |
| 宮城都市計画区域  | 2,182   | 無    | -           |
| 粕川都市計画区域  | 1,702   | 無    | -           |
| 富士見都市計画区域 | 2,137   | 無    | 256         |
| 宮城準都市計画区域 | 142     | 無    |             |
| 都市計画区域外   | 8,433   | 無    |             |

表-2 都市計画区域等の面積<sup>1)</sup>

|        |                                           |
|--------|-------------------------------------------|
| 開発区域面積 | 敷地面積は 300㎡以上                              |
| 連たん区域  | 市長が定める建築物の敷地から 50m の範囲内にあること              |
| 接道条件   | 幅員 6m 以上の通り抜け道路または、4m 以上で両方向とも幅員 6m 以上の道路 |
| 排水施設   | 汚水及び雨水を既設の排水路に適切に排出できること                  |
| 建築物の用途 | 自己居住用の専用住宅（高さは 10m 以下）                    |

表-3 前橋市における 34 条 11 号条例<sup>1)</sup>

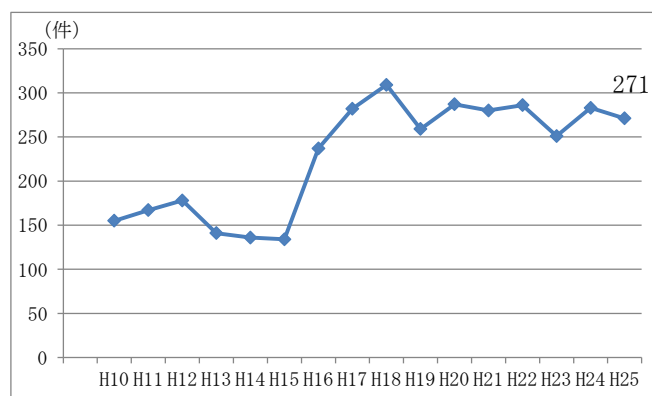


図-2 34 条関連の開発許可件数の推移

前橋市では、市街化調整区域に係る開発行為の許可の基準に関する条例により、建築可能となる建物を「自己の居住の用に供する住宅」に限り、開発が可能となった。表-3は内容の一部抜粋である。

## (2) 34条関連の開発状況

平成10年から平成25年までの16年間の34条関連の開発許可件数の推移を図-2に示す。その中でも平成25年度の内訳としては、全体で271件のうち165件（60.9%）が34条11号の開発である。

平成25年度において、34条11号の開発許可件数は上川淵・下川淵地区で58件、永明・城南地区で52件、桂萱地区で30件、清里・総社地区で13件、芳賀地区で6件、南橋地区で5件、元総社・東地区で1件（図-3）となっている。地区の中で市街化調整区域が占める割合が高い上川淵・下川淵地区、永明・城南地区、桂萱地区での開発が多いことがわかる。

図-4は平成25年度に行われた自己用住宅の開発の分布である。全体的には市街化区域に近接した開発が多い。それぞれの地区においては、上川淵・下川淵地区では前橋南インターチェンジ周辺や県道11号、27号、40号を中心に開発されていることがわかる。また永明・城南地区でも駒形バイパスや国道17号のバイパスである上武道路、県道を中心に開発されている。

桂萱地区には東西方向に上毛電鉄が通っており、中心市街地に最も近い三俣駅、地区のほぼ中央部に位置する赤坂駅をはじめとする駅や東部の上武道路を中心に広範囲に開発されている。芳賀地区や南橋地区においても上武道路を中心に開発が行われている。

清里・総社地区、元総社・東地区には関越自動車やJR上越線が通っている地区である。開発は関越自動車の周辺で行われている。

## (3) 人口、世帯数の推移

前橋市を、全域が市街化区域、全域が市街化調整区域、その二つが混在している町の3種類に分け、人口と世帯数の変化を比較した。

図-5、図-6はそれぞれ平成16年から平成24年までの毎年3月末日（得られたデータの都合上平成17年のみ12月末日）での人口、世帯数（外国人住民を除く）を集計した結果である。人口は平成23年に市街化調整区域で増加しているが、全体的に見ると減少傾向にあるので、開発の件数によって人口増減は左右されていないことがわかる。

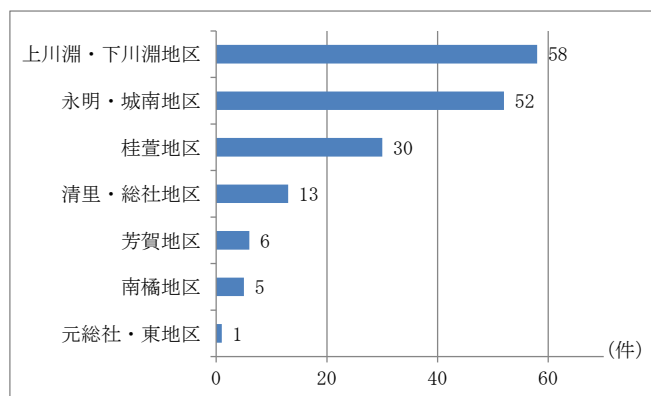


図-3 平成25年度の開発許可件数（34条11号）

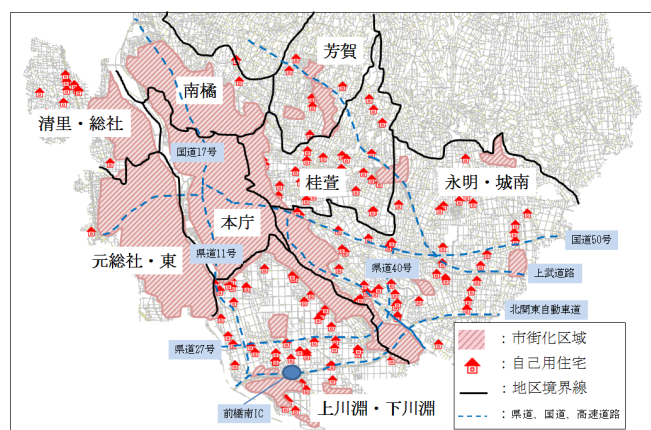


図-4 平成25年度の自己用住宅の開発分布

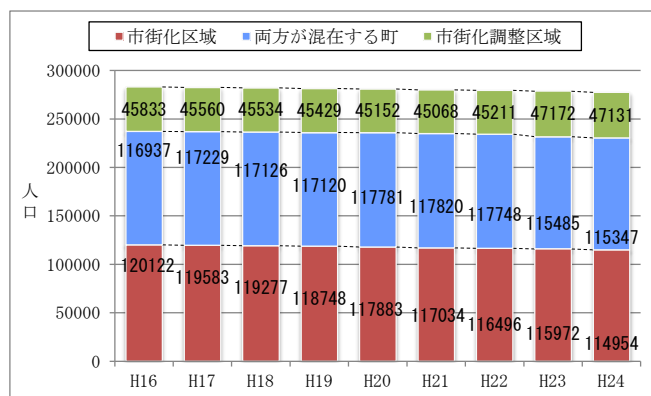


図-5 前橋都市計画区域内の人口推移

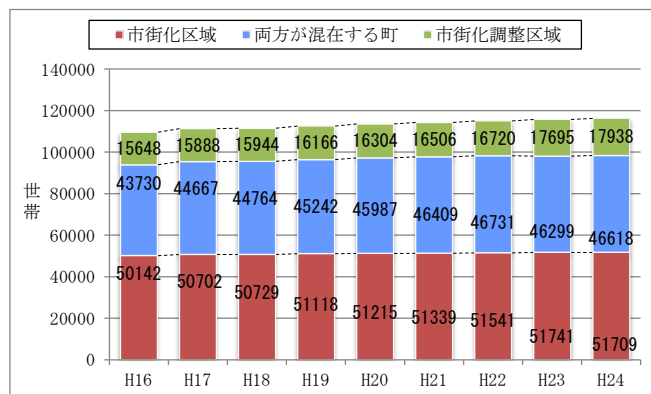


図-6 前橋都市計画区域内の世帯推移

表-4 前橋市と他市の開発許可の要件<sup>4) 5)</sup>

|      | 敷地面積         | 連たん区域                 | 接道条件                                 | 排水                  |
|------|--------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------|
| 前橋市  | 300㎡以上       | 連たん区域から50mの範囲内        | 6m道路または両端6m以上に通じる有効幅員4m以上の道          | 汚水及び雨水を既設の排水路に放流    |
| 高崎市  | 250㎡以上       | 40以上の建物が60m以内で連たんする地域 | 4m以上道路に接していること                       | 汚水排水の放流先があること       |
| 伊勢崎市 | 250㎡以上500㎡以下 | 50以上の建物が50m以内で連たんする地域 | ・有効幅員4m以上で通り抜けの道路<br>・4m以上道路に接していること | 道路側溝等の排水に協議が整っていること |

しかし世帯数の推移を見ると、人口とは逆に増加傾向が見られる。特に市街化調整区域においての世帯数の増加率が高いことは注目すべき点である。

## 7. 現状のまとめ

(1) 前橋市の34条11号条例の要件と群馬県内ほかの市(高崎市、伊勢崎市)との比較をしてみた結果(表-4)、敷地面積は伊勢崎市のみ上限が定められているが、前橋市、高崎市でもおおむね最低限度の2、3倍以内にとどめるように定められている。連たん区域は前橋市と伊勢崎市が同じ要件で、高崎市のみ40戸と設定している。接道条件、排水は3都市おおむね同じ要件である。これらのことから前橋市の要件は比較的標準的であるといえる。

(2) 開発が多い地域の特徴としては、幹線道路の周辺であることが挙げられる。上武道路は建設中の道路であり、今後さらに上武道路周辺の開発が増えていく可能性が考えられる。開発することができる区域が定められているとはいえ、平成16年以降、毎年同程度の数の住宅が建っているのが現状である。今後、開発できる土地が少なくなってきた時に更に連たん区域が広がる懸念もある。

(3) 開発件数と人口や世帯数の比較をすると、人口は全体的に減少傾向であるのに対して、世帯数は増加傾向にある。このことから多少は開発件数と世帯数の変化には関係性があるのではないかと考えられる。また一世帯当たりの人口が減ってきていることも推測される。しかし、世帯数変化は小さなものなので動向を見守る必要がある。

## 8. 今後の課題

今の段階では急激な開発件数増加や世帯数増加が見られてはいないが、今後開発が増加したときに11号区域を見直すことも必要になってくると考えられる。

実際に埼玉県羽生市は道路や排水などの都市基盤が脆弱なままでの開発の進行や、地域コミュニティーづくりが困難、計画的まちづくりへの支障などの問題が挙げられたため区域を見直し平成21年に区域の縮小をしており、平成15年において2,465haあった区域を1,201haまで縮小している<sup>6)</sup>。

また、埼玉県川越市では調整区域内の開発が急激に進んだことによる農地や山林の減少や生活排水による河川等の水質悪化が問題になり平成23年に11号区域を廃止している<sup>7)</sup>。

前橋市においても調整区域の開発進行で羽生市や川越市のような田園環境や居住環境に問題が起きてしまう前に適切な区域設定、用途設定を考えていかなければならない。

### (参考文献)

- 1) 前橋市役所ホームページ  
<http://www.city.maebashi.gunma.jp/>
- 2) 前橋市 市政概要
- 3) 国土交通省ホームページ  
<http://www.mlit.go.jp/>
- 4) 高崎市役所ホームページ  
<http://www.city.takasaki.gunma.jp/>
- 5) 伊勢崎市役所ホームページ  
<http://www.city.isesaki.lg.jp/>
- 6) 羽生市役所ホームページ  
<http://www.city.hanyu.lg.jp/>
- 7) 川越市役所ホームページ  
<http://www.city.kawagoe.saitama.jp/>