

宅地造成から見た生駒市における都市計画区域区分の運用実態に関する研究

大阪市立大学大学院工学研究科 三原 拓
大阪市立大学大学院工学研究科 赤崎 弘平

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

1968年の新都市計画法制定時に採用された区域区分制度は、都市の膨張を抑制することに一定程度の効果をもたらした。一方、市街化調整区域（以下、調整区域とする）は市街化を抑制することが目的であり、調整区域に含まれた自然的土地利用を積極的に保全・活用されないことも多かった。さらに、社会情勢の変化により、これまで有効であった都市計画区域を二分するこの制度では、多様な要請に回答できなくなった。その中、2000年に都市計画法が改正され、区域区分制度が地方自治体の自由選択制になった。また、調整区域における開発許可制度の立地基準に新しい制度も追加された。それらを受けて、調整区域内の自然的土地利用も考慮した土地利用コントロールを図るための条例などを各自治体が定め、積極的に調整区域の土地利用のコントロールを試みる例も見られるようになった。

調整区域内の土地利用コントロール手法として区域区分制度とそれを補完する諸制度が挙げられるが、実際には明確な整備計画や整備手法がないまま都市計画が進められることも多い。しかし、調整区域の土地利用に関する明確な目標や規制誘導手法を用いていなくとも、区域区分や開発許可の運用方法によっては、大きな土地利用の混乱が見られない事例もある。そこで、本研究は、区域区分の見直しに伴う市街化区域における市街地整備が調整区域内の土地利用に与える影響を明らかにすることを目的とする。具体的には、調整区域での開発許可の運用実態を踏まえた上で、市街地整備として大規模宅地造成に着目し、宅地造成と周辺調整区域の開発許可との関係について経年的・空間的に分析する。

(2) 研究の位置づけ

既往の研究として、区域区分の導入・廃止による調整区域への影響を明らかにした研究¹⁾や、交通施設等の整備が周辺区域内の開発許可・農地転用に与える影響を明らかにした研究^{2) 3)}などがある。しかし、市街化区域における宅地造成が周辺調整区域の土地利用に与える影響について明らかにした研究は見当たらない。都市計画区域を一体的に計画することは必要であり、市街化区域での市街地整備が調整区域に与える影響を明らかにすることには意義があると考えられる。

(3) 対象地域

本研究では調整区域の土地利用を分析する上で、市街化区域の整備手法の影響を考慮する。奈良県生駒市は、数回の区域区分の見直しと市街地を宅地造成によって順次開発してきたという経緯から、本研究の対象とする。

奈良県生駒市は大阪府・京都府に隣接している。(図1)

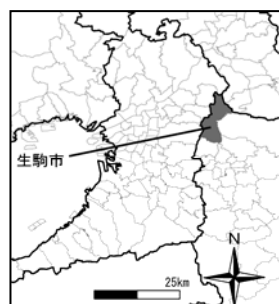


図1：生駒市の位置

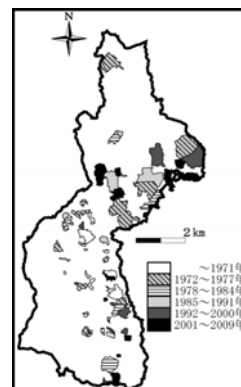


図2

生駒市の宅地造成の推移

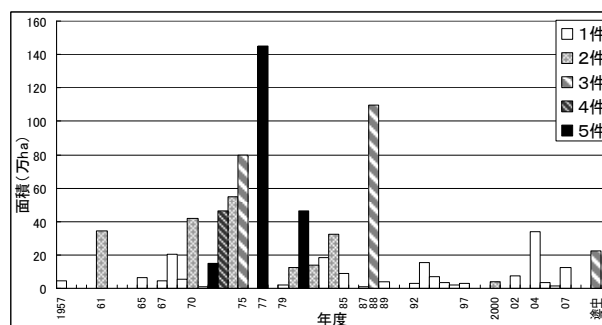


図3：宅地造成の件数と面積の推移

市街化区域が約40%、調整区域が約60%である。市街化区域の主な土地利用形態は低層住居となっている。生駒市北部には関西文化学術研究都市の高山地区がある。図2は宅地造成の推移を表したものであり、図3は宅地造成の件数と面積の推移を表したものである。1970年頃から古くから集落のなる南部では比較的小規模な宅地造成が、主に山林だった北部では比較的大規模な宅地造成が行われるようになる。1990年代には件数・規模ともに減少するが、継続的に宅地造成が行われており、近年増加傾向である。

(4) 研究の方法

生駒市へのヒアリングにより区域区分と宅地造成の経緯を得た。また、奈良県へのヒアリングにより2009年10月時点の開発許可案件のデータを得た。

まず、生駒市全域の区域区分制度の運用手法について、区域区分導入時の1972年から2009年の市街化区域の指定状況と調整区域における開発許可案件の分布状況を把握することで、生駒市の制度の運用手法について分析する。

続いて、対象地域を選定して開発許可の運用実態を詳細に分析する。また、宅地造成と開発許可の関係について分析する。

2. 生駒市の線引きの運用手法の把握

ここでは、生駒市の区域区分制度の運用手法について、区域区分の運用手法と開発許可の実態を把握する。

2-1、生駒市の開発許可基準

生駒市での開発許可基準について、生駒市では都市計画法第34条10号の所謂「調整区域地区計画」の制定や都市計画法第34条11号に基づく条例の活用などといった、積極的に調整区域の土地利用をコントロールするような手法は運用していない。

2-2、生駒市の区域区分制度の運用実態

まず、生駒市の区域区分と開発許可の運用実態について、ひとつの区域区分が運用されていた期間毎に分類した5つの期間において、調整区域における開発許可の経年的な運用実態を把握する。(図4、図5)

(1) 各期間の実態

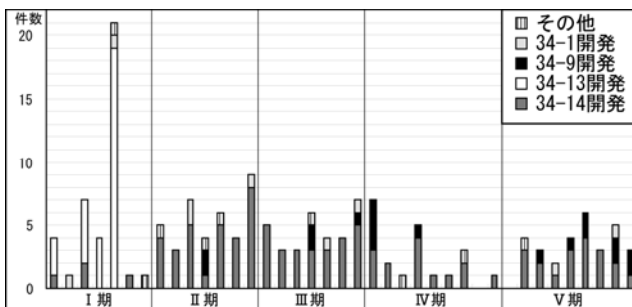


図4：生駒市の開発許可件数の変遷

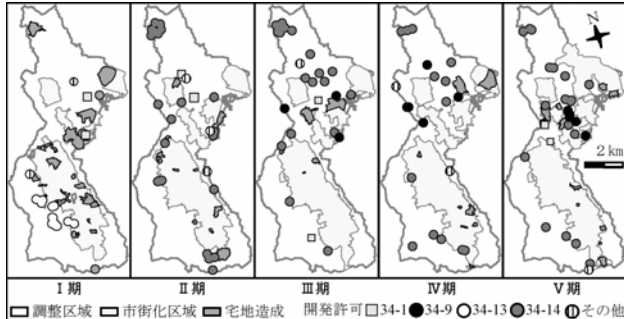


図5：生駒市の開発許可と区域区分の変遷

I 期 (1972~1977 年) は最も多くの開発行為が許可されている。中でも特徴的なものは、都市計画法第34条13号による開発行為(以下、「34-13 開発」と呼ぶ。また、他の号についても同じように呼ぶ。)が南西部に集中的に許可されている。これは、区域区分導入前に土地取得を行った地権者の開発行為であるが、1976 年以降南西部で開発行為が減少した原因として、未開発地が無くなったことと、34-13 開発以外は厳しく制限されていることが挙げられる。また、I 期には山林だった北部地域において新たに宅地造成が進められた。

II 期 (1978~1984 年) において特徴的なものは、最北部の獅子ヶ丘地区において 34-14 開発・提案基準 2 (以下、「34-14・2 開発」と呼ぶ。また、他の開発審査会提案基準についても同じように呼ぶ。)が多く許可されている^(備註1)。これは I 期における宅地造成の完了地において許可される

開発行為であり、開発許可によって調整区域内の市街地整備を計画したことが分かる。さらに、I 期で宅地造成が行われた北部地域や II 期での南部の周辺調整区域内において許可件数が増加している。

III 期 (1985~1991 年) では、II 期と比べて年間の許可件数に大きな差は無いが、分布が北部地域に集中している。また、国道・県道沿道において 34-9 開発も許可されるようになる。北部地域においては、この時期も継続的に宅地造成が行われている。

IV 期 (1992~2000 年) では、許可件数が急激に減っている。これはバブルの崩壊という社会的な影響を強く受けていることが原因と考えられる。開発許可と同様に宅地造成も減少している。

V 期 (2001~2009 年) において特徴的なものは、北部地域での開発許可の集中、特に 34-9 開発が多くなっている。原因として、鉄道駅の新設と宅地造成、それに伴う人口の増加が影響していると考えられる。また、34-14 開発も増加している。

(2) まとめ

生駒市が区域区分導入してから現在までの開発許可の運用手法とその実態について把握した。特徴として以下の点が明らかになった。

- ・北部の獅子ヶ丘地区における 34-14・2 開発が多く、1980~2000 年頃までに 30 件が許可されている。一方で、2000 年以降、北部地域は開発圧力が増加しているにも関わらず、獅子ヶ丘地区では開発許可が減少している。その要因として、開発可能地が減少してきたことが言える。宅地造成当時から開発可能地は少なくとも 30 筆は残っていたと考えられるが、34-14・2 開発が長期に渡って分散的に許可されていることから、計画的な開発許可制度の運用があったことが言える。
- ・北部地域における 34-9 開発、34-14 開発が多い。これらの開発は III 期から多く許可されるようになる。これは周辺市街化区域の宅地造成の時期と重複している。
- ・開発行為が許可される位置が I 期は南部に多かったが、III 期頃から北部が多くなっている。

3. 北部地域の詳細分析

ここでは、宅地造成と調整区域内の開発許可の関係と、調整区域の現況について詳細に分析する。

3-1、対象地域の選定

4 度の線引きの見直しによって市街化区域を比較的大規模に拡大させながら宅地造成を行ってきた北部地域を対象とする。北部地域の中で、開発許可が集中している県道 8 号沿道地区を中心に調整区域の開発行為の実態を分析する。分析にあたって地区を県道 7 号と国道 163 号や市道との交差点を中心として半径 500m の範囲を一体の地

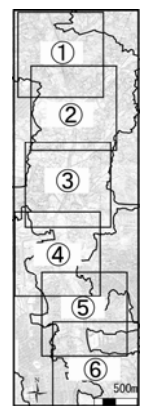


図6 対象地区

区として、全6地区において分析することとする。

3-2、対象地区毎の開発許可の把握

まず、対象地区毎の開発許可の実態について詳細に把握する。(図7・表1)

(1) ①地区

周辺の用途地域は北部に第1種低層住居専用地域がある。関西文化学術研究都市・高山地区の第2工区であるが、現在宅地造成は中断している。南部に1989年造成の第1種住居地域がある。

V期以外特徴的な開発の傾向はない。V期では農家の分家住宅が増えている。1989年の宅地造成との関係は件数・許可号ともに特徴的なものはない。

(2) ②地区

周辺の用途地域は西部に1989年造成の第1種住居地域がある。

Ⅲ期から34-14開発が多く許可されるようになる。①・③地区と比較して、V期の34-14開発は少ない。1989年の宅地造成後は開発許可件数が顕著に増えている。

(3) ③地区

周辺の用途地域は南西部に2008年造成の第1種低層住居専用地域がある。

ⅡからⅢ期にかけては県道7号と国道163号の交差点に34-1開発が時間的・空間的に連続して許可されている。V期に入って34-14開発が急増している。2008年の宅地造成前に増加しているが、造成後に開発許可はない。

(4) ④地区

周辺の用途地域は南東部に1973年造成の第1種中高層住居専用地域・第1種低層住居専用地域、北東・南西部に1988年造成の第1種低層住居専用地域、北西部に2008年

造成の第1種低層住居専用地域がある。

IからⅣ期にかけて開発許可は0件である。一方で、2006・2008年の宅地造成以後34-9開発のみが空間的にも集中的に行われている。

表1：各地区の開発許可案件

①地区		②地区	
許可期	許可号	許可期	許可号
1982	Ⅱ その他	1977	Ⅰ その他
1984	Ⅱ 34-1開発	1981	Ⅱ その他
1988	Ⅲ その他	1987	Ⅲ 34-14・1開発
1995	Ⅲ 34-9開発	1991	Ⅲ 34-14・2開発
2002	V 34-14・6開発	1991	Ⅲ 34-14・1開発
2004	V 34-14・1開発	1993	Ⅳ 34-14・1開発
2005	V 34-14・1開発	1996	Ⅳ 34-14・6開発
2008	V 34-14・1開発	2007	V 34-14・1開発

③地区		④地区	
許可期	許可号	許可期	許可号
1980	Ⅱ 34-1開発	2006	V 34-9開発
1980	Ⅱ 34-1開発	2006	V 34-9開発
1991	Ⅲ 34-1開発	2008	V 34-9開発
2003	V 34-14・8開発	2009	V 34-9開発
2005	V 34-14・9開発	2009	V 34-9開発
2005	V 34-14・10開発		
2006	V 34-14・11開発		

⑤地区		⑥地区	
許可期	許可号	許可期	許可号
1985	Ⅲ 34-14・個別付議	1973	Ⅰ 34-14・個別付議
2003	V 34-9開発	1973	Ⅰ 34-14・個別付議
2008	V 34-14・8開発	1975	Ⅰ 34-1開発
		1978	Ⅱ その他
		1983	Ⅱ 34-14・個別付議
		1989	Ⅲ 34-14・8開発
		1991	Ⅲ 34-9開発
		2006	V 34-14・21開発
		2008	V 34-9開発

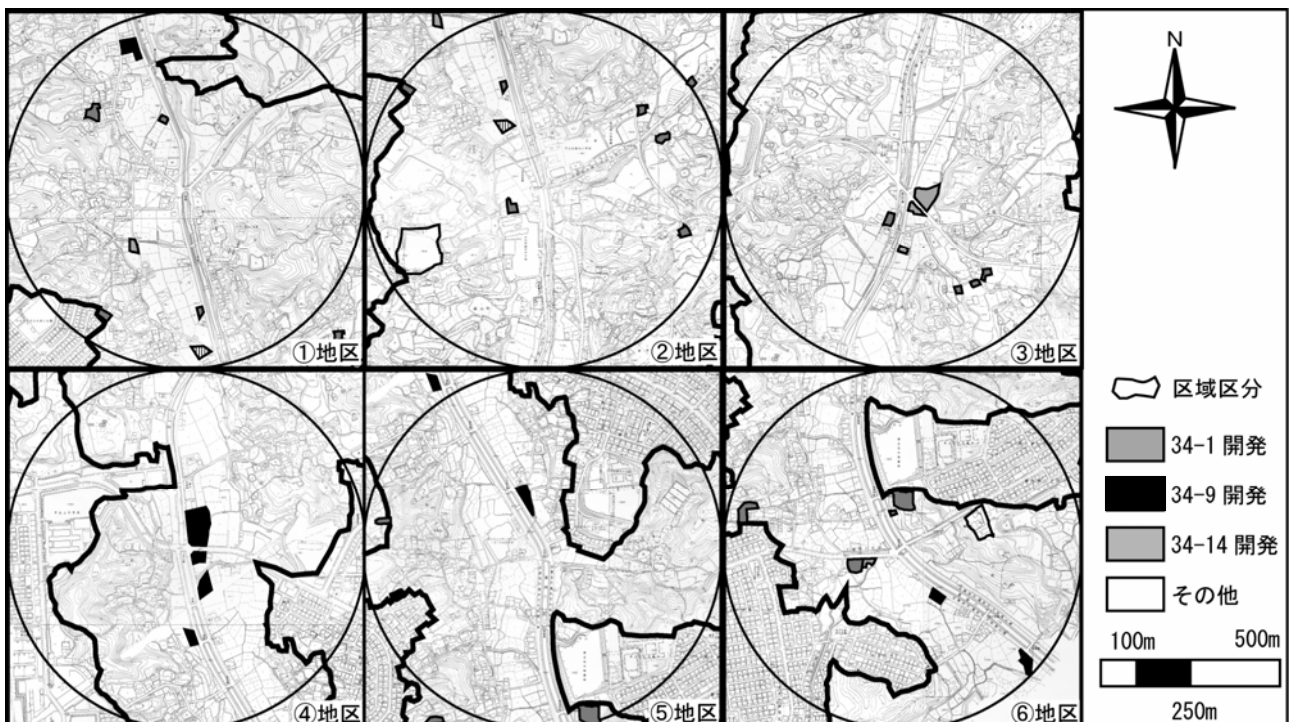


図7：開発許可の分布（左上—①地区、中上—②地区、右上—③地区、左下—④地区、中下—⑤地区、右下—⑥地区）

(5) ⑤地区

周辺の用途地域は中央の第1種中高層住居専用地域を除き、全て第1種低層住居専用地域である。北東部は1974年、南西部は1975年、南東部は1984年、北西部は2008年造成である。

この地区は開発許可の件数が少ないと言える。開発許可号も傾向は見られない。

(6) ⑥地区

周辺の用途地域は第1種低層住居専用地域である。南西部が1971年と1975年、北東部が1984年造成である。

この地区はⅢ期までは34-14開発が多い傾向にある。宅地造成のあった1970から1980年代にかけて開発が許可されている。

(7) まとめ

特徴として、全体的にⅤ期における開発許可件数が急増していると言える。また、地区に調整区域内集落を含む①・②地区では34-14開発が多い。特に34-14・1開発が大部分を占める。^(補注1)さらに、交通量の多い交差点を含む③・④地区は34-9号開発が多く、そのほとんどが近隣市街化区域で宅地造成があったⅤ期に許可されている。

3-3、宅地造成と開発許可の関係

対象地区周辺における宅地造成の有無と開発許可件数の関係について分析する。表2は各地区の開発許可件数を期間毎にまとめたものである。表に基づき全期間の開発許可件数の平均と比較して開発許可件数が多い期間と少ない期間に分類し、さらに周辺地域での宅地造成の有無によっても分類した。(表3)

表2
期間毎の各地区の開発許可件数

		地区名						
		①	②	③	④	⑤	⑥	
期間	I	0	1	0	0	0	3	4
	II	2	1	2	0	0	2	7
	III	2	3	1	0	1	2	9
	IV	0	2	0	0	0	0	2
	V	4	1	4	5	2	2	18
		8	8	7	5	3	9	40

網掛けは地区の周辺で宅地造成が行われた期間

表3
開発許可件数と宅地造成の関係

		宅地造成の有無		
		有	無	
開発許可件数	多い	8	6	14
	少ない	3	13	16
		11	19	30

宅地造成の有無と開発許可件数は、カイ二乗検定を行った結果 $P < 0.05$ で有意な関係にあることが明らかになった。さらに、周辺で宅地造成が行われたとき、開発許可件数が増えると言える。同様に、宅地造成が行われなかったとき、開発許可件数が少ないとも言える。

4、結論

本研究では以下の点が明らかになった。

- ①生駒市は積極的な調整区域の土地利用コントロール手法は採用していないが、開発許可と周辺市街地の整備によって調整区域の土地利用をコントロールしていた。

- ②市街化区域において宅地造成が行われることによって、周辺の調整区域で開発許可件数が増加する。

- ③市街化区域からの交通利便性の高い、比較的大きな道路の交差点を中心に開発行為が集中する。

これらの結果から、生駒市は宅地造成を順次行うことによって調整区域内での開発行為が時間的・空間的に集中するのを避けることができたとと言える。また、詳細に分析すると、市街化区域との位置に応じて許可号に違いが出ることも明らかになった。今後、宅地造成が可能な地区が減少していくため、新しい土地利用コントロールの手法が必要になることが考えられる。

このように、区域区分を変更して市街地整備を行うことは、周辺調整区域の土地利用へ影響を与える。新たに宅地造成を行う地域や区域区分を新たに導入するような地域では、市街化区域と市街化調整区域の土地利用のコントロールを一体的に行う必要がある。

□補注

- (1) 34-14・1 開発…農家の分家住宅
34-14・2 開発…旧住進法完了地における開発行為

□参考文献

- 1) 今野宏樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 『線引き導入による開発の実態とその問題点に関する研究 - 線引きを導入した多治見市の境界部を対象として -』都市計画学会論文集 44号-3, p.p.637-642
- 2) 車文韜・安部大就・増田昇・下村泰彦・山本聡 (1996) 『GISを用いた大阪府南部地域における JR 阪和線鉄道駅の土地利用への影響に関する研究』都市計画学会論文集 31号 p.p.19-24
- 3) 三井孝則・佐久間康富・赤崎弘平 (2009) 『大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係 -大阪府堺市を事例として-』都市計画学会論文集 44号-3, p.p.49-54