首都圏近郊整備地帯の市街地縁辺部における 土地利用管理施策の運用実態に関する研究 平成 28 年 1 月

> 千葉大学大学院園芸学研究科 環境園芸学専攻緑地環境学コース 高野 健人

(千葉大学審査学位論文)

首都圏近郊整備地帯の市街地縁辺部における 土地利用管理施策の運用実態に関する研究 平成 28 年 1 月

> 千葉大学大学院園芸学研究科 環境園芸学専攻緑地環境学コース 高野 健人

博士論文目次

首都圏近郊整備地帯の市街地縁辺部における	十批利用管理施策(つ運用実態に関する	ろ研究
			2111111

Pa	age
----	-----

第	1	章	序	綸

1.1 研	究の背景・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
1.2 研	究の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
1.3 研	究の方法と構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
1.3.1	研究の方法
1.3.2	研究の全体構成
1.3.3	研究の対象範囲
1.4 既	往研究の整理と研究の位置づけ・・・・・・・・・・・・・・・ 7
1.4.1	既往研究の整理
1.4.2	市街地縁辺部における土地利用関連制度
1.4.3	研究の位置づけと意義
参考文献	武一覧
	第2章 市街地縁辺部における土地利用規制と土地利用上の課題
	じめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27
2.1.1	本章の背景と目的
2.1.2	既往研究の整理
2.1.3	研究方法
2.2 対	象地の概要と調査方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29
2.2.1	対象地の概要
2.2.2	基礎自治体へのアンケート調査
2.2.3	広域自治体へのヒアリング調査
2.3 市	街地縁辺部における土地利用上の課題と地方自治体の認識・・・・・・・ 31
2.3.1	基礎自治体へのアンケート調査の結果
2.3.2	広域自治体へのヒアリング調査の結果
2.3.3	広域自治体から基礎自治体への権限移譲の現状
2.4 本	章のまとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 45
参考	文献一覧

第3章 開発許可条例による市街地縁辺部におけるスプロールの実態と課題

3.1 は	じめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47
3.1.1	本章の背景と目的
3.1.2	既往研究の整理
3.1.3	研究方法
3.2 千	葉県におけるケーススタディ・・・・・・・・・・・・・・・・ 49
3.2.1	対象地の概要
3.2.2	千葉県君津地域における開発許可件数の変遷
3.3 木	更津市におけるケーススタディ・・・・・・・・・・・・・・・・ 51
3.3.1	木更津市における土地利用計画の概要
3.3.2	木更津市における開発許可条例の枠組
3.3.3	市街化調整区域における開発立地状況
3.3.4	開発許可条例の運用に伴う緑地減少の実態
3.3.5	地域ごとの世帯数の変化
3.4 本	章のまとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 58
参考に	文献一覧
第	。 (4章 開発許可条例による市街地縁辺部における土地利用転換の実態と課題
4.1 は	じめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
4.1.1	本章の背景と目的
4.1.2	既往研究の整理
4.1.3	研究方法
4.2 神	奈川県におけるケーススタディ・・・・・・・・・・・・・・・ 62
4.2.1	対象地の概要
4.2.2	神奈川県における開発許可制度の運用
4.2.3	神奈川県内の基礎自治体における開発許可条例
4.3 相	茣原市における土地利用転換の実態・・・・・・・・・・・・・・ 68
4.3.1	相模原市における土地利用計画の概要
4.3.2	相模原市における開発許可条例の枠組
4.3.3	開発区域の土地利用計画
4.3.4	開発区域の現況
4.4 本	章のまとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 80
会 老	文献一覧

第5章 地域コミュニティによる緑地環境管理方策の検討

5.1 は	じめに・・・・・・・・・・ 83
5.1.1	本章の背景と目的
5.1.2	既往研究の整理
5.1.3	研究方法
5.2 市行	 封化調整区域における市民農園の現状・・・・・・・・・・・ 85
5.2.1	調査方法
5.2.2	開設状況
5.2.3	立地状況
5.2.4	運営形態
5.2.5	運営上の課題
5.3 茨坎	成県牛久市におけるケーススタディ・・・・・・・・・・・・・・ 93
5.3.1	対象地の概要
5.3.2	牛久市における市民農園制度の概要
5.3.3	管理者団体による農園の管理実態
5.4 本道	章のまとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 101
5.4.1	市街化調整区域内の市民農園の開設実態
5.4.2	コミュニティ型市民農園の緑地環境管理方策への展開
参考了	文献一覧
	第6章 結論
6.1 研	究成果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 104
6.1.1	広域自治体と基礎自治体の役割分担(第2章)
6.1.2	開発許可条例の運用による土地利用規制と土地利用転換(第3章・第4章)
6.1.3	緑地環境管理における市民の組織的参加(第5章)
6.2 研	究成果を踏まえた提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 108
6.2.1	地域特性を反映した土地利用コントロールの在り方
6.2.2	主体的な市民参加を位置づけた土地利用管理施策の在り方
6.3 今行	後の研究課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 112
摘要	
図表リス	۲ ۲
謝辞	
参考資料	<u>}</u>

第1章 序論

1.1 研究の背景

我が国の市街地縁辺部は、開発圧力の高まりから、都市計画法に基づく区域区分制度によって市街化区域と市街化調整区域(以下、調整区域とする)の2つの区域に分けられ、厳格な土地利用規制よって乱開発を防ぎ、良好な緑地環境を維持してきた。しかし、現状として調整区域は農地や山林だけで占められるのではなく、住宅や作業所などの都市的土地利用も少なからず進出しており、市街化区域同様に土地利用方針が必要とされている¹⁾とも言われている。さらに、この状況に加えて、現在の市街地縁辺部は、農地転用や耕作放棄、低未利用地の増加による土地利用の変化が進んでいる(写真1-1~写真1-4)。

近年においては、人口減少に伴い、スプロールによって拡大した都市が縮退し、リバース・スプロールと呼ばれる空き家や空き地等の低未利用地の急増が問題視されている²⁾。 さらに、市街地縁辺部エリアにおいて規制緩和に準じた施策が進められたことによって都市の拡大と縮小が同時進行し、土地の使い捨てとも呼べる事態が生じている³⁾。



写真 1-1 資材置場(東京都町田市)



写真 1-2 宅地造成 (千葉県袖ケ浦市)



写真 1-3 駐車場(埼玉県春日部市)



写真 1-4 耕作放棄(東京都町田市)

これまでの地方自治体による土地利用コントロールに関する施策は、市街地縁辺部を含めた都市全体の土地利用計画の中で、開発許可制度の自主的な運用や、法制度の枠組みで想定されていない土地利用のコントロールの実施といった役割を担ってきた。これらの背景としては、1999年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下、地方分権一括法とする)」によって、機関委任事務が自治事務と法定受託事務となり、法令に反しないという条件で地方自治体独自の条例制定が可能になるなど、地方自治体の自己決定権が拡充された⁴⁾。さらに、2000年の都市計画法の改正においては、市街地縁辺部に係る内容として、区域区分制度が選択制となったことや、既存宅地制度の廃止に伴う開発許可条例の独自運用が開始され、地方自治体の権限が拡充された⁵⁾。

その一方で、既に荒廃してしまった市街地縁辺部に対しては、従来の個人の権利行使の制限が方法論の中心となる土地利用コントロールの枠組みによる対応では解決困難な問題が生じている。具体例としては、耕作放棄された農地が、一時的に廃棄物置場として利用されることが挙げられる。また、廃棄物置場として利用された土地を従前の農地に復元するためには、多額の費用や長い期間が必要であり、復元すること自体が困難である。また、一時的な土地利用の変化は、駐車場が資材置場に、資材置場が廃棄物置場に変質するように、低未利用地が外部不経済をもたらす土地利用として徐々に変質する場合が多く、コントロールが非常に困難である。市街地縁辺部の荒廃は、緩やかな土地利用規制に加えて、土地所有者による管理が様々な要因によって行き届かなくなったことが原因であることから、管理を行うための枠組みを整備することが求められる。しかし、経済活動の停滞や高齢化、人口減少が進むことによって、地方自治体の財政が逼迫していることに加えて、荒廃の原因となる土地の大部分が民有地であることから、土地の管理に対して行政の積極的な介入や公金の投入を検討することも困難な状況に置かれている⁷⁾。

このような現状に対して、近年進められている活動としては、行政と市民間のパートナーシップによるボトムアップ型の緑地環境管理方策が挙げられる。低未利用地を市民活動の空間として活用することで、緑地環境管理に繋げるといった活動であり、具体的な活動内容としては、コミュニティガーデンや市民農園が挙げられる 8)9)。また、市民参加型の緑地環境管理方策については、公園等の公共施設から私有地の樹林地まで幅広く取組みが地域で行われている 10)11)。しかしながら、我が国においては、市民参加を制度的に支援する枠組みに乏しいのが実情であり、活動の持続可能性や活動の発展性という点において課題を抱えており、社会システムとして市民主体の緑地環境管理方策が十分に位置づけられているとは言えない状況に置かれている 12)。本研究で対象とする土地利用の混乱が著しい市街地縁辺部については、行政がトップダウンで進める土地利用コントロールのみでは対応が困難な課題が山積している。市街地縁辺部における今後の土地利用の在り方を検討する上では、市民が主体的に進める活動を緑地環境管理方策として定着させることが必要であり、市街地縁辺部の将来的な空間像を見据えた、土地利用に関する制度や担い手を含めた総合的な枠組みとしての土地利用管理施策について検討する必要がある。

1.2 研究の目的

前項で述べた背景を踏まえ、本研究では、まず、これまで土地利用コントロールが困難とされてきた市街地縁辺部における土地利用上の課題について、広域自治体と基礎自治体の認識を明らかにした上で、広域自治体と基礎自治体間の調整区域における土地利用コントロール上の役割分担について考察する。次に、地方分権一括法の施行および都市計画法の改正によって土地利用コントロールの実施主体となった基礎自治体を対象に、開発許可条例が市街地縁辺部のランドスケープに与える影響について、条例の制定状況や制定内容、開発動向等の分析を通じて、運用実態や効果、課題を明らかにする。さらに、市街地縁辺部の緑地環境管理方策について、行政と市民間のパートナーシップによる協働による緑地環境管理の事例として、現状において研究蓄積の少ない調整区域内の市民農園制度の運用実態を明らかにすることで、土地利用の混乱を克服し、人と自然が共生する空間としての将来像を描くうえで必要となる、市街地縁辺部の土地利用管理施策について考察することを目的とする。

具体的には、以下の3つの視点から、首都圏整備計画における近郊整備地帯に属する地方自治体を対象に市街地縁辺部の土地利用管理施策について論じる。

①広域自治体と基礎自治体の役割分担

地方分権の推進によって、地方自治体が土地利用コントロールの実施主体となり、 広域自治体と基礎自治体の両者の役割分担を明確にする必要がある。

そこで、調整区域における土地利用コントロール方針について、広域自治体と基礎 自治体の認識の把握に加えて、地方分権を推進する上で求められる現状の制度運用上 の課題を明らかにし、両者の役割分担について検討する。

②開発許可条例の運用による土地利用規制と土地利用転換

都市計画法に基づく区域区分制度は全国一律の基準であり、地方分権と人口減少が 進む中、地域の実情に応じた柔軟な土地利用コントロールが必要とされている。

そこで、委任条例の中でも地域性が最も現れる開発許可条例を対象として、条例の 運用がランドスケープに与える影響や、荒廃地の土地利用転換の運用実態を分析し、 市街地縁辺部における土地利用コントロールについて検討する。

③緑地環境管理における市民の組織的参加

現在の市街地縁辺部においては、行政主体の土地利用コントロールのみで解決できない土地利用上の課題が生じており、市民による緑地環境管理が必要とされている。 そこで、地域コミュニティによる組織的なパートナーシップの事例として、調整区域内の市民農園制度を対象に制度内容や運用実態の分析を通じ、市街地縁辺部における緑地環境管理の担い手としての市民の組織的参加について検討する。

1.3 研究の方法と構成

1.3.1 研究の方法

本研究は、全6章で構成される。

第1章では、本研究における背景や目的、研究方法、全体構成等を示すとともに、既往 研究の整理とこれまでの知見を踏まえた本研究の位置づけを提示している。

第2章では、首都圏整備計画における近郊整備地帯に含まれる地方自治体(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県の1都4県)を対象として、市街地縁辺部における土地利用上の課題および広域自治体と基礎自治体間における土地利用コントロール方針の認識に関するアンケート調査およびヒアリング調査を実施している。1都4県における調査結果に基づき、広域自治体と基礎自治体の関係性に着目し、地方分権下における土地利用コントロール方針の策定上の課題について整理・考察を行っている。

第3章では、第2章における調査で得られた結果に基づき、土地利用の混乱が著しい千葉県を対象としている。さらに、同県内の中でも開発圧力が高く、独自基準による開発コントロールを実施している木更津市を取り上げ、開発許可条例の運用実態について明らかにしている。本章では市街地縁辺部で生じるスプロールの現状について開発立地動向の実態調査を行い、ランドスケープに与える影響を定量化した上で考察を行っている。

第4章では、第2章における調査で得られた結果に基づき、広域自治体において開発許可条例のうち3411条例を制定していない神奈川県を対象としている。さらに、同県内の中でも独自の開発許可条例を定め、その中でも3411条例に基づき個別的に開発区域を指定する「個別協議方式」に基づく開発許可制度の運用を実施している相模原市を取り上げ、市街地縁辺部の土地利用転換について運用上の課題を明らかにしている。本章では、3411区域内で行われた開発実体の分析に加えて、周辺土地利用との整合性について分析を行い、荒廃地における土地利用転換がランドスケープに与える影響について考察を行っている。

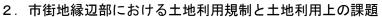
第5章では、市街地縁辺部における緑地環境管理方策の一環として、調整区域内における市民農園制度を事例として取り上げ、「コミュニティ型市民農園」の制度的枠組および運営実態に分析を通じて、緑地環境管理における地域コミュニティの組織的参画について検討している。本章では、まず、第2章と同様に、近郊整備地帯に含まれる1都4県を対象として、調整区域内における市民農園制度の運用状況についてアンケート調査を実施している。次に、アンケート調査の結果に基づき、市街地縁辺部においてコミュニティ型市民農園を導入している茨城県牛久市を対象としている。行政や市民農園の管理団体である自治会へのヒアリング調査等を実施し、制度運用上の課題を明らかにするとともに、緑地環境管理の担い手としての地域コミュニティの果たす役割について言及している。

第6章では、各章の研究成果の概要を整理するとともに、これまでの研究成果等を踏まえた上で、人と自然の共生エリアとしての市街地縁辺部の空間像の在り方について論じている。さらに、制度および担い手に関する観点から、これからの市街地縁辺部における土地利用管理施策に対して提言を行っている。

1.3.2 研究の全体構成

1. 序論

- ・研究の背景、目的、方法、構成
- ・既存研究の整理、本研究の位置づけ



・首都圏整備計画における近郊整備地帯に含まれる自治 体を対象に、土地利用コントロール方針策定上の広域 自治体と基礎自治体の役割分担について論じる。 土地利用管理に おける広域自治 体と基礎自治体 の役割分担

- 3. 開発許可条例による市街地縁辺部におけるスプロールの 実態と課題
 - ・木更津市を事例として、開発立地動向の実態調査を行い、ランドスケープに与える影響を把握し、市街地縁 辺部で生じるスプロールの現状について論じる。

4. 開発許可条例による市街地縁辺部における土地利用転換 の実態と課題

・相模原市を事例として、個別協議方式による開発許可 条例の運用実態を明らかに市、土地利用転換による荒 廃地の再生について効果と課題を論じる。 開発許可条例の 運用による土地 利用規制と土地 利用転換

- 5. 地域コミュニティによる緑地環境管理方策の検討
 - ・牛久市を事例として、コミュニティ型市民農園の制度 的枠組および運営実態に分析を通じて、緑地環境管理 における市民参加の課題と方向性を論じる。

緑地環境管理に おける市民の組 織的参加

6. 結論

- ・研究成果の概要
- ・研究成果を踏まえた提言

市街地縁辺部の 土地利用管理施 策に対する提言

1.3.3 研究の対象範囲

我が国の国土は、個別規制法に基づき策定される諸計画に対する上位計画として、また総合的かつ広域的見地に立って取引段階から利用区分に応じた規制と誘導を行うため、国土利用計画法において、広域自治体が土地利用基本計画を定めるものとされている¹³⁾。国土利用計画法に基づく土地利用基本計画では、広域自治体の区域について、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域に区分されている。

本研究で対象とする市街地縁辺部とは、図 1-1 に示す通り、都市地域のうち、線引き都市計画区域における、市街化区域と調整区域の境界エリアとする。なお、境界エリアとしては、土地利用の混乱が著しい調整区域側を対象とし、市街化区域側は対象外とする。

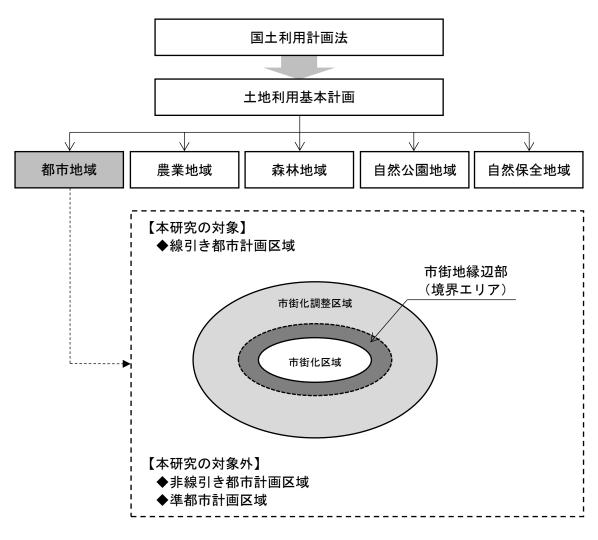


図 1-1 国土利用計画における法体系と本研究の対象範囲

1.4 既往研究の整理と本研究の位置づけ

1.4.1 既往研究の整理

本研究は、都市計画分野における土地利用規制に関する研究とランドスケープ分野における緑地環境管理に関する研究と関連している。これらの研究領域の関連する既往研究を概観し、整理すると以下のようになる。

1.4.1.1 市街地縁辺部における土地利用上の課題に関する研究

市街地縁辺部を含めた調整区域等における土地利用法制度に関する研究は、これまでに 非常の多くの研究が行われており、様々な知見が得られている。本研究に関連する研究と しては、土地利用上の課題に関する研究、自主条例による土地利用コントロールに関する 研究、そして開発許可条例の運用に関する研究を取り上げる。

まず、市街地縁辺部が抱える土地利用上の課題に関する研究としては、三国(1999)の 研究 14)では調整区域における土地利用の変化を分析している。その結果、①農地面積の減 少に伴い、住宅用地や公共施設用地、資材置場・倉庫用地等の都市的土地利用が占める割 合の大幅な増加、②資材置場に建築を行うことは禁止されているにも関わらず、簡易なプ レハブ型の事務所や倉庫が併設されている、③市街化調整区域には市街地に立地すること が難しい資材置場や倉庫、工場等が多い中、具体的な土地利用計画が存在しないため、そ の間に住宅が散在することになり、結果的に土地利用の混乱に起因する劣悪な環境が形成 されていることを指摘している。一杉ら(2005)の研究¹⁵⁾では、港北ニュータウンを対象 として、土地利用の特性や敷地面積の把握に併せて、地権者・居住者へのアンケート調査 により土地利用や居住に関する意識を把握し、調整区域のあり方と今後の展望を明らかに している。その結果、港北ニュータウン内と周辺の市街化調整区域においては、①農地や 緑地が多く残されていることに反して、大規模な宅地は「事務所・工場」として利用され、 かつ小規模な宅地は貸家として利用されることで、土地利用が細分化されている、②地権 者等の意識分析によって、今後の土地利用変更の意向は全体的に低いものの市街化調整区 域の指定継続に関して、緑地保全のため積極的であるが、農地・緑地の維持が難しいため 消極的な姿勢を持つ地権者も存在することを明らかにしている。齋藤ら(2005)の研究 16) では、都市近郊農村地域の集落域における耕作放棄や開発放棄等によって生じた「管理放 棄地」および農地転用によって生じた資材置場等の「都市的土地利用地」の2つの土地利 用が生じる要因と土地利用規制上の課題ついて明らかにしている。その結果、①管理放棄 地は谷津田の奥と林地内に小規模に開墾された畑地に小規模なものが多く見られたことに 対して、都市的土地利用地は集落域外縁の農道沿線の林地内に大規模なものが特に多く見 られ、交通の利便性と視線の遮断が発生に作用している、②管理放棄地の発生理由につい ては集落内所有者の農業事情の変化を理由とする事例が半数、土地投機的な事例が半数で あることに対して、都市的土地利用地の発生理由については、市街化が進む近隣市町村の 土建業者の事業用地の確保という動機づけを持つ事例が多く、市街化の進んだ近隣市町村

の土建業者による土地利用転換が中心であることから、当該集落において発生している都 市的土地利用地は残土・建設廃材に特化した産廃問題であること、③農地法と廃掃法、千 葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例において、集落域内で発生している都市的土地 利用地の多くが適用対象外または住民の生活利便性の観点からの事実上の黙認状態にあり、 監視体制および取締体制ともに不十分であると指摘している。さらに、市街地縁辺部にお いて、区域区分制度の対象地域外として非線引き白地地域や都市計画区域外が抱える土地 利用コントロール上の問題点を指摘した研究として、小川(2009)の研究¹⁷⁾があげられる。 非線引き白地および都市計画区域外については、①大規模開発から小規模開発への転換、 建築行為を伴わない開発の増加により環境破壊・景観破壊が問題となっていることに加え て、耕作放棄地や森林の荒廃が進行しており、適切な県土の維持・管理が危惧されるとと もに開発の温床となっている、②建築行為を伴わない開発に都市計画法で対応することは できず、その他の法令についても基準に合っていれば許可せざるを得ない状況にある一方 で、土地利用の調整役を果たすべき土地利用基本計画は、計画としての上位性を失ってい ることに加えて、自治体の自主条例も横出しや上乗せに当たる可能性があるため規制力に は限界があると指摘している。以上の結果を踏まえて、現状の個別的な対応では規制力に 限界があるとして、一元的な土地利用計画を策定する必要があると提言している。

1.4.1.2 自主条例に基づく市街地縁辺部の土地利用コントロールに関する研究

次に、市街地縁辺部における土地利用上の課題の中でも、調整区域で問題視されてきた都市計画法の枠組みでは捉えられない小規模連続開発や建築行為を伴わない土地利用の規制については、自主条例に基づく土地利用コントロールが大きな役割を果たしてきた。特に地方分権一括法の施行に伴い、自主条例による土地利用コントロールを進める基礎自治体が増加しており、関連する既往研究について以下に整理する。

秋田ら(2001)の研究 ¹⁸⁾では、長野県穂高町のまちづくり条例を事例に、開発立地コントロールを主目的とするまちづくり条例の実効性について評価している。その結果、穂高町のまちづくり条例は、①土地利用計画を曖昧なゾーニングにし、開発基準に行政の裁量の余地を残すことで住民からの理解を得やすい条例となっている、②農地転用などの発生位置が土地利用区分の境界に集中するようになり、土地利用の混乱を防止できるようになったが、その一方で行政の裁量に任せる部分が形骸化している、③条例の定める基準以下の小規模開発(裾切り)を誘発していることを明らかにしている。さらに、秋田ら(2004)の研究 ¹⁹⁾では、地区内居住者によって策定される地区詳細計画に基づく調整区域内の開発立地コントロールの実効性について分析を行っている。その結果、①漸次的な用途変更が伴う土地利用や地区外居住者が実施する開発については協議機会の確保が難しい、②ゾーン数が限定される場合は、全体として緩やかな規制内容となり、計画の実効性を担保する手段として十分に機能しなくなることに加えて、ゾーニングと現状の土地利用が不整合となり既存不適格が生じてしまう、③裁量性に委ねる部分である特例的用途緩和に位置付け

られた開発の多くがそのまま承認される傾向にあり、ゾーニングの形骸化に繋がる可能性がある一方で、協議会による開発協議は代表者の資質に依存しているため協議結果が不安定になることや、協議会と地権者との間で軋轢が生じて、個人負担の増加を招く可能性があることを明らかにしている。冨永ら(2011)の研究²⁰⁾では、自主条例による青空型土地利用(当論文における露天駐車場や資材置場、残土置場等の総称)のコントロールについて評価している。その結果、①みよし市の条例では開発事業に面積要件がないため、大規模な青空型土地利用だけでなく小規模なものまで把握することができ、条例に基づき計画申請された開発行為については、立地規制に従って立地誘導が行われているため苦情やトラブルは起きていない、②住宅地内(住環境保全区域)での立地コントロールは達成できているが、土地利用規制は他法令に従うことが原則であるため、農用地内(農業保全区域)については駐車場や資材置場等の用途規制が外されており、条例の施行前に比べて開発件数に変化がない、③多くの資材置場・駐車場の立地が農業保全区域内に集中し、農地法・農振法による許可基準のみでは農地の保全に限界があると指摘している。

1.4.1.3 開発許可条例に基づく市街地縁辺部の土地利用コントロールに関する研究

2000年の都市計画法改正以降、市街地縁辺部において、都市的土地利用が進出する要因として、開発許可条例に基づく宅地造成が注目されてきた。開発許可条例のうち 3411条例と 3412条例については、運用方法が広域自治体や基礎自治体に委ねられることから、地域性が最も現れやすい土地利用コントロールであるが、運用によってはスプロールの誘発に繋がる恐れがある。

開発許可条例の運用について取り上げた研究としては、浅野(2010)の研究²¹⁾では、3411 条例の導入による効果について、3411条例導入後の調整区域における開発動向の分析を行 っている。その結果、①高崎市における3411条例の区域指定の範囲は市街化調整区域全体 であり、都市計画区域の比較的広範に市街化区域が広がっていることや、市街化調整区域 のほぼ全域に50戸連担集落が分散していることが理由であり、現状の土地利用に即して計 画が策定されている、②条例の導入による影響予測を行う上での計算根拠および最終的な 判断根拠の選択基準が不明確であり、影響予測を超える開発件数および人口の増加に加え て、人口フレームとの整合性にも曖昧な部分が見られる、③開発ポテンシャルが高い場所 に条例施行による規制緩和が行われた結果、4m 未満の道路に多数の開発が張り付くこと や、規格外の不定形な広場状道路が発生する等の不良な住環境が形成されている一方で、 50 戸連担区域内に新規宅開発が加わることで、集落の持続性やコミュニティ強化に貢献す る効果や、最低敷地面積 250m²以上の基準と周辺農地がオープンスペースの役割を果たす ことで、田園居住区整備計画に掲げる「良好な田園居住環境の創出」の一部については実 現されていると指摘している。以上の結果を踏まえて、規制緩和は集落の維持や活性化に 対してある程度有効ではあるが、不良な住環境の形成を防ぐための慎重な方策が必要であ ると指摘している。さらに、浅野(2010)の研究²²⁾では三大都市圏を除く線引き都市を対

象に、調整区域における開発許可条例と地区計画制度の使い分けについて検討している。 その結果、①開発許可条例と地区計画が同時に実施されている自治体のうち、使い分けに 関する方針が明文化されている自治体は少なく、制度の使い分けに関するこれまでの既成 事実が使い分けに関する方針となっていることや地区計画策定ガイドライン等の間接的指 針を有する程度であること、②開発許可条例と地区計画の使い分けの実態として、開発許 可条例を市街化調整区域全域に指定している自治体は、比較的大規模な住宅系地区計画に 限定している一方で、開発許可条例の指定区域を市街化調整区域の一部区域に限定してい る自治体では、開発許可条例の対象外区域や既存集落維持等への対応に小規模な地区計画 を機動的に用いる傾向にあるが、両制度の適用に際しては、開発許可条例の適用が最初で あり、その条件に該当しない場合に地区計画が選択されている、③両制度の使い分けの類 型化については、市街化調整区域全域を対象とする開発許可条例と計画的大規模住宅開発 の地区計画の組み合わせ、場所による両制度の使い分け、地区計画の即地的な条件や目的 を重視することによる使い分け、多彩な地区計画を展開することによる開発許可条例との 使い分けの4つに分類されることを明らかにしている。酒本ら(2011)の研究 ²³⁾では早く から人口が減少に転じ、かつ、現在も人口減少率が高い7都市(北海道小樽市、釧路市、 函館市、宮城県石巻市、広島県呉市、愛媛県今治市、福岡県大牟田市)を対象として、人 口減少都市において低密度に市街地が拡大している状況を分析し、市街地拡大に活用され た都市計画制度(当論文では3411条例、大規模開発許可、既存宅地が対象)の今後の方向 性について検討している。その結果、①函館市は人口保留フレームに基づいた計画的な大 規模開発や土地区画整理事業を活用している一方で、3411条例の適用範囲は既存宅地の区 域と市街化調整区域に編入した都市計画区域外での宅地開発区域であり、限定的な適用範 囲である、②呉市は民間および公的大規模開発を活用しており、人口減少化においても継 続して開発を容認して来たことに加えて、既存宅地密度が0件でありながらも3411条例を 導入し、開発の「滲みだし」を許容する状況にある、③今治市は既存宅地や3411条例に加 えて、公的開発や地区計画による市街化区域編入など多様な制度を活用している一方で、 市街化調整区域においても市街化区域同様の都市的土地利用がなされているため、線引き を実施することが難しく、線引き自体に問題があることを明らかにしている。以上の結果 を踏まえて、人口減少に対応する都市計画の方向性を示唆するためには、現在までの市街 地の拡大の状況とその要因を都市ごとに分析し、人口減少局面における市街地のあり方と、 そのための方策を具体的に示すことが必要であると指摘している。

1.4.1.4 市街地縁辺部における緑地環境管理方策に関する研究

市街地縁辺部を含めた調整区域等における緑地環境管理方策に関する研究は、これまでに多様な空間を対象とした研究が行われており、様々な知見が得られている。本研究に関連する研究としては、私有地において市民が管理の担い手として位置付けられている事例として、樹林地管理、コミュニティガーデン、市民農園において市民が組織的に参加する

ための枠組みに関する研究を取り上げる。

まず、管理放棄によって様々な外部不経済の温床となりつつある、都市内の樹林地管理に関する既往研究としては、門田ら(2011)の研究²⁴⁾では、官民協働によって里山管理を実施している事例を対象として、行政、土地所有者、市民団体の3者の関係性に着目し、活動の展開や経緯を明らかにするとともに、個別の活動実態について明らかにしている。また、曾根ら(2014)の研究²⁵⁾では、都市緑地法に基づく市民緑地制度を対象として、近隣住民による樹林地管理方策について、自治会等の既存コミュニティの意識調査により、今後の管理の担い手としての有効性について考察を行っている。

次に、低未利用地を市民の庭として利用するコミュニティガーデンに関する既往研究としては、秋田(2014)の研究 $^{26)}$ において、コミュニティガーデンを制度的に位置づけているニューヨークの事例調査を通じて、我が国への適用可能性について検討している。さらに、渡部ら(2014)の研究 $^{27)}$ では、柏市のカシニワ制度を取り上げ、暫定的土地利用であるコミュニティガーデンを緑地環境管理方策として位置付ける試みを行っている。

そして、耕作放棄地対策としてこれまで地方自治体で活用されてきた市民農園については、主に市街化区域内の農地を対象としているが既往研究は数多く存在する。市民農園制度に関する研究の中でも、市民による緑地環境管理に着目した研究として、並木ら(2006)の研究²⁸⁾では、市民による農園利用は都市部における低未利用地化した農地を管理していくための可能性を有していることを指摘している。さらに、小玉ら(2012)の研究²⁹⁾では、大都市近郊の市街化区域内の市民農園を対象として、市民による農地の管理活動が周辺の里山等を含めた農的空間の管理への展開について検討を行っている。

1.4.2 市街地縁辺部における土地利用管理関連諸制度

1.4.2.1 土地利用関連諸制度の変遷

市街地縁辺部における土地利用関連諸制度の変遷について表 1-1 に示す。

本研究で対象とする首都圏近郊エリアについては、既成市街地への過度な人口集中を抑制するため、1956年に制定された首都圏整備法に基づき、近郊整備地帯へのスプロールが進行した。首都圏整備法に基づく首都圏整備計画は、イギリスの大ロンドン計画を参考としている。大ロンドン計画では環状緑地帯により、スプロール抑制を目指したが、首都圏整備計画では、建ペい率をコントロールすることで、スプロールの抑制を目指したことに違いがある。しかし、首都圏整備計画においては、当初の目的は達成できず、近郊整備地帯におけるスプロールを生じさせる原因となった。そこで、1968年の新都市計画法の制定によって、区域区分が近郊整備地帯において区域区分が義務化され、現在の土地利用規制に繋がっている。その一方で、工場等制限法等の影響を受け、工場や大学といった都市の拠点となる大型開発が既成市街地から追い出され、近郊整備地帯に立地することによって、開発圧力の低下にはつながらなかったことに加えて、区域区分以前の宅地は調整区域に指定されていながらも、開発が認められる既存宅地確認制度によって、区域区分後も都市のスプロールは進行していた。

農業および環境部門における土地利用関連諸制度ついては、増大する開発圧力に対して 農転許可等の厳格化や、自然環境保全法や都市緑地保全法の制定によって、増大する開発 圧力に対する対策を講じつつあった。また、土地利用調整系の条例が各都県で制定され、 その後は、市町村においても開発指導要綱が策定されるなど、地方自治体による土地利用 コントロールが行われてきた。都市計画法における土地利用コントロールは、その他の分 野の対応に対して後追い的に制度改正が行われているが、1980年代後半において規制緩和 が進められており、開発圧力の増大に繋がっている。1990 年代に入ると、バブル経済によ るレジャー需要が増大し、ゴルフ場やリゾートマンション等の建設が、市街地縁辺部にお いても増加し、基礎自治体レベルのまちづくり条例や広域自治体による土地利用調整条例 が土地利用コントロール方策として用いられ、現代の地方分権へと繋がっている。2000 年 代に入ると、近郊整備地帯の開発圧力増大に寄与していた工場等制限法が廃止される等、 開発の都心回帰が進んだことに加え、爆発的に人口が増加し、ニュータウンが多数形成さ れた近郊整備地帯の自治体において、少子高齢化の問題が生じている。また、この時期か ら調整区域における農村景観や緑地について管理放棄が原因となる荒廃が生じつつあり、 景観法や都市緑地法など管理方策を位置づけた法制度の改正が行われている。また、1993 年に制定された地方分権一括法による要綱行政廃止の影響を受け、2000 年代の土地利用コ ントロールは基礎自治体が主体となり条例等の制定を行っている。2010年第に入ると、政 令指定都市における区域区分が選択性となる等、地方分権が更に進み、都市計画の主体は、 基礎自治体が主体となっている。また、これまで都市計画分野でも農業分野でも扱いが曖 昧であった都市農業が制度的に位置づけられ、都市農業基本法が制定されている。

表 1-1 市街地縁辺部における土地利用関連諸制度の変遷

年	都市計画関連 法·調整区域開発 許可制度関連	市街地縁辺部・緑 地保全関連法	土地利用調整系 自主条例	首都圏整備法関 連	その他法制度	
1960 4	1960 年代以前					
1919	(旧)都市計画法 都市計画区域、 地域制導入、土地 区画整理の制度 化 市街地建築物法 防火地区・美観 地区、建築線制 度、高さ制限等					
1939				東京緑地計画策 定		
1945				戦災復興計画策 定		
1952		農地法				
1953		森林法			町村合併促進法	
1956		都市公園法		首都圏整備法制 定	新市町村建設促 進法	
1957		自然公園法				
1958				第一次首都圈基 本計画		
1959				工場等制限法		
1960 4	年代					
1962		都市の美観風致 を維持するため の樹木の保存に 関する法律			全国総合開発計画	
1965				首都圏整備法の 改正		
1966				首都圏近郊緑地 保全法		
1968	(新)都市計画法 都市計画区域 の広域化、都市計 画決定権限の委 譲、市街化区域と 調整区域の区域 区分、開発許可			第二次首都圈基 本計画		
1969		農振法 農地転用許可 基準の改正 (調整 区域の特別許可 基準)	猪名川町土地開 発行為の適正な 執行に関する条 例		新全国総合開発 計画	
1970	1970 年代					
1970	建築基準法 用途地域の整 備、容積率適用、 高さ制限撤廃等	農地法改正 農地転用の届 出制等	千葉県宅地開発 事業条例			

年	都市計画関連 法•調整区域開発	市街地縁辺部・緑 地保全関連法	土地利用調整系 自主条例	首都圏整備法関連	その他法制度
1971	許可制度関連		1 ±/k/)	~_	農村地域工業等
1972		自然環境保全法	茨城県宅地開発 事業の適正化に 関する条例	工業再配置促進法制定	導入促進法制定 土地改良法改正 非農用地換地制 度の創設
1973		都市緑地保全法	岡山県県土保全 条例 沖縄県県土保全 条例 群馬県大規模開 発事業規制条例 山梨県宅地開発 事業基準条例		大店法制定
1974	本 本 本 本 本 本 本 本 本 本 本 本 本 で の の 規 も の の 規 も の の 規 も の の 規 も の の 規 も の の 規 も の の 、 も の も る ら る ら る ら る ら る ら る ら る ら る ら る ら る ら る ら る る る る る る る る る る る る る				
1975		農振法改正 交換分合制度 の創設、農用地区 域内の開発行為 制限等			
1976				第三次首都圏整 備計画	
1977			箕面市環境保全 条例		第三次全国総合 開発計画
1980 4	年代				
1980	都市計画法・建築 基準法改正 地区計画制度 の創設:市街化区 域での適用、逆線 引き・飛び市街化 区域導入、密度要 件の弾力化				
1981			神戸市地区まち づくり条例		
1982	保留人口フレー ムの制度化、分家		世田谷区街づく り条例		
1702	住宅の開発要件 緩和		日吉津村土地利 用条例		

年	都市計画関連 法·調整区域開発 許可制度関連	市街地縁辺部・緑 地保全関連法	土地利用調整系 自主条例	首都圏整備法関 連	その他法制度
1983	都市計画法改正 大規模開発(法 34条10号のイ) の規模要件の引 き下げ:調整区域 における計画的 大規模開発面積 の低減				テクノポリス法
1984		農地法改正 農振整備計画 拡充、交換分合制 度の拡充等			
1985	開発審査会の弾 力的運用				
1986	指定既存集落の 緩和			第四次首都圈基 本計画	
1987		集落地域整備法 集落地区計画 の制度化			第四次全国総合 開発計画 リゾート法制定
1988			白馬村開発基本 条例		頭脳立地法制定 農村地域工業等 導入促進法改正
1989		土地基本法 土地政策の基 本理念の明確化	河口湖町土地開 発行為等の適正 化に関する条例		
1990 4	年代				
1990		市民農園法制定	湯布院町潤いの あるまちづくり 条例		
1991	調整区域の指定 要件の緩和、逆線 引きの促進 将来人口密度下 限値の一律引き 下げ等		掛川市生涯学習条例		
1992	都市計画法改正 市町村MP策定義 務化、用途地域地 医計画適用等 建築基準法改正 住宅敷地の最 低限規制(低層住 居専用地域)、調 整区域の土地利 用規制の適正化				地方拠点都市法制定
1993			真鶴町まちづく り条例		行政手続法 要綱行政の見 直し等
					環境基本法制定

年	都市計画関連 法·調整区域開発 許可制度関連	市街地縁辺部・緑 地保全関連法	土地利用調整系 自主条例	首都圏整備法関 連	その他法制度
1996			神奈川県土地利 用調整条例 神戸市共生ゾー ン条例		
1997			. STANG		21 世紀の国土の グランドデザイン
1998	地区計画制度の 拡充 (規模要件の 緩和)	農地法改正 農地転用許可 基準の法定化等			優良田園住宅建 設促進法制定 新事業創出促進 法制定(テクノポリス・頭脳立地法廃 止) まちづくり3法の制 定(大店法廃止)
1999		農振法改正 農振除外要件 等の法定化等	穂高町まちづく り条例	第五次首都圏基 本計画	地方分権一括法 機関委任事務 の廃止等
2000 4	年代				
2000	都市計画法改正 都市計画区域 MP 制度創設、線引き の選択制、準都市 計画区域制限地域 創設、準都院地域 創設、調整区域の 開発許可運用指 針制定 開発許可制度運		金沢市土地利用適正化条例		
2001	用指針制定		り条例		構造改革特別区
2002			逗子市・鎌倉市・ 横須賀市まちづ くり条例	工場等制限法廃止	域法制定 食と農の再生プラン
2004	景観法 景観行政団体、 景観計画策定等	都市緑地保全法 等の一部を改正 する法律 都市緑地法への 改称	国分寺市まちづ くり条例		
2005		特定農地貸付法 改正	横須賀市土地利 用調整条例		
2006	都市計画法改正 大規模収穫施 設の立地規制、公 共施設の開発許 可適用、調整区域 の大規模開発許 可基準の廃止等			工業再配置促進法廃止	
2008			四日市市まちづくり条例		国土形成計画全 国計画

年	都市計画関連 法·調整区域開発 許可制度関連	市街地縁辺部・緑 地保全関連法	土地利用調整系 自主条例	首都圏整備法関 連	その他法制度
2009		農地法改正 農地転用の厳 格化等			国土形成計画広 域地方計画
2010 4	年代以降				
2010			安曇野市適正な 土地利用条例		
2011	都市計画法改正 義務付け・枠付 け見直し、基礎自 治体への権限移 譲				地域主権改革一 括法 義務付け・枠付 けの見直し、条例 制定権の拡大、基 礎自治体への権 限移譲
2013	都市計画法施行 令改正 政令指定都市 の線引き義務付 け廃止				
2015		都市農業振興基 本法			

1.4.2.2 類似制度の特徴と比較

市街地縁辺部の土地利用管理関連制度の変遷を整理したところ、都市計画法に基づく制度だけではなく、土地利用の整序を目的とする制度としては類似する制度が数多く存在することが把握された。このような中で、特に首都圏整備計画における近郊整備地帯については、既成市街地からの人口の受け入れ先として機能してきたことから、近郊整備地帯の市街化区域と市街化調整区域の境界エリアは強い開発圧力に晒されてきた。その一方で、開発圧力の高い状況に置かれた市街地縁辺部では、開発圧力への対抗策の一環として、都市的土地利用と農業系の土地利用や既存集落との共存を目的とする土地利用コントロールとして、都市計画だけでなく農業系の施策としても類似制度が運用されている。

そこで、開発許可制度以外の土地利用コントロール手法として、都市計画法および農振法、集落地域整備法を根拠とする「集落地区計画」、都市計画法に基づく「調整区域地区計画」および「開発許可条例」を取り上げ、その特徴の比較を行う。各制度の特徴の比較を行った上で、本研究において対象とする市街地縁辺部における土地利用管理施策における諸制度の位置づけを示す。なお、表 1-2 において、各制度の概要を示す。いずれの諸制度も、調整区域内の集落を基礎単位として土地利用計画を策定し、市街地縁辺部の既存集落等について土地利用の整序を目的とし、開発の適切な誘導を図る点で共通している。

以下においては、まず、取り上げる各制度の特徴を整理した上で、現状の法体系の中での位置づけを明確にする。次に、本研究において土地利用管理施策の一環として取り上げる開発許可条例について、各制度と比較した上で、市街地縁辺部における空間的な位置づけと土地利用管理施策において果たす役割を明確にする。

表 1-2 市街地縁辺部を対象とする類似制度の概要

名称	集落地区計画	調整区域地区計画	開発許可条例:3411条例
制定年	1988年	1992年(1997年拡充)	2000年
根拠法	集落地域整備法	都市計画法	都市計画法
目的	集落地区計画(区画整理 事業、用途規制等)、集落 農業振興地域整備計画 (圃場整備事業、農用地 保全利用協定、交換分合 等)に基づき、良好な営 農条件と居住環境の確保 を図る	市街化調整区域内で許容されている開発行為、建築行為を適切に規制・誘導し、良好な都市環境の維持・形成を図る	市街地と一体的な市街化 調整区域内の集落におい て、一定の開発行為、建 築行為を適切に規制・誘 導し、土地利用の方針と して、あるいは既存集落 の維持・形成を図る
上位計画	都市計画区域の区域区 分、農振計画集落地域整 備基本方針	都市計画区域の区域区分 (市町村都市計画マスタ ープラン)	都市計画区域の区域区分 (市町村都市計画マスタ ープラン)
適用区域	都市計画区域と農業振興 地域の重複地域	市街化調整区域	市街化調整区域
適用基準	相当規模の農用地(概ね 10ha 以上)、相当数の住居 (概ね 150 戸以上)	計画的な開発事業が予定 又は完了した区域、すで に良好な居住・街区環境 が形成されている区域、 個別小規模開発を計画的 に誘導すべき区域	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 不適当と認められる開発 行為、都道府県の条例で 区域、目的又は予定建築 物等の用途を定める

1) 集落地区計画の概要と特徴

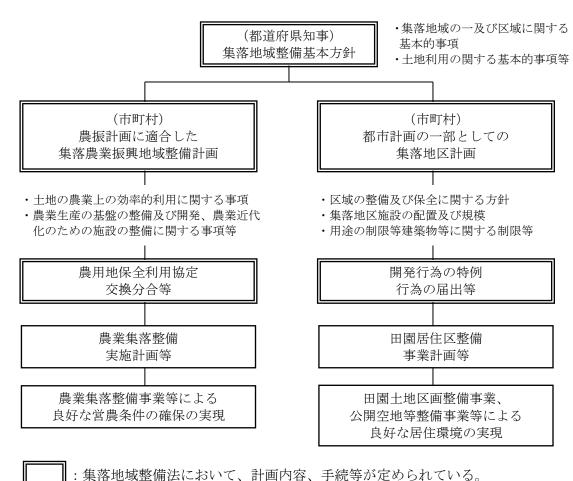
集落地域整備法に基づく集落地区計画制度は、1988年3月に施行された。本制度の目的は、居住環境と農業の生産条件との調和のとれた計画的な整備を推進することである。

集落地区計画の体系を図 1-2 に示す。市街化区域を除く都市計画区域と農業振興地域が 重複する区域を対象として、都道府県が集落地域整備基本方針を策定し、市町村が基本方 針を踏まえた上で、集落地区計画および集落農業振興地域整備計画を策定する。これらの 計画等に基づき、事業として区画整理や圃場整備等を実施し、行政措置として、建築物の 用途規制、開発許可の特例、農用地保全利用協定、農地の交換分合等が行われる。

なお、集落地区計画の適用を受けることができる集落の要件は以下の3つである。

- ①地域の土地利用の状況等からみて、営農条件および居住環境の確保に支障を生じ、 又は生ずるおそれがあること(法第3条第1号)
- ②調和のとれた農業の生産条件の整備と都市環境の整備を図り、適正な土地利用を図る必要があると認められること(法第3条第2号)
- ③地域内に相当規模の農用地と相当数の住居等とが存すること(法第3条第3号・第4号)

以上に示すように、集落地区計画は、重複区域内であれば、どのような集落であっても 適用することができるというものではない。なお、③の規模要件については、農用地に係 る「相当規模」と住居等に係る「相当数」として、地域の実情に応じて個別的に判断されるべきものではあるが、それぞれ10ha以上、150 戸以上として運用すべきであるとされていた。しかし、要件として厳しいため、制度の適用が進まなかったことから、現在では「相当規模」については都道府県知事が地域の自然的社会的条件を考慮し、別途定めるものとされ、「相当数」については、都道府県知事が当該都道府県の調整区域等にかかる集落の平均規模を勘案して判断する戸数以上であることと改められている。



2) 調整区域地区計画の概要と特徴

調整区域における地区計画(以下、調整区域地区計画とする)は、1992年の都市計画法 改正で新たに創設された制度である。調整区域は市街化を抑制する区域であり、前述の集 落地域整備法の適用区域に限定して詳細な土地利用規制の上で、都市的な開発が認められ ていたが、実態としては調整区域内においても、許容される開発行為、建築行為の集積に よる都市的土地利用の進出がみられ、それらを適正に規制・誘導し、良好な都市環境の維 持、形成を図っていくための詳細な土地利用計画を定める必要性が高まっていた。そこで、

図 1-2 集落地区計画の概要 30)

調整区域の中でも、法第12条の5に定められており、以下に示す通りである。

- イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、 又は行われた土地の区域
- ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一 定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の 環境が形成されるおそれがあるもの(1988年の制度拡充)
- ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

以上の要件を満たす区域において地区計画を定めることが可能となった。1988 年の制度 拡充により「市街化調整区域内で個別の小規模開発行為等を計画的に誘導し適正な土地利用の整序を図っていくべき区域」という要件が加えられたものの、適用事例としては多くない。その理由として、調整区域内における土地利用上の課題のある区域を位置付けるような、上位の土地利用計画が存在しないことが挙げられており 300、運用実態としては、調整区域地区計画は、スプロールの対応手法として活用されるよりも、新規の住宅地開発等の担保と市街化区域編入のための手段として用いられている傾向にある。

3) 開発許可条例(3411条例)の概要と特徴

開発許可条例は 2000 年の都市計画法改正において、既存宅地確認制度の廃止に伴い、新たに創設された制度である。既存宅地確認制度に基づき、これまで調整区域では既存宅地であることが確認されさえすれば、建築地区許可は不要となり、建築活動は原則的に自由となることによって、多様な用途の建築物が調整区域内で乱立することに繋がっていた。既存宅地確認制度における都市計画法の不備を解消することに加えて、地方分権一括法の施行を受け、地方自治体への開発許可制度の権限移譲が進むこととなった。3411 条例で定める許可基準で認められる開発行為は、市街化区域に隣接又は近接しており、市街化区域と一体的な日常生活圏を構成している地域で概ね50以上の建築物(市街化区域を含む)が連担している地域として開発許可権者があらかじめ指定する区域内において、開発許可権者が環境の保全上支障があると認める用途として指定するものに該当しない建築物を建築するための開発行為である。この開発許可権者が3411 条例によって、調整区域であらかじめ指定する区域は、廃止された既存宅地確認制度の適用可能な範囲と同様の概念となっており、既存宅地確認制度の救済措置的側面を有する制度である。

開発許可条例の特徴としては、規制と緩和の抱き合わせとしての土地利用規制としての側面である。確認制が許可制に移行することに併せて、用途の限定が存在しなかった既存宅地確認制度と異なり、不許可対象の建築物の用途を定めることが可能となり、既存宅地確認制度よりも、規制を強化することが可能となっている。その一方で、対象となる土地の要件が政令で一定の考え方が示されながらも、既存宅地に限定されておらず、以前の既存宅地の確認が可能であった土地でなくとも、開発が認められることとなっている。

4) 各制度の空間的な位置づけと役割分担

1) \sim 3) において整理した各制度の空間的な位置づけを図 1-3 に示す。

まず、「集落地区計画」については、農業振興地域と都市計画区域の重複区域が適用対象となっている。次に、「調整区域地区計画」については、都市計画区域のうち、調整区域が適用対象となっており、集落地区計画の適用対象外の地域においても、詳細な土地利用計画を定めることが可能となっている。しかし、前述したように、調整区域において開発を行うための理由づけとして利用されるケースが多い。「開発許可条例」については、既存宅地確認制度が対象としていた市街化区域の周辺部が適用対象となっている。

各種制度は空間的に適用箇所が異なっており、目的とする土地利用コントロールの対象も異なっている。本研究で対象とする市街地縁辺部は、市街化区域に隣接する調整区域との境界エリアであることから、農業振興地域と重複している可能性は低い。特に、市街地縁辺部は既に都市的土地利用の進出が著しく、農業的に良好な状態にあるとは言えない状況に置かれている。また、市街地縁辺部は隣接する市街化区域と一体的な住環境を形成している場合が多く、開発区域のみ適用対象として、詳細な土地利用計画を定める地区計画制度は空間として馴染みにくい。一方、市街化区域からの距離に応じた区域の指定を行う開発許可条例については、隣接市街地と一体的な住環境を形成することが可能である。その分、市街地の滲み出し等の可能性が生じるが、具体的な土地利用方針の存在しない市街地縁辺部という空間に対して一定の土地利用方針になり得る。したがって、本研究で対象とする市街地縁辺部の土地利用管理施策として開発許可条例に着目する。

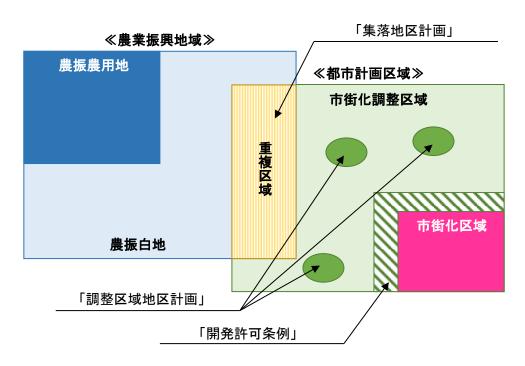


図 1-3 市街地縁辺部を対象とする諸制度の空間的位置づけ

1.4.3 本研究の位置づけ

既往研究の蓄積を踏まえた本研究の位置づけを図 1-4 に示す。

本研究は、自治体が主体的に施策展開を図る土地利用管理施策を対象とし、制度的枠組および組織的な管理行為を制度上に位置づけ、事例分析を通じて空間の将来像を検討し、荒廃の進む市街地縁辺部における土地利用管理施策について検討するものである。既往研究およびこれまでの主要制度の変遷を分析した結果、都市化の圧力に対する対抗措置として研究および制度が展開されてきたが、荒廃が懸念されるエリアの環境維持や、荒廃したエリアの環境改善のための知見は不足していると言える。その一方で、本研究は、都市縮退や土地利用の管理行為に着目し、市街地縁辺部の空間像について検討している。また、個別的に生じる開発に着目した従来の都市計画ではなく、景観として空間全体をとらえ、都市における環境創出および環境改善の実現を目指すランドスケープ・アーバニズムの視点 311に立った上で研究を進めており、土地利用規制研究と緑地管理研究をつなげる学際的な領域として位置付けられる。既往研究において、開発許可条例の運用に関する研究における類似概念としては、「開発許可条例による開発許可制度の弾力的運用」として「土地利用マネジメント」という言葉が使用されている 320が、個別的な開発に関する土地利用規制の範疇で使用されている。本研究では、市街地縁辺部において土地利用計画と管理を統合した上での学際領域として取り扱う点で、これまでの研究とは視点を異にしている。

なお、本論文の新規性としては、従来の行政が主体となる"規制-誘導"の1軸での土 地利用コントロールに、市民が主体となる"管理"の観点を加えて、2軸で土地利用の総 合的な管理施策の実態を把握し、市街地縁辺部における協働による土地利用のマネジメン トの形を検討することにある。市街地縁辺部が置かれている現状としては、開発規制は行 われているが、様々な都市的土地利用が例外的に認められる状況にあり、空間像として一 定の方向性を持たない場合が多いため、土地利用の混乱に拍車をかけている。加えて、管 理されない土地が発生することで、さらなる都市的土地利用の進出が進行するといった悪 循環に陥っている。なお、土地利用管理施策における"規制‐誘導"の観点は、これまで と同様に開発圧力の比較的高い市街地縁辺部では重要であり、特に荒廃が著しいエリアに ついては、土地利用の転換を進めることで良好な環境の再生を図ることも必要である。そ のため、本研究においては、市街地縁辺部において認めざるを得ない開発について、その 質を高め、良好な環境の創出を目的とする制度運用の一類型としての開発許可条例の運用 について着目している。その一方で、本研究で取り上げる"管理"を行う空間としては、 個人が所有する土地が大部分を占めており、公的な支出を伴う管理行為を積極的に実施す べき空間ではないことから、管理を担う主体についての検討も必要である。そのため、市 街地縁辺部の土地利用転換による荒廃地における土地利用の整序に併せて、一般的な緑地 環境管理方策である市民農園を取り上げる。市民農園制度に関する研究は数多く行われて いるが、その中でも近隣住民との協働による土地利用のマネジメント方法として一類型で あるコミュニティによる緑地環境管理方策として、コミュニティ型市民農園の可能性につ

いて言及していることが本研究の独自性と言える。なお、本研究で取り上げるコミュニティ型市民農園は、自治会を中心とする既存の地域コミュニティが主体であり、地域住民が自ら地域の土地利用をマネジメントする上で必要となる知見の蓄積に繋がると言える。さらに、地域住民による土地利用に関する主体的なマネジメントについて検討することによって、管理行為を含め、行政と住民の協働によって形成される市街地縁辺部の空間像としてあるべき姿を検討することにも繋がる。したがって、本研究においては、これまで行政主導で進められてきた土地利用管理施策の課題を整理した上で、現状の法体系の中での可能性を検討し、さらに住民との協働による緑地環境管理を含め、施策として体系化し、市街地縁辺部における人と自然の共生エリアとしての空間像の提示を研究の目的とする。

以上に示した研究の位置づけのもとで、本研究は、基礎自治体における土地利用管理施策の事例を分析することで、これからの市街地縁辺部における土地利用管理施策の在り方を検討することに本研究の意義があると考える。

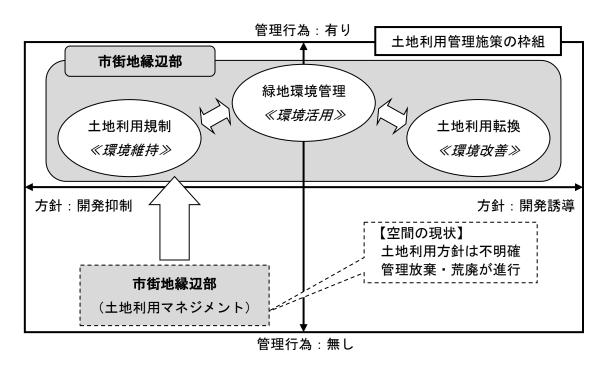


図 1-4 本研究の位置づけと本研究における土地利用管理施策の枠組

【参考文献】

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編(2010),「人口減少時代における 土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」, 学芸出版社, pp.176
- 2) 谷口守(2008), リバース・スプロールを考える:人口減少期を迎えたスプロール市街 地が抱える課題,都市住宅学 Vol.61, pp. 28-33
- 3) 清水裕之(2015),標準地域 3 次メッシュを用いた日本の国土の土地利用の変化と人口・世帯変化の観察と類型化:都市的土地利用に着目して、日本都市計画学会学術研究論文集 No.50, pp.107-117
- 4) 小林重敬編(1999),「地方分権時代のまちづくり条例」, 学芸出版社, pp.320
- 5) NPO 法人日本都市計画家協会編(2003),「都市・農村の新しい土地利用戦略—変貌した線引き制度の可能性を探る」, 学芸出版社, pp.319
- 6) 国土交通省 土地・水資源局 (2010),「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討に関する調査報告書」, pp.199
- 7) 日本経済新聞電子版(2010),「迷惑空き地」全国で増加 雑草「誰が刈る?」, http://www.nikkei.com/news/print-article/?R_FLG=0&bf=0&ng=DGXBZO11939490Q0A730 C1WZ8000&uah=DF140620106840, 日本語, 2015 年 7 月 28 日参照
- 8) 小野佐和子 (1996), 1970 年代から 80 年代初めのアメリカのコミュニティーガーデン 運動, 千葉大学園芸学部学術報告 Vol.50, pp.49-58
- 9) 加藤壮一郎 (2007), 日本の緑地政策における「市民農園」の可能性, 千葉大学公共研 究第4巻第3号, pp.187-200
- 10) 平松玲治 (2011), 国営公園における市民参加活動の導入と展開に関する研究, ランドスケープ研究 Vol.74, pp.565-570
- 11) 寺田徹・横張真・ボルトハウスジェイ・松本類志 (2010), 都市近郊での森林施業計画に基づく市民による里山管理活動の実態, 農村計画研究農村計画学会誌, Vol.29, pp.179-184
- 12) 後藤美香子 (2012), 住民による維持管理・運営からみた市民緑地制度の運用実態, 都市計画論文集 Vol.47, pp.1057-1062
- 13) 国土交通省 土地総合情報ライブラリー 土地利用関連, http://tochi.mlit.go.jp/seido-shisaku/tochi-riyou#kihonkeikaku, 日本語, 2015 年 7 月 28 日 参照
- 14) 三国政勝(1999), 市街化調整区域における土地利用変化とその問題点(千葉市稲毛 区長沼原地区の場合), 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.541-542
- 15) 一杉智博・坂下康弘・諸岡伸一・室田昌子(2005), 港北ニュータウン周辺の市街化 調整区域における土地利用の実態と地権者意識に関する研究, 2005 年度日本建築学会 関東支部研究報告集, pp.197-200
- 16) 齊藤雪彦・全銀景(2005), 都市近郊農村地域における集落域の空間管理の粗放化と

- 土地利用規制の課題—千葉県 Z 町 T 集落を事例として—, 日本建築学会計画系論文集 第 594 号, pp.53-60
- 17) 小川剛志(2009), 国土利用の問題点と土地利用計画制度の課題について一千葉県における県土利用の問題点をケーススタディとして一, 日本都市計画学会都市計画報告集 Vol.8, pp.100-105
- 18) 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎 (2001), 土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価―長野県穂高町のまちづくり条例を事例として―, 日本都市計画学会学術研究論文集 Vol.36, pp.1-6
- 19) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎 (2004), 地区詳細計画に基づく開発コントロール の実効性の評価―神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として―, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.39, pp.463-468
- 20) 冨永麻倫・姥浦道生(2011), 自主条例による青空型土地利用の規制方法とその運用 実態に関する研究—みよし市まちづくり土地条例を中心として—, 日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.46, pp.307-312
- 21) 浅野純一郎 (2010), 都市計画法 34 条 11 号条例導入による効果と課題に関する研究 一群馬県高崎市を対象として一, 日本建築学会技術報告集第 16 巻, pp.297-301
- 22) 浅野純一郎 (2010), 地方都市における市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する研究—開発許可条例と地区計画の使い分けに着目して—, 日本建築学会計画系論文集第75巻, pp.1953-1961
- 23) 酒本恭聖・瀬田史彦・矢作弘 (2011), 人口減少都市における土地利用規制緩和に関する比較研究—開発許可制度の適用方法に着目して—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.46, pp.541-546
- 24) 門田さやか・柳井重人・秋田典子 (2011), 官民協働による樹林保全の担い手育成と 活動の定着に関する研究, ランドスケープ研究 Vol. 74, pp.693-698
- 25) 曾根大樹・柳井重人 (2012), 近隣住民を主体とした市民緑地の管理運営の実態と課題:千葉市をケーススタディとして, 環境情報科学学術研究論文集(26), pp.131-136
- 26) 秋田典子 (2014), コミュニティガーデン方式による土地利用管理手法の検討, 日本 建築学会技術報告集 20(45), pp.727-730
- 27) 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真(2014),カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化,ランドスケープ研究 Vol. 77, pp.713-718
- 28) 並木亮・横張真・星勉・渡辺貴史・雨宮護 (2006), 市街化区域内農地における都市 住民による農作物栽培の実態解明,農村計画学会誌 Vol. 25, pp.269-274
- 29) 小玉知慶・柳井重人 (2012), 大都市近郊市街化区域における市民団体による農的空間管理の現状と地域展開上の課題, ランドスケープ研究 Vol. 76, pp.621-626
- 30) 柴田祐 (2000), 自治体による田園地域の土地利用コントロールに関する研究, 大阪大学学位論文, pp.266

- 31) チャールズウォルドハイム編・岡昌史訳 (2010),「ランドスケープ・アーバニズム」, 鹿島出版会, pp.303
- 32) 浅野純一郎 (2010), 市街化調整区域における土地利用マネジメント手法に関する研究—都市計画法 34 条 11 号条例及び同 12 号条例の運用成果の検証から—, 住宅総合研究財団研究論文集第 37 号, pp.64-72

第2章 市街地縁辺部における土地利用規制と土地利用上の課題

2.1 はじめに

2.1.1 本章の背景と目的

現在、我が国の市街地縁辺部は、開発圧力の高まりに対して、都市計画法に基づく区域 区分制度によって市街化区域と市街化調整区域(以下、調整区域とする)の2つの区域に 分けられ、厳格な土地利用規制よって乱開発を防ぎ、良好な緑地環境を維持してきた。

しかし、現状として、調整区域は農地の転用や耕作放棄、低未利用地の増加による土地利用の変化や、都市的土地利用の混在によって、緑地の面積減少や質の低下などの緑地環境の荒廃が進行している。都市周辺部の中でも特に調整区域は、住宅や作業所などの都市的土地利用も少なからず進出しており、市街化区域同様に土地利用方針が必要だと指摘されている¹⁾。また、狭小な敷地の宅地開発による住環境の悪化や、連鎖的開発によって生じるスプロール、都市計画法に基づく開発許可の適用対象外である資材置場等の建築行為を伴わない土地利用、集落の衰退については、人口減少や経済の停滞等による社会構造の変化の影響を受けて深刻な問題となりつつある。近年においては、市街地縁辺において、スプロールによって拡大した都市が縮退するリバース・スプロールと呼ばれる空き家や空き地等といった低未利用地の急増による環境悪化が問題視されている。さらに、市街地縁辺部エリアにおいて、規制緩和に準じた施策が進められたことによって都市の拡大と縮小が同時進行し、土地の使い捨てとも呼べる事態が生じている。

その一方で、1999年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下、地方分権一括法とする)」によって、機関委任事務が自治事務と法定受託事務となり、法令に反しないという条件で地方自治体独自の条例制定が可能になるなど、地方自治体の自己決定権が拡充された。さらに、2000年の都市計画法の改正においては、市街地縁辺部に係る内容として、区域区分制度が選択制となったことや、既存宅地制度の廃止に伴う開発許可条例の独自運用が開始されたことによって、地方自治体の権限がより一層拡充されることとなった。地方分権一括法の施行および都市計画法の改正以降、地方自治体が土地利用コントロールの実施主体となったことから、広域自治体と基礎自治体の両者が果たす役割や関係性を明確にすることが必要である。

本章では、調整区域における拡散的開発の抑制を目的として既存宅地制度の廃止等が行われた 2000 年の都市計画法改正から 10 年以上が経過した現時点において、改めて調整区域で生じている土地利用上の課題を把握することに加えて、基礎自治体による土地利用コントロールの実施状況について現状把握を行う。さらに、広域自治体の調整区域に対する土地利用コントロール方針が基礎自治体に与える影響および両者の役割分担や土地利用コントロールにおける実施主体としての認識について整理する。以上の結果を踏まえ、調整区域における土地利用コントロール方針について、地方分権を推進する上で、現状の制度運用上の課題を明らかにし、両者の関係性の在り方を考察することを目的とする。

2.1.2 既往研究の整理

市街地縁辺部における土地利用規制について取り上げた研究としては、開発許可制度が抱える諸問題として開発許可逃れを類型化した研究²⁾や、自治体条例のうち委任条例である開発許可条例について取り上げた研究³⁾、自主条例による土地利用コントロールについて取り上げた研究⁴⁾があげられる。また、土地利用上の課題については、農村集落における空間の変容実態を捉えた研究⁵⁾や、市街地縁辺部の荒廃状況を空間的に分析した研究⁶⁾が多く見られる。条例の運用自体に関しては様々な研究が行われているが、地方分権一括法施行以来、広域自治体と基礎自治体の関係性を土地利用コントロールの観点から捉えた研究はみられない。さらに、社会情勢や経済活動の変化に合わせて、土地利用上の課題は変化し、求められる土地利用コントロールも変化することから、今後の市街地縁辺部の空間像の在り方を検討する上で、地方分権が進む中土地利用コントロールの主体となる基礎自治体の果たす役割を明らかにすることに本研究の意義があると考えられる。

2.1.3 研究方法

本章では、まず、比較的開発圧力が高く自然環境が残されている首都圏近郊(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県)の調整区域を研究の対象地として選定した。そのうち、区域区分が義務付けられている首都圏整備計画における既成市街地(1)・近郊整備地帯のうち調整区域を有する自治体(河川敷のみを調整区域に指定しているものを除く)を調査対象として選定した。次に、①調査対象地とした基礎自治体において調整区域で生じている土地利用上の課題を把握するためのアンケートを実施し、②基礎自治体および広域自治体における調整区域の土地利用コントロールの方針を把握するために、調査対象地に含まれる広域自治体を対象として、都市計画および開発指導担当部署に対するヒアリング調査と各種行政資料調査を実施した。

2.2 対象地の概要と調査方法

2.2.1 対象地の概要

本研究では、首都圏整備計画における近郊整備地帯を調査対象地とする。首都圏整備計画とは、東京都とその周辺地域(神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県)の1都7県を首都圏とし、①産業、人口の過度の集中を防止する区域、②計画的に市街地を整備する区域、②工業都市、居住都市等として発展させる区域等の政策区域に区分し、全体として調和のとれた広域エリアとして建設することを目的としている。首都圏整備計画に基づく政策区域の概要について表 2-1 に示す。

このうち、近郊整備地帯とは②計画的に市街地を整備する区域であると同時に、良好な自然環境を有する緑地を保全するために、区域区分が義務付けられている地域であり、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県の1都4県が範囲内に含まれている。

表 2-1 首都圏整備計画に基づく政策区域の概要 7)

政策区域	箇所数	面積(km²)	関係市町村	区域の性格
既成市街地	1	959	東京都特別区、武蔵野市、三鷹市、横浜市、川崎市、川山市	産業及び人口の過度の集中を 防止しながら、都市機能の維 持増進を図る区域
近郊整備地帯	1	6,374	八王子市、川越 市、千葉市、横須 賀市、竜ヶ崎市等 162 市町村	計画的に市街地を整備し、あわせて緑地の保全をする区域
近郊緑地保全区域	18	157	横須賀市、八王子市、東村山市、上尾市、千葉市等41市町	近郊整備地帯のうち、特に緑 地の保全上の効果が著しい区 域
都市開発区域	19	5,518	熊谷市、土浦市、 甲府市、太田市、 大田原市等 94 市 町村	工業都市、居住都市等として 発展させる区域
工業等制限区域	1	919	東京都特別区、武 蔵野市、三鷹市、 横浜市、川崎市、 川口市	既成市街地への産業及び人口 の過度の集中を防止し、都市 環境の整備及び改善を図るた め、工場及び大学等の新設又 は増設を制限する区域

2.2.2 基礎自治体へのアンケート調査

東京近郊の基礎自治体独自の調整区域における土地利用の取組みを把握するために、首都圏整備計画における既成市街地・近郊整備地帯のうち調整区域を有する基礎自治体にアンケート調査を実施した。今回、調査対象となった基礎自治体は 125 自治体(東京都 16、神奈川県 28、千葉県 24、埼玉県 47、茨城県 10)である。アンケートの回収率は、125 自治体のうち 120 自治体(東京都 15、神奈川県 28、千葉県 23、埼玉県 44、茨城県 10)から回収することができ、最終的な回収率は 96%となった。調査対象およびアンケート回収済みの自治体を図 2 に示す。アンケート調査票は、2011 年 8 月 19 日に各基礎自治体の都市計画担当部署宛で送付した。アンケートの内容は、①既往研究や行政資料等を参考に、調整区域において現在特に問題視されていると考えられる土地利用上の課題の中から抽出した 18 種類の課題⁽²⁾のうち、調整区域で現在起きていること、②調整区域の土地利用に関する取組みの有無や適用対象、実施目的等に関する質問である。

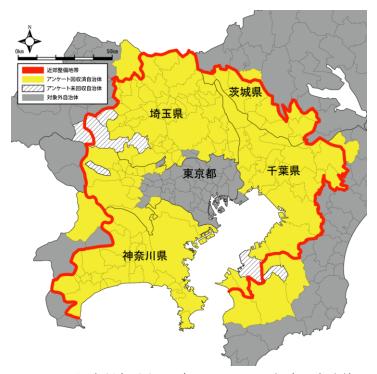


図 2-1 調査対象地およびアンケート回収済の自治体

2.2.3 広域自治体へのヒアリング調査

広域自治体を対象とした調査については、調整区域における土地利用コントロール方針について調査を行った。本研究では、広域自治体の都市計画または開発指導担当部署に対して、ヒアリング調査および各種行政資料の調査を行った。その後、各自治体における調整区域における土地利用に関する取組みに関して比較を行い、制度の違いが土地利用に与える影響や土地利用規制の有無と土地利用方針の実効性について考察を行った。調査期間は2011年11月~2011年12月である。

2.3 市街地縁辺部における土地利用上の課題と地方自治体の認識

2.3.1 基礎自治体へのアンケート調査結果

2.3.1.1 調整区域における土地利用の現状

アンケートの項目①は該当する項目を複数回答するものであり図 2-2 に結果を示す。アンケートから、調整区域では資材置場・材料置場の立地が最も多く、次に多いのが社会福祉施設の建設、続いて農地転用による土地利用の変更、これまで想定されていなかった土地利用である墓園・ペット霊園の立地であることが分かった。調整区域における資材置場の立地は 1990 年代頃から課題として指摘されていたにも関わらずそれから 20 年以上も経った現在でもなお課題として指摘されており改善が見られないことが分かる。 さらに、社会福祉施設の建設については 2007 年のまちづくり三法の見直し時点で郊外立地に対する一定の規制が実現されているが現時点でもその傾向が顕著である。人口が減少する中で土地の需要は今後低下すると考えられるが農地転用を課題とするものも多い。

一方、1 都 4 県の集計結果からは、同じ東京近郊にある基礎自治体でも地域よって課題が異なっていることが明らかになった。例えば、千葉県では都市計画法第 34 条第 11 号に基づく条例(以下、3411 条例)による調整区域における開発許可基準の緩和によって生じた宅地開発が多いことに加えて、他の基礎自治体に比べて廃棄物処理施設や外国人労働者作業場の立地や土砂採取等の土地利用が多い傾向がみられる。神奈川県や埼玉県では、資材置場や農地転用、社会福祉施設の建設、茨城県では農地転用と社会福祉施設の建設が主な課題としてとらえられている(図 2-2-1 から図 2-2-6)。

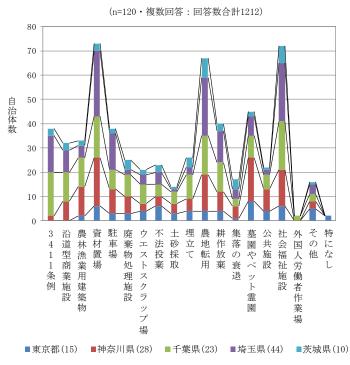


図 2-2 調整区域における土地利用の現状

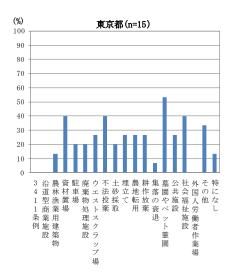


図 2-2-1 東京都 (動向)

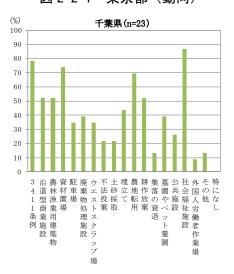


図 2-2-3 千葉県(動向)

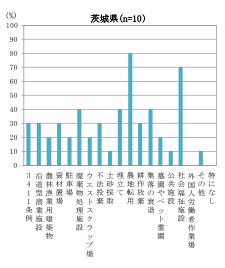


図 2-2-5 茨城県 (動向)

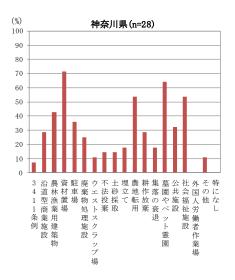


図 2-2-2 神奈川県(動向)

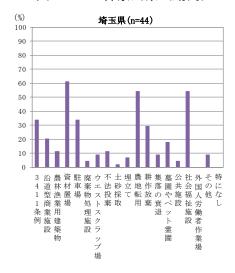


図 2-2-4 埼玉県 (動向)

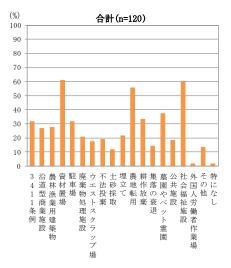


図 2-2-6 合計 (動向)

2.3.1.2 土地利用に関する取組みの有無

アンケートの項目②より把握できた調整区域における土地利用に関する何らかの方針や規制を有する基礎自治体を図 2-3 に示す。その結果、半数の基礎自治体において何らかの取組みを実施していることが分かった。さらに、アンケート集計の際、各基礎自治体が HPで公表している例規集等の行政資料を参考に 3411 条例と都市計画法第 34 条第 12 号に基づく条例(以下、3412 条例)の制定状況を参照し、それぞれの調査を踏まえた結果を表 2-2に示す。アンケートおよび行政資料調査からは、1 都 4 県全てにおいて 7 割以上の基礎自治体が何らかの形で調整区域における土地利用に関する取組みを実施していることが分かった。一方、基礎自治体の土地利用に関する取組みの内訳については、その多くが 2000年の都市計画法改正による既存宅地確認制度の廃止に伴い、政令指定都市や中核市、特例市、事務処理市が制定した 3411 条例や 3412 条例であることが分かる。現時点において都市計画法の枠組み以外の土地利用に関する取組みを実施している基礎自治体は少なく、調整区域の土地利用コントロールを実施していく上で 3411 条例や 3412 条例等の開発許可制度の運用基準が重要な位置づけに置かれていることが把握できた。

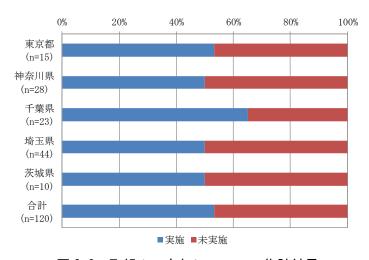


図 2-3 取組みの有無についての集計結果

実施内訳 自治体 実施 開発許可 未実施 n その他*1 3411 条例 3412 条例 東京都 神奈川県 千葉県 埼玉県 茨城県 合計 割合(%)

表 2-2 開発許可基準条例を加えた集計結果

※1: まちづくり条例や開発指導要綱、ガイドライン等

2.3.1.3 土地利用に関する取組みの適用対象

調整区域における土地利用に関する取組みを実施している自治体のうち、取組みの実施目的について集計した結果を図 2-4 に示す。全体として、取組みの適用対象として多かった土地利用は、公共施設や社会福祉施設等の建築物を伴うものであった。一方で、3411 条例による宅地開発や、墓園・ペット霊園等の土地利用についても個別に規制を実施している基礎自治体が多く見られた。ただし、資材置場や材料置場、駐車場等の建築物を伴わない土地利用について独自の取組みを実施している自治体は少ないことが把握できた。

さらに、1 都 4 県の集計結果からは、取組みの適用対象について広域自治体によって差が生じていることが把握できた。東京都と千葉県では公共施設や社会福祉施設を対象とした取組みが目立っており、神奈川県については資材置場や駐車場のような建築物を伴わない土地利用に対する独自の取組みについて、その他の広域自治体に比べて実施している基礎自治体が多く見られた。埼玉県と茨城県は1 都 4 県の中でもその他の項目および土砂採取・埋立てに集中しており、各種土地利用は低い傾向を示した(図 2-4-1 から図 2-4-6)。

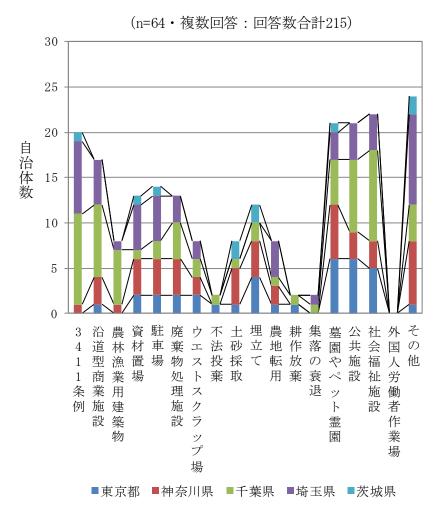


図 2-4 土地利用に関する取組みの適用対象

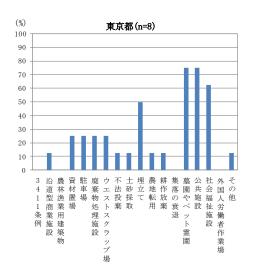


図 2-4-1 東京都(適用対象)

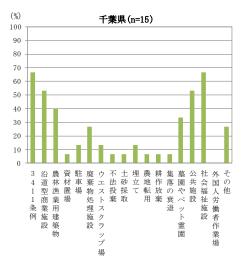


図 2-4-3 千葉県(適用対象)

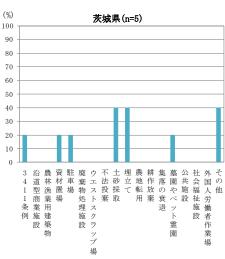


図 2-4-5 茨城県 (適用対象)

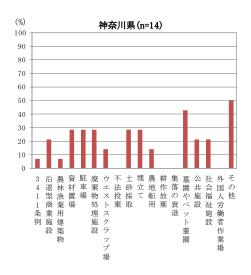


図 2-4-2 神奈川県(適用対象)

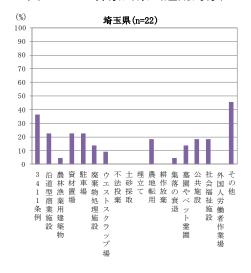


図 2-4-4 埼玉県 (適用対象)

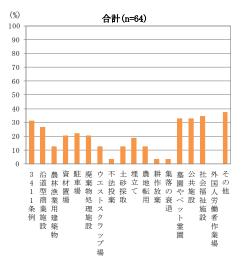


図 2-4-6 合計 (適用対象)

2.3.1.4. 土地利用に関する取組みの実施目的

調整区域における土地利用に関する取組みを実施している自治体のうち、取組みの実施目的について集計した結果を図 2-5 に示す。全体として、実施目的として最も多かった目的は、調整区域における立地コントロールであり、次に多かった目的は、調整区域における環境や景観への保全である。都市計画法において調整区域は市街化を抑制することを目的としているが、現状では環境や景観保全上、重要視されていることが分かる。続いて土地利用と都市計画マスタープラン(以下、都市マス)の整合性を図ることを目的としている自治体が多いことが把握できた。さらに、資材置場や駐車場、墓園・ペット霊園等の都市計画法をはじめとする従来の制度では対応できない土地利用への対応策として取組みを実施している自治体も確認された。

1都4県の集計結果からは実施目的について広域自治体の違いによる大きな差はないことが把握できた。ただし、千葉県と埼玉県については県条例で3411条例を制定していることもあり、3411条例による宅地開発への対応を目的として独自の取組みを実施している自治体が多い傾向にあることが分かる(図2-5-1から図2-5-6)。

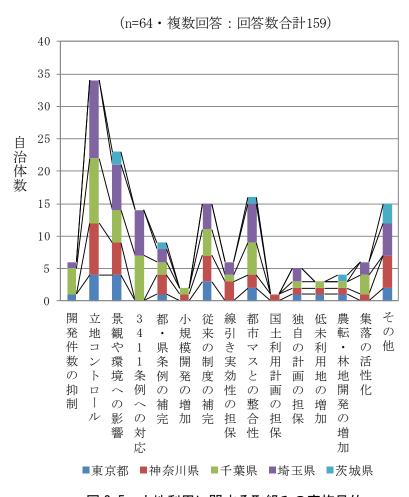


図 2-5 土地利用に関する取組みの実施目的

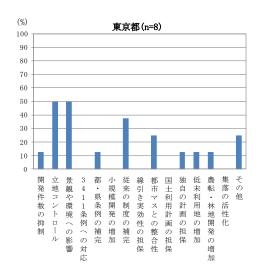


図 2-5-1 東京都 (実施目的)

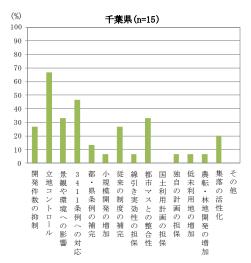


図 2-5-3 千葉県 (実施目的)

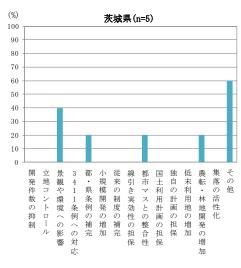


図 2-5-5 茨城県 (実施目的)

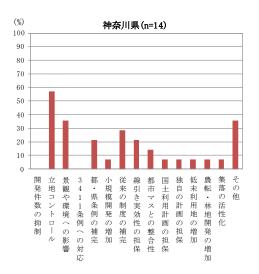


図 2-5-2 神奈川県 (実施目的)

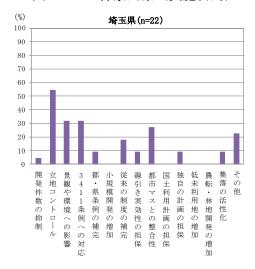


図 2-5-4 埼玉県 (実施目的)

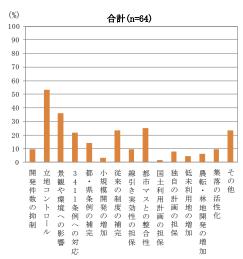


図 2-5-6 合計 (実施目的)

2.3.1.5 土地利用規制の範囲および対象に基づく条例の分類

アンケート調査により把握した取組みについて条例によるものを分類した結果を表 2-3 に示す。調整区域を対象とする取組みについては、独自の土地利用方針を策定している自治体と 3411 条例等の開発許可基準を定めている自治体が把握できた。全域を対象とする取組みについては、まちづくり条例や開発指導要綱、景観条例等による開発行為の規制に相当する取組みが多く見られた。また、土砂採取・埋立てや廃棄物処理施設、墓園・ペット 霊園等の個別の土地利用に対する規制に分けられた。

分類	取組内容
調整区域独自	調整区域を対象とした土地利用規制
総合的土地利用規制	まちづくり条例や自治体独自の土地利用計画等により土地利用規制
松白印工地外加水市	を実施
3411・3412 条例	3411条例による区域指定や3412条例による個別開発の基準
技術基準・事前協議	開発許可における技術的項目の強化や事前協議等の指針
土砂採取・埋立て	土砂採取や埋立て等の行為に対する規制
景観条例	景観条例に基づく建築物の形態規制や土地利用規制
環境保全	産廃や不法投棄に対する罰則、廃棄物処理施設等の立地規制
墓園、ペット霊園	墓園やペット霊園の立地規制

表 2-3 土地利用規制の範囲および対象に基づく条例の分類

2.4.1.6 土地利用方針に基づく取組みの分類

調整区域において土地利用に関する何らかの方針や規制を有するものを表 2-4 に示す。調整区域の土地利用方針を有する基礎自治体は、方針のみを策定しているタイプと方針の実効性を担保するための土地利用規制を同時に実施しているタイプに分けられた。方針の位置付けについては、①調整区域独自の土地利用方針を策定(表 2-4-1)、②総合計画や都市マス等の中に調整区域の土地利用方針を位置付け(表 2-4-2)③インターチェンジ(以下、IC)周辺の土地利用方針を策定している(表 2-4-3)3 タイプに分けられた。その他の取組みを行っている基礎自治体としては、調整区域における地区計画の運用基準を独自に定めている自治体(表 2-4-4)が見られた。

	12 4	7 川口の元前による全版日石体の77 規
	類型 ^{※2}	自治体
	方針のみ	入間市
	方針と規制	町田市 八王子市(条例は制定中)
2	方針のみ	野田市 ふじみ野市 滑川町 吉見町
	方針と規制	青梅市 横須賀市 鎌倉市 大和市 松田町 草加市 八潮市
(3)	方針のみ	桶川市
(3)	方針と規制	海老名市

表 2-4 方針と規制による基礎自治体の分類

※2:類型における番号(①②③) は文中の番号と対応

表 2-4-1 調整区域独自の土地利用方針を策定している自治体

自治体名	実施している取組み名		
八王子市※3	八王子市調整区域基本方針		
八土十市	(仮称)八王子市調整区域における適正な土地利用に関する条例		
町田市	町田市調整区域における適正な土地利用の調整に関する条例		
m1 ⊞ 1 1	町田市調整区域の土地利用方針		
	入間市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例		
入間市	入間市宅地開発指導要綱		
	調整区域の土地利用構想		

※3: 八王子市は現在条例の制定中である

表 2-4-2 その他の計画に調整区域の土地利用方針を位置付けている自治体

12 4	〒2 ての他の計画に調金区域の土地利用力針を位直刊りている日治体
自治体名	実施している取組み名
	青梅市開発行為等の基準および手続に関する条例
	青梅市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
青梅市	青梅市の美しい風景をはぐくむ条例
	青梅市土砂等による土地の埋立て等事業の事前協議に関する指導要綱
	青梅市都市計画マスタープラン
横須賀市	横須賀市適正な土地利用の調整に関する条例
(世) (1) (1)	土地利用の調整に関する指針
	鎌倉市開発事業等における手続き及び基準等に関する条例
	鎌倉市特定土地利用における開発許可等の基準に関する条例
鎌倉市	都市計画に基づく調整区域における開発許可等の基準に関する条例
	鎌倉市都市マスタープラン
	自主まちづくり計画 (鎌倉山町内会)
	大和市6つの森を守るガイドライン
大和市	大和市調整区域における土地利用の方針
	大和市調整区域における土地利用調整相談制度に関する要綱
松田町	松田町まちづくり条例
松田町	松田町特定地域土地利用計画
	野田市都市計画法に基づく開発行為等の許可の基準に関する条例
野田市	野田市宅地開発指導要綱
野田川	野田市都市計画マスタープラン
	野田市総合計画
ふじみ野市	ふじみ野市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例
かしみ野川	基本構想に基づく産業系区域指定
	草加市墓地等の経営の許可等に関する条例
草加市	草加市ペット霊園等の設置及び管理に関する条例
	草加市都市計画マスタープラン(調整区域編)
八海士	八潮市みんなでつくる美しいまちづくり条例
八潮市	八潮市都市計画マスタープラン
滑川町	滑川町開発行為等指導要綱
「百ノリ世」	第 4 次滑川町総合振興計画
士目町	吉見町開発行為等指導要綱
吉見町	吉見町都市計画マスタープラン

表 2-4-3 IC 周辺の土地利用方針を策定している自治体

自治体名	実施している取組み名
海老女士	海老名市特定保留区域の工業系まちづくりに関する条例
海老名市	運動公園周辺地区特定保留区域開発ガイドライン
桶川市	桶川市首都圏中央連絡自動車道インターチェンジ周辺地域の乱開発防止基本方 針

表 2-4-4 調整区域における地区計画の運用基準を独自に定めている自治体

自治体名	実施している取組み名
日野市	調整区域における地区計画の運用方針
川崎市	整序誘導区域における地区計画の運用基準
	千葉市都市景観条例
	千葉市墓地等の経営の許可等に関する条例
	千葉市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例
	千葉市宅地開発指導要綱
千葉市	千葉市宅地開発指導要綱指導基準
未明	建設発生土管理基準
	千葉市産業廃棄物処理指導方針
	千葉市産業廃棄物処理指導実施計画
	景観法に基づく届出ガイドライン
	調整区域における地区計画の運用基準

2.3.2 広域自治体へのヒアリング調査の結果

広域自治体の調整区域における開発許可基準の運用方針についてヒアリング調査の結果 および各種行政資料の調査結果を表 2-5 に示す。

開発許可制度の運用については、広域自治体によって運用方針に差があり、東京都と神奈川県では3411条例を実施していない。東京都では3412条例のみで開発許可制度の運用を行っており、事務処理市である町田市も同様に3412条例のみを制定している。東京都では2000年度の都市計画法改正以前の既存宅地確認制度の運用における実績があることに加えて、開発圧力が高いことからスプロールを促進させてしまう可能性がある3411条例による区域指定は行わず、3412条例による開発許可制度の運用を行っている。これに対して、神奈川県では既存宅地確認制度が廃止される以前から、既存宅地確認制度に準ずる基準として、県の開発審査会提案基準に準既存宅地確認(3)と呼ばれる独自の基準を設けており、現在においても都市計画法第34条14号に基づく条例(以下、3414条例)による審査基準として継続して運用しており、3411条例を改めて制定する必要が無かった経緯がある。このため、開発許可権限を有する基礎自治体においても同様に3411条例を制定しておらず、準既存宅地確認制度を廃止した政令指定都市である相模原市と事務処理市である小田原市に限っては、市独自の開発許可基準を定めた条例の中に3411条例を組み込んでいる。

開発を許容する区域指定の範囲については、神奈川県開発審査会提案基準による区域指定の範囲は市街化区域から 1km となっている。一方で、3411 条例を制定している広域自治体に関しては、千葉県では市街化区域から 1.1km の範囲、埼玉県では各基礎自治体から区域指定の申請があった範囲を区域指定する方針であるが、茨城県では既存集落を集落区分に応じて区域指定の基準等を定めている(表 2-6)。このうち、茨城県において第 1 種から第 3 種集落は、市街化区域から概ね 1km の範囲を区域指定する方針をとっている。

表 2-5 広域自治体ごとの 3411 条例の比較

	調整区域における区域指定要件			
	3411 条例の指定要件	3412 条例の指定要件		
東京都	3411 条例は未制定	1)分家住宅 2)既存集落内の自己用住宅 3)自己用住宅の建替え 4)収容対象事業に伴う移転 5)既存宅地		
神奈川県	■開発審査会提案基準 ^総 1)市街化区域から 1km 2)50 以上の建築物又は敷地が連たん	1)分家住宅 2)次世代分家住宅 3)自己用住宅の建替え 4)収容対象事業に伴う移転 5)既存宅地		
千葉県	1)開発区域 5ha 未満 2)市街化区域から 1.1km 3)既存集落内 4)都計法施行令第 8 条第 1 項第 2 号ロか らニの区域以外	1)分家住宅 2)既存集落内の自己用住宅 3)自己用住宅の建替え 4)既存宅地 5)宅地開発事業による専用住宅		
埼玉県	■市町村の申出より指定 1)区域内の建築物の敷地が50m以内の間隔で連たん 2)道路配置・接道に関する基準 3)排水施設に関する基準 4)区域の境界に関する基準	1)市町村計画に適合する区域内 2)既存宅地 3)分家住宅 4)自己業務用建築物 5)収容対象事業に伴う移転 6)大学 7)第一種特定工作物等 8)集会所 9)建築物の敷地拡張		
茨城県	■第1,2,3 種集落該当 1)市街化区域から1km 2)建築物が相当程度集 3)道路配置・接道に関する基準 4)排水・水道に関する基準 5)区域の境界に関する基準 6)都計法施行令第8条第1項第2号ロからニまでに掲げる土地の区域以外	1)第3種集落以外の維持困難な集落 2)第2,5種集落のうち3411条例の2~6に該当する集落 3)既存集落内の自己用住宅 4)既存宅地 5)分家住宅 6)自己用住宅の建替え 7)道路位置指定区域内の専用住宅 8)収容対象事業に伴う移転		

表 2-6 茨城県における既存集落の区分

区分	内容
第1種	幹線道路に沿って発達している集落
第2種	区域区分以前から立地する住宅団地
第3種	市街化区域から 1km の範囲内に含まれる集落
第4種	地形等により拡大しない集落
第5種	300以上の建築物が連たんしている集落
第6種	第1種から第5種以外の集落

2.3.3 広域自治体から基礎自治体への権限移譲の現状

2.3.3.1 広域自治体と基礎自治体における開発許可基準の比較

開発許可制度の運用に関する広域自治体の意向としては、最低限の基準を広域自治体で定め、詳細な部分を基礎自治体が独自に基準や計画を策定し運用することが望ましいとしている。しかし、基礎自治体が独自に定める基準は、3411 条例による区域指定の基準等の広域自治体が定めた基準を踏襲したものである場合が多く、自治体独自の開発許可制度の運用には至っていない傾向にあることが把握できた。

市街化区域の土地利用規制においては、所管となる主な法律が都市計画法と建築基準法の二つであるため、政令指定都市や事務処理市等への建築確認や開発許可に関する権限移譲によって、基礎自治体が独自の取組みを実施しやすくなっている。これに対し、調整区域にはもともと農地や林地等の自然的な土地利用が多いことから、土地利用に関わる許認可業務については、これらに関わる許認可も必要になる。しかし、農地転用許可や林地開発許可については、都市計画分野と異なり大部分が広域自治体に権限が留保されているため、基礎自治体として独自の土地利用コントロールを実施し難くなっている。

2.3.3.2 広域自治体における土地利用方針策定上の課題

各広域自治体の担当部署に調整区域における土地利用方針についてヒアリングを行ったところ、現時点では都市計画区域マスタープランに基づく区域区分の方針のみであることが分かった。一方で、神奈川県においては、県全体を対象に神奈川県土地利用調整条例に基づく立地規制を実施しているが、2008 年度に 1ha 未満の開発行為に関する指導基準を廃止したことで、小規模な開発行為の規制は基礎自治体の取組みとして実施する方針をとっている。

広域自治体の意向としては、広域自治体の役割は区域区分を実施することであり、各区域内の具体的な土地利用方針等は基礎自治体が各自で策定することが望ましいとの立場をとっている。しかし、土地利用方針を何らかの形で策定している基礎自治体は非常に少ないことに加えて、規制等の方針の実効性を担保するための施策に関しても多くの基礎自治体において実現できていないことを踏まえると、現状として調整区域では計画や方針と呼べるものが無い状態に置かれていると言える。さらに、資材置場や駐車場、墓園等といった都市計画法の枠組みで捉える事の難しい土地利用に関しては廃棄物処理や保健衛生担当部署が、社会福祉施設の建設に関しては福祉関係の担当部署が、個別に規制や配置計画等を策定するに留まっており、土地利用方針へ反映できていないことが把握できた。

2.3.3.3 基礎自治体への権限移譲の実態

各広域自治体に対し、調整区域における土地利用コントロールについてヒアリングを行ったところ、最低限の基準を広域自治体で定め、詳細な部分を基礎自治体が独自に基準や計画を策定し運用することが望ましいとの意向が示された。しかし、小規模な自治体は、

開発許可において広域自治体が定める緩やかな基準を適用せざるを得ず、基準が開発の抑止力として十分に機能しない可能性も考えられる。そこで、広域自治体の中で調整区域の中で最も多くの課題が指摘された千葉県を対象として、広域自治体と基礎自治体の開発許可に関する運用基準の比較を行った。比較結果を表 2-7 に示す。

その結果、千葉県内の基礎自治体では調整区域の土地利用コントロールの運用を独自に行っている自治体は15自治体であるが、独自の基準としては、予定建築物の用途基準の変更(習志野市,木更津市)や駅周辺地域における開発許容区域の指定(千葉市,市原市)が中心であり、開発許可条例の他に調整区域における何らかの土地利用方針を策定している自治体は千葉市と木更津市の2自治体のみであった。さらに、調整区域の面積規模や調整区域と市街化区域の比率と土地利用コントロールに関する明確な傾向は見られないことが明らかになった。

表 2-7 千葉県内の基礎自治体における比較

		区域面积	漬(ha) ^{※4}	A/B	開発許可	可条例※5
		調整区域(A)	市街化区域(B)	A/B	3411 条例	3412 条例
	 安令指定都市	(1 自治体)				
	千葉市	14,327	12,881	1.11	•	•
21	中核市(2 自治	台体)				
	柏市	6,084	5,406	1.13	\circ	0
	船橋市	3,055	5,509	0.55	\circ	\circ
3	事務処理市(12	自治体)				
	野田市	7,955	2,399	3.32	未制定	0
	流山市	1,376	2,151	0.64	未制定	0
	松戸市	1,899	4,444	0.43	\circ	0
	我孫子市	2,704	1,615	1.67	未制定	0
	鎌ヶ谷市	1,038	1,073	0.97	未制定	0
	市川市	1,655	3,984	0.42	\circ	0
	習志野市	240	1,859	0.13	•	0
	八千代市	2,889	2,238	1.29	\circ	0
	成田市	11,070	2,057	5.38	0	0
	佐倉市	7,935	2,424	3.27	廃止	0
	市原市	19,252	6,125	3.14	•	0
	木更津市	10,473	3,400	3.08	•	0

※4: 区域の面積は 2010 年 3 月 31 日時点 (千葉県 HP 参照)

※5:県と同じ運用基準を○、独自の運用基準を●とする

2.4 本章のまとめ

調整区域における土地利用上の課題は、これまで指摘され続けてきた資材置場・材料置場の立地や農地転用による土地利用の転換、社会福祉施設の郊外立地等の課題が未だに解決されていないだけではなく、墓園やペット霊園のような、これまでに課題として想定されていなかった土地利用も含まれることが明らかになった。

また、基礎自治体による取組みに関しては、調整区域の土地利用に関する取組みを自治体独自で行っている自治体は少なく、現状としては3411条例や3412条例の運用が主な取組みであるため、現在、調整区域で生じている土地利用上の課題に対応できていない。これに対して、広域自治体による調整区域における土地利用に関する取組みは、区域区分の見直しと開発許可において、最低限の基準を定めることが主な取組みとなっており、具体的な方針等の策定には至っていないことに加えて、地方分権の理念に基づく権限移譲により、調整区域は管轄の主体となる部署が不明確になっている。

基礎自治体独自の取組みとして、多くの自治体が挙げていた開発許可条例については、 広域自治体の基準をそのまま準用しているケースが多く、広域自治体と基礎自治体の認識 に齟齬が生じている。法改正から 10 年以上が経過した現状においても、地方分権における 基礎自治体への権限移譲の理念とは異なる運用が行われており、地域特性等が反映された 土地利用コントロールを行っている自治体は少数であることが明らかになった。

調整区域は都市計画法において現状維持を目的としており、農地転用後の土地利用は建築物を伴わないものに限定されてしまうため、資材置場や駐車場等の土地利用が増加する原因となっていると考えられる。農地転用許可や社会福祉施設の建設等については、農政担当部署や福祉担当部署が許認可権や計画の策定を行っているため、現時点では調整区域における具体的な土地利用方針を定めるに至っていないことが課題として考えられる。

【補注】

- (1) 調査対象地とした既成市街地は、神奈川県横浜市、川崎市、埼玉県川口市である。
- (2) 実際の調査票で使用した表現は「①3411 条例によって生じた宅地開発、②沿道型商業施設等の立地、③農林漁業用建築物の立地、④資材置場や材料置場の立地、⑤駐車場の立地、⑥廃棄物処理施設の立地、⑦家庭や工場で廃棄される木・金属くずなどを分類・解体・リサイクルするための作業場(ウエストスクラップ場)の立地、⑧ゴミの不法投棄等の増加、⑨土砂採取に関する行為、⑩埋立てなどの建設発生土の処分、⑪農地転用などの土地利用の変更、⑫耕作放棄などの土地利用の粗放化、⑬集落の衰退、⑭墓園やペット霊園の立地、⑮学校や研究所、病院の立地、⑯特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の立地、⑰外国人労働者の不法滞在に伴う居住地・作業場の立地、⑱その他」の18項目である。
- (3) 神奈川県では 2000 年の都市計画法改正以前において、都市計画法第 34 条 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」として、通常の既存宅地 確認制度では認められない開発を「既存宅地に準ずるもの」として開発審査会の提案 基準に基づき許可する形で運用していた。

【参考文献】

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編 (2010),「人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」, 学芸出版社, p.83
- 2) 小林重敬・大方潤一郎・吉澤恵一 (1986),「開発許可逃れ」の諸類型とその市街地形成 上へ影響に関する研究,第 21 回日本都市計画学会学術研究論文集,pp.331-336
- 3) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009), 開発許可条例の運用実態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—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.44-3, pp.661-666
- 4) 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎 (2001), 土地利用調整を主目的とするまちづくり条例 の実効性の評価—長野県穂高町のまちづくり条例を事例として—, 第36回日本都市計 画学会学術研究論文集, pp.1-6
- 5) 齊藤雪彦・全銀景(2005), 都市近郊農村地域における集落域の空間管理の粗放化と土地利用規制の課題—千葉県 Z 町 T 集落を事例として—, 日本建築学会計画系論文集第594号, pp.53-60
- 6) 三国政勝(1999), 調整区域における土地利用変化とその問題点(千葉市稲毛区長沼原地区の場合), 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.541-542
- 7) 国土交通省 関東地方整備局ホームページ (2011), http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/soshiki/city_park_soshiki00000004.html, 日本語, 2011 年 7月28日参照

第3章 開発許可条例による市街地縁辺部におけるスプロールの実態

3.1 はじめに

3.1.1 本章の背景と目的

我が国の市街地縁辺部では、都市計画法や農地法等の土地利用コントロールに基づき優良な緑地が維持されてきたが、農業経営不振による農地転用や耕作放棄、住宅等の都市的土地利用の進出によって、緑地環境の荒廃が進んでいる。市街地縁辺部の中でも市街化調整区域(以下、調整区域とする)においては、2000年の都市計画法の改正によって、不良な市街地拡大の原因とされた既存宅地確認制度が廃止され、新たに都市計画法第34条に基づく調整区域における開発許可条例が全国の自治体で制定された。しかし、調整区域の開発が確認制から許可制へ移行したことから、これまでは開発が不可能であった地域における都市的土地利用の拡散が懸念されている「)。開発許可条例の中でも、特に都市計画法第34条11号の条例(以下、3411条例とする)については、画一的な規制緩和によって、スプロールの誘発等の諸課題が生じており、これまで多くの研究で3411条例が取り上げられてきた2~4。既往研究で対象となった3411条例の多くは、あらかじめ3411条例に基づき開発許可制度を緩和する区域(以下、3411区域とする)が指定されている場合が多い。

市街地縁辺部における土地利用コントロールに関する動向としては、1999 年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下、地方分権一括法とする)」によって、機関委任事務が自治事務と法定受託事務となり、法令に反しないという条件で地方自治体独自の条例制定が可能になるなど、地方自治体の自己決定権が拡充された。さらに、2000 年の都市計画法の改正においては、市街地縁辺部に係る内容として、区域区分制度が選択制となったことや、既存宅地制度の廃止に伴う開発許可条例の独自運用が開始されたことによって、地方自治体の権限がより一層拡充されることとなった。地方分権一括法の施行および都市計画法の改正以降、地方自治体が土地利用コントロールの実施主体となったことから、基礎自治体独自の制度運用の実態を把握する必要がある。

本章では、3411 条例について広域自治体とは異なる独自の基準を持つ自治体における開発の立地動向を明らかにし、現状の把握を行う。さらに、開発許可条例の運用によって、市街地縁辺部の緑地環境にどのような影響を与えているか分析を行う。以上の結果に基づき、都市の縮退やコンパクトシティが提唱される中で、開発の抑制が前提とされる調整区域での土地利用コントロール施策について考察することを目的とする。

3.1.2 既往研究の整理

市街地縁辺部における土地利用コントロールを取り上げた研究のうち、開発許可条例がスプロールに与える影響を対象とした研究としては、開発許可条例のうち 3411 条例および 3412 条例の運用が市街地縁辺部の土地利用に与えた影響について取り上げた研究 2)~4)が挙 げられる。その一方で、開発許可条例の制定によって土地利用の混乱が著しく進んだこと

を受け、開発許可条例を廃止した事例を取り上げた研究 5)も存在し、スプロールの誘発の観点に基づく研究が多くみられる。開発許可条例が有する問題は、現時点での研究成果としては都市計画との整合性をいかに図るかという点に着目されており、周辺環境への影響として緑地に着目した研究はあまり見られない。本研究では、市街地縁辺部の土地利用コントロールに加えて、ランドスケープに対して開発許可条例の運用が与える影響について明らかにすることに本研究の意義があると考えられる。

3.1.3 研究方法

本章では、第2章で実施したアンケートの結果に基づき、1都4県のうち、調整区域において最も多くの土地利用上の課題が認識されている千葉県を対象にケーススタディを行った。まず、千葉県内の基礎自治体において開発動向のケーススタディを行うに当たって、近郊整備地帯の縁辺部でありながらも、アクアラインの開通(1)によって、東京都心からのアクセスが比較的容易になったことから、近年、開発圧力が高まっていると考えられる君津地域に含まれる4自治体(木更津市、君津市、富津市、袖ヶ浦市)を取り上げ、開発許可件数の動向について分析した。君津地域における基礎自治体とアクアラインとの位置関係および、各自治体の区域区分の現況について図3-1に示す。分析には千葉県が取りまとめている千葉県土地利用動向調書の平成2003年度版から2011年度版(2002~2010年)に基づき、君津地域の都市計画区域内の開発許可件数における9年間の動向を対象とした。

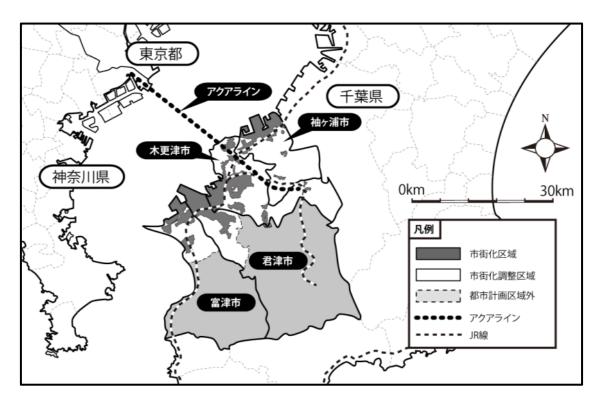


図 3-1 アクアライン周辺自治体位置図

3.2 千葉県におけるケーススタディ

3.2.1 対象地の概要

千葉県の開発許可業務の対象範囲は、54 自治体中 39 自治体である。このうち今回の調査対象の自治体では、24 自治体中 9 自治体が県権限で開発許可業務を行っている。割合としては、約 4 割の自治体において県権限で開発許可業務を行っており、近郊整備地帯については基礎自治体が主体となって土地利用コントロールを実施する体制が整っていることが分かる。基礎自治体で開発許可権限を持つ自治体は、政令指定都市が 1 自治体、中核市が 2 自治体、事務処理市が 12 自治体であり、近郊整備地帯の範囲内で見ると基礎自治体への権限移譲が進んでおり独自の開発許可基準を定められるようになっている。ただし、県土の約半分が非線引き都市計画区域であり、南房総地域等では都市計画区域外を有する自治体も多く、県が主体となって土地利用コントロールを実施している自治体も多い(図 3-2)。

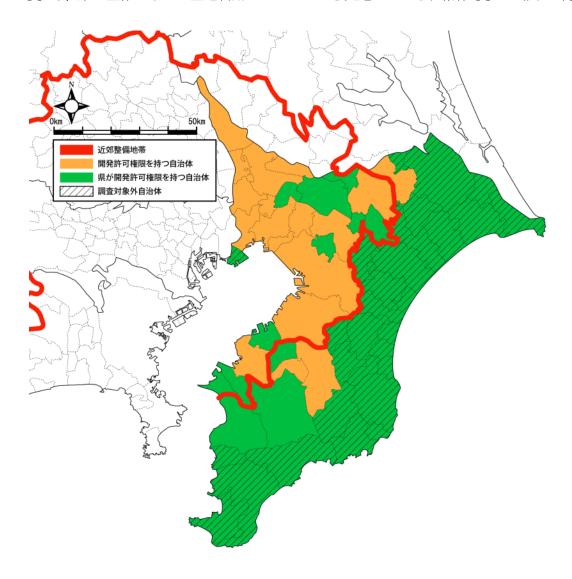


図 3-2 千葉県による開発許可業務の対象範囲

3.2.2 千葉県君津地域における開発許可件数の変遷

君津地域における開発許可件数の変遷を調査したところ、表 3-1 に示すように、君津地域ではアクアライン近辺の木更津市と袖ヶ浦市の開発許可件数が特に多いことに対して、南部の君津市と富津市については開発許可件数が少ない傾向にあることが分かった。このことについては、木更津市と袖ヶ浦市は市全域が都市計画区域に含まれていることが影響していると考えられる。さらに、開発許可件数は 2005 年が最も多くなっているが、直近の 2010年は、都市計画法の改正時期と同程度の件数であり、調整区域の開発圧力は依然として高い水準にあることが伺われる。

表 3-1 君津地域の調整区域における開発許可件数

年	開発許可件数				
+	木更津市	君津市	富津市	袖ヶ浦市	合計
2002	29	3	4	14	50
2003	28	4	3	18	53
2004	38	1	2	11	52
2005	48	4	2	32	86
2006	44	7	3	14	68
2007	30	3	2	20	55
2008	30	5	1	27	63
2009	25	4	5	17	51
2010	27	8	2	27	64
合計	299	39	24	180	542

3.3 木更津市におけるケーススタディ

3.3.1 木更津市における土地利用計画の概要

木更津市における土地利用方針を図3-3に示す。

木更津市では、2008 年 3 月に改訂された木更津市都市計画マスタープランにおいて、市街地の基本的な枠組みとしての「既成市街地ゾーン」、その外側の今後の市街地整備の枠組みとして検討する「市街化調整ゾーン」の 2 つを土地利用の基本方針としている。市街化区域を基本とする「既成市街地ゾーン」については、都市機能における役割ごとに空間像が設定されている。これに対して、「市街化調整ゾーン」については、現行の調整区域を基本としており、「原則として市街地の拡大は抑制するものとし、自然的環境や田園環境の保全を図りつつ、これらと調和した土地利用の形成を図る地域」とされており、「既成市街地ゾーン」で示されているような具体的な空間像は示されていない。

木更津市の調整区域の状況について、写真 3-1 および写真 3-2 に航空写真(Google マップより引用)を示す。木更津市は、市域の西部の海沿いを中心に市街地が形成されており、東側は農地を中心とした調整区域で占められている。しかし、調整区域には農地や森林といった自然的土地利用だけではなく、住宅団地が形成されているエリアも存在しており、都市的土地利用の進出も一部で見られる(写真 3-1)。したがって、都市計画マスタープランにおいて「市街化調整ゾーン」としてゾーニングされているエリアであっても、様々な土地利用が存在していることから、土地利用の実態と都市計画マスタープランで定める調整区域の空間像には乖離が生じている。

以上のことから、木更津市の都市計画マスタープランは、市街地縁辺部の空間像を示す土地利用方針としては不十分であると言える。表 3-1 で示しているように、木更津市はアクアライン周辺の基礎自治体の中でも最も開発圧力が高い基礎自治体である。そのため、市街地縁辺部については、高い開発圧力に晒されており、調整区域内にも住宅地が形成されていることが確認された。調整区域における開発規制の方向性を示す指針として、市街地縁辺部の明確な空間像を示す土地利用計画が必要であると考えられる。



写真 3-1 調整区域内の住宅団地



写真 3-2 市街地縁辺部の様子

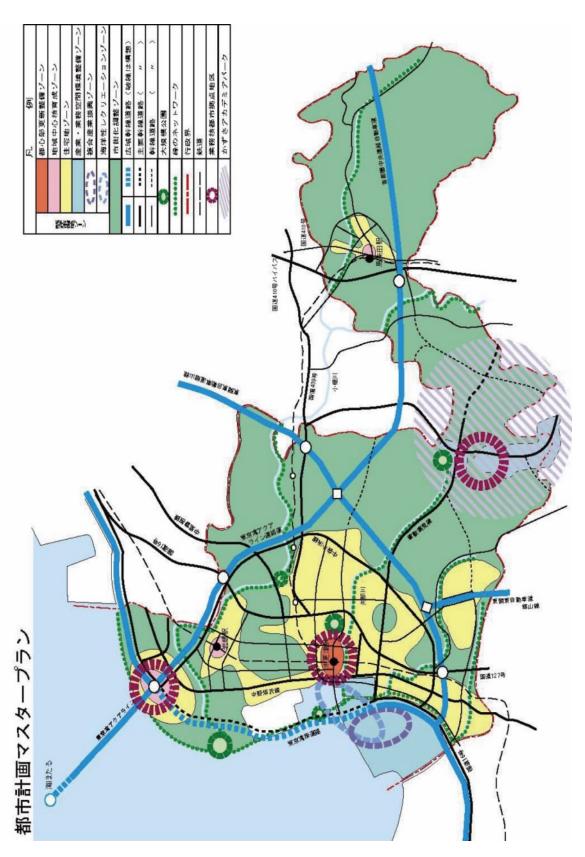


図 3-3 木更津市における土地利用方針(木更津市都市計画マスタープランから引用) 6

3.3.2 木更津市における開発許可条例の枠組

本章においては、君津地域の中で唯一の事務処理市であり、2001 年 12 月に開発許可条例を制定し、3411 条例について千葉県よりも厳しい基準を定めている木更津市についてケーススタディを行った。木更津市における調整区域の開発許可基準は、「木更津市の市街化調整区域における開発行為等の基準に関する条例」にて定められており、3411 条例の許可基準の概要を表 3-2 に示す。木更津市の基準のうち、千葉県の開発許可条例である「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」と異なる点は、①区域指定の範囲、②予定建築物の用途、③最低敷地面積の3つである。

①の区域指定の範囲であるが、千葉県では既存集落を市街化区域から 1.1km 以内としていることに対して、木更津市では 700m 以内を既存集落として認める範囲としており、県条例よりも厳しい基準となっている。また、建築物の連担については県条例で定める基準と同じく、半径 150m の範囲内において 40 戸の連担規定を設けている。②の予定建築物の用途については、千葉県では第 2 種低層住居専用地域であるが、木更津市は第 1 種低層住居専用地域と定めており、あくまでも既存集落に住居系を誘導することを目的としている。③の最低敷地面積については、県条例では第 2 種低層住居専用地域における最低敷地面積と同様に 150m²以上としていることに対して、165m²以上としており県条例よりもゆとりのある敷地面積となっており、敷地の細分化防止と良好な住環境の形成を目指している。

表 3-2 木更津市における 3411 条例の許可基準※1

基準		内容
	距離	市街化区域から <u>700m</u> の範囲内
範囲	連担	半径 150m の範囲内に 40 戸の建築物がある地域(既存集落) ※ただし、40 戸のうち市街化区域を含む 場合は調整区域内に 20 戸以上の建築物 が存すること。
予定建築物		第1種低層住居専用地域
最低敷地面積 <u>165m²</u> 以上		<u>165m²以上</u>
その他 他法令、排水、接道条件について		他法令、排水、接道条件について

※1:下線部は県条例よりも厳しくなっている基準

3.3.3 市街化調整区域における開発立地状況

木更津市における調整区域の開発立地動向について、2002年から2011年の間に開発登録簿に記載されている330件の開発の位置情報を地図上に落とした結果を図3-3に示す⁽²⁾。

図 3-4 では、開発立地動向を国勢調査の調査年度(2005 年度と 2010 年度)で区切っており、2002 年から 2004 年、2005 年から 2009 年、2010 年から 2011 年の 3 つの時期に区切って示した。その結果、調整区域内の開発は、市域北西部の JR 内房線厳根駅周辺に最も集中しており、続いて JR 内房線木更津駅の北西部に集中して立地する傾向にあることが明らかになった。厳根駅は木更津駅よりもアクアラインに近接していることに加え、木更津駅と異なり快速列車が通過する駅であり、拠点性が低いことから、駅周辺の市街化区域が狭く設定されており、木更津駅周辺よりも広範囲で調整区域の交通利便性が高くなっていることが開発の集中に繋がっていると考えられる。また、JR 久留里線の各駅周辺の既存集落付近については、開発の集中は見られなかったことから、木更津市における独自基準に基づく調整区域内での開発許可の運用は、中心市街地の周辺部やアクアライン周辺部、交通・生活利便性の高い主要駅周辺部に集中して開発を誘導しており、一定の効果を上げていることが明らかになった。もともと、木更津市は市街化区域がコンパクトに設定されているため、3411 条例による区域指定がスプロールを誘発する可能性は小さいと考えられる。

その一方で、木更津市は市街化区域の約 60%が土地区画整理事業と宅地開発事業による 市街地整備で占められており(土地区画整理事業:55%,宅地開発事業:8%)、現在もア クアライン周辺部の市街化区域において積極的に土地区画整理事業を実施している。しか し、図 3-3 では市街化区域周辺に張り付くように開発が集中していることが読み取れる。

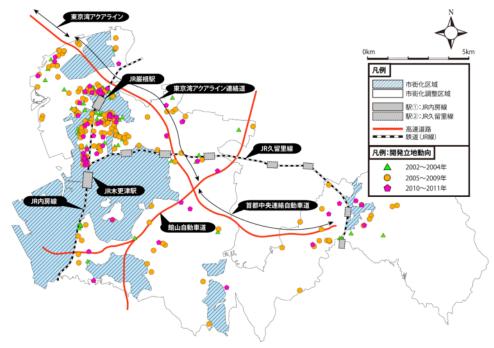


図 3-4 木更津市における調整区域内の開発立地動向

3.3.4 開発許可条例の運用に伴う緑地減少の実態

3.3.4.1 開発許可件数と緑地減少面積の関係

木更津市の調整区域において、開発許可条例制定以降、開発によって消失した緑地面積の変遷について図 3-5 に示す。木更津市では開発許可の申請時に、現況の土地利用について地目ごとに面積を開発登録簿に記録している。ここでは、現況土地利用のうち、農地と林地の面積を緑地とし、現況土地利用面積を緑地減少面積として集計を行った。

その結果、開発許可条例制定以降の10年間で、平均すると1年あたり約14,000㎡の緑地が開発行為によって消失していることが明らかになった。図3-4によると、開発件数については、経済情勢としてサブプライムローンおよびリーマン・ショックの影響を受ける以前の2006年まで上昇傾向を示しており、緑地減少面積も増加傾向にある。ただし、2004年度から2006年度については、現況土地利用の地目の大部分が既存の宅地であったことから、開発件数は増加傾向にあるが、緑地減少面積は減少傾向となっている。ただし、調整区域における既存の宅地については農家住宅の敷地内によく見られる屋敷林等の私有緑地が含まれている可能性が高く、農地や林地以外の緑地の減少が懸念される。2007年以降については、開発件数が横ばいとなり、2011年度で微増する傾向を示している。しかし、開発件数が横ばいである状況に反して、緑地減少面積は急激な上昇を示しており、2011年度においては過去最高の値を記録しており、農地や林地といった地価の安い土地が、住宅や社会福祉施設の用地として選択的に転用されていると考えられる。

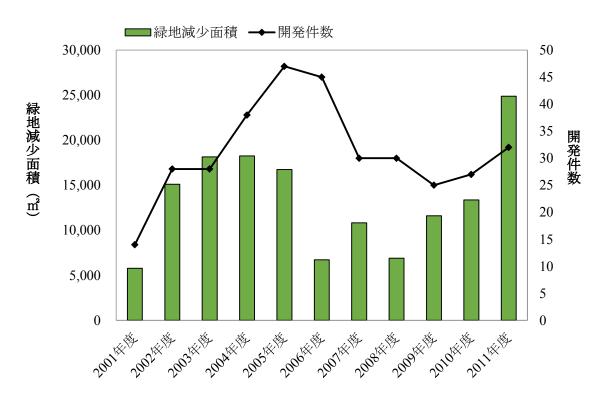


図 3-5 調整区域における開発件数および緑地減少面積の動向

3.3.4.2 規模別の開発件数の分布

調整区域における開発行為について、規模毎の開発件数の分布を図3-5に示す。

2001 年度から 2011 年度にかけて、開発面積を 500 ㎡ごとで集計したところ、調整区域で生じている開発の 6 割以上が 500 ㎡未満の小規模開発であった。木更津市では、開発行為における行政指導を木更津市宅地開発指導要綱に基づき実施しており、要綱が適用されるのは 500 ㎡以上の開発行為である。図 3-5 によると調整区域で生じている大半の開発行為が500 ㎡未満であり、要綱に基づく行政指導の対象外である。この問題は、開発許可制度や自主条例による開発コントロールにおいて従来から指摘されている「裾切り」が横行していることを示していると考えられる。開発指導要綱の適用対象とならない小規模開発の横行は、既存インフラにおいて、都市計画の想定容量以上の人口が調整区域に集積することに繋がり、後追い的な投資が必要となる可能性がある。現に、木更津市の隣接自治体である袖ヶ浦市では、千葉県の開発許可条例によって市街地縁辺部の開発集積が問題視され、2010年の都市計画マスタープラン改定時に開発指導要綱の改定を併せて実施している。さらに、図 3-4 で示した市街地縁辺部における緑地減少の動向と照らし合わせると、小規模開発の多発によって年間 14,000 ㎡の緑地が、パッチ状に消失していることが予想される。木更津市では開発に伴う緑化指導等が条例や要綱で定められていないことから、消失した緑地の代替措置すら現状では行われていない実態が把握された。

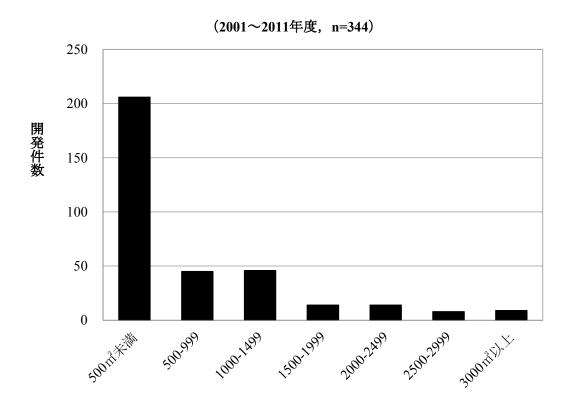


図 3-6 調整区域における開発規模毎の分布状況

3.3.5 地域ごとの人口変化

市街化区域と調整区域の世帯数の増減を把握するために、国勢調査のデータに基づき各 区域に含まれる大字内の世帯数から市街化区域、区域境界、調整区域内における世帯数の 動態の推計を行った。なお、3411 条例で指定するエリア内のみの世帯数を把握することが 難しいため、市街化区域と調整区域に跨る大字の世帯数を利用した。

その結果、表 3-3 に示すように市街化区域に含まれる地区においては土地区画整理事業の成果もあり着実に世帯数が増加しつつあるが、同様に区域境界で世帯数の増加傾向が見られた。同時に調整区域は世帯数が減少しており、衰退が予測される。木更津市では世帯数の増加から見ると、現状では市街化区域の空洞化は生じていないと思われるが、市街化区域縁辺部に開発が集中していることを踏まえると、市街化区域のエリアがコンパクトに設定されている中で、3411 条例を運用する場合、調整区域においても市街化区域と同様の利便性を得られる範囲が 3411 条例のエリアに該当するため、相応の負担なしに市街化区域のインフラに対するフリーライド的な開発を誘発することが懸念される。

表 3-3 市街化区域と調整区域における世帯数の動態※2

	市街化区域		区域境界※3		
年	大字数:35		大字数:15		
11	世帯数	対前年 増加率(%)	世帯数	対前年 増加率(%)	
2000	22,489		15,496		
2005	23,538	4.66	15,130	-2.42	
2010	29,240	24.22	15,493	2.34	
	調整区域		全	全体	
年	大字数:38		大字数:88		
11	世帯数	対前年 増加率(%)	世帯数	対前年 増加率(%)	
2000	5,268		43,253		
2005	5,704	8.28	44,372	2.59	

※2:2010年時点で居住者が確認できた大字世帯数から推計

※3: 市街化区域と調整区域に跨る大字を抽出

3.4 本章のまとめ

これまで3411条例については、調整区域のスプロールや拡散的開発の誘発という観点から課題が指摘されていたが、木更津市の開発立地動向をみると拡散的開発はみられないことから、地域特性に応じて独自の基準を採用した場合、スプロールの抑制には一定の効果があると言える。ただし、木更津市では市街化区域がコンパクトに設定されていたため、アクアラインの開通によって、自動車での交通利便性が高く、かつ公共交通も利用可能なJR内房線の2駅間に位置する調整区域が、利便性が高く地価の比較的安い住宅エリアとして認識され、3411条例で指定された区域境界部に開発が集中するという事態が生じたと言えよう。さらに、市街地縁辺部においては、小規模な開発が集中し、農地や林地が選択的に転用されている。現状においては、市街地縁辺部の土地利用の転換に対して十分なコントロールができていないことから、今後も同様の開発は継続される可能性が高い。

また、市街化区域とほぼ同様の環境を享受できる 3411 条例の範囲に開発が集中した場合は、隣接する市街化区域の住民との不公平感を生じるだけではなく、インフラに対するフリーライド的な開発の容認になる恐れが指摘できる。このような地域では、3411 条例の範囲のインフラの負担を市街化区域と同等にするなどの対策を行わなければ、市街化区域の空洞化を招きかねない。木更津市の隣接自治体である袖ヶ浦市では、県条例に基づく 3411 条例の区域指定がされているが、2010 年の都市計画マスタープラン改定時に区域境界部の開発による土地利用の混乱に対応するために、宅地開発指導要綱を改正している。今後は市街化区域縁辺部に集落エリアと異なる固有の規制を適用することや、緑化推進等により周辺環境と調和する開発を誘導するための制度等の検討も必要であると考えられる。

さらに、市街地縁辺部で生じる開発は小規模であり、農地を徐々に侵食していることから、今後、耕作可能な農地の小規模化に伴う営農環境の悪化が懸念される。特に、虫食い状に農地が宅地化されることによって、耕作放棄地が開発で新たに生じた宅地周辺に増加する可能性もあり、雑草繁茂や不法投棄といった外部不経済の発生する恐れがある。すなわち、連続的に生じる小規模な開発を要因とする営農環境の悪化が、既存の住環境の悪化の引き金となる可能性がある。このことから、市街地縁辺部への開発集積は、インフラの維持管理だけでなく、私有地である周辺農地の荒廃の原因となり得ることから、財政的な負担が増加するだけでなく、新たな管理方策についても検討する必要がある。木更津市においては、市街地縁辺部の緑地環境管理方策について具体的な対策が講じられていない。現状としては、市街地縁辺部の開発の集積に比例し、世帯数が増加傾向にあり、新たなコミュニティの形成が見込まれる。今後の管理方策としては、開発によって移住する新規住民を周辺環境の管理における担い手として位置づけることが考えられ、その場合、住民との協働による管理を支援する枠組みの構築が一つの可能性として提示できる。

【補注】

- (1) アクアラインは 1997 年 12 月に開通。その後、社会実験として利用料金の値引きを行っており、2009 年 8 月 1 日から 2013 年 3 月 31 日まで実施予定である。
- (2) 開発登録簿において、年代によっては適用された基準の判別ができない開発も含まれていたため、図 3-3 で示す開発は 3411 条例に基づく開発のみではなく、調整区域において行われた開発行為全てを対象としている。

【参考文献】

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編(2010),「人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」, 学芸出版社, p.83
- 2) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009), 開発許可条例の運用実態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—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.44-3, pp.661-666
- 3) 浅野純一郎 (2010), 都市計画法 34 条 11 号条例導入による効果と課題に関する研究—群 馬県高崎市を対象として—, 日本建築学会技術報告集第 16 巻, pp.297-301
- 4) 松川寿也・白戸将吾・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012), 開発許可制度を緩和する区域の縮小に関する一考察—都市計画法第34条11号の条例で指定する区域を縮小した埼玉県下での取り組みを対象として—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, pp.175-180
- 5) 野澤千絵(2012), 市街化調整区域における開発許可条例に基づく区域指定の廃止要因に 関する研究, 都市計画論文集 Vol.47, pp.181-186
- 6) 木更津市都市整備部都市政策課(2008),「木更津市都市計画マスタープラン」,木更津市, p.42

第4章 開発許可条例による市街地縁辺部における土地利用転換の実態と課題

4.1 はじめに

4.1.1 本章の背景と目的

我が国の市街地縁辺部では、都市計画法や農地法等の土地利用コントロールに基づき優 良な緑地が維持されてきたが、農業経営不振による農地転用や耕作放棄、住宅等の都市的 土地利用の進出によって、緑地環境の荒廃が進んでいる。市街地縁辺部の中でも市街化調 整区域(以下、調整区域とする)においては、2000 年の都市計画法の改正によって、不良 な市街地拡大の原因とされた既存宅地確認制度が廃止され、新たに都市計画法第34条に基 づく調整区域における開発許可基準が全国の自治体で制定された。しかし、調整区域の開 発が確認制から許可制へ移行したことから、これまでは開発が不可能であった地域におけ る都市的土地利用の拡散が懸念されている¹⁾。開発許可条例の中でも、特に都市計画法第 34条11号の条例(以下、3411条例とする)については、画一的な規制緩和によって、スプ ロールの誘発等の諸課題が生じており、これまで多くの研究で3411条例が取り上げられて きた ^{2〜4)}。既往研究で対象となった 3411 条例の多くは、あらかじめ 3411 条例に基づき開発 許可制度を緩和する区域(以下、3411 区域とする)が指定されている場合が多い。その一 方で、都市計画法の改正から 10 年以上が経過した現時点において、個別協議を通じた 3411 区域の指定を実施している基礎自治体も現れている。個別協議を通じた3411区域指定を試 みた事例としては、静岡県浜松市が挙げられるが、調整区域のゾーニングについて合意形 成が進まず、運用実績がないまま 2009 年に制度改正が行われている 5)。その一方で、調整 区域内の個別的な開発区域の指定については、兵庫県小野市や茨城県つくば市において、 3412条例に基づく特別指定区域制度が運用されている 677。さらに、地区計画制度の活用に よって、調整区域内の開発コントロールを実施する自治体も存在する。ただし、運用実態 としては、開発許可条例と調整区域地区計画を明確に使い分けている自治体は少ないこと が実情である⁸⁾。本章で対象とする神奈川県相模原市では、開発圧力の高さや耕作放棄等に よる土地利用の粗放化に対する問題意識の高まりから3411条例を活用し、計画的な土地利 用転換を進めている。相模原市の3411区域指定は、事業者の申請に対して、行政が個別的 に区域指定の是非を判断するものである。一般的に開発許可やまちづくり条例といった開 発に関係する個別協議は、開発圧力に対抗することを目的として運用されるが、相模原市 の場合、規制を緩和した上での個別協議として運用されている。事業者の申請に基づき、 個別的に規制緩和を認める区域指定の運用については、研究の蓄積が乏しく、荒廃した調 整区域の再生に向けた知見を蓄積することに研究の意義がある。

そこで本章では、3411 条例によって調整区域の土地利用転換を進めている相模原市を対象として、個別的な区域指定の実態および区域内の開発状況についてケーススタディを行う。その結果を踏まえ、個別的な 3411 区域指定における課題を明らかにし、適切な土地利用コントロールについて検討することを目的とする。

4.1.2 既往研究の整理

市街地縁辺部における土地利用コントロール方策として開発許可条例の運用について取り上げた研究としては、開発許可条例のうち3411条例および3412条例の運用が市街地縁辺部の土地利用に与えた影響について取り上げた研究^{2)~4)}が挙げられる。また、個別的な区域指定については3412条例を中心に研究⁶⁾⁷⁾が行われている。さらに、個別的な区域指定方針に着目すると、3412条例の特例的運用制度と類似する調整区域内の地区計画制度と比較し、両制度の使い分けについて検討した研究⁸⁾も行われている。開発許可条例については、これまでにも様々な研究が行われてきているが、いずれの研究についても「開発許可制度の弾力的運用」を念頭に置いており、荒廃した市街地縁辺部を積極的に土地利用転換することの妥当性について検討した研究は見られない。これまで具体的な土地利用方針が無く、土地利用の混乱が著しく進行する市街地縁辺部に対して、具体的な土地利用転換手法として開発許可条例の可能性を検討することに本研究の意義があると考えられる。

4.1.3 研究方法

本研究では、我が国において開発圧力が最も高いと考えられる首都圏近郊整備地帯を対象とし、独自の開発許可制度の運用を行っている神奈川県を対象とする。首都圏近郊整備地帯に属する広域自治体の中でも、東京都と神奈川県は3411条例を制定していない。

本研究においては、まず、神奈川県における開発許可条例の枠組みを整理する。次に、神奈川県内で 3411 条例を制定している基礎自治体であり、かつ個別協議方式による 3411 区域の指定を実施している相模原市の 3411 区域指定方針について整理する。併せて、相模原市の開発審査担当部署に対してヒアリングを行う。次に、開発計画の分析および現地の状況を把握し、3411 区域の指定実態および開発動向についてケーススタディを行う。本研究の分析内容は、関連する文献調査、2013 年 4 月から 2014 年 2 月に実施した相模原市役所へのヒアリングと相模原市における 3411 区域の現地調査に基づく。

4.2 神奈川県におけるケーススタディ

4.2.1 対象地の概要

神奈川県の開発許可業務の対象範囲は、33 自治体中 21 自治体である。このうち今回の調査対象の自治体では、28 自治体中 12 自治体が県権限で開発許可業務を行っている。割合としては、約 4 割の自治体において県権限で開発許可業務を行っており、近郊整備地帯については基礎自治体が主体となって土地利用コントロールを実施する体制が整っていることが分かる。基礎自治体で開発許可権限を持つ自治体は、政令指定都市が 3 自治体、中核市が 1 自治体、特例市が 5 自治体、事務処理市が 7 自治体である。東部地域では横浜市や川崎市、相模原市等の政令指定都市が県内に 3 自治体ありこともあり、基礎自治体への権限移譲が進んでおり、独自の開発許可基準に基づき土地利用コントロールを実施できるようになっているが、西部地域では権限移譲は進んでいない (図 4-1)。

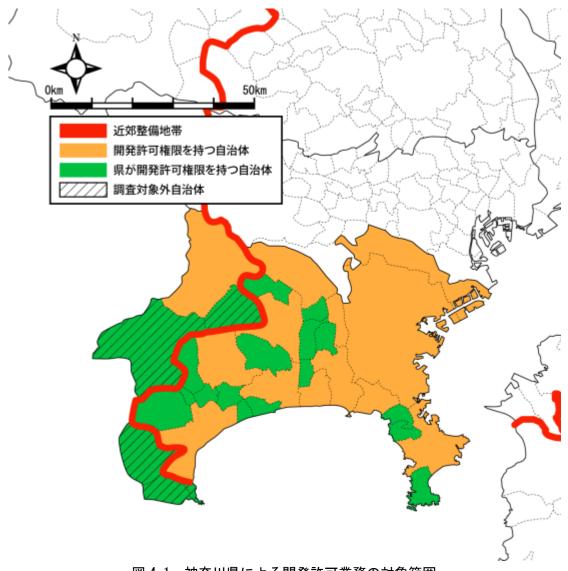


図 4-1 神奈川県による開発許可業務の対象範囲

4.2.2 神奈川県における開発許可制度の運用

次に、ケーススタディの対象とした神奈川県の開発許可基準について詳しく見ていく。 神奈川県内の開発許可権限を有する基礎自治体は、政令市指定都市、中核市、特例市、事 務処理市の 12 自治体であり、開発審査会を設置している自治体は、政令指定都市、中核市、 特例市の9自治体である。残りの24自治体は神奈川県開発審査会の所管となっている。開 発許可権限を有する 12 自治体のうち事務処理市の3 自治体は開発審査会を設置していない ため、調整区域で開発審査会に関係する案件の事務処理は、県の開発審査会の議を経るこ ととなる (表 4-1)。そのため、3414 条例については、県の提案基準に基づいて開発許可に 関する事務処理が行われることで、同じ自治体内の調整区域における開発行為であっても、 許認可に関する主体と基準が異なるため、基礎自治体の土地利用方針に即さない開発が生 じることが懸念される構造であると考えられる。基礎自治体の土地利用方針と県の開発許 可基準が異なる事例として、事務処理市である鎌倉市は、風致地区等の土地利用規制によ って調整区域内の緑地保全を図っており、3411条例も制定していない。しかし、神奈川県 では既存宅地確認制度が廃止される以前から、神奈川県開発審査会提案基準に「準既存宅 地」と呼ばれる独自の基準を設けている。この基準によって、調整区域のうち市街化区域 から概ね 1km の範囲については、開発許可が特例的に認められるため、既存宅地確認制度 と同等の開発が容認されていた。既存宅地確認制度廃止後も「準既存宅地」に係る開発許 可基準については、神奈川県開発審査会提案基準(提案基準 18)として継続して運用して いる。既存宅地確認制度よりも緩やかな基準⁽¹⁾である「準既存宅地」に係る開発審査会提案 基準の廃止に対応し、3411 条例を条例化した相模原市と小田原市を除き、その他の基礎自 治体でも神奈川県と同様に3411条例を制定していない。

表 4-1 神奈川県内の開発許可等の区分

開発許可等の区分

①開発審査会を設置している自治体(9自治体)

政令指定都市(3自治体)

横浜市、川崎市、相模原市

中核市(1自治体)

横須賀市

特例市(5自治体)

平塚市、茅ヶ崎市、小田原市、大和市、厚木市

②開発審査会を設置していない自治体(24 自治体)

事務処理市(3自治体)

鎌倉市、藤沢市、秦野市

その他市町村(21 自治体)

逗子市、三浦市、伊勢原市、海老名市、座間市、南足柄市、綾瀬市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町、愛川町、清川村

4.2.3 神奈川県内の基礎自治体における開発許可条例

4.2.3.1 相模原市の概要

相模原市は、東京都心(新宿)から約50km、公共交通を利用して約30分と都心へのアクセスが容易であり、神奈川県内で第3位の人口規模(720,867人)を有する基礎自治体である。2006年3月に旧津久井町、旧相模湖町を編入合併、2007年3月に旧城山町および旧藤野町を編入合併した。その後、2010年4月に政令指定都市へ移行した。合併後の市の面積は32.882haである。

津久井地域(津久井、相模湖、藤野)は都市計画区域外および非線引き都市計画区域であるが、2013年の都市計画法施行令第3条の改正によって、今後、津久井地域の合併に伴う都市計画区域への編入および区域区分の見直しは行わない予定となっている。旧相模原地域および旧城山地域については、合併前から線引きが行われていた。線引き都市計画区域面積は11,029haであり、調整区域面積は4,290haである(都市計画区域の約4割)。調整区域に指定されている箇所としては、河岸段丘上の農地や平地林、斜面林が多く、近郊緑地特別保全地区や特別緑地保全地区として指定されている箇所も存在する。

4.2.3.2 相模原市の開発許可基準

相模原市の3411条例における開発許可基準および3411区域の指定要件の概要について表4-2に示す。

まず、相模原市においては 2006 年における開発許可条例の制度化に伴い、3 年の経過措 置の後、既存宅地を廃止しているため、県内で唯一の既存宅地による開発許可が認められ ない基礎自治体となっている。相模原市の3411条例の区域指定については、関係地権者の 3分の2以上の合意を得ることに加えて、区域内の開発方針である「街づくり方針」を策定 し、開発審査会の議を経て承認されることが指定条件となっている。類似する制度として は調整区域における地区計画による開発誘導があげられるが、相模原市の 3411 条例の区域 指定は相模原市開発審査会の承認によって指定される。街づくり方針には接道や排水に関 する基準だけではなく、ワンルームマンションの除外等の用途制限や敷地の緑化、セット バックといった住環境の向上に関わる項目を組み込むことも可能となっているため、3411 条例の運用において指摘されてきた、調整区域における開発の拡散や、不良な住環境の形 成等について一定の対策を図ることできると考えられる。3411 条例の区域指定が行われた 地区は、2013年時点において4箇所である。また、相模原市では都市計画法の改正に伴い、 調整区域における独自の区域指定に関する基準を定めることと併せて、開発審査会提案基 準における既存宅地の項目を削除している。さらに、3412 条例については、線引き前から の宅地に関する開発許可基準は土地そのものに係るのではなく、土地所有者に係る権利と しての性格を有する基準であり、土地所有者の自己居住用の住宅の建築のみ許可対象とな っており、調整区域による開発の誘導が無秩序な都市的土地利用の拡大に繋がる可能性は 低いと考えられる。

表 4-2 相模原市の 3411 条例

	開発許可基準の内容
条例名	都市計画法による市街化調整区域等における開発許可等の基準に関す
	る条例
制定年	2002年3月
条例化年	2006年4月
関連例規	都市計画法による市街化調整区域等における開発許可等の基準に関す
	る条例施行規則
区域指定	(1)道路、河川等明確で恒久的な地物等で囲まれた区域 (2)約 50 以上の
	建築物が 50m 以内で連たんしている土地の区域が含まれる (3)面積が
	5,000 ㎡以上 (4)幅員 6m 以上の連続する道路へ接道 (5)公共下水道への
	接続 (6)街づくり方針 ^{※1} が策定されていること (7)関係権利者の 3 分の
	2以上の同意があること
除外区域	(1)特定保留区域 (2)文化財が良好な状態で保存されている区域 (3)保安
	林 (4)近郊緑地保全区域 (5)特別緑地保全地区 (5)農業振興地域 (6)農
	地法に基づく農地転用が認められない農地 (7)災害の発生のおそれの
	ある土地の区域
予定	第二種低層住居専用地域に建築可能な建築物
建築物	条例に基づき特定用途 ^{※2} を定めることが可能
最低敷地面積	165m ² (50 坪)
建築物の形態	街づくり方針において指定することが可能
等	

※1:街づくり方針とは、街づくりの目標や土地利用の計画、建築物の用途等、並びに、 道路等都市基盤の整備計画のこと。

※2:特定用途を指定することで、第二種低層住居専用地域以外の用途を3411区域内に適用することができる。

4.2.3.3 小田原市の概要

小田原市は、東京都心(新宿)から約80km、公共交通を利用して約90分(東海道新幹線であれば東京駅から約30分)を要し、東海地方寄りに位置する基礎自治体である。しかし、JR東海道本線、JR東海道新幹線、JR御殿場線、小田急小田原線、箱根登山鉄道、伊豆箱根鉄道大雄山線の6路線が乗り入れ、市内に18の駅があることから、交通利便性の高い都市である。さらに、東海道新幹線や小田急線の発着駅である小田原駅があるため、都心へのアクセスが比較的容易である。

また、神奈川県内で第 10 位の人口規模 (198,523 人) を有する基礎自治体であり、2000 年 3 月に特例市へ移行している。市域の全域が都市計画区域に指定されており、市の面積 は 11,406ha である。また、調整区域面積は 8,609ha である (都市計画区域の約 7 割)。調整 区域に指定されている箇所としては、市域の東部と西部に位置する山間部に加えて、山間 部と市街地の間の農村集落および農地が指定されている。

4.2.3.4 小田原市の開発許可基準

小田原市の3411条例における開発許可基準および3411区域の指定要件について表4-3に示す。小田原市においても相模原市と同様に都市計画法の改正に伴い、2007年に3411条例を条例化しており、条例の条例化に併せて同年に「優良田園住宅型連たん区域開発許可制度」を調整区域内の良好な開発を誘導するために定めている。この基準は3411条例に併せて「優良田園住宅型連たん区域開発許可制度運用指針」として条例の運用基準として示されており、優良田園型住宅の基準にとしては、敷地面積が300㎡以上、建ペい率が30%以下、容積率が50%以下としていることに加えて、建築物の屋根・外壁に関する色彩規制や敷地内の緑化基準も定められており、ゆとりある住環境の創出を目的としている。

しかし、これまでの開発許可基準や他自治体で定められている基準と比較すると厳しい 基準となっているため、この制度の実現が難航していた。さらに、3411 条例制定当初は、 既存宅地確認制度廃止の移行措置期間を 5 年間としていたが、都市計画法の改正によって 既存宅地確認制度が廃止されてから 10 年以上が経過しているのにも関わらず、移行処置期 間が 2014 年 11 月までに延長されることとなったため、3412 条例および 3414 条例の開発許 可基準において既存宅地に関する項目が長期間残されたままとなっていた

表 4-3 小田原市の 3411 条例における開発許可基準

	開発許可基準の内容
条例名	都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例
制定年	2002年6月
条例化年	2007年11月(2014年11月に提案基準 ^{※1} 廃止予定)
関連例規	都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例施行規則 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度運用指針
区域指定	(1) 市街化区域からの距離が 1km 未満の土地の区域又は当該土地の区域に準ずるものとして市長が認める土地の区域 (2)50m 以内の間隔で連たんしているおおむね 50 以上の建築物 (市街化区域内に存するものを含む) のいずれかの建築物の敷地からの距離が 50m 以内の土地の区域
除外区域	(1)特定保留区域 (2)富士箱根伊豆国立公園の特別地域, (3)自然環境保全地域:神奈川県自然環境保全条例 (4)第1種、第2種風致地区 (4)野生の生き物保護区:小田原市緑と生き物を守り育てる条例 (5)保安林等 (6)農振農用地 (7)災害のおそれのある区域
予定建築物	一戸建住宅
最低敷地面積	300m^2
建築物の形態等	(1)敷地面積:300 ㎡以上 (2)建ペい率:30%以下 (3)容積率:50%以下 (4) 高さ:10m以下,北側斜線:5m+1:06 (5)壁面後退距離:道路側 1.5m 以上,その他 1.0m 以上 (6)色彩規制:屋根および壁面 (7)緑化基準:敷地内緑地率 20%以上、生垣等の利用

4.2.3.5 相模原市と小田原市の開発許可基準の比較

神奈川県内の基礎自治体のうち、既存宅地の廃止を目指し3411条例を制定している相模原市と小田原市の開発許可基準の比較を行ったところ、開発許可の運用方針に大きな違いがあることが分かった。相模原市では、市街化区域からの距離に基づく区域指定を行っておらず、地区計画的な個別の区域指定を行っており、区域内の開発方針は申請者に委ねられている面が多いことに対して、小田原市では、市街化区域からの一定距離の範囲において、厳しい土地利用規制をかける制度となっていた。そのため、小田原市の条例は相模原市に比べて、条例の施行に当たって、地権者や事業者から同意を得ることが難しくなっていることが既存宅地廃止における移行措置期間の延長に繋がったと考えられる。

一方で、相模原市は小田原市に比べて、既にスプロールによる調整区域への都市的土地利用の拡散が進行しており、市街化区域縁辺部は工業団地等が集積していることから、安易な宅地開発は劣悪な住環境の形成に繋がることが懸念される。そのため、調整区域における秩序ある土地利用を目指すためには、周辺土地利用との整合性を図った区域指定を行うことが必要であると考えられる。

4.3 相模原市における土地利用転換の実態

4.3.1 相模原市における土地利用計画の概要

相模原市における土地利用方針を図4-2に示す。

相模原市では、2010年3月に改訂された相模原市都市計画マスタープランにおいて、「都市的土地利用を図るべき地域」、「自然的土地利用を図るべき地域」と、地域における活力の維持や無秩序な開発を防止する観点から、自然環境などの保全を原則としつつ適切な土地利用の誘導を図る「土地利用の整序を図るべき地域」の3つを土地利用の基本方針としている。その中でも、土地利用方針について、調整区域については、「自然的土地利用を図るべき地域」と「土地利用の整序を図るべき地域」の2つの区域にゾーニングされ、特に市街地縁辺部は「土地利用の整序を図るべき地域」とされている。なお、具体的な空間像としては、周辺市街地と調和する形を目指すこととし、良好な住環境の形成を目標としており、目指す空間像に即する基準で開発許可制度の運用を行っている。

相模原市の都市計画マスタープランで定める土地利用方針に基づく調整区域のゾーニングとしては、a)農林業を振興する地区、b)市街化を抑制する地区(市街地と調和する地区)の2つに区分されている。a)については、農振法に基づく農振農用地および農振自地が対象であり、「自然的土地利用を図るべき地域」として位置付けられており、b)については、農振法等の他法令による土地利用規制が重複していないエリアが対象範囲となっており土地利用計画として「土地利用の整序を図るべき地域」として位置付けられている。

相模原市の市街地縁辺部の状況について、写真 4-1 および写真 4-2 において、各エリアの 航空写真(Google マップより引用)を示す。相模原市の調整区域は、市の中央部および南 東部に分布しているが、土地利用としてそれぞれ様相を異にしている。中央部(写真 4-1)については、都市計画マスタープランにおいて農林業を振興する地区となっており、優良 な農地が集約的に保全されている。この状況に対して、市の南東部(写真 4-2)については、市街化調整区域のみの指定となっており、都市計画マスタープランにおいて「土地利用の整序を図るべき地域」とされているように、住宅や作業場、資材置場等の都市的土地利用の進出によって、土地利用の混乱が著しく、都市計画マスタープランで定める市街地縁辺部の空間像と土地利用の実態の間に整合性があると考えられる。

以上のことから、相模原市では都市計画マスタープランにおいて、市街地縁辺部の現状に即した形で土地利用方針が示されていると言える。さらに、表 4-2 で示したように、3411 条例の区域指定の要件としては、農業振興地域等を除外することとなっており、開発許可制度の運用についても、「土地利用の整序を図るべき地域」に焦点を当てた基準となっている。その一方で、相模原市の開発許可条例の中でも 3411 条例については、類似する制度である集落地域整備法に基づく集落地区計画の対象外である、「都市計画法に基づく都市計画区域と農振法に基づく農業振興地域の重複の無い調整区域のみが指定されるエリア」を対象としており、これまで具体的な空間像が定まらなかったことにより荒廃が進んだエリアを対象として、積極的な土地利用転換を促す制度としての性格を有している。

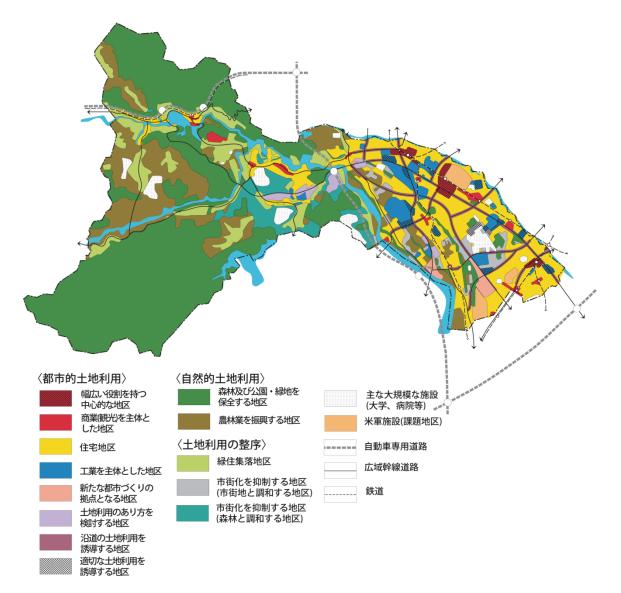


図 4-2 相模原市における土地利用方針(相模原市都市計画マスタープランを基に作成) 9)



写真 4-1 市中央部の状況



写真 4-2 市南東部の状況

4.3.2 相模原市における開発許可条例の枠組

相模原市の調整区域における開発許可制度の運用において、3411 区域の指定要件としては、5,000m²以上の区域について、3411 区域内の関係権利者(土地所有者および借地権を有する者)の3分の2以上の合意を得ることが必要である。合意形成に当たっては、3411 区域の指定申出について関係権利者の同意書(要実印)に加えて、関係権利者への事前説明調書の提出を条例で義務付けている。さらに、3411 区域内の開発方針である「街づくり方針」を策定し、相模原市開発審査会の議を経て承認されることが指定条件となっている(2)。また、3411 区域の指定は、市街化区域からの距離によらず、行政および関係権利者との協議に基づいて決定される。その一方で、条例にて義務付けられた接道・排水等に関する基準だけではなく、街づくり方針においてワンルームマンションの除外等の用途制限や敷地の緑化、セットバックといった住環境の向上に関わる項目を組み込むことも可能となっている。これらの項目は、行政や関係権利者との協議を通じて設定することとなっており、方針内容について裁量の余地が残されている。なお、3411 区域指定箇所において建築協定を締結しており、協定締結箇所は2014年4月時点において4箇所である。

3411 条例の運用について相模原市へヒアリングを行ったところ、街づくり方針策定においてひな形は存在せず、3411 区域の指定を申請する者と関係権利者が合意形成を図り、行政との協議のうえで方針内容が決定されるとのことであった。また、区画の穴抜けや形状、区域指定範囲に含まれる現況土地利用の割合などに関する具体的な基準は定めていなかった。開発道路等の形状については、里道や水路といった従前の土地利用形態に沿った形になる場合が多いとのことであった。このことは、3411 区域の指定に当たって関係権利者の合意が求められるため、開発許可基準を満たすために必要となる公共施設用地の確保における合意が得られるとは限らないことが影響している。

4.3.3 開発区域の土地利用計画と現況

4.3.3.1 開発区域の指定状況

個別協議方式による 3411 区域指定について運用実績をもつ相模原市において、調整区域の立地および開発コントロールについてケーススタディを行う。指定箇所の位置を図 4-3 に、各地区における都市計画図および周辺情報を記載した拡大図を図 4-4~4-6 に示す。

相模原市における 3411 条例の適用状況は、2014 年 4 月時点で 5 箇所の 3411 区域の指定が行われており、各区域において街づくり方針が策定されている。3411 区域指定箇所は、指定年度順に麻溝台二丁目地区(以下、A 地区とする)、鵜野森一丁目地区(以下、B 地区とする)、麻溝台四丁目地区(以下、C 地区とする)、田名葛輪地区(以下、D 地区とする)、大島地区(以下、E 地区とする)である。

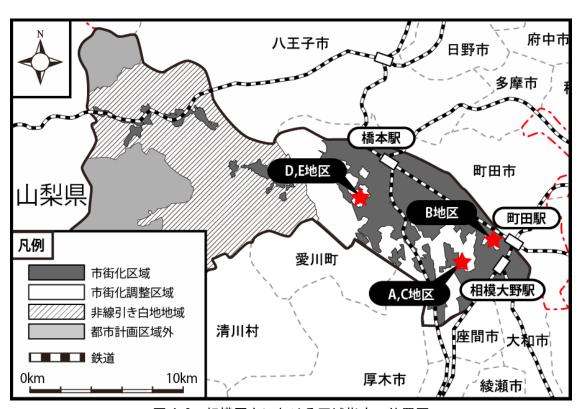


図 4-3 相模原市における区域指定の位置図

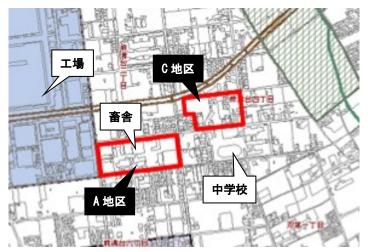


図 4-4 拡大図 (A, C 地区)



図 4-5 拡大図 (B 地区)

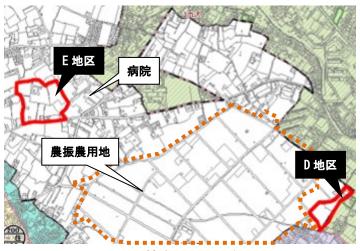


図 4-6 拡大図 (D, E 地区)

4.3.3.2 3411 区域指定箇所の概要

相模原市における3411区域指定箇所の概要について表4-4に示す。

3411 区域指定箇所は A 地区~E 地区の 5 地区であるが、調査時点で開発が完了し、分譲が開始されていたのは A 地区、B 地区、C 地区の 3 地区である。

表 4-4 相模原市における 3411 区域指定箇所の概要

	A地区	B 地区	C 地区	D地区	E地区
3411 区域指定年	2007年8月	2008年8月	2010年8月	2012年12月	2013年10月
従前土地利用※1	畑, 資材置場	畑	畑, 資材置場	畑, 雑木林	畑
開発許可申請者	事業者	事業者・個人	事業者・個人	個人(連名)	事業者
開発許可申請数	1	2 (1 事業者)	6 (3 事業者)	1	1
3411 区域 A (m²)	28,700	33,000	21,000	7,600	24,400
新規開発 B(㎡)	5,800	4,669	10,640	6,305	8,461
現況土地利用 (m²) **3	22,900	28,331	10,360	1,295	15,939
既往開発 C (m²) ** ⁴	22,900	22,051	9,839	1,295	12,441
新規開発率: B/A	0.20	0.14	0.51	0.83	0.35
既往開発率: C/A	0.80	0.67	0.46	0.17	0.51
総 開 発 率 : (B+C)/A	1.00	0.81	0.97	1.00	0.86
街づくり方針 ⁽³⁾	計画図のみ	計画図のみ	計画図と文 言	計画図と文 言	計画図と文 言
特定用途	未指定	準住居地域	未指定	未指定	未指定
周辺土地利用	市街化調整 区域,工業専 用地域,準工 業地域,近郊 緑地特別保 全地区	第一種中高 層住居専用 地域,準工業 地域,近郊緑 地特別保全 地区	市街化調整 区域,近郊緑 地特別保全 地区	第一種中高 層住居専用 地域,準工業 地域,農業振 興地域(農振 農用地)	市街化調整 区域,農業振 興地域 (農振 白地)
主な近隣施設	中学校, 畜 舎, 工場	中学校,国道 16 号	中学校,畜 舎,工場	工場,倉庫	病院, 社会福 祉施設
建築協定締結年	2009年1月	2009年1月	2011年1月	2013年7月	未締結

※1: 従前土地利用とは、3411 区域指定以前の土地利用形態を意味し、3411 区域指定以 前の航空写真によって判断した。

※2:新規開発とは、3411 区域内で開発が行われる区域を意味し、開発登録簿および地図上での計測により面積を算出した。

※3: 現況土地利用とは、3411 区域内で開発が行われない区域を意味し、3411 区域面積 と新規開発面積の差を算出した。

※4: 既往開発とは、3411 区域内で区域指定以前から既に行われていた開発を意味し、地図上で面積を計測した。

1) A地区

A地区は、2007年8月に区域指定が行われており、従前土地利用は畑および資材置場、申請者は事業者である。工業専用地域に隣接しており、近郊緑地特別緑地保全地区が周辺に位置している。3411区域内の約8割が畜舎や倉庫、作業場、資材置場等で占められている。なお、文言による街づくり方針は策定されておらず、方針は土地利用計画図のみである。区域の西側は、現況土地利用である倉庫や作業場等が中心であるが、東側は専用住宅の建築が予定された区画となっている。A地区における新規開発率は0.20であり、既往開発率は0.80である。現況土地利用の全てが既に開発されているため、3411区域内の総開発率は1.00である。さらに、市街化区域に隣接しており、周辺の開発も既に進んだ地域であることから、区域指定による積極的な市街地の拡大には繋がっていないと考えられる。

2) B地区

B地区は、2008年8月に区域指定が行われており、従前土地利用は畑、申請者は事業者と個人である。第一種中高層住居専用地域と準工業地域に加えて、首都圏近郊緑地保全法に基づく近郊緑地特別保全地区に隣接しており、学校用地(中学校)と農地および駐車場から現況土地利用が形成されている。なお、A地区と同様に、文言による街づくり方針は策定されておらず、方針は土地利用計画図のみである。ただし、3411区域内の国道沿いの区画については、店舗等の誘致を目的とする特定用途(準住居地域)が指定されていることが特徴である。B地区における新規開発率は0.14であり、既往開発率は0.67である。現況土地利用の大部分が学校用地であるため、3411区域内の総開発率は0.81である。B地区は調整区域が市街化区域に食い込むように設定されており、周辺の開発も既に進んだ地域である。また、特緑保に隣接しており、市街地が拡大する可能性は低いと考えられる。

3) C地区

C地区は、2010年8月に区域指定が行われており、従前土地利用は畑および資材置場、申請者は事業者と個人である。この地区はA地区の北東に隣接しており、調整区域に囲まれているため、市街化区域とは隣接していない。特徴としては倉庫や事務所、住宅等が立地しており、土地利用が混在する地域である。また、C地区では街づくり方針において開発方針が明文化されており、3411区域の指定によって区域全体の土地利用転換を容認し、低層住宅を主体とした良好な居住環境の形成を図ることを目的としている。さらに、専用住宅の建築が予定される区画をA~Hの8つに分割し、主要な生活道路に面する区画を優先的に開発する計画となっている。C地区における新規開発率は0.51であり、既往開発率は0.46である現況土地利用と開発区域の割合は同程度となっており、3411区域内の総開発率は0.97である。さらに、市街化区域とは隣接していないが、学校等の都市的な土地利用が調整区域内で散見され、既に市街化が進んだ地域である。そのため、区域指定によって新たな市街地の拡大には繋がっていないと考えられる。

4) D地区

D地区は、2012年12月に区域指定が行われており、従前土地利用は畑および雑木林、申請者は個人(複数名連名)である。第一種中高層住居専用地域と準工業地域、さらに農業振興地域(農振農用地)に隣接しており、区域内は住宅や工場のほか、農地や雑木林が存在する地域である。D地区は街づくり方針に開発方針が明文化されており、区域指定によって区域全体の土地利用転換を許容し、低層住居を主体とした良好な居住環境の形成を図ることを目標としている。D地区における新規開発率は0.83であり、既往開発率は0.17である。5地区の中で新規開発率が最も高く、既往開発率が最も低い地区であり、3411区域内の総開発率は1.00である。さらに、周辺は農振農用地であり、市街化の進行度合いは低い地域であることから、区域指定によって生じたスプロール的な開発であると考えられる。

5) E地区

E地区は、2013年10月に区域指定が行われており、従前土地利用は畑、申請者は事業者である。D地区から約1km離れた地区であり、周辺は調整区域に囲まれており、市街化区域とは隣接していない。しかし、農業振興地域(農振白地)に隣接している。3411区域内は農地のほかに住宅や病院、社会福祉施設が立地している。E地区は街づくり方針に開発方針が明文化されており、3411区域の指定によって区域全体の土地利用転換を許容し、低層住居を主体とした良好な居住環境の形成を図ることを目標としている。なお、2014年4月時点において建築協定は締結されておらず、現在開発に当たっての協議が進められている。E地区における新規開発率は0.35であり、3411区域の大部分が現況土地利用となっている。一方で、既往開発率は0.51であり、3411区域の半分が開発されており、3411区域内の総開発率は0.86である。周辺は農振白地であり、市街化の進行度合いは低い地域であることから、今後、区域指定によって市街地の拡大が懸念される。

4.3.4 開発区域周辺の現況

次に、現地調査および開発許可担当部署へのヒアリング調査の結果に基づき、3411 区域の指定箇所の現状の整理を行った。現地調査は2013 年 4 月に実施し、その結果を踏まえ、2014年2月にヒアリング調査を行った。なお、現地調査で対象とした3411 区域指定箇所は、現時点において開発が完了している、A 地区、B 地区、C 地区の3 箇所である。D 地区は開発協議が完了した直後であるため現在分譲中であり、E 地区については、現在開発協議が行われている最中であり、現地における施工実績がないため、現地調査の対象から除外した。

(1) A 地区

A 地区の現状を写真 4-1、写真 4-2 および土地利用計画を図 4-7 に示す。A 地区において は、3411 区域の中で指定された開発区域を 26 区画に分割する計画となっていた。実際の土 地利用は、3 区画分の土地を 2 区画に分割していたため 25 区画となっていた。現地の状況 は、新築の戸建専用住宅が19軒、診療所併用住宅が1軒、店舗兼用住宅が1軒、店舗が1 軒であり、公園として整備しているのが1区画あった。また、2区画が残地として残されて おり、そのうち 1 区画は店舗の駐車場として利用されていた。基盤整備の状況は、開発で 整備した公園の地下に調整池を設けており、公共下水道への接続も行われていた。開発道 路については、歩道は整備されていないが、直線的な線形で隅切りも確保されていたため、 見通し等の安全性は確保されていた。この地区における住宅地は、ほとんどの住宅が建築 協定に従い、接道面や敷地の周囲にフェンスや生垣を採用していた。しかし、直売所の店 舗の周囲と戸建住宅が建築されている 1 区画については、敷地を駐車場および資材置場と しており、仮設フェンスで囲っていた。周辺土地利用は、3411 区域が指定される以前のま まとなっているため、物流倉庫や作業場、畜産施設(養鶏場、牛舎)が住宅地に隣接した 状況となっている。担当部署へのヒアリングによると、騒音・悪臭対策として建築協定に おいて気密性を高めるため二重サッシの採用を推奨していた。また、建築を行う際には、 周辺状況や協定内容について周知し、居住者から同意を得ているとのことであった。



写真 4-1 現況写真① (A 地区)



写真 4-2 現況写真②(A地区)

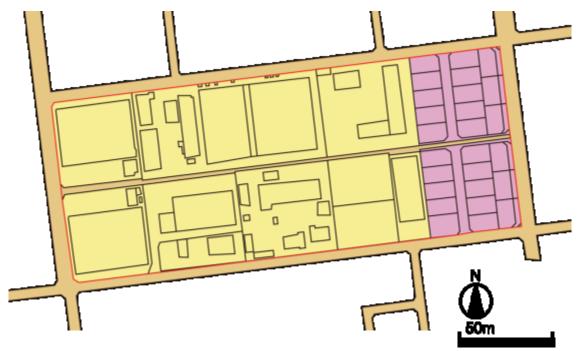


図 4-7 土地利用計画図(A地区)

(2) B地区

B 地区の現状を写真 4-3、写真 4-4 および土地利用計画を図 4-8 に示す。B 地区では、3411 区域の中で指定された開発区域を 14 区画に分割し、そのうち 12 区画を先行的に開発、残 りの 2 区画を先行開発完了後に宅地化する計画となっていた。実際の土地利用は、計画と 同じ区画となっていた。現地の状況は、新築の戸建専用住宅が11軒であり、公園として整 備しているのが 1 区画であった。また、特定用途(準住居地域)に指定されている国道 16 号沿いの 1 区画が残地として残されている。先行開発完了後に開発を行う 2 区画について も、既に1区画は宅地化されており、もう1区画については駐車場として利用されている。 基盤整備の状況は、公共下水道への接続は行われていたが、調整池ではなく浸透管を設置 していた。道路については、隅切りは確保されていたが、道路線形がクランクとなる箇所 があり、見通し確保のためのカーブミラーが設置されていた。また、開発道路に歩道は整 備されていなかった。この地区における住宅地は、全ての住宅において建築協定に従って フェンスと生垣を採用しており、良好な住環境が形成されている。その一方で、B 地区は 3411 区域と市街化区域が接しているため、接続部におけるインフラが十分に整備されてい る。さらに、小学校や中学校等の教育環境も整っている地域であり、調整区域でありなが らも市街化区域と同様の住環境となっている。担当部署へのヒアリングによると、中学校 が 50 戸連たんの数に含まれることから、区域内に学校用地を含めたことが明らかになった。 開発許可に当たっては、市教育委員会と調整の上、許可に至ったとのことであった。なお、 B 地区いついては、3411 区域に指定される以前は、残土置場として利用されており、住宅 地の隣接地として好ましくない状態に置かれていたことが把握された。



写真 4-3 現況写真① (B 地区)



写真 4-4 現況写真② (B 地区)

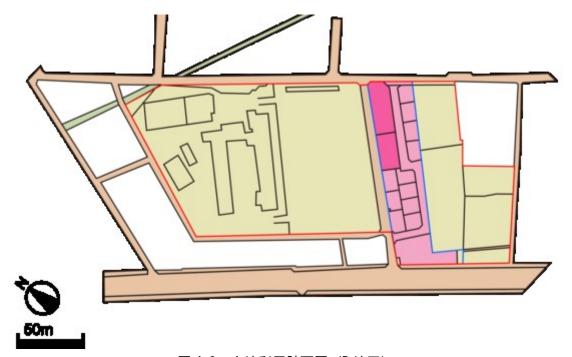


図 4-8 土地利用計画図 (B 地区)

(3) C地区

C地区の現状を写真 4-5、写真 4-6 および土地利用計画を図 4-9 に示す。C地区では、3411 区域の中で指定された開発区域を 51 区画に分割し、そのうち 34 区画を先行的に開発、残りの 17 区画を先行開発完了後に宅地化する計画となっている。実際の土地利用は、先行的に開発する区画の 30 区画と残りの 17 区画の合計 47 区画となっていた。街づくり方針において、先行的に開発を行うことが予定されていた飛び地の Bと Cの敷地については、従前の土地利用(倉庫・資材置場)のままであった。現地の状況は、戸建専用住宅が 41 軒であり、公園として整備されているのが 1 区画あった。また、6 区画が残地として残されている。一方、当初の方針では、現況土地利用とされていた 2 区画(資材置場)においても、戸建

住宅の開発が 2 軒予定されていた。基盤整備の状況は、開発で整備した公園の地下に調整 池を設けており、公共下水道への接続も行われていた。開発道路については、歩道は整備 されていないが、隅切りは確保されていたため、見通し等の安全性は確保されていた。ただし、道路線形が従前の土地利用(里道・水路)に従っているため、歪な形状が残されていた。C 地区についても他の 3411 区域指定地区と同様に、建築協定が締結されており、接 道面や敷地の境界部において生垣やフェンスを採用していた。担当部署へのヒアリングによると、開発許可申請当初は土地利用計画図における第 1 開発予定区域の周辺のみが 3411 区域指定の対象となっていたが、担当部署との協議によって、区域内の東西道路を通り抜けの道路として整備されていた。また、道路整備に併せて 3411 区域の東側も一体的な開発を目的として第 2 開発予定区域を設定した経緯を有していたことが把握された。



写真 4-5 現況写真(1) (C 地区)

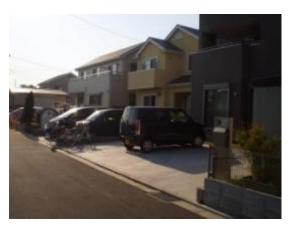


写真 4-6 現況写真② (C 地区)



図 4-8 土地利用計画図(C地区)

4.4 本章のまとめ

本章において明らかになったことは以下の通りである。

神奈川県では、既存宅地確認制度と同時に運用されていた準既存宅地と呼ばれる独自基準が3414条例に基づく調整区域における特例的な開発許可基準として未だに残されており、鎌倉市の事例のように土地利用計画との整合性を図ることができない基準として問題視されていることが分かった。さらに、既存宅地確認制度が廃止されて10年以上が経過した現在においても、小田原市のように3411条例による土地利用コントロールの実施を目指しても、過去の基準が運用されたままとなっているため、基礎自治体の取組みが受け入れられていないことが明らかになった。また、開発許可制度を独自に運用していながらも、広域自治体が一部の権限を持ったままになっている事務処理市については、事務処理執行に当たって広域自治体との事前調整を行うための枠組が必要であるが、小田原市のように厳しい規制と緩やかな規制が同時に存在することは、土地利用コントロールの形骸化を招くことに繋がる恐れがある。

3411 区域の指定に当たっては、区域指定基準において農業振興地域を除外していることから、都市マスにおける土地利用方針と区域指定箇所との整合性は図れており、土地利用コントロール方針として、一定の実効性が担保されている。しかし、都市マスにおいて、農振農用地等以外の調整区域については、具体的なゾーニングを行うまでには至っておらず、A地区やC地区のように、畜産施設や工場等の近隣に宅地開発が行われるという状況となっており、立地上の問題点として指摘できる。なお、建築協定の適用範囲と3411区域が一致していないため、今後、新たに生じる開発や区域内の住民の入れ替わりが生じた際の対応について課題が残されていると考えられる。さらに、建築協定には強制力がないため、A地区のように周囲を仮設フェンスで囲んでしまうといった開発も生じている。その一方で、D地区やE地区のような個別法の土地利用規制がかけられていない調整区域においては、農業系の土地利用が大半を占めているにも関わらず、住宅地が立地できる状態に置かれていた。開発許可基準において、特にD地区やE地区については、50戸連担規定による市街化区域からの滲み出し開発とも考えられる区域指定が行われており、開発許可条例における立地基準について再考の余地が残されている。

3411 区域における予定建築物としては、第 2 種低層住居専用地域に建築可能な建築物が 指定されていることに加えて、建築協定が適用されていることから、比較的良好な住宅地 が形成されていることが把握された。また、社会基盤の整備についても開発の中で実施さ れており、未整備区間は生じていなかった。しかし、社会基盤整備については、関係権利 者の合意が必要であるため、行政による土地利用コントロールが及びづらい点が指摘でき る。ただし、この点については、関係権利者の合意が得られなければ開発区域の指定はで きないことから、無計画なミニ開発の抑制に寄与していると考えられる。相模原市におけ る 3411 区域の指定のねらいの一つである土地利用転換の成功事例としては B 地区が挙げら れる。 B 地区は、残土置場化した農地が外部不経済をもたらし、行政としてもその対応に苦 慮していたとのことであった。現在は残土置場として使われていた区域が住宅地となっており、隣接地域への外部不経済は解消されていた。当該地区については、都市マスに位置づけられているように調整区域において市街地と調和する開発が行われていることから、荒廃した土地利用の解消方策として3411条例による区域指定は一定の効果が期待できると考えられる。一方で、D地区については、従前の土地利用は樹林地であり、本来であれば農業系土地利用と都市的土地利用の緩衝帯としての機能を有していることから、土地利用転換の必要性は低いと考えられる。区域指定によって土地利用転換が行われていることから、調整区域の再生としてではなく、現在3411条例による開発において問題視されているスプロール的な開発であると推察される。

なお、相模原市の開発許可条例の運用は、建築協定を同時に締結することとしており、 協定において、周辺土地利用との衝突を避けるため、3411 区域内に新たに建築される住宅 については、二重サッシの使用を掲げている。既存の土地利用である畜産施設や作業場等 の、一般的に住環境に影響を及ぼす可能性が高い土地利用と、住宅地が共存するための措 置として講じられている。しかし、建築協定に強制力が無いことに鑑みると、十分な対策 とは言えないと考えられる。また、市街地縁辺部という都市と農村が混在するエリアにお ける対応としては、場当たり的対応であるとも言え、自然との共生エリアとしての理念が 含まれているとは言い難い状態である。農業的土地利用の中でも、悪臭等の周辺環境へ強 い影響を及ぼす土地利用は、新規住民と旧住民との間で発生するトラブルの原因になりか ねず、農業の一形態であるにもかかわらず、開発による環境変化によって元々の産業が衰 退に追い込まれる可能性もある。特に、相模原市における開発許可条例による土地利用転 換は、大規模なエリアが宅地として土地利用転換されることから、新規住民によって新た に形成されるコミュニティが、市街地縁辺部に点在する旧住民の小規模なコミュニティを 上回る可能性もある。市街地縁辺部における土地利用転換において重要な視点としては、 ハード的な土地利用としての調和だけでなく、従前から形成されている農村的コミュニテ ィと調和することが必要であると考えられる。現状としては、新規住民と旧住民の間には ハード的な措置によるトラブル回避策のみが存在する状況であり、市街地縁辺部を自然と の共生エリアとして位置づけるためには、新規住民が農に親しむ機会を設け、周辺地域と 融和ための方策の構築が必要であると考えられる。

【補注】

- (1) 神奈川県では既存宅地確認制度の運用を厳格に行っており、既存宅地確認制度において認められなかった案件を、準既存宅地にて補う運用を行っていた ¹⁰⁾。
- (2) 街づくり方針の策定について、担当部署に確認したところ、街づくり方針とは計画図 のことを指しており、文言による方針の策定は義務付けられたものではないとの事で あった。

【参考文献】

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編 (2010),「人口減少時代における土 地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」, 学芸出版社, p.83
- 2) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009), 開発許可条例の運用実態の多様性と 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—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.44-3, pp.661-666
- 3) 浅野純一郎 (2010), 都市計画法 34 条 11 号条例導入による効果と課題に関する研究— 群馬県高崎市を対象として—, 日本建築学会技術報告集第 16 巻, pp.297-301
- 4) 松川寿也・白戸将吾・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012), 開発許可制度を緩和する 区域の縮小に関する一考察—都市計画法第34条11号の条例で指定する区域を縮小した 埼玉県下での取り組みを対象として—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, pp.175-180
- 5) 浅野純一郎・太平啓太 (2012), 浜松市の市街化調整区域における集落系土地利用コントロールの現状と課題に関する研究, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, pp.433-438
- 6) 垣内俊宏・姥浦道生・難波健(2010), 市街化調整区域における開発許可条例の運用実態と課題に関する研究—兵庫県小野市における特別指定区域制度の運用を事例として 一, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.45, pp.739-744
- 7) 眞島俊光・川上光彦・埒正浩・片岸将広(2012), 市街化調整区域における開発許可条例による土地利用の規制誘導の実態と課題に関する研究—関東地方における都市計画 法 34 条 12 号の運用を中心として—, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, pp.439-444
- 8) 浅野純一郎 (2010), 地方都市における市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する研究—開発許可条例と地区計画の使い分けに着目して—, 日本建築学会計画系論文 集第75巻, pp.1953-1961
- 9) 相模原市都市建設局まちづくり計画部都市計画課 (2010), 「相模原市 都市計画マスタープラン」, 相模原市, p.28-29
- 10) 齋藤英人・昌子住江・山岸求 (2001), 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, 土木計画学研究・講演集 No.24, pp.413-416

第5章 地域コミュニティによる緑地環境管理方策の検討

5.1 はじめに

5.1.1 本章の背景と目的

現在、我が国の市街地縁辺部は、農地転用による土地利用の変化や、都市的土地利用の 混在によって緑地の面積減少や質の低下などが進行している。特に、市街化調整区域(以 下、調整区域とする)内の農地については、産業構造の変化や後継者不足といった様々な 原因によって従来の農業経営を継続することが難しくなっており、管理の粗放化を起因と する土地利用の混乱については、深刻な外部不経済を生じさせる問題となっている。

さらに、第 4 章で取り上げた、相模原市における開発許可条例に基づく土地利用転換の運用実態に鑑みると、市街地縁辺部における開発で生じる新規住民と旧住民の間における関係性の構築は、市街地縁辺部において自然との共生エリアを構築する上で重要な観点だと言える。市街地縁辺部における土地利用の混乱は、都市および農村空間の荒廃としてだけでなく、コミュニティの希薄化といった住民同士の関係性にも影響する可能性があり、両コミュニティを結び付けるための方策について、土地利用に関する問題と併せて検討することが求められる。以上の問題への対応策としては、開発の規制と誘導による従来の土地利用コントロールの観点に加えて、農地を農地として維持管理するための緑地環境管理方策の検討と、新規住民が農と触れ合う機会を構築することが必要である。

そこで、方策の一つとして本章では市民農園制度を取り上げる。市民農園制度は、既存 農地の暫定的な活用方策と一定の実績を有する方策であり、現在多くの自治体で耕作放棄 地の有効活用方法として採用されているが、安定的な利用者の確保や利用者同士のトラブ ル・マナー等の課題も多い¹⁾²⁾。市民農園は、その利用方法により幾つかのタイプに分類す ることができる。本研究においては、以下のように定義する。利用方法では、「日帰り型市 民農園」と「滞在型市民農園」の 2 つに分類され、さらにそれらを、利用者の募集の仕方 により「公募型市民農園」と「コミュニティ型市民農園」の 2 つに分類する。多くの自治 体が取り組んでいる一般的な市民農園は公募型である。公募型は、自治体の範囲から広く 利用者を募集することや、行政あるいは土地所有者による管理、運営を行うのが特徴であ る。一方、コミュニティ型市民農園は、一般的な公募型市民農園に比べ、自治会などのコ ミュニティ単位で農園を利用することや農園の管理、運営を利用者自身によって行われる のが特徴である。本章では、首都圏近郊整備地帯に含まれる基礎自治体の調整区域を対象 として、まず、調整区域内市民農園の開設状況と運用上の課題を明らかにする。次に、実 際の運用事例を通じて、既存の地域コミュニティである自治会が管理運営の主体となる市 民農園の運営実態および制度的枠組みについて明らかにする。以上の結果を踏まえ、コミ ュニティ型市民農園の制度的枠組みを整理することで、市街地縁辺部における市民主体の 緑地環境管理方策としての可能性について検討し、市街地縁辺部における土地利用管理施 策について考察することを目的とする。

5.1.2 既往研究の整理

市民農園に関するこれまでの既往研究としては、山崎(1985)³⁾による市民農園の利用実態と役割に関する研究や、大場ら(2001)⁴⁾の土地所有者の市民農園経営状況に着目した研究など、様々な視点からの研究が行われている。これらの研究で対象としている市民農園は公募型市民農園である。また、いずれの研究も市街化区域内の農地における市民農園を対象とした研究であり、市街化区域内の農地と同様に低未利用地化が進行し、管理方策が求められる調整区域内の市民農園を対象とした研究は、現状ではほとんど行われておらず、その開設実態や運用実態について現状では不明な点が多い。

その一方で、コミュニティが主体となる緑地環境管理に関する既往研究としては、五味 ら(2004)⁵⁾による既存のコミュニティが農園を開設することの可能性を検討した研究や、 宮崎ら(2001)⁶⁾による市民農園によってコミュニティが形成される実態を調査した研究は 存在するが、既存のコミュニティが農園を開設し、コミュニティ単位で農園の管理、運営 を行うための枠組みに着目した研究は見られない。地域コミュニティが主体となる緑地環 境管理方策について言及した研究としては、寺田ら(2012)⁷⁾や渡部ら(2014)⁸⁾による「カ シニワ制度」を活用した低未利用地の管理方策についての一連の研究が挙げられる。「カシ ニワ制度」とは、千葉県柏市において進められているコミュニティガーデン活動の一つで ある。市民農園としての位置づけではないが、自治会を中心とする地域コミュニティによ る低未利用地の管理方策として一定の実績を有し、緑地環境管理方策として地域コミュニ ティの有効性が示唆されている。しかし、「カシニワ制度」については、運営主体は自治会 を中心とする地域コミュニティであるが、行政や大学等の地域コミュニティ以外の第三者 による支援体制が充実しており、一般的な低未利用地の管理方策として適用する上で困難 な面も有している。したがって、本研究では、より一般的な管理方策である市民農園制度 を対象とし、首都圏近郊整備地帯の基礎自治体において唯一コミュニティ型市民農園を開 設している茨城県牛久市の事例を取り上げる。市街地縁辺部の土地利用管理施策として、 協働によるマネジメントの形としての緑地環境管理方策を検討することに本事例を取り上 げる意義があると考える。

5.1.3 研究方法

本章では、まず、比較的開発圧力が高く自然環境が残されている首都圏近郊(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県)の調整区域を研究の対象地として選定した。そのうち、区域区分が義務付けられている首都圏整備計画における既成市街地・近郊整備地帯のうち調整区域を有する基礎自治体(河川敷のみを調整区域に指定しているものを除く)を調査対象として選定した。次に、①調査対象地とした基礎自治体において調整区域内で開設している市民農園の運営状況を把握するためのアンケートを実施し、②コミュニティ型市民農園の事例として、茨城県牛久市の市民農園制度である「元気農園」を対象として、農政担当部署および自治会へのヒアリング調査と各種行政資料調査を実施した。

5.2 市街化調整区域における市民農園の現状

5.2.1 調査方法

本研究では、首都圏整備法に基づく既成市街地・近郊整備地帯のうち調整区域を有する 基礎自治体を対象とし、アンケート調査を実施した。対象としたのは 122 自治体(東京都 13、神奈川県 28、千葉県 24、埼玉県 47、茨城県 10)である。なお、本研究で調査対象地 とした既成市街地は、神奈川県横浜市、神奈川県川崎市、埼玉県川口市である。

アンケート調査票は 2012 年 12 月に各基礎自治体の都市計画担当部署に送付し、必要に応じて該当する担当部署への照会を依頼した。送付したアンケート調査票は 94 自治体(東京都 9、神奈川県 21、千葉県 21、埼玉県 35、茨城県 8)から回収することができ、回収率は 77%となった。アンケートの内容は、①既往研究や行政資料等を参考に、調整区域において現在特に問題視されていると考えられる土地利用上の課題の中から抽出した 18 種類の課題のうち、調整区域で現在起きていること、②調整区域の土地利用に関する取組みの有無や適用対象、実施目的等に関する質問である。

5.2.2 開設状況

5.2.2.1 市民農園の開設状況

調整区域における市民農園の開設状況について、アンケートの集計結果を表 5-1 に示す。アンケートの結果、調整区域内で市民農園を開設していると認識している自治体数は 61 自治体であることが明らかになった。さらに、今後市民農園を開設する予定の自治体も含めると 63 自治体であり、7 割近くの自治体において調整区域内で市民農園を開設していることが分かった。また、各自治体における開設農園数を集計したところ、都県別では神奈川県が 353 箇所と突出して多く、続いて千葉県の 106 箇所であることが分かった。神奈川県については、横浜市に 195 箇所の調整区域内市民農園が存在しており、基礎自治体としても顕著な開設件数であることが分かった。横浜市については、市街化区域と調整区域がモザイク状に指定 9 されており、調整区域でありながらも市街地に近接しているためアクセス性が高いことに加えて、小規模な農地が散在していることから、集約的な農業には不向きであることが、市民農園の開設件数の増加に寄与していると推察される。そのため、神奈川県については、横浜市を除外し箇所数の集計を再度行った。その結果、158 箇所の市民農園が神奈川県内に存在していることが把握され、調整区域内に最も多くの市民農園が存在していることに変化は見られなかった。

表 5-1 調整区域における市民農園の開設状況

開設自治体数		開設自治体名:括弧内の数字は開設箇所数	開設箇所合計
東京都	2	あきる野市(10), 瑞穂町(1)	11
神奈川県	18	横浜市(195), 川崎市(12), 横須賀市(9), 逗子市(1), 葉山町(2), 平塚市(20), 藤沢市(7), 茅ヶ崎市(30), 伊勢原市(3), 大磯町(7), 相模原市(26), 海老名市(24), 綾瀬市(3), 愛川町(1), 小田原市(1), 南足柄市(8), 大井町(2), 開成町(2)	353
千葉県	14	野田市(9), 松戸市(13), 流山市(7), 我孫子市(2), 市川市(10), 船橋市(13), 習志野市(7), 印西市(1), 成田市(1), 佐倉市(2), 千葉市(23), 市原市(7), 四街道市(3), 袖ヶ浦市(8)	106
埼玉県	21	川口市(4), 新座市(7), ふじみ野市(3), 狭山市(6), 入間市(3), 飯能市(5), 川越市(1), 日高市(3), 坂戸市(3), 越谷市(8), 吉川市(2), 三郷市(4), 蓮田市(2), 白岡町(1), さいたま市(2), 上尾市(8), 毛呂山町(1), 鳩山町(1), 鶴ヶ島市(7), 熊谷市(3), 鴻巣市(2)	76
茨城県	6	龍ヶ崎市(2), 牛久市(9), 常総市(1), つくばみらい 市(1), 守谷市(2), 坂東市(2)	17
合計	61		563

5.2.2.2 市民農園の開設理由

調整区域における市民農園の開設理由について、アンケートの集計結果を図 5-1 に示す。市民農園開設に際しての開設理由として多かったものは、市民のレクリエーション空間としての利用および耕作放棄地の活用であった。どちらも全回答中 2 割程度を占めており、両項目の合計が開設理由の約 4 割を占めていることが把握された。続いて、市民(利用者)や農家(経営者)からの要望により開設したという理由が前述の 2 つの理由と同様に多いことが把握された。特に、利用者からの要望よりも農家からの要望を受けたことを理由にしている自治体の方が多いことが明らかになった。以上のことから、調整区域内の市民農園は、レクリエーション空間としての活用が期待されているだけではなく、農家や利用者からの高いニーズに基づいて開設される経緯を有することが明らかになった。

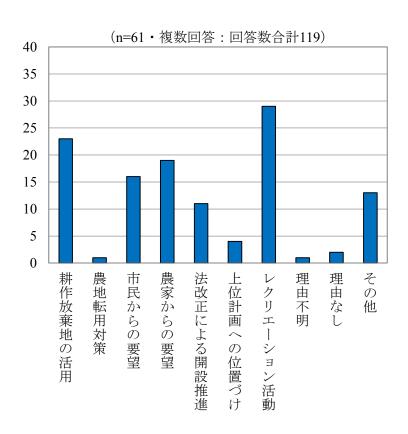


図 5-1 調整区域における市民農園の開設理由

5.2.3 立地状況

5.2.3.1 市民農園の立地に関する基礎自治体の認識

市民農園の立地に関する基礎自治体の認識について、アンケートの集計結果を図 5-2 に示す。基礎自治体の認識状況については、約 3 割の自治体が市街化区域に近接する地域に立地していると認識していることが把握された。続いて多かった理由が、農家の申請次第であるため地域的な傾向はないとの回答であり、回答全体の約 2 割であった。また、前述の回答以外にも調整区域内の住宅地周辺や市街化区域から離れた地域、交通利便性の高い地域についても 2 割程度ずつ回答があった。ただし、交通利便性の低い地域については、どの基礎自治体も立地を認識していないことが明らかになった。調整区域内の市民農園の立地状況については、ある程度の傾向は認識されていることが把握された。

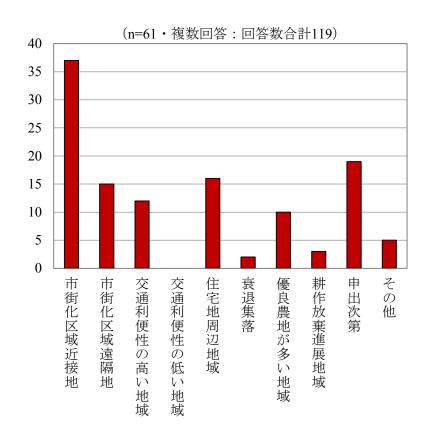


図 5-2 市民農園の立地に関する基礎自治体の認識

5.2.3.2 市民農園の分布状況

調整区域において市民農園を開設していると回答した基礎自治体の位置図を図 5-3 に示す。まず、市民農園の立地状況について、地理的な偏りは少ないことが分かる。また、都心から離れた人口規模の小さな自治体(例としては、神奈川県南足柄市や千葉県袖ケ浦市等が該当する)にも市民農園を開設されていることが明らかになった。

次に、市民農園の開設箇所数を 5 の倍数でランク付けし、都県別に分布状態について分析を行った結果、首都圏全体では分散して立地する傾向を示しているが、箇所数や都県別に見ると傾向に地域差があることが把握できた。東京都では開設数自体が少なく、都心から離れたあきる野市が多い傾向を示している。神奈川県では横浜市が突出しているが、都心に近い自治体より、ある程度距離の離れた県央地域(平塚市、茅ヶ崎市、相模原市、海老名市)に集中して分布している。千葉県では、松戸市や市川市といった東京都との隣接自治体に加えて、船橋市や千葉市と言った千葉県内でも人口規模の大きな自治体に分布している。埼玉県では圏央道(狭山市、上尾市、鶴ヶ島市)や外環道(新座市、越谷市)といった主要幹線道路付近の交通利便性の高い自治体に分布する傾向を示している。茨城県では、圏央道が通過する牛久市が最も多くなっており、その他の自治体は1~2箇所程度であることが明らかになった。

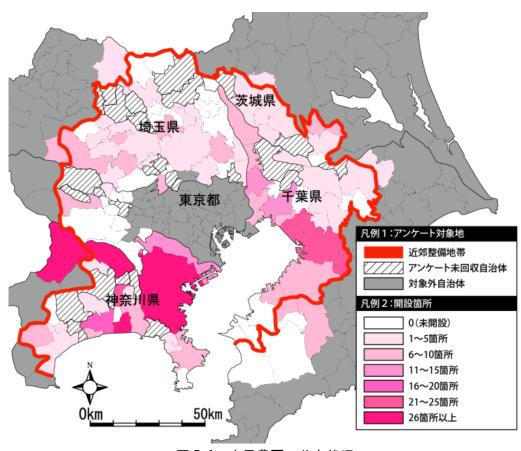


図 5-3 市民農園の分布状況

5.2.4 運営形態

5.2.4.1 市民農園の運営状況

調整区域内の市民農園の運営状況に関するアンケートの集計結果を表 5-2 に示す。質問項目は開設の根拠法令、実施主体、規模、利用料金および利用期間である。

まず、開設の根拠法令として最も多く策定されていたのが要綱であり、回答全体の 4 割を占めていた。また、市民農園に関する条例を制定している自治体も 1 割以上見られた。次に、実施主体については、最も多かったのが行政主導によって運営される市民農園であり、全体の 5 割以上を占めていた。次に多かったのが、農家自身による運営であり、全体の約 2 割となっていた。一方で、農協や NPO 等が主体となる運営は、全体の中は比較的少ないことが分かった。続いて、実施規模として 1 区画あたりの平均面積について質問したところ、最も多かった回答が約 30m²で全体の 4 割、次に多かったのが約 50m²以上で 2 割以上であった。このことから、調整区域内の市民農園の区画面積は比較的規模の大きなものが多いことが分かった。最後に、1 年間の利用料金について質問したところ、9,000 円以上と回答した自治体が最も多く、全体の 3 割であった。さらに、9 割以上の自治体が利用期限を設定していることが分かった。

表 5-2 市民農園の運営状況一覧

$(1)^7$	①根拠法令 (n=61・複数回答:回答数合計 81)								
	条例	要綱		その他		法全	令等無し		
		12	30		22			8	
2	実施主体(n=61・	複数回答:回答数	效合計 107	7)					
	自治体	個人	農協(JA)	NPO		その他		
	46	21		7		2		5	
31	区画面積規模(n=	=61・複数回答:[回答数合詞	+ 107)					
	10 m ²	20 m ²	30 m ²		40 m ²		50 ㎡以上		
	11	19		43		10		24	
4	利用料金(n=61・	複数回答:回答数	数合計 100))					
	1,000~3,000 円	3,000~5,000 円	5,000~	7,000 円	7,000~9,000) 円	9,000 円		
	未満	未満	未満		未満		以上		
	8	16		22		19		35	
5	⑤利用期限(n=61・複数回答:回答数合計 63)								
	有無無								
			59					3	

5.2.4.2 運営における行政の役割

調整区域内の市民農園の運営における行政の役割に関するアンケートの集計結果を図5-4に示す。まず、市民農園の運営にあたって行政として何もしていないと回答した自治体は存在しなかった。調整区域内に市民農園を開設している自治体は、運営に対して何らかの取組みを行っていることが把握された。次に、取組み内容として多かった回答は、利用者に対する情報提供や利用者募集の受付や抽選等に関する業務がそれぞれ2割程度であった。次に多かった回答は、農園の運営にあたっての苦情受付および除草等の日常的な管理行為がそれぞれ1割以上を占めていた。さらに、開設手続きに関する事務の代行または助言、農園内の施設整備等の取組みも実施している自治体が確認できた。その一方で、回答割合としては低いが、土地所有者に対して市民農園として供用するための農地提供の呼び掛けや、固定資産税等の減免措置を講じている自治体も存在することが分かった。現状として、農園開設に対する積極的な働きかけや土地所有者に対するインセンティブの付与を試みている自治体も存在することが明らかになった。

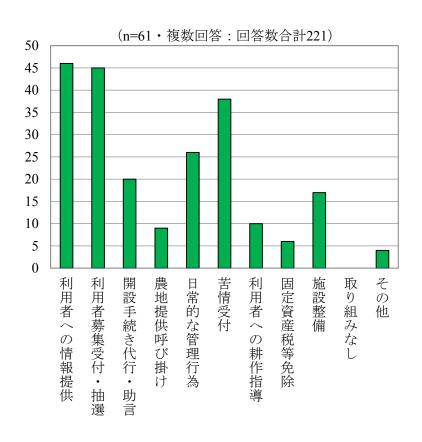


図 5-4 市民農園運営における行政の役割

5.2.5 運営上の課題

調整区域の市民農園運営上の課題について、アンケートの結果を図 5-5 に示す。アンケートの結果、調整区域内の市民農園運営上の課題として最も多く挙げられたのが利用者のマナーによる住民トラブルであり、全体の 3 割が問題点として認識していた。続いて多かったのが、管理不足による雑草の繁茂、景観の悪化であり、全体の 1 割以上の自治体が問題点として認識していた。以上の問題点の共通点は、市民農園の利用者の行動に起因するものであり、利用マナーについて指導が求められていることが分かった。

その一方で、調整区域は都市計画法以外の個別法に基づく様々な土地利用規制によって 土地利用の変更に制限がかけられている地域である。そのため、市民農園の開設と各種土 地利用規制との整合性等について問題視している自治体も少数であるが存在しており、法 制度に関する課題も存在することが明らかになった。さらに、他人に農地を貸すことに対 しての抵抗感についても、一部の自治体において問題視されており、農業従事者の声も無 視することはできないことが分かった。

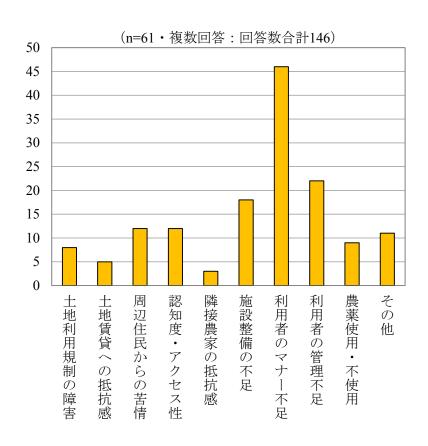


図 5-5 市民農園運営上の課題

5.3 茨城県牛久市におけるケーススタディ

5.3.1 対象地の概要

牛久市は茨城県南部に位置し、人口 83,910 人、面積 58.88km²、人口密度 1,430 人/km²、東京都心からおよそ 50km 程度の位置にある自治体である。JR 常磐線牛久駅を中心とした地域は東京のベッドタウンとして宅地開発が進み、人口が増加を続けている地域である。市の西部に駅や市役所等の施設が集約しており、その周辺が市街化区域となっている。市街化区域の外縁部から市の東部にかけて広く農地が存在する(図 5-6)。

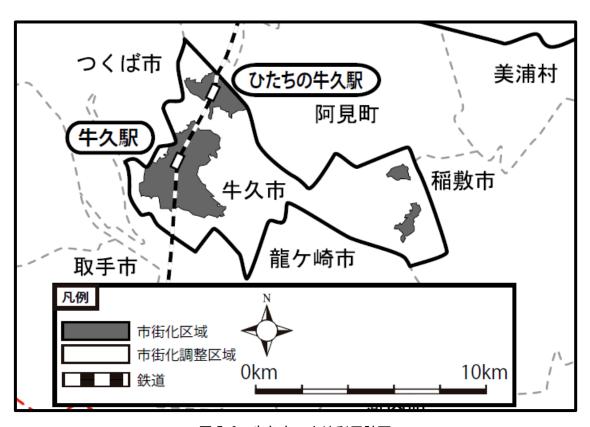


図 5-6 牛久市の土地利用計画

5.3.2 牛久市における市民農園の概要

5.3.2.1 市民農園制度の位置づけ

牛久市における市民農園制度は、「元気農園」と呼ばれている(以下、元気農園とする)。 市民農園としての開設については、牛久市元気農園貸付規定において定められており、同 規定は、特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律に基づき、2005 年 10 月に制定 されている。なお、牛久市の行政施策における市民農園制度の位置づけとしては、牛久市 の牛久市第 3 次総合計画(2011~2020 年度)、第 5 章いきいき・魅力あふれるまち(産業)、 第 2 節職業として魅力とやりがいのある農業の振興、第 2 項農村環境の保全の中で記述さ れている。また、施策における主な取り組みとして「農村地域におけるコミュニティ活動 や都市住民を対象とした元気農園等の開設、遊休農地の利活用」¹⁰⁾として記述されている。

5.3.2.2 市民農園の配置

牛久市に存在する元気農園(合計 8 ヶ所)の配置状況と、元気農園を利用している自治会の範囲を図 5-7 に示す。図 5-7 において、地図上の赤丸と数字が元気農園の位置を示している。また、元気農園を利用している自治会の範囲を斜線のハッチングによって示している。なお、⑧の元気農園については、自治会単位で農園の管理運営を行っておらず、利用者が管理者団体を組織する農園である。市民農園の配置状況の分析から、牛久市の全ての元気農園が市街化調整区域に存在していることが把握された。

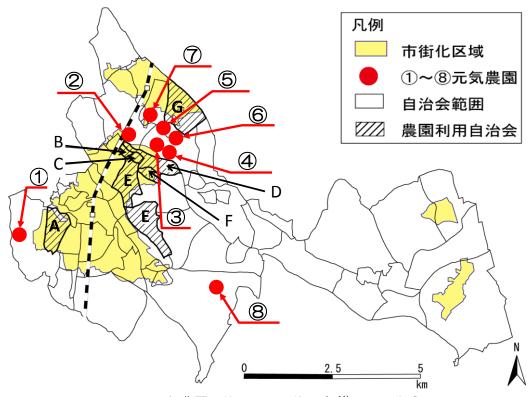


図 5-7 元気農園の位置図 (既往研究 11)より再作成)

5.3.2.3 各元気農園の概要

牛久市にある全 8 ヶ所の元気農園の概要を表 5-3 に示す。また、各元気農園の外観写真を写真 5-1~5-8 に示す。

要綱の策定から 10 年近く経過しているが、現時点において閉園した元気農園は存在せず、 耕作を継続していることが分かる。また、元気農園を利用する自治会は、元気農園に隣接 する自治会であり、近隣住民によって農園の運営が行われていることが把握された。

表 5-3 元気農園の概要 (現地調査および牛久市役所へのヒアリング調査から整理)

		各元気農園の概要								
元気農園 名 ^{※I}		①刈谷 元気農 園 ^{※2}	②むつ み元気 農園	③竹の 台元気 農園	④上柏 田元気 農園 ^{※2}	⑤栄町・栄東元気 農園** ²		⑥松が 丘元気 農園	⑦ひた ち野東 元気農 園	⑧いきいき農園和合の郷**²
管理自治 会* ¹		A刈谷	B むつ み	C 竹の 台	D 上柏 田	E 栄町・栄東 ^{※3}		F 松が 丘	G ひた ち野東	無し**4
厚	開設年月	2006.9	2008.4	2007.7	2007.9	2005.1	2009.1	2007.3	2009.4	2006.4
	川用人数/ 区画数	18/24	10/14	21/42	8/42	52/85	24/34	11/38	10/16	36/50
	区画面積 (m²)	30	30	30	30	30	30	30	39	100
賃	料(円)	2,000	4,500	2,000	810	2,000	2,000	1,000	2,500	3,000
	駐車場	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	コンポ スト	0	0	0	0	0	0	0	0	0
設備	倉庫	0	_	0	_	0	_	_	_	0
инэ	休憩施 設			0		0			_	0
	水道			0		0	_		_	0

※1:図 5-8 において、元気農園と同一の番号および農園利用自治会と同一のアルファベットを示す。

※2: 本調査において、管理者団体からヒアリング調査への承諾が得られた元気農園。

※3:⑤の元気農園については、元々は1つの自治会であったが、人口が増加したため自治会が分割された。

※4: ⑧の元気農園については、元々は牛久市が管理していた公募型市民農園であり、元 気農園となった現在も自治会とは無関係。



写真 5-1 ①刈谷元気農園



写真 5-2 ②むつみ元気農園



写真 5-3 ③竹の台元気農園



写真 5-4 ④上柏田元気農園



写真 5-5 ⑤栄町·栄東元気農園



写真 5-6 ⑥松ヶ丘元気農園



写真 5-7 ⑦ひたちの東元気農園



写真 5-8 ⑧いきいき農園和合の郷

5.3.2.4 牛久市における市民農園制度の枠組

元気農園の立ち上げおよび管理運営における主体の関係性について図 5-8 に示す。

まず、元気農園の立ち上げに際しては、行政から自治会に対して元気農園の開設について打診する。行政からの打診を受け、開設要望が上がった自治会に対して、行政が自治会の近隣の市街化調整区域の範囲において、耕作の継続が困難となった農地を紹介する枠組みとなっている。その後、自治会内の農園利用希望者によって管理者団体を組織し、元気農園貸付規定に基づき管理者団体と行政との間で管理委託契約が締結される。なお、元気農園に関する管理委託契約内容としては、牛久市が管理者団体に対して、農園の適切な維持管理及び運営と利用者の募集に関することが委託内容となっている。

元気農園制度における管理者団体と土地所有者の関係は、賃料の支払いと受け取りのみとなっている。行政の役割としては、元気農園の立ち上げを支援することと、農園の借地料と一区画面積の設定を行うことであり、農園の管理運営は管理者団体が自主的に実施することとなっている。そのため、行政の役割としては、一般的な公募型市民農園のように農園の管理運営に対して積極的に関与するのではなく、各関係主体の仲介役として制度を円滑に運営する役割を担っていることが明らかになった。

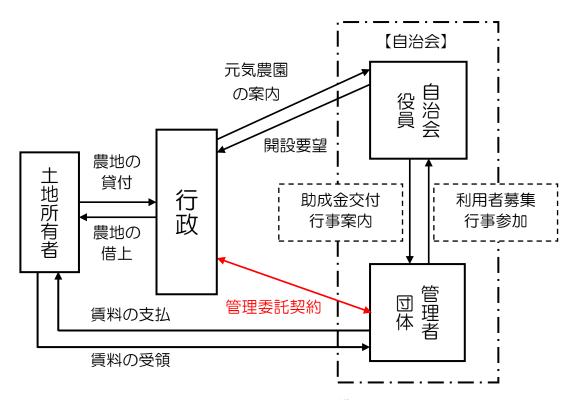


図 5-8 主体関係図 (既往研究 12)より再作成)

5.3.3 管理者団体による農園の管理実態

5.3.3.1 利用者属性および利用者募集方法

管理者団体代表者へのインタビューの承諾が得られた 4 ヶ所のうち、自治会が管理者団体となる元気農園についてのヒアリング結果を表 5-4 に示す。本項では、インタビューの承諾が得られた 3 ヶ所のヒアリング結果から以下の要素の分析を行う。

元気農園の利用者は、市街化区域あるいはその近辺の市街地縁辺部に住んでいる高齢者の方が大部分を占めている。また、多くの農園利用者が、定年退職後のリタイア層を中心としている。しかし、一部の利用者は50代前後の現役層の利用者や、定年退職後もシルバー人材センターで就業を継続している利用者も存在することが把握された。その他の利用者属性としては、男性の利用者が多いことに加えて、家族あるいは夫婦での利用は少なく、世帯内で一人が農園を利用する状況が多いことが把握された。利用者の募集方法としては、自治会報や回覧板に利用者募集の記事を掲載していた。また、その他の自治会イベントにおいて、農園のパンフレットを配布している農園も把握された。

表 5-4 管理者団体へのヒアリング結果の概要

農園名		刈谷元気農園	上柏田元気農園	栄町・栄東元気農園	
管理	理者団体	自治会	自治会	自治会	
団	役員	会長、副会長、広報担 当、会計、竹林担当、 丁目ごとの担当役員	会長、副会長、会計、 監事	会長、副会長、事務局 長、会計、会計監査、 顧問、名誉会長、班長	
体構成	任期選出	任期3年、挙手制、自他推薦	任期1年(更新あり)、 自薦他薦	任期 2 年、班長のみ輪番制で 1 年交代、自他推薦、会長に指名権有り	
意思決定		総会(年1回),役員会(年2回)	総会(年1回),役員会(年3回)	総会(年1回),役員会(毎月1回),会計報告(年2回)	
利用者層		40 代~80 代以上 (男性 17 名,女性 1 名)	50 代~70 代歳(女性 3 名, 男性 9 名)	利用者は 64 人, 詳細は 不明。全体の 1 割が現 役, 9 割がリタイア層。	
利用者 募集方法		回覧板,自治会の会報, 自治会イベントでの PR	自治会の会報(年4回), 知り合いからの紹介	空き区画の発生に合わ せて自治会の会報	
自治会 との関係		自治会のクラブとして 登録(活動報告義務あり,助成金あり),自 治会からは独立した組 織	自治会活動の中のグル ープの1つ	自治会とは別組織。た だし、助成金等を貰っ ているため、自治会行 事の手伝い等は行う。	
農園管理		賃料と自治会助成金の み。随時機材購入費徴 収。複数区画で耕作し ているため空き区画無 し	随時共益費を徴収,1 人10区画利用する利用 者あり,複数区画で耕 作しているため空き区 画無し	会費のみ,複数区画で 耕作しているため空き 区画無し	

5.3.3.2 管理者団体の役割

牛久市の元気農園制度における管理者団体の役割としては、農園の利用方法の設定や農園の管理運営を担っている。なお、管理者団体は農園利用者で構成されるため、農園の利用者は管理者団体に加入することが前提となっている。さらに、管理者団体を構成する要素として、農園の管理運営の中心となる組織の役員が存在する。役員の役職の種類や役職の任期、役割分担についても各農園で独自で決定することとなっている。そのため、面積が大きく区画数の多い農園については、班体制を採用し、役員とは別に班の代表者である班長を設定するといった、弾力的な管理運営を実施していることが把握された。

本研究において分析対象とした3ヶ所の管理者団体については、会長、副会長、会計の3つの役職は共通して設置されていたが、役員の任期や選出方法、その他の役職等は、各管理者団体で異なっていた。管理者団体の裁量に委ねられた農園の管理運営は、特定の人物に対して過度な負担を負わせない仕組みとなっていることが明らかになった。

また、管理者団体による決定事項の一つである一区画当たりの賃料については、牛久市元気農園貸付規定により定められている貸付に係る借地料を基準として、各農園の管理者団体が独自で設定している。表 5-3 に示すように、一区画当たりの賃料として、2,000 円に設定している農園が最も多く、最も低額に設定されている農園は 810 円であった。なお、区画の賃料には、農園利用者が共有する農機具の購入費や農園整備費といった管理運営に係る経費が含まれており、農園の管理運営体制によって賃料と農園設備に差が見られた。高額な賃料を設定している農園では、耕運機等の大型の農機具を共同で購入するだけでなく、井戸水を整備するなど、充実した農園の基盤整備を進めている(写真 5-9)。これに対して、利用者への金銭的負担を減らすことを目的として、基盤整備を抑制し、賃料を下げる運営方針を持つ農園も存在する(写真 5-10)。このように、管理者団体の運営方針の違いによって、賃料の金額と基盤整備の充実度は大きく異なっており、多様な管理運営が行われていた。なお、管理運営に係る経費については、賃料からの捻出が困難な場合は、利用者から追加徴収を行う他に、自治会から助成金を活用しているケースも把握された。



写真 5-9 賃料 2,000 円の農園



写真 5-10 賃料 810 円の農園

5.3.3.3 管理者団体としての活動

本研究において分析対象とした 3 ヶ所の管理者団体では、年 1~2 回開かれる総会において利用者全員の意思に基づく組織としての意思決定がされていた。総会で取り上げられる内容は、農園利用方法や会計報告、年間行事の確認等である。また、総会以外にも総会の議題の打ち合せやイベントの打ち合わせのために、必要に応じて役員会が開かれている。

実際の農園管理においては、まず、農園内で空き区画が出た場合、自治会の会報や回覧板で利用者の追加募集を行っている。しかし、利用希望者が現れなかった場合や希望人数に達しなかった場合、既に同農園の別区画を利用している利用者が複数区画借り、空き区画への対策が行われていることが把握された。なお、表 5-3 で示した、農園の利用人数と区画数の差が大きい農園ほど、複数区画借りている利用者が多い農園である。農園の中には、1人で10区画借りている利用者も存在する。複数区画を借りるケースについては、利用者自身が主体的に借りて耕作を行っている。これは、利用者自身が農園活動を始めたきっかけの一つとして、耕作放棄地に対する問題意識を持っており、自主的な行動に繋がっていることが把握された。このように、農園内で空き区画が発生しないよう、各管理者団体が内部で対応を行っており、耕作に対するモチベーションが高いことが把握された。次に、農園活動中に発生したトラブルやクレームに対しては管理者団体が対応しているため、農園内のトラブルやクレームに行政が対応したケースは存在しないことが把握された。

管理者団体が行う農園管理以外の活動には、利用者や自治会内の親睦を深めるイベントの企画と運営がある。イベントは管理者団体のみで行うものと、自治会等の他団体と共同で行うものに分かれている。管理者団体が独自で開催するイベントについては、農園内で採れた農産物を使った収穫祭や利用者同士の親睦を深める親睦会や忘年会、旅行が開催されていることが把握された。農園利用者は農園内で管理者団体が独自に開催するイベントに対して高い参加率を示しており、イベントの開催が農園内の交流促進に対して重要な役割を果たしていることが明らかになった。さらに、自治会等の他団体と共同で行うイベントについては、管理者団体として、自治会が開催するイベントへの出店や、自治会が中心となって企画する地域の清掃活動への参加などが把握された。イベントの開催や運営においては、管理者団体と自治会の役員が中心となり地域全体で協力している。このことから、管理者団体は、自治会で開かれる行事にも積極的に参加しており、管理者団体と自治会との間には良好な関係性が構築されていることが明らかになった。

その一方で、牛久市では2007年より竹林再生整備事業を進めており、元気農園の管理者団体のうち2団体が竹林再生整備活動を実施している。牛久市における竹林再生整備事業は、初年度の2007年に交付された補助金で道具等を購入し、管理者団体の一部の利用者によって活動が継続されている。竹林再生整備事業において管理活動が進められている竹林については、農園とは別の土地を牛久市が仲介し、行政と管理者団体との間で管理委託契約を結んでいる。このように、コミュニティ型市民農園による緑地環境管理活動は、農園活動だけでなく周辺地域における新たな活動に繋がる可能性を有している。

5.4 本章のまとめ

5.4.1 市街化調整区域内の市民農園の開設実態

調整区域における市民農園の開設実態に関する基礎自治体へのアンケート結果から、都 市周辺部の緑地環境管理方策としての可能性について、以下のことが指摘できる。

市街化区域に隣接する地域おいて、市民農園の開設によって農地を農地として維持および活用していくことである。本研究で対象とした首都圏近郊整備地帯の調整区域では、市民農園の開設が比較的進んでおり、耕作放棄地の活用施策の一環として実施されている。さらに、市民農園の開設理由としては、行政主導による施策展開だけではなく、農家や市民からの強いニーズによって開設に至っている。特に、市街化区域に隣接する地域において、その傾向は顕著であり、耕作放棄や農地転用による土地利用転換ではなく、農地を農地として利用する手法として市民農園が採用されている。市街化区域に隣接する調整区域は多くの基礎自治体において、都市計画法第34条第11号に基づく開発許可に関する条例によって、開発許可制度が緩和される区域に指定されている場合が多い。隣接する市街化区域内において駅や道路、下水道といったインフラが十分に整備されている場合、調整区域は開発の受け皿として利用される可能性がある。調整区域内の市民農園は、これまでスプロールの原因とされてきた土地利用転換による土地活用ではなく、農業経営手法の転換による緑地環境管理方策の一つとして捉えられると考えられる。

一方で、調整区域内の市民農園の運営については、現状として自治体が運営するものが 大部分を占めている。さらに、現在生じている問題点の大部分が既存集落の住民と農園利 用者との軋轢に関するものであった。そのため、行政が果たす役割の多くが、市民への情 報提供や利用者の募集受付や抽選、苦情対応といった市民農園の運営に関する主要事項が 中心となっている。今後、人口減少による財政の逼迫が進行することを踏まえると、市民 農園の運営は土地所有者が自発的に行うことが望ましいと考えられる。また、農業におけ る経営環境も今後変化していく可能性が高いことから、産業としての経営観点からも自治 体からの支援に依存するのではなく、農家自身で農業を継続することが必要である。

5.4.2 コミュニティ型市民農園の緑地環境管理方策への展開

牛久市のコミュニティ型市民農園の特徴としては、行政が農園の管理、運営に対して積極的な介入を行わず、管理者団体による意思決定に基づく管理運営が実施されていることが挙げられる。牛久市については、10年近く元気農園の制度運用を行っているが、現状として大きなトラブルは発生しておらず、閉園した農園も存在していなかった。レクリエーションの一環として市民農園を利用する一般的な公募型の市民農園と異なり、市街地縁辺部で増加しつつある耕作放棄地に対する問題意識を、周辺住民である利用者自身が有していることが、耕作に対するモチベーションの高さに繋がっていると考えられる。この点については、里山等をはじめとするその他のテーマ型の緑地環境管理活動と同一であると言えるが、牛久市の事例では、周辺住民が土地利用を対象とする地域のマネジメントの主体となっており、管理者団体自身による元気農園のガバナンスを成立させていると考えられる。これに対して、近隣住民による緑地環境管理活動としては、公園愛護会等が挙げられるが、活動内容としての違いとして、耕作によって収穫物が得られるという利用者個人に対する明確な魅力があることも継続的な活動に繋がっていると考えられる。

その一方で、コミュニティ型市民農園の適用範囲としては、市街地縁辺部の中でも市街 化区域に接する境界エリアの範囲に限られると言える。一人で10区画以上耕作する利用者 も存在するが、区画面積として小規模であることが前提条件であり、農業に関して素人で ある住民による管理には規模的な限界があり、市街化区域から遠く離れたエリアの荒廃に 対しては、より自然的な管理手法を検討する必要があると言える。なお、牛久市では元気 農園以外にも様々な活動に自治会単位で取り組んでおり、コミュニティ単位で農園の管理、 運営を行う元気農園の制度が、自治会活動の一環として定着が容易な側面を有していたた め、農地の持続的な管理運営に繋がっていると考えられる。このことから、自治会等の地 域コミュニティが管理運営の主体となるコミュニティ型市民農園は、規模的な制約条件は あるが、持続可能な緑地環境管理方策の一つとして提示できる。

【参考文献】

- 1) 秋田典子 (2014), コミュニティガーデン方式による土地利用管理手法の検討, 日本建築学会技術報告集 20(45), pp.727-730
- 2) 加藤壮一郎(2007), 日本の緑地政策における「市民農園」の可能性, 千葉大学公共研究, 第4巻第3号, pp.187-200
- 3) 山崎寿一 (1985), 阪神間における市民農園の利用実態とその役割に関する研究―農住 混合地域の土地・生活環境政策に関する研究#2―, 日本都市計画学会学術研究論文集, pp.343-348
- 4) 大場里恵・小場瀬令二 (2001), 東京圏の市民農園の現状と土地所有者の経営状況について, 日本都市計画学会学術研究論文集, pp.283-288
- 5) 五味新治・加藤竜一・小嶋勝衛・根上彰生・宇於崎勝也 (2004), 生産緑地を活用した「コミュニティ農園」の開設可能性に関する研究, 学術講演梗概集 F-1 都市計画建築経済・住宅問題, pp.613-614
- 6) 宮崎聡太郎・佐土原聡(2002),都市における市民農園の有用性に関する研究,日本建築学会関東支部研究報告集 II(72),pp.325-328
- 7) 寺田徹・雨宮護・細江まゆみ・横張真・浅見泰司 (2012), 暫定利用を前提とした緑地 の管理・運営スキームに関する研究, ランドスケープ研究 Vol. 75, pp.651-654
- 8) 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真 (2014), カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化, ランドスケープ研究 Vol. 77, pp.713-718
- 9) 内海宏 (2013), 農的空間を活用したまちづくりの現状と可能性-横浜を中心とした取組み事例から展望する-,土地総合研究(21)3, pp.43-49
- 10) 牛久市市長公室行政経営課(2011),牛久市第3次総合計画,牛久市,p.129
- 11) 山本凌(2015), コミュニティ型市民農園の運用実態に関する研究~茨城県牛久市の元 気農園を事例として~, 千葉大学園芸学部緑地環境学科卒業論文, 千葉大学, p.7
- 12) 山本凌(2015), コミュニティ型市民農園の運用実態に関する研究~茨城県牛久市の元 気農園を事例として~, 千葉大学園芸学部緑地環境学科卒業論文, 千葉大学, p.12

第6章 結論

6.1 研究成果の概要

本研究では、首都圏近郊整備地帯を研究対象として、人と自然が共生する空間としての将来像を描くうえで必要となる、市街地縁辺部の土地利用管理施策のこれからの在り方について考察するため、①土地利用コントロールにおける広域自治体と基礎自治体の役割分担(第2章)、②開発許可条例による土地利用コントロールの効果と課題(第3章、第4章)、③コミュニティ型市民農園を事例とした市民主体の緑地環境管理の在り方(第5章)について、それぞれ調査分析を実施した。以下に、その研究成果の概要を整理する。なお、研究成果の詳細については、各章によるものとする。

6.1.1 広域自治体と基礎自治体の役割分担(第2章)

第 2 章では、市街化調整区域(以下、調整区域とする)における土地利用上の課題および土地利用コントロール方針について、広域自治体と基礎自治体の認識の把握に加えて、現状の制度運用上の課題を明らかにし、両者の役割分担について考察した。

具体的には、首都圏整備計画における近郊整備地帯に含まれる基礎自治体および広域自治体(1都4県)を取り上げ、地方自治体が認識している土地利用上の課題と土地利用コントロールに関する枠組みと制度運用の実態を把握した。

その結果、調整区域における土地利用上の課題は、これまで指摘され続けてきた資材置場・材料置場の立地や農地転用による土地利用の転換、社会福祉施設の郊外立地等の課題が未だに解決されていないだけではなく、墓園やペット霊園のような、これまでに課題として想定されていなかった土地利用も含まれることが明らかになった。また、地域によって生じている土地利用上の課題に違いがあることが把握された。特に千葉県については、調整区域に様々な土地利用が進出しており、他の広域自治体と比較すると、土地利用の混乱が著しく進行していることが明らかになった。

基礎自治体による土地利用コントロールに関しては、開発許可条例の運用が中心となっているが、地域制に即した調整区域の土地利用コントロールを行うための枠組みを整備している基礎自治体は少なく、調整区域で生じている土地利用上の課題に対応できていないことが明らかになった。対して、広域自治体による調整区域における土地利用に関する取組みは、区域区分の見直しと開発許可において、最低限の基準を定めることが主な取組みとなっており、具体的な方針等の策定は検討されていないことが明らかになった。開発許可条例の運用については、広域自治体が定める基準を基礎自治体の基準として運用しているケースが多く、広域自治体と基礎自治体の認識に齟齬が生じていることが明らかになった。さらに、地方分権の理念に基づく権限移譲により、自然的土地利用が中心を占める調整区域について、縦割り的な権限移譲が行われており、統括部署が不明確になっていることが明らかになった。

6.1.2 開発許可条例の運用による土地利用規制と土地利用転換(第3章・第4章)

第3章、第4章では、調整区域において基礎自治体が土地利用コントロール手法として 重要視していた開発許可条例のうち都市計画法第34条11号に基づく条例(以下、3411条 例とする)を対象として、条例の運用が市街地縁辺部のスプロールおよびランドスケープ に与える影響や、荒廃地における土地利用転換の実態を明らかにした。

第3章では、広域自治体よりも厳しい開発許可基準を採用し、市街地縁辺部の土地利用コントロールを実施している千葉県木更津市を対象としたヒアリング調査や開発登録簿に基づく調整区域における開発立地動向の調査から、開発許可条例の運用による土地利用コントロール上の課題について考察を行った。その結果、木更津市の開発立地動向をみると拡散的開発はみられなかったことから、地域特性に応じて独自の基準を採用した場合、スプロールの抑制には一定の効果があることが明らかになった。しかし、市街地縁辺部においては、宅地開発指導要綱が適用されない小規模な開発が集中し、農地や林地が選択的に転用されていることが把握された。

以上の調査・分析結果および事例調査を踏まえ、市街地縁辺部における開発許可条例の 運用に対して、以下の点を指摘した。

(1)市街地縁辺部への開発集積に関連する問題点

- ・市街化区域とほぼ同様の環境を享受できる 3411 条例の範囲に開発が集中した場合、隣接する市街化区域の住民との間に不公平感を生じるだけではなく、インフラに対するフリーライド的な開発の容認になる恐れがある。市街地縁辺部の市街化は、今後、市街化区域の空洞化を招きかねない。
- ・小規模開発が不連続的に生じることで、農地や林地をはじめとする緑地が不連続的に 消失することとなり、営農環境への影響だけではなく、市街地縁辺部の景観を破壊す る要因となる。木更津市においては、開発の際に緑化指導を行う枠組みが不十分であ るため、今後さらなる緑地消失の危機に瀕していると言える。

②開発許可条例の運用における留意点

- ・3411 条例で指定する範囲については、市街化区域とほぼ同等の生活環境を享受できる ことから、フリーライド的な開発の集積を避けるためにも、インフラに対する負担等 を市街化区域と同等にするなどの対策が求められる。
- ・市街化区域縁辺部への開発集積は都市計画において想定されていないため、インフラの許容量に鑑み、既存集落エリアと異なる固有の規制を適用することが必要である。
- ・小規模で不連続な開発は市街地縁辺部の景観破壊に直結するため、緑地の消失による 周辺環境の悪化を防ぐことを踏まえ、開発行為に対する規制に併せて、生垣や駐車場 緑化等に関する補助、保存樹木や保存樹林の指定といった、民有地の緑化推進や既存 樹木等の保全を誘導するための制度を併せて制定することが望ましい。

第4章では、研究対象とした広域自治体のうち、3411条例を制定していない神奈川県内の開発許可制度の運用について、行政資料調査等から神奈川県と県内の基礎自治体で生じ

ている土地利用コントロール上の矛盾を明らかにすることに加えて、開発許可条例の中でも3411条例の運用によって、荒廃地の土地利用転換を実施している神奈川県相模原市を対象とした文献調査およびヒアリング調査、現地調査から荒廃地の再生を目的とする3411条例の運用について効果と課題を明らかにした。その結果、神奈川県内で進められている土地利用コントロールについては、県と県内の基礎自治体の役割分担を事例に、基礎自治体の土地利用方針にそぐわない開発が、神奈川県の開発審査会において許可される状況に置かれている点を指摘した。また、3411条例による事業者等の申請に基づく区域指定を行っている相模原市では、都市計画における土地利用方針と整合性を図り、荒廃地に一定の開発を誘導しているものの、比較的良好な状態で農地が保全されているエリアについても区域指定を許可していることを明らかにした。さらに、実際に行われた開発は、指定された区域内が虫食い状に開発されており、区域内の資材置場や作業場等は、区域指定前の状況から変化せず、依然として混在した土地利用に置かれている点を指摘した。

以上の調査・分析結果を踏まえ、土地利用コントロールにおける主体間の連携と開発許可条例による市街地縁辺部の土地利用転換の運用に対して、以下の点を指摘した。

①主体の違いによる土地利用コントロール上の矛盾の解消

- ・広域自治体と基礎自治体の間で土地利用コントロールに関する方針を異にする場合、 広域自治体は基礎自治体の土地利用方針に即する必要があり、基礎自治体の意向を反 映させるための枠組を、広域自治体の開発許可基準に設けることが求められる。
- ・規制力や規制対象が異なる土地利用規制が同じエリアで適用される状況は、土地利用 計画の形骸化に繋がることが懸念されるため、権限移譲が進んでいないエリアについ ては、広域自治体として独自の基準を定めることも必要である。

②3411 条例に基づく個別的な区域指定による土地利用転換の効果

- ・相模原市の調整区域において、耕作放棄や資材置場、廃材置場化が著しく、周辺に外 部不経済を与える土地利用が行われているエリアは、建築協定の効果も併せて、比較 的良好な住宅地が形成されていることが確認された。
- ・3411 条例の独自運用によって、都市計画マスタープランで位置づけられた調整区域の 荒廃地において、開発誘導により一定の環境改善が行われていることが確認された。

③3411 条例に基づく個別的な区域指定による土地利用転換の課題

- ・事業者等の申請に基づく個別的な区域指定は、必ずしも都市計画に即した区域指定が 行われるとは限らないことから、荒廃地における環境改善を主目的とした土地利用転 換を検討する場合、適切な立地コントロールに留意する必要がある。
- ・土地利用転換を容認する区域指定については、指定区域内の開発エリアが虫食い状に 設定されることを防ぐためにも、エリアの形状や穴抜け、現況土地利用の割合等の具 体的な指定基準を定めることが求められる。
- ・開発許可条例による区域指定は、都市計画への位置づけが曖昧であるため、地区計画 を活用することが望ましく、基礎自治体独自のガイドラインの策定が求められる。

6.1.3 緑地環境管理における市民の組織的参加(第5章)

第 5 章では、調整区域における緑地環境管理方策を検討するにあたって、調整区域における市民農園制度を開設している近郊整備地帯に含まれる基礎自治体へのアンケート調査から市民農園の開設実態および運営に関する課題を明らかにした。さらに、地域コミュニティが主体的に市民農園の運営管理を行う牛久市の事例調査から地域コミュニティを主体とする組織的な行政とのパートナーシップに基づく土地利用管理の実態を明らかにした。

以上の調査・分析結果および事例調査を踏まえ、市街地縁辺部における土地利用管理の 担い手としての組織的な市民参加を推進する上での課題について、以下の点を考察した。

①調整区域における市民農園の開設実態

- ・現状として、近郊整備地帯における調整区域では市民農園の開設が進んでおり、耕作 放棄地を活用した市民へのレクリエーションの場として自治体の施策として位置づけ られていることに加えて、利用希望者である市民や、農地の所有者からの強いニーズ に基づき開設する場合が多いことが明らかになった。
- ・市民農園へのアクセス性が良好であることも相まって、市街化区域に近接するエリア ほど、耕作放棄地対策として市民農園制度を適用しようとする意向が強く、農地の地 目を維持したまま、土地を活用する手法として認識されていることが把握された。
- ・現状として調整区域における市民農園については、管理運営に関する主要事項の大部分を自治体の業務とされていた。さらに、現在生じている問題点の大部分が既存集落の住民と農園利用者との軋轢に関するものであった。

②地域コミュニティによる市民農園の管理運営実態

- ・牛久市における市民農園制度は、一般的な市民農園制度とは異なり、地域コミュニティである自治会と行政の間で管理委託契約を結んだ上で、自治会内部で構成する管理 団体が、市民農園の管理運営の主要事項を司る制度となっていた。
- ・管理運営実態としては、利用者であり管理団体である自治会の意向が、農園利用のルールに反映されていることから、現状として大きなトラブルは発生しておらず、空き 区画も発生していないことが明らかになった。

③組織的な市民参加による緑地環境管理への展開

- ・調整区域における市民農園の課題としては、市街化区域の場合と生じている課題と大きく変わらないことから、アクセス性が高く、都市住民との距離が近い市街地縁辺部においては、緑地環境管理方策として有効であると考えられる。
- ・行政が農園の管理運営に対して積極的に介入せず、管理者団体の意思にその大部分を 任せるための枠組みを制度的に位置づけていることが、市民農園のガバナンスを成立 させており、パートナーシップによる緑地環境管理へ展開可能である。
- ・地域コミュニティによる土地利用管理が機能している理由としては、居住地に近接しており、比較的小規模な区画が割り当てられているため、農業を専門としていない地域住民による管理が可能となっていると考えられる。

6.2 研究成果を踏まえた提言

前節で整理した研究成果を踏まえ、市街地縁辺部の将来的な空間像を見据えた、土地利用に関する制度や担い手を含めた総合的な枠組みとしての土地利用管理施策の在り方について、以下に提言する。

6.2.1 地域特性を反映した土地利用コントロールの在り方

今日においては、地方分権が進み、土地利用コントロールに関する権限の多くが基礎自治体に移譲されている。特に人口減少が進むことで生じる都市縮退については、都市計画法が対象としてきた開発規制とは異なり、地域によって生じている課題、経緯、対応策に差があることから、地域特性を反映させるための枠組みを構築する必要がある。本研究では、市街地縁辺部における土地利用コントロールについて、それぞれ異なる権限を持ちながらも対象範囲が重複する場合が多い広域自治体と基礎自治体の関係性に着目し、両者の連携の重要性について指摘したことに加えて、基礎自治体の事例調査から、開発許可条例の独自運用による市街地縁辺部の土地利用コントロールの効果と課題について指摘した。

これらを踏まえ、市街地縁辺部における地域特性を反映した土地利用コントロールの在り方として、以下の提言を行う。

6.2.1.1 広域自治体と基礎自治体との連携および基礎自治体における独自施策の展開

市街地縁辺部における土地利用コントロールについては、今後さらに地方分権が進むこととなり、基礎自治体が主体となることは避けられない。現状の問題点としては、縦割り的な権限移譲によって、自然的土地利用が大部分を占める調整区域の土地利用コントロールを実施する上での障害となっている点に加えて、同一の自治体の範囲でも開発許可権限を有する主体が開発内容によって異なることで、基礎自治体独自の土地利用方針にそぐわない開発が認められてしまう点である。これらの原因としては、縦割り行政の弊害として調整区域の空間像に不整合が生じており、地域特性の反映が困難となっている。このため、まずは、市街地縁辺部の土地利用方針を基礎自治体が持つことで、関連組織の統一目標を設定することに加えて、土地利用の変化に対して最も影響を受ける基礎自治体の意向を個別の許認可へ反映させるための枠組みを広域自治体が備えるべきである。

その一方で、地方分権が進むことで、基礎自治体独自の土地利用コントロールに関する 取組みが今後の非集約化エリアの土地利用整除において重要視されることから、地域特性 に即した実質的な基準を設けることが必要である。現状の問題点としては、権限移譲に伴 い広域自治体が定めた基準を基礎自治体がそのまま独自の基準として採用している点であ り、広域自治体が定める基準の多くが、最低限の基準として制定されてきたことから、基 礎自治体独自の課題への対応策としては不十分である。なお、都市計画法は改正を重ねる ごとに地方自治体の権限が拡充されていることから、地域特性を反映させた土地利用コン トロールを実施するためにも、積極的な制度運用を検討すべきである。 また、独自基準の運用については、法令に位置づけられた委任条例の内容に限らず、基礎自治体が独自で運用する要綱やガイドラインにおいても同様のことが言える。特に、現状では権限移譲が進んでいない基礎自治体については、広域自治体の制度運用だけでは地域特性を反映させた土地利用コントロールとして不十分である。市街地縁辺部の特性に合わせた、エリアごとの固有の規制等の独自基準を設けることが求められる。また、基礎自治体独自の要綱やガイドラインを策定することによって、権限を有したままとなっている広域自治体に対しても、基礎自治体の意向を反映させるための枠組みの制定を検討する動きに繋げる上での布石となりえると考えられる

6.2.1.2 都市計画に位置付けられた土地利用コントロールとしての留意点

開発許可条例は都市計画法の委任条例として位置付けられており、委任条例の枠組みの 範囲内で、多くの地方自治体において独自基準による制度運用が行われている。既往研究 では、スプロールを誘発する可能性について特に懸念されているが、基礎自治体が実施す る土地利用規制の中でも法的根拠が明確であり、土地利用対して強い影響力を持つコント ロール手法である。本研究で対象とした事例は、広域自治体と制度の枠組みは同様である が、基準を上乗せした土地利用コントロールを実施する木更津市と、そもそも広域自治体 が開発許可条例を運用しておらず、基礎自治体独自の課題を解決することを目的として、 独自の枠組みを構築した上で土地利用転換を積極的に進める相模原市を取り上げた。

本研究で取り上げた各基礎自治体の取組みとしては、地域特性に合わせた形となっているが、共通する留意点としては、都市計画において土地利用コントロールの明確な位置付けが必要な点である。市街地縁辺部の調整区域において、例外的に開発を認める開発許可条例の運用は、既存集落の維持等に対して一定の効力を発揮することに対して、都市計画で想定していない都市化を促進することとなり、既存インフラ等の許容範囲を超えた都市化が進行する恐れがある。特に、相模原市において積極的に行われている荒廃地の土地利用転換については、現状として、開発許可条例の範囲で区域指定の是非が判断されており、都市計画全体の視野に立った土地利用コントロールとしては不十分である。荒廃が進む調整区域の土地利用転換は、市街地縁辺部における喫緊の課題であるが、都市全体の土地利用計画から逸脱した開発を認めることは条例としての適法性が疑われる可能性もあり、都市計画に位置付けるためにも適切な制度を選択した上で実施する必要があると言える。

なお、相模原市の開発許可条例の場合は、広域自治体である神奈川県の方針において調整区域における地区計画の策定は行わないこととなっており、県の方針を踏まえたうえで開発許可条例による土地利用転換を進めることとなった経緯を有している。しかし、前節でも取り上げたように、広域自治体が定める基準やガイドラインは、あくまでも土地利用コントロール方針としての最低基準を定めたものであり、基礎自治体が有する個別エリアの特性を踏まえているとは必ずしも限らない。そのため、広域自治体と調整を行い、独自のガイドライン等を策定した上で、今後の制度設計を検討することが望ましい。

6.2.2 主体的な市民参加を位置づけた土地利用管理施策の在り方

市街地縁辺部をはじめとする非集約化エリアにおける土地利用コントロールに関する都市計画分野の考え方としては、土地利用規制の弾力的運用に基づく開発誘導によって、都市の縮退への対応を図ることを念頭に置いてきた。しかし、市街地縁辺部の大半が人の手が加わり続けることで維持される農地等であることから、個別的な開発誘導を中心とする土地利用コントロールのみでは、周辺環境を一体的に維持するための枠組みとしては不十分であると言える。本研究では、市街地縁辺部の緑地環境管理方策において主体的な市民参加を位置づけた事例として、地域コミュニティによる市民農園の管理運営を取り上げ、非集約化エリアにおける暫定的な緑地環境管理方策として、行政と地域コミュニティにおけるパートナーシップが果たす役割の今後の可能性について言及した。

これらを踏まえ、市街地縁辺部における主体的な市民参加を位置づけた土地利用管理施策について以下の提言を行う。

6.2.2.1 土地利用管理における市民参加の在り方

市街地縁辺部における土地利用管理の中心は農地であり、本研究では市民参加の在り方の事例として、市民農園制度における行政と地域コミュニティにおけるパートナーシップについて取り上げた。地方自治体の財政の逼迫状況に鑑みると、今後の土地利用管理の担い手の一つとして市民活動に頼らざるを得ないのが現実である。市民参加による環境管理活動については、既往研究として様々なフィールドを対象として検証が行われているが、組織論や活動内容の実態把握の範疇に留まっており、実際の制度的な枠組みも活動への補助に留まっている。市民活動による環境管理活動の課題としては、活動の持続可能性に焦点が当てられており、多くの市民活動において活動の継続性に問題を抱えている。市街地縁辺部の土地利用管理において市民参加を推進する上で、制度上の枠組みが備えるべき要件としては、地域コミュニティのように、従前から継続し、地域に浸透している組織であり、土地利用管理以外にも活動が展開可能な組織であることに加えて、主体的な管理運営を組織的に委任するための制度的枠組を基礎自治体において備えるべきである。

その一方で、市民が主体的に活動を運営し、継続するためには、単純な維持管理作業としてではなく、参加者一人一人にとって利益となる動機付けが必要である。現在、公園や道路等の公共施設の維持管理において、アダプト・プログラムと呼ばれる行政と市民のパートナーシップの枠組みを構築しているが、参加者の活動に対するモチベーションが徐々に低下する事態が生じている。これは参加者一人一人における活動参加への動機付けが弱いことに起因する。今回、事例として取り上げた市民農園は、活動に参加する一人一人が「農とのふれあい」を活動参加の主目的としており、土地利用管理は副次的な効果と言えよう。これは、市民農園の運営主体であり管理者団体も同様である。緑地環境管理方策として市民参加を検討するに当たっては、単純な作業委託としてではなく、一人一人のニーズを満たす活動を展開し、地域全体を巻き込んでいくことが必要である。

6.2.2.2 市街地縁辺部におけるこれからの空間像

市街地縁辺部の土地利用管理施策を検討するに当たって、主体の関係性および具体的な 土地利用コントロールの実態を踏まえた上で、維持管理方策としての行政と市民のパート ナーシップの在り方に基づき、これからの市街地縁辺部の空間像を提示する。

現状の市街地縁辺部は、都市と農村のどちらにも馴染まない土地利用が集積するエリア として自然発生的なバッファーと化しており、具体的な土地利用方針を有するエリアとし て位置付けられていないが、都市と農村の境界エリアという位置付けは、人と自然が共生 するエリアとして空間像を検討する上で十分なポテンシャルを備えている。現状の市街地 縁辺部は、既に荒廃したエリアと優良な農地が残されたエリアの 2 パターンに分けること ができる。既に荒廃したエリアについては、土地利用転換を促し、周辺の都市的土地利用 と調和した空間を形成し、比較的優良な農地が残されたエリアについては、具体的な活用 方策を講じた上で、農地として維持していくことが求められる。ただし、境界エリアにつ いては、地価の安さから農地等に対する選択的な開発圧力に晒されていることから、一定 の土地利用コントロールを担保する必要がある。具体的な事例としては、神奈川県小田原 市の開発許可条例の運用において、都市と農村の調和を念頭に置いた開発コントロールが 実質的に開始されている。粗悪な住宅地を市街地縁辺部に乱立させてしまうのではなく、 境界エリアとして都市と農村に調和するゆとりある住環境を誘導することで、人と自然が 共生する空間に繋げていくことが可能であることに加えて、境界エリアの環境改善は、居 住者の価値観にも変化を与える可能性があり、土地利用管理において市民とのパートナー シップ体制を強化するきっかけになると考えられる。

6.3 今後の研究課題

本研究では、市街地縁辺部における土地利用コントロールおよび緑地環境管理方策の実態を明らかにし、研究成果を踏まえ、市街地縁辺部の将来的な空間像を見据えた、土地利用に関する制度や担い手を含めた総合的な枠組みとしての土地利用管理施策の在り方について提言を行った。本研究においては、市街地縁辺部で進行する土地利用の混乱に対して、都市計画とランドスケープの両観点から学際的な分析を行っているが、現状の制度や事例の範疇を中心とした分析を行っている。土地利用コントロールについては、開発許可条例の運用を中心に取り上げているが、広域自治体と基礎自治体の関係性を検証する上で、両者の間でどのような調整が行われているのかを明らかにする必要があり、より詳細な認識の調査が必要であると考えられる。さらに、これまで研究において緑地等の管理活動の主体として位置付けられてきた、企業や教育機関、NPO等のその他の活動主体についても、土地利用管理の担い手としての適用可能性について検討を重ねていく必要があることに加えて、組織的な市民参加を支援する事例として市民農園制度を取り上げているが、様々な世代を土地利用管理の担い手として巻き込んでいくためには、様々なプログラムを提供する必要があり、市民農園制度で適用された市民によるガバナンスが、他のプログラムでも適用可能か、検証を続けていく必要があると言える。

摘要

本論文では、市街地縁辺部における土地利用管理施策をテーマとして、特に首都圏近郊整備地帯の市街化調整区域における自治体独自の土地利用コントロールの実態と、コミュニティによる緑地環境管理の可能性について行政施策を対象に分析したものである。

市街地縁辺部は都市縮退による既存集落の荒廃と同時に、安い地価や規制緩和を要因とするスプロールが進行しており、適切な土地利用管理施策による環境保全が急務である。本研究では、スプロールへの対抗措置である土地利用規制施策、既に荒廃が進んだ縁辺部の環境改善を目的とする土地利用転換施策、行政と住民の組織的なパートナーシップを促す緑地環境管理施策を取り上げ、基礎自治体の独自施策についてケーススタディを行った。本研究の新規性としては、広域自治体と基礎自治体の土地利用規制の関係性に着目し、制度運用における役割分担についての課題を明らかにしたこと、市街地縁辺部の開発コントロールについて開発許可条例に着目し、開発許可制度の裁量的運用の課題を明らかにしたこと、研究蓄積の少ない市街化調整区域内の市民農園を対象に、近隣自治会で構成される農園利用者が管理運営を担うコミュニティ型市民農園を通じた緑地環境管理方策の在り方について検討している点である。

本論文の成果は、土地利用管理が困難とされてきた市街地縁辺部において、人と自然が共生する空間を創出するために必要な知見を与えるものである。

図表リスト

第1章 序論

- 写真 1-1 資材置場 (東京都町田市): 筆者撮影
- 写真 1-2 宅地造成 (千葉県袖ケ浦市): 筆者撮影
- 写真 1-3 駐車場(埼玉県春日部市): 筆者撮影
- 写真 1-4 耕作放棄(東京都町田市): 筆者撮影
- 図 1-1 国土利用計画における法体系と本研究の対象範囲
- 表 1-1 市街地縁辺部における土地利用関連諸制度の変遷
- 表 1-2 市街地縁辺部を対象とする類似制度の概要
- 図 1-2 集落地区計画の概要
- 図 1-3 市街地縁辺部を対象とする諸制度の空間的位置づけ
- 図 1-4 本研究の位置づけと本研究における土地利用管理施策の枠組

第2章 市街地縁辺部における土地利用規制と土地利用上の課題

- 表 2-1 首都圏整備計画に基づく政策区域の概要
- 図 2-1 調査対象地およびアンケート回収済の自治体
- 図 2-2 調整区域における土地利用の現状
- 図 2-2-1 東京都 (動向)
- 図 2-2-2 神奈川県 (動向)
- 図 2-2-3 千葉県 (動向)
- 図 2-2-4 埼玉県 (動向)
- 図 2-2-5 茨城県 (動向)
- 図 2-2-6 合計 (動向)
- 図 2-3 取組みの有無についての集計結果
- 表 2-2 開発許可基準条例を加えた集計結果
- 図 2-4 土地利用に関する取組みの適用対象
- 図 2-4-1 東京都 (適用対象)
- 図 2-4-2 神奈川県 (適用対象)
- 図 2-4-3 千葉県 (適用対象)
- 図 2-4-4 埼玉県 (適用対象)
- 図 2-4-5 茨城県 (適用対象)
- 図 2-4-6 合計 (適用対象)
- 図 2-5 土地利用に関する取組みの実施目的

- 図 2-5-1 東京都 (実施目的)
- 図 2-5-2 神奈川県 (実施目的)
- 図 2-5-3 千葉県 (実施目的)
- 図 2-5-4 埼玉県 (実施目的)
- 図 2-5-5 茨城県 (実施目的)
- 図 2-5-6 合計 (実施目的)
- 表 2-3 土地利用規制の範囲および対象に基づく条例の分類
- 表 2-4 方針と規制による基礎自治体の分類
- 表 2-4-1 調整区域独自の土地利用方針を策定している自治体
- 表 2-4-2 その他の計画に調整区域の土地利用方針を位置付けている自治体
- 表 2-4-3 IC 周辺の土地利用方針を策定している自治体
- 表 2-4-4 調整区域における地区計画の運用基準を独自に定めている自治体
- 表 2-5 広域自治体ごとの 3411 条例の比較
- 表 2-6 茨城県における既存集落の区分
- 表 2-7 千葉県内の基礎自治体における比較

第3章 開発許可条例による市街地縁辺部におけるスプロールの実態と課題

- 図 3-1 アクアライン周辺自治体位置図
- 図 3-2 千葉県による開発許可業務の対象範囲
- 表 3-1 君津地域の調整区域における開発許可件数
- 写真 3-1 調整区域内の住宅団地:Google マップからの引用
- 写真 3-2 市街地縁辺部の様子: Google マップからの引用
- 図 3-3 木更津市における土地利用方針(木更津市都市計画マスタープランから引用)
- 表 3-2 木更津市における 3411 条例の許可基準
- 図 3-4 木更津市における調整区域内の開発立地動向
- 図 3-5 調整区域における開発件数および緑地減少面積の動向
- 図 3-6 調整区域における開発規模毎の分布状況
- 表 3-3 市街化区域と調整区域における世帯数の動態

第4章 開発許可条例による市街地縁辺部における土地利用転換の実態と課題

- 図 4-1 神奈川県による開発許可業務の対象範囲
- 表 4-1 神奈川県内の開発許可等の区分
- 表 4-2 相模原市の 3411 条例
- 表 4-3 小田原市の 3411 条例における開発許可基準

- 図 4-2 相模原市における土地利用方針(相模原市都市計画マスタープランを基に作成)
- 写真 4-1 市中央部の状況: Google マップからの引用
- 写真 4-2 市南東部の状況: Google マップからの引用
- 図 4-3 相模原市における区域指定の位置図
- 図 4-4 拡大図 (A,C 地区)
- 図 4-5 拡大図 (B 地区)
- 図 4-6 拡大図 (D,E 地区)
- 写真 4-1 現況写真① (A 地区): 筆者撮影
- 写真 4-2 現況写真②(A地区): 筆者撮影
- 図 4-7 土地利用計画図(A地区)
- 写真 4-3 現況写真(1) (B 地区): 筆者撮影
- 写真 4-4 現況写真② (B 地区): 筆者撮影
- 図 4-8 土地利用計画図 (B 地区)
- 写真 4-5 現況写真① (C 地区): 筆者撮影
- 写真 4-6 現況写真② (C地区): 筆者撮影
- 図 4-8 土地利用計画図 (C 地区)

第5章 地域コミュニティによる緑地環境管理方策の検討

- 表 5-1 調整区域における市民農園の開設状況
- 図 5-1 調整区域における市民農園の開設理由
- 図 5-2 市民農園の立地に関する基礎自治体の認識
- 図 5-3 市民農園の分布状況
- 表 5-2 市民農園の運営状況一覧
- 図 5-4 市民農園運営における行政の役割
- 図 5-5 市民農園運営上の課題
- 図 5-6 牛久市の土地利用計画
- 図 5-7 元気農園の位置図
- 表 5-3 元気農園の概要(現地調査および牛久市役所へのヒアリング調査から整理)
- 写真 5-1 ①刈谷元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供
- 写真 5-2 ②むつみ元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供
- 写真 5-3 ③竹の台元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供供
- 写真 5-4 ④上柏田元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供
- 写真 5-5 ⑤栄町・栄東元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供
- 写真 5-6 ⑥松ヶ丘元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供
- 写真 5-7 (7)ひたちの東元気農園:山本凌氏(共同研究者)提供

写真 5-8 ⑧いきいき農園和合の郷:山本凌氏(共同研究者)提供

図 5-8 主体関係図

表 5-4 管理者団体へのヒアリング結果の概要

写真 5-9 賃料 2,000 円の農園:山本凌氏(共同研究者)提供

写真 5-10 賃料 810 円の農園:山本凌氏(共同研究者)提供

本研究の遂行に当たり、千葉大学大学院園芸学研究科の秋田典子准教授には、修士課程の頃より一貫して、主指導教員として終始に渡りご指導ご鞭撻を賜りましたことに心より感謝の意を表します。また、千葉大学大学院園芸学研究科の柳井重人准教授からは、修士課程の頃より一貫して、副指導教員として終始に渡り的確なご助言を下さいましたことに心より感謝の意を表します。

学位論文審査の労をお執りくださいました、千葉大学大学院園芸学研究科の池邊このみ 教授をはじめ、木下勇教授、岩崎寛准教授には、それぞれのご専門の立場から、ご指導と ご助言いただきましたことを、厚くお礼申し上げます。

大学の研究室の後輩である、住友林業緑化株式会社の山本凌氏には、牛久市におけるコミュニティ型市民農園の運用実態に関する調査に協力していただき、本研究を構成する論文を発表することができました。緑地環境管理学研究室の皆様には、調査への協力に加えて、研究に対する多くのご意見をいただき、有意義な時間を過ごせたことに深く感謝いたします。ここに厚くお礼申し上げます。

本研究は、首都圏近郊整備地帯の市街地縁辺部における土地利用管理施策を主題としているため、多くの関係者の方々よりご協力をいただきました。特に、アンケート調査にご協力いただいた各基礎自治体のご担当者の方々、ヒアリング調査および資料提供に快く協力してくださった自治体担当者および自治会の方々に心より感謝いたします。

そして、社会人学生として勉学することをお許しいただき、また、多くのご厚情をいただきました、相模原市役所の加山俊夫市長をはじめ、上司、先輩、同僚の皆様に心より感謝いたします。特に、中央土木事務所の小川公勝所長、岩崎明担当課長におかれましては、研究活動と業務の両立を図る上でのご配慮をいただくとともに、行政職員として必要な知識や技術等に関する多くのご指導を賜りました。心より感謝いたします。

本謝辞は、九州の実家より父親の病気の知らせがあり、帰省の準備の最中に執筆を行っているものです。大学への進学を志した当初から、父親とはずっと衝突し続け、一時は一切の会話を交わさないような時期もありました。しかし、還暦も向かえないうちに病に侵されることになり、急な知らせの衝撃に、未だに気持ちの整理ができていない状況に置かれています。一家の大黒柱である父親が病に侵され、母親を含め、親族一同、これから自分たちの人生がどうなっていくのか不安でしかない学生生活の幕引きとなってしまい、人生の不条理さを感じているところですが、これまで私を支え続けてくれた父親と母親をはじめとする、親族一同に心から感謝するとともに、これからは、私自身が家族を支える側に回ったことを改めて認識したところで、本論文を閉じさせていただきます。

参考資料

- 参考資料 1 「市街化調整区域における土地利用に関する自治体独自の取組み」に関するアンケート調査票(第2章)
- 参考資料 2 「市街化調整区域における農地が抱える問題と市民農園の活用」に関するアンケート調査票(第5章)

参考資料 1 「市街化調整区域における土地利用に関する自治体独自の取組み」に関するアンケート調査票(第2章)

平成 23 年 8 月 12 日

各市町村

都市計画·開発指導担当課 御中

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学研究室 修士2年 高野健人

「市街化調整区域における土地利用に関する自治体独自の取組み」 に関するアンケートのお願い

今回のアンケートは、大学院の修士論文の研究の一環として実施しております。

私は首都圏近郊の自治体における、市街化調整区域における土地利用の現状や土地利用に関する取組みについて研究しており、その中でも特にコントロールが難しい資材置場や 墓園等をはじめとする建築行為を伴わない土地利用や、開発許可にかからない小規模連続 開発等に対し、行政がどのように対応しているのかについて調査しております。

本調査では、首都圏近郊の自治体における市街化調整区域の土地利用の現状や、条例や開発指導要綱、運用指針等の自治体独自の土地利用に関する取組みの運用状況や課題についてお伺いし、現状の開発コントロールにおいて問題となっている事項を抽出することを目的としております。本調査で得られた結果は、修士論文としてまとめ、学会発表等を通じて広く社会に還元することで、将来的に市街化調整区域での土地利用に関する取組みを実施しようとされる自治体にとって有益な情報を提供できればと考えております。また、本研究で知り得た個人情報については、研究以外の目的では一切使用いたしません。

そのため、ご多忙中に大変恐縮ではありますが、趣旨をお汲み取りいただき、アンケート調査にご協力いただければ大変ありがたく存じます。

記

○アンケートの回答期限

平成 23 年 9 月 16 日 (金) (返送用封筒による郵送またはファクシミリにて)

○アンケート調査票の返送先および問い合わせ先

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学 秋田典子研究室 高野健人

住所: 〒271-8790 千葉県松戸市松戸 648 番地

FAX: 047-308-8879

TEL: 080-1783-1008 (携帯)

E-mail: r0hm3112@graduate.chiba-u.jp

「市街化調整区域における土地利用に関する自治体独自の取組み」 に関するアンケート

≪記入上のご注意≫

- 1. 質問は該当する選択肢に○をつけるもの、具体的に記載するものがあります。
- 2. ○をつけていただく質問には、選択肢からひとつを選んでいただくものと、複数 の該当する回答を選んでいただく質問とがあります。
- 3. 質問によっては「その他」という選択肢がありますが、この選択肢を選ばれる場合には、具体的な内容についてご教示ください。
- 4. このアンケートに関してご質問等がございましたら、千葉大学大学院園芸学研究 科緑地環境管理学研究室の高野健人まで、お電話・ファクシミリまたは E-Mail にてご連絡下さい。
- 5. 回答期限 平成 23 年 9 月 16 日 (金)
- 6. 提出先

〒271-8790 千葉県松戸市松戸 648 番地

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学 秋田典子研究室 高野健人

FAX: 047-308-8879

E-mail: r0hm3112@graduate.chiba-u.jp

以上、よろしくお願いいたします。

◆ご回答いただく方についてお答えください。

貴自治体名	
貴部署名	
ご回答者名	
ご連絡先	電話
	FAX
	E-mail

※ご返送いただいたアンケートについて、不明な点等があった場合はご質問させていただくことがございます。

	,		
甠 1	珀左	貴自治体の市街化調整区域で起きていることは何ですか。	(指数同处司)
1 0 1 1	<i>Σπ.</i> 1Τ 、	- 貝日内体の川は川崎神色以て化っていることは凹てすか。	

- 1. 3411 条例によって生じた宅地開発
- 2. 沿道型商業施設等の立地
- 3. 農林漁業用建築物(畜舎、温室、堆肥舎、サイロなど)の立地
- 4. 資材置場や材料置場の立地
- 5. 駐車場の立地
- 6. 廃棄物処理施設の立地
- 7. 家庭や工場で廃棄される木・金属くずなどを分類・解体・リサイクルするための作業場(ウエストスクラップ場)の立地
- 8. ゴミの不法投棄等の増加
- 9. 土砂採取に関する行為
- 10. 埋立てなどの建設発生土の処分
- 11. 農地転用などの土地利用の変更
- 12. 耕作放棄などの土地利用の粗放化
- 13. 集落の衰退
- 14. 墓園やペット霊園の立地
- 15. 学校や研究所、病院の立地
- 16. 特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の立地
- 17. 外国人労働者の不法滞在に伴う居住地・作業場の立地

|--|

問 2	問1 で答えた中で、特に問題だと考える事例があれば教えてください。

	整[整区域における土地利用に関する取組みを実施していますか。		
	1. 実	施している。	······ <u>問4</u> ~	
	2. 実	施していない。	······ <u>問7</u> ~	
빔] 4 <u>問</u>	<u>3</u> で <u>1.実施していると答えた自治体のうち、現在写</u>	実施している市街化調整区均	ţ
	15	おける土地利用に関する取組みについて表-1 に記入し	してください。	
	矛	長-1 現在実施している市街化調整区域における土地	利用に関する取組み	
	区分	名 称	制定・策定年月	
	(例1)	1) ○○○市(都・県)●●●●●に関する条例	1) □年■月制定	
	(例 2)	1) ○○○市(都・県)●●●●●に関する運用指針	1) □年■月策定	
	条 例			
	開 発			
	指 導			
	開発指導要綱			
	717-3			
	. 1.3			
	運イ ガイン			
	運用指針			
	野イ			
	市			
	土街地			
	利 調 用 整			
	出利用方針 化調整区域 (
	Ô			
	そ			
	その他			
	JIT.			

問3 貴自治体では、都市計画法で定める開発許可制度に加えて、自治体独自の市街化調

問5 **問3**で<u>1. 実施している</u>と答えた自治体のうち市街化調整区域における土地利用に 関する取組みの適用対象について教えてください。(**複数回答可**)

- 1.3411条例によって生じた宅地開発
- 2. 沿道型商業施設等の立地
- 3. 農林漁業用建築物(畜舎、温室、堆肥舎、サイロなど)の立地
- 4. 資材置場や材料置場の立地
- 5. 駐車場の立地
- 6. 廃棄物処理施設の立地
- 7. 家庭や工場で廃棄される木・金属くずなどを分類・解体・リサイクルするための作業場(ウエストスクラップ場)の立地
- 8. ゴミの不法投棄等の増加
- 9. 土砂採取に関する行為
- 10. 埋立てなどの建設発生土の処分
- 11. 農地転用などの土地利用の変更
- 12. 耕作放棄などの土地利用の粗放化
- 13. 集落の衰退
- 14. 墓園やペット霊園の立地
- 15. 学校や研究所、病院の立地
- 16. 特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の立地
- 17. 外国人労働者の不法滞在に伴う居住地・作業場の立地
- 18. その他()

問6 **問3**で<u>1. 実施している</u>と答えた自治体のうち市街化調整区域における土地利用に 関する取組みが必要になった理由について教えてください。(**複数回答可**)

- 1. 市街化調整区域で行われる開発の件数を抑制するため。
- 2. 市街化調整区域において開発の立地コントロールを行うため。
- 3. 開発が周辺地域に与える影響(景観、自然環境等)の緩和を目的として。
- 4.3411条例によって生じた宅地開発への対応として。
- 5. 都または県による規制では対応できない小規模な開発への対応として。
- 6. 大規模な開発が減少し、小規模な開発が増加したため。
- 7. 従来の制度(開発許可等)ではコントロールが難しい開発への対応として。
- 8. 開発許可制度に加えて、線引きの実効性を担保する仕組みとして。
- 9. 都市計画マスタープランにおける土地利用方針との整合性を図るため。
- 10. 国土利用計画法に基づく市町村計画等の土地利用計画の実効性を担保するため。
- 11. 自治体独自の土地利用計画を策定しており、計画の実効性を担保するため。
- 12. 人口減少に伴い、耕作放棄地や空き家などの低未利用地が増加したため。
- 13. 農林業の衰退に伴い、農地転用や林地開発が増加したため。
- 14. 市街化調整区域内の集落の活性化を図るため。
- 15. その他()

問	7 <u>間</u>	問3で2.実施していないと答えた自治体のうち将来的に市街化調整区域において	
	自	治体独自の土地利用に関する取組みを実施する予定に	はありますか。
	1. 実	施する予定、または検討中。	······· <u>問8</u> ~
	2. 実	施する予定は無い。	······· <u>問11</u> へ
問	8 <u>問</u>	<u>7</u> で <u>1.実施する予定、または検討中を選択した自</u>	治体のうち市街化調整区域に
	お	ける土地利用に関する取組みはどのように実施しま ⁻	すか。(複数回答可)
		た、実施予定の取組みについて可能な範囲で表-2 に	記入してください。
		例を制定する予定である。	
		発指導要綱を制定または改正する予定である。	
		用指針やガイドライン等を策定する予定である。	
		街化調整区域における土地利用方針を独自に策定す。 、	る予定である。
	5. そ	の他()
			(J.소니프) _ 므로), 첫 로 /미 첫
[-2 今後実施予定である市街化調整区域における土	
	区分	予 定 名 称	制定・策定予定年
	(例 1)	1) ○○○市●●●●●●に関する条例	1) □年■月制定予定
	(例 2)	1) ○○○市●●●●●に関する運用指針	1) □年■月策定予定
	条 例		
	例		
	開		
	発 指		
	発指導要綱		
	綱		
	運ガ		
	運用指針等ガイドライン		
	針分		
	寺ン		
	-		
	土地利用方針市街化調整区域		
	地利用方針化調整区域		
	用 整方 区		
	針域		

問9 問7で1. 実施する予定、または検討中を選択した自治体のうち市街化調整区域に おける土地利用に関する取組みの適用対象を教えてください。(複数回答可)

- 1.3411条例によって生じた宅地開発
- 2. 沿道型商業施設等の立地
- 3. 農林漁業用建築物(畜舎、温室、堆肥舎、サイロなど)の立地
- 4. 資材置場や材料置場の立地
- 5. 駐車場の立地
- 6. 廃棄物処理施設の立地
- 7. 家庭や工場で廃棄される木・金属くずなどを分類・解体・リサイクルするための作業場(ウエストスクラップ場)の立地
- 8. ゴミの不法投棄等の増加
- 9. 土砂採取に関する行為
- 10. 埋立てなどの建設発生土の処分
- 11. 農地転用などの土地利用の変更
- 12. 耕作放棄などの土地利用の粗放化
- 13. 集落の衰退
- 14. 墓園やペット霊園の立地
- 15. 学校や研究所、病院の立地
- 16. 特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の立地
- 17. 外国人労働者の不法滞在に伴う居住地・作業場の立地
- 18. その他()

問10 <u>問7で1.実施する予定、または検討中</u>を選択した自治体のうち市街化調整区域における土地利用に関する取組みが必要な理由を教えてください。(複数回答可)

- 1. 市街化調整区域で行われる開発の件数を抑制するため。
- 2. 市街化調整区域において開発の立地コントロールを行うため。
- 3. 開発が周辺地域に与える影響(景観、自然環境等)の緩和を目的として。
- 4.3411条例によって生じた宅地開発への対応として。
- 5. 都または県による規制では対応できない小規模な開発への対応として。
- 6. 大規模な開発が減少し、小規模な開発が増加したため。
- 7. 従来の制度(開発許可等)ではコントロールが難しい開発への対応として。
- 8. 開発許可制度に加えて、線引きの実効性を担保する仕組みとして。
- 9. 都市計画マスタープランにおける土地利用方針との整合性を図るため。
- 10. 国土利用計画法に基づく市町村計画等の土地利用計画の実効性を担保するため。
- 11. 自治体独自の土地利用計画を策定しており、計画の実効性を担保するため。
- 12. 人口減少に伴い、耕作放棄地や空き家などの低未利用地が増加したため。
- 13. 農林業の衰退に伴い、農地転用や林地開発が増加したため。
- 14. 市街化調整区域内の集落の活性化を図るため。
- 15. その他()

とてください。
C貴自治体で特に重要視されると考えら の問題の対応策があれば、その内容につ

参考資料 2 「市街化調整区域における農地が抱える問題と市民農園の活用」に関する アンケート調査票(第5章)

平成 24 年 12 月 3 日

各市町村

都市計画・農政担当課 御中

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学研究室 博士課程1年 高野健人

「市街化調整区域における農地の課題及び市民農園の活用の可能性」 に関するアンケートのお願い

本アンケートは、大学院の博士論文の研究の一環として実施するものです。

私は首都圏近郊の自治体における郊外の土地利用コントロールについて研究しております。現在は、その中でも郊外の土地利用の形態の重要な要素の一つである農地の土地利用 上の課題や、市民による活動を通じた農地の活用の可能性について調査しております。

本調査では、首都圏近郊の自治体における市街化調整区域内の農地を対象に、農地を取り巻く土地利用の課題や、市民農園のような市民による農地の活用の可能性についてお伺いし、その実態を把握することを目的としております。

本調査で得られた結果は、学術論文としてまとめ、学会発表等を通じて広く社会に還元することで、将来的に郊外地域における土地利用コントロールに関する取組みを実施しようとされる自治体にとって有益な情報を提供できればと考えております。また、本研究で知り得た個人情報については、研究以外の目的では一切使用いたしません。

つきましては、ご多忙中大変恐縮ですが趣旨をお汲み取りいただきアンケート調査にご協力いただければ大変ありがたく存じます。

記

○アンケートの回答期限

平成 24 年 12 月 21 日 (金) (返送用封筒による郵送またはファクシミリにて)

○アンケート調査票の返送先および問い合わせ先

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学 秋田典子研究室 高野健人

住所: 〒271-8790 千葉県松戸市松戸 648 番地

FAX: 047-308-8879

TEL: 080-1783-1008 (携帯)

E-mail: tknt@chiba-u.jp

「市街化調整区域における農地の課題及び市民農園の活用の可能性」 に関するアンケート

≪記入上のご注意≫

- 1. 質問は該当する選択肢に○をつけるもの、具体的に記載するものがあります。
- 2. ○をつけていただく質問には、選択肢からひとつを選んでいただくものと、複数の該当する回答を選んでいただく質問とがあります。
- 3. 質問によっては「その他」という選択肢がありますが、この選択肢を選ばれる場合には、具体的な内容についてご教示ください。
- 4. このアンケートに関してご質問等がございましたら、千葉大学大学院園芸学研究科緑地環境管理学研究室の高野健人まで、ファクシミリまたは E-Mail にてご連絡下さい。
- 5. 回答期限 平成 24 年 12 月 21 日 (金)
- 6. 提出先

〒271-8790 千葉県松戸市松戸 648 番地

千葉大学大学院園芸学研究科 緑地環境管理学 秋田典子研究室 高野健人

FAX: 047-308-8879

E-mail: tknt@chiba-u.jp

以上、よろしくお願いいたします。

◆ ご回答いただく方についてお答えください。

貴自治体名	
貴部署名	
ご回答者名	
ご連絡先	電話
	FAX
	E-mail

※ご返送いただいたアンケートについて、ご不明な点等があった場合はご質問させていた だくことがございます。

問 1	現時点において、貴自治体の市街化調整区域内の農地における課題にはどのような
	ものがありますか。(複数回答可)
1.	耕作放棄による土地利用の粗放化
2.	農地の資材置場・材料置場化
3.	農地内における法令違反のプレハブ倉庫等の建築
4.	農地転用による土地利用の変更

- 5. 農振農用地をはじめとする優良農地の減少
- 6. 優良農地周辺地域の農地転用によって生じる営農環境の悪化
- 7. 新規住民と既存農家間の摩擦によって生じる営農環境の悪化
- 8. 特に問題は生じていない
- 9. その他(
- 問2 <u>問1</u>の回答の中で、現時点で自治体として何らかの対応策を講じていることがあれば教えてください。(複数回答可)
 - 1. 耕作放棄による土地利用の粗放化
 - 2. 農地の資材置場・材料置場化
 - 3. 農地内における法令違反のプレハブ倉庫等の建築
 - 4. 農地転用による土地利用の変更
 - 5. 農振農用地をはじめとする優良農地の減少
 - 6. 優良農地周辺地域の農地転用によって生じる営農環境の悪化
 - 7. 新規住民と既存農家間の摩擦によって生じる営農環境の悪化
 - 8. 特に対応策は講じていない
 - 9. その他(
- 問3 <u>**問1**</u>の回答の中で、自治体として実施している対応策の内容について教えてください。(可能であれば対応策に関する資料や情報の提供もお願いします)

回答記入欄	

問 4	貴自治体では、市街化調整区域において条例	別や要綱に基づき、	市民が自ら耕作を行
	う市民農園 [※] を開設していますか。そのうち	、現時点において貴	自治体で把握してい
	る市民農園の箇所数を教えてください。		
1.	開設していない		········· <u>問5</u> へ
2.	開設している <u>(箇所数</u>)		·········· <u>問14</u> ~
<u>></u>	※一般的な市民農園、農家指導付きの農業体験	食農園を指す。観光	豊園は除く。
問5	<u>問4で1. 開設していない</u> と答えた自治体の	Dうち、今後、市街	化調整区域において
	条例や要綱に基づく市民農園を開設する予定	≧はありますか。	
1.	開設する予定はない		······· <u>問6</u> へ
2.	開設する予定がある		········ <u>問7</u> ~
問6	<u>問5で1. 開設する予定はないと答えた自然</u>	台体のうち、市街化	調整区域の農地で市
	民農園を開設しない理由を教えてください。		
回名	答記入欄		
問 7	問5で2. 開設する予定がある と答えた自治	台体のうち 市街化	調整区域の農地で市
i i j	民農園を開設する理由を教えてください。(*		·阿亚巴-307及25 C 们
1	耕作放棄による土地利用の粗放化への対応策		
	農地転用による土地利用変更の増加への対応		
	市街化調整区域の農地を利用したいという市	•	~たため
	市街化調整区域の農地を市民農園にしたいと		
	農地法や特定農地貸付法の改正を契機に市民		_
	都市計画や緑政等の上位計画に市民農園が位		i (Ø)
	生活の質を高めるための市民のレクリエーシ	/ヨンの場の提供	
	特に実施における理由はない		
9.	その他()

- 問8 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、市民農園の開設にあたって 新たに条例や要綱を制定・策定する予定はありますか。(**複数回答可**)
 - 1. 条例を制定する予定である
 - 2. 要綱を策定する予定である
 - 3. 条例や要綱を新しく制定・策定する予定はない
 - 4. その他(
- 問9 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、市民農園は市街化調整区域のどのような地域に開設する予定ですか。(複数回答可)
 - 1. 市街化区域に近接する地域
 - 2. 市街化区域から離れた地域
 - 3. 幹線道路沿線等の交通利便性の高い地域
 - 4. 道路等が未整備で交通利便性の低い地域
 - 5. 住宅地周辺等の人口の多い地域
 - 6. 集落の衰退が進みつつある人口の少ない地域
 - 7. 優良農地が保全されており営農環境が良好な地域
 - 8. 耕作放棄や農地転用が多く営農環境が悪化している地域
 - 9. 農家の申出次第であるため地域的な開設予定はない
 - 10. その他(

問10 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、開設する予定の市街化調整区域における市民農園の開設形態について回答可能な範囲で教えてください。

形態	回答記入欄 (複数回答可)
	1. 自治体 2. 個人 3. 農協 4. JA 5. 企業 6. NPO
開設主体	その他(回答を記述)
	1. 10m^2 2. 20m^2 3. 30m^2 4. 40m^2 5. 50m^2 以上
反而赤锤	市民農園の区画数(回答を記述)
区画面積	①最低区画数: ②最大区画数:
	③平均区画数:
	1.1000円 2.2000円 3.3000円 4.4000円 5.5000円
左眼拟	6.6000円 7.7000円 8.8000円 9.9000円 10.10000円以上
年間料金	料金の使用用途(回答を記述)
	1. 利用期限あり 2. 利用期限なし
利用期間	利用期限 (回答を記述)

問11 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、市街化調整区域の市民農園に対して、どのような取組みを行う予定か教えてください。(**複数回答可**)

- 1. Web サイトや広報誌による農園の情報提供
- 2. 市民農園利用者の募集受付や抽選
- 3. 所有者に対して市民農園の開設に関する諸手続の代行や助言等の開設補助
- 4. 農家への農地の提供の呼び掛け
- 5. 日常的な管理行為(除草、清掃等)
- 6. 農園利用に関する苦情受付
- 7. 利用者への耕作指導
- 8. 固定資産税等の免除
- 9. 利用者の農業活動に供する施設整備(具体的事例を回答欄に記入)

回答記入欄	(例:簡易トイ	レの設置、	水道の整備等)	

- 10. 行政としての取組みは実施していない
- 11. その他(

問12 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、市街化調整区域の農地で市民 農園を開設・運営する上での課題はどのようなものですか。(**複数回答可**)

- 1. 農振法や農地法、都市計画法等の土地利用規制に係る法制度上の障害
- 2. 農地を第三者に貸すことに対する農家の抵抗感
- 3. 利用者の増加によって生じる騒音等による周辺住民からの苦情
- 4. 認知度の低さやアクセス性の悪さによって利用者が集まらないこと
- 5. 農地を第三者に貸すことに対する隣接農家の抵抗感
- 6. 水道や休憩施設等の市民農園の利用にあたって必要となる施設整備の不足
- 7. ゴミの放置や違法駐車等の市民農園利用者のマナーが原因となる問題
- 8. 非統一的な作物の栽培や雑草繁茂、枯れた作物の放置による農村景観の悪化
- 9. 農薬の使用(不使用)による周辺農家からの苦情
- 10. その他 (

問13 <u>問5で2. 開設する予定がある</u>と答えた自治体のうち、市街化調整区域における市民 農園の開設・運営における今後の方向性について教えてください。

- 1. 自治体として市民農園に係る取組みを拡大していく予定である
- 2. 自治体として拡大に向けての積極的な取組みは実施しない予定である
- 3. 今のところ自治体としての今後の方向性は持っていない
- 4. その他()

問14 <u>**問4**で2. **開設している**</u>と答えた自治体のうち、市街化調整区域の農地で市民農園を 開設した理由を教えてください。(**複数回答可**)

- 1. 耕作放棄による土地利用の粗放化への対応策として
- 2. 農地転用による土地利用変更の増加への対応策として
- 3. 市街化調整区域の農地を利用したいという市民からの要望があったため
- 4. 市街化調整区域の農地を市民農園にしたいという農家からの要望があったため
- 5. 農地法や特定農地貸付法の改正を契機に市民農園の整備を推進しているため
- 6. 都市計画や緑政等の上位計画に市民農園が位置づけられているため
- 7. 生活の質を高めるための市民のレクリエーションの場の提供
- 8. 昔の担当者が始めたので理由は分からない
- 9. 特に実施における理由はない

10.	その他	
10.		

問15 <u>**問4**で2. **開設している**</u>と答えた自治体のうち、市民農園の開設等に関係する条例や 要綱について記入してください。

区分	名称	制定・策定年月
(例)	1) ○○○市●●●●●に関する条例	1) □年■月制定(予定)
条例		
要綱		
その他		

問16 <u>**問4**で2. **開設している**</u>と答えた自治体のうち、市民農園は市街化調整区域のどのような地域に開設されていますか。(**複数回答可**)

- 1. 市街化区域に近接する地域
- 2. 市街化区域から離れた地域
- 3. 幹線道路沿線等の交通利便性の高い地域
- 4. 道路等が未整備で交通利便性の低い地域
- 5. 住宅地周辺等の人口の多い地域
- 6. 集落の衰退が進みつつある人口の少ない地域
- 7. 優良農地が保全されており営農環境が良好な地域
- 8. 耕作放棄や農地転用が多く営農環境が悪化している地域
- 9. 農家の申出次第であるため地域的な開設傾向はない
- 10. その他()

問17 <u>問4で2. 開設している</u>と答えた自治体のうち、現時点で開設している市街化調整区域における市民農園の開設形態について教えてください。

形態	回答記入欄 (複数回答可)
	1. 自治体 2. 個人 3. 農協 4. JA 5. 企業 6. NPO
開設主体	その他(回答を記述)
	1.10m ² 2.20m ² 3.30m ² 4.40m ² 5.50m ² 以上
区画面積	市民農園の区画数(回答を記述)
	①最低区画数: ②最大区画数:
	③平均区画数:
	1.1000円 2.2000円 3.3000円 4.4000円 5.5000円
	6.6000円 7.7000円 8.8000円 9.9000円 10.10000円以上
年間料金	料金の使用用途(回答を記述)
	1. 利用期限あり 2. 利用期限なし
利用期間	利用期限 (回答を記述)
(all(Mile)	

問18 <u>**問4**で2. **開設している**</u>と答えた自治体では、自治体は市街化調整区域の市民農園に対して、どのような役割を担っているのか教えてください。(**複数回答可**)

- 1. Web サイトや広報誌による農園の情報提供
- 2. 市民農園利用者の募集受付や抽選
- 3. 所有者に対して市民農園の開設に関する諸手続の代行や助言等の開設補助
- 4. 農家への農地の提供の呼び掛け
- 5. 日常的な管理行為 (除草、清掃等)
- 6. 農園利用に関する苦情受付
- 7. 利用者への耕作指導
- 8. 固定資産税等の免除
- 9. 利用者の農業活動に供する施設整備(具体的事例を回答欄に記入)

回答記入欄(例:簡易トイレの設置、水道の整備等)

10. 行政としての取組みは実施していない

11. その他(

問19	<u>問4で2. 開設している</u> と答えた自治体のうち、市街化調整区域の農地で市民農園を
	開設・運営する上での課題について教えてください。 (複数回答可)

- 1. 農振法や農地法、都市計画法等の土地利用規制に係る法制度上の障害
- 2. 農地を第三者に貸すことに対する農家の抵抗感
- 3. 利用者の増加によって生じる騒音等による周辺住民からの苦情
- 4. 認知度の低さやアクセス性の悪さによって利用者が集まらないこと
- 5. 農地を第三者に貸すことに対する隣接農家の抵抗感
- 6. 水道や休憩施設等の市民農園の利用にあたって必要となる施設整備の不足
- 7. ゴミの放置や違法駐車等の市民農園利用者のマナーが原因となる問題
- 8. 非統一的な作物の栽培や雑草繁茂、枯れた作物の放置による農村景観の悪化
- 9. 農薬の使用(不使用)による周辺農家からの苦情
- 10. その他(
- 問20 <u>問4</u>で<u>2. 開設している</u>と答えた自治体のうち、市街化調整区域における市民農園の 開設・運営における今後の方向性について教えてください。また、その具体的理由に ついて回答欄に記述してください。
 - 1. 自治体として市民農園に係る取組みを拡大していく
 - 2. 現状の状態を維持していく
 - 3. 自治体としては今後、市民農園に関する取組みを縮小していく
 - 4. その他(

回答記. 	人欄			