優良田園住宅促進法を活用した市街化調整区域における 住宅地開発に関する研究

A STUDY ON THE HOUSING DEVELOPMENT UTILIZING THE QUALITY RURAL RESIDENTIAL PROMOTION LAW IN THE URBANIZATION CONTROL AREA

田嶋 麻美*, 鵜 心治**, 小林 剛士***

Asami TAJIMA, Shinji IKARUGA and Takeshi KOBAYASHI

The purpose of this paper is to clarify effectiveness of the Quality Rural Residential Promotion Law for the land use control technique at the suburbs.

At first, we arranged the operative situation of the law and its characteristic. Next, we arranged a basic policy to institute before the Quality Rural Residence is built from examples of 39 municipalities which had operated the law, and we analyzed these characteristic. Moreover, we selected 4 cities has construction plan in the Urbanization Control Area as a case study, and hearing these cities. From these results, we considered about the ideal operative measure of the law as the development application for the Urbanization Control Area.

Keywords : *Quality Rural Residence, Housing Development, Urbanization Control Area, Development Permission*

優良田園住宅, 住宅地開発, 市街化調整区域, 開発許可

1. はじめに

1. 1 研究の背景と目的

高度経済成長期以降、無秩序な市街地の外延化やスプロール現象が進行し、田園部では営農環境の悪化や耕作放棄地の増加等の問題が起こっている。都市郊外部におけるこれらの問題に対して、地区計画、集落地区計画、開発許可制度、特定用途制限地域等各種土地利用コントロール手法の制度が創設され、スプロールに対応した土地利用コントロールが行われるようになった^{1),2)}。一方で、ライフスタイルの多様化や既存集落のコミュニティ維持、農業衰退に伴う活力維持という背景から郊外田園部の住宅立地に対するニーズも増加しつつある。このような地域で一定水準の宅地開発を許容するため、1998年に「優良田園住宅の建設の促進に関する法律（以下、優良田園住宅促進法）」が制定された。制度の運用については、法により規制項目の枠組みが定められている。

郊外部の住宅地開発では、既存集落や田園環境と共存した全体的な土地利用コントロールを実現するため、新規開発については一定のコントロールが行われる。しかし、優良田園住宅促進法の具体的な運用や判断は各市町村に委ねられており、既存の土地利用コントロール手法との整合性や土地利用コントロール手法としての位置づけ、法の目的と合致した運用が行われているかといった点は明らかでない。

そこで、本研究では、全国の優良田園住宅促進法の運用状況とその特徴を整理し、特に市街化調整区域における適用事例をもとに、郊外部の土地利用コントロールに対する同法の有効性と課題を明らかにするとともに、その結果を踏まえ、活用方策に関する知見を得ることを目的とする。

1. 2 既往の研究

優良田園住宅促進法に関する既往研究を表1にまとめる。千石ら³⁾は、法施行後の初動期に、当時の北海道内の活用事例から、郊外部の課題に対応した優良田園住宅促進法の活用方策を明らかにしている。逢見ら⁴⁾、清水ら⁵⁾は、それぞれ住民参加型事業の事例を対象に、手法の有効性について分析している。しかし、全国の事例を対象に同法の運用状況を整理し、郊外部の他の土地利用コントロール手法との関係性を指摘したものはない。

これらの既往研究の内容を踏まえ、本研究では、全国的な制度運用の動向を明らかにするとともに、区区分制度を導入している4都市を対象に、同法に基づく市街化調整区域の開発実態を調査する。

1. 3 研究の方法

優良田園住宅促進法の運用に当たっては、市町村が「優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針（以下、基本方針）」を定めることで、優良田園住宅の建設が可能になる^{注1)}。この基本方針を定める際には、予め都道府県知事との協議が必要となる。

* (株)地城計画連合 工修

** 山口大学大学院理工学研究科 教授・工博

*** 山口大学大学院理工学研究科 助教・博士(工学)

Regional Planning International Co., M. Eng.

Prof., Graduate School of Science & Engineering, Yamaguchi Univ., Dr. Eng.

Assistant Prof., Graduate School of Science & Engineering, Yamaguchi Univ., Dr. Eng.

研究の方法として、まず、同法を運用している全 39 市町村（2009 年 4 月 1 日時点）の運用状況について整理し、特徴を考察した。次に、基本方針の内容について収集、整理し、特徴を考察した。続いて、運用状況の特徴を踏まえ、市街化調整区域における建設計画を持つ市町村から、既往研究では取り扱われていない新潟県旧新津市（現新潟市秋葉区：以下、新津市）、福井県福井市、岡山県玉野市、

長崎県佐世保市を対象として抽出し、ヒアリング調査^{注2)}を行い、制度導入の背景を郊外部の土地利用に対する考え方、他の土地利用コントロール手法の運用状況と併せて整理した。具体的には、市街化調整区域における本制度の運用方針に関しては、①制度適用の背景、②促進区域と適用区域、③開発許可の取り扱いの 3 点から、空間整備の状況に関しては、①建築規制、②開発区域の計画概要、③既存

表 1 既往研究

既往研究	調査対象	研究概要	知見
都市と農村の共生を視点とした優良田園住宅制度の活用方策 千石 達也, 松岡 佳秀 瀬戸口 剛, 小林 英嗣 (日本建築学会技術報告集, 2001)	北海道内の5市町 ・旭川市 ・帯広市(原案策定) ・由仁町 ・東川町 ・ニセコ町	北海道で基本方針を策定済もしくは原案策定が終了した5市町を対象として、策定の背景、課題、開発に関するコントロール手法と視点、優良田園住宅地域に対して設定した住環境イメージや目標像を検討するとともに、郊外部の課題に対応した優良田園住宅制度の活用に向けた事例分析を行っている。	・良好な田園環境の形成のためには周囲の農村環境に対する視点が不可欠である。 ・それぞれの地域における郊外部の課題に対応し方策が組み立てられており、特に優良田園住宅に関する方針の他に農村環境の保全、農村コミュニティ、郊外部全体の土地利用についての方針を含め、市町村固有の課題に対応させて活用されている。
優良田園住宅法における居住環境の実現手法に関する研究：上越市アーバンビレッジを例として 逢見 まどか, 東 正則 (農村計画論文集, 2001)	上越市 アーバンビレッジ 第1号地区	全国初の事業実施例である新潟県上越市のアーバンビレッジ整備事業について、ユーザー会議のプロセスと参加者のユーザー会議に関する評価を分析し、ユーザー参加型まちづくり方式の有効性についてアンケートを用いて検討している。	・優良田園住宅という、明確な趣旨のもとにつくり上げる事業では、ユーザーが事業開始からまちづくりに参加する手法は有効であり、非常に重要である。 ・優良田園住宅事業では予め基本方針を策定してからユーザーを募集することになるため、また、当該事業ではユーザー参加時期が既に事業開始後であり会議時間も十分ではなかったことから、住民の自発的な意見を反映させることができなかった。
地域コミュニティのサステナビリティからみた優良田園住宅の計画手法に関する課題考察：富山市田園住宅開ヶ丘事業のケーススタディを通して 清水 郁江, 森 傑 (都市計画論文集, 2008)	富山市 田園開ヶ丘事業	NPOが優良田園住宅の供給に積極的・意欲的に取り組んでいる富山市田園住宅開ヶ丘事業について、事業の背景と経緯、開発計画、事業費の内訳を整理するとともに、住宅地の計画手法を地域コミュニティのサステナビリティの観点から分析したうえで、法の目的の実現に向けた計画手法の検討を行っている。	・現行の形態規制では、世帯人数を限定的にするプランになりやすく、今後の効果的な農村振興の実現を考えると、多様な属性と世帯構成の入居者の定住を促す計画手法を誘導するような法の改正が求められる。 ・NPOによる本格的な開発事業が、地方において実現につながった原動力として、地元関係者の密接なローカル・ネットワークとそれがもたらす農村振興という地域課題へ対する共通認識の深さが大きかった。

表 2 優良田園住宅促進法の運用状況

	策定市町村 ( )内は合併前市町村名	区域区分	基本方針	建設計画				
			策定年月日	認定年月日	都市計画区域	区画数(開発面積)	地区計画	事業主体
北海道	東川町	都市計画区域外	H11.12.28	H12.7.28～	都市計画区域外	16(19,770㎡), 35(37,630㎡)	-	民間
	由仁町	都市計画区域外	H12.2.18	H13.9.18～	都市計画区域外	8(25,320㎡), 19(37,630㎡), 26(46,000㎡)	-	公社, 町, 民間
	ニセコ町	都市計画区域外	H12.7.26					
	旭川市	線引き	H13.4.1	H14.7.23	市街化調整区域	11(11,800㎡)	有	民間
	美瑛市	非線引き	H14.6.28					
	当別町	非線引き	H15.12.10	H16.6.24	用途白地地域	10(75,025㎡)	無	民間
	伊達市	線引き	H17.3.1	H19.7.11	市街化調整区域	53(45,109㎡)	有	民間
	滝川市	非線引き	H17.7.28					
	登別市	線引き	H19.1.26	H19.9.12	市街化調整区域	22(18,290㎡)	有	民間
	上士幌町	都市計画区域外	H20.3.31	H20.6.30	都市計画区域外	個別認定1(2,630㎡)	-	個人
岩手県	盛岡市	線引き	H15.12.26					
宮城県	柴田町	非線引き	H11.10.29	H12.3.28	都市計画区域外	40(30,700㎡)	-	民間
	松島町	線引き	H12.4.1					
山形県	山形市	線引き	H13.10.2	H14.9.12	市街化調整区域	10(5,396㎡), 7(4,022㎡)	有	民間
	天童市	線引き	H15.5.1	H16.2.5	市街化調整区域	7(4,022㎡), 6(2,508㎡), 4(1,321㎡), 10(4,503㎡), 個別認定39	有	民間
	鶴岡市	非線引き	H17.4.8					
	上山市	線引き	H19.11.12	H20.11.14	市街化調整区域	個別認定1(300㎡)	無	個人
福島県	福島市(飯野町)	都市計画区域外	H13.6.8					
茨城県	かすみがうら市(霞ヶ浦町)	線引き	H13.3.30					
新潟県	上越市	線引き	H11.6.8	H13.2.23～	市街化調整区域	57(60,481㎡), 32(23,802㎡)	有	公社, 民間
	新潟市(新津市)	線引き	H14.12.2	H17.6	市街化調整区域	22(9,800㎡)	有	民間
	見附市	線引き	H19.11.12					
富山県	富山市	線引き	H15.7.1	H18.6.15	市街化調整区域	27(21,202㎡)	有	民間
福井県	福井市	線引き	H11.10.1	H12.5.23	市街化調整区域	10(9,019㎡)	有	民間
三重県	多気町(勢和村)	都市計画区域外	H12.12.28					
滋賀県	近江八幡市	線引き	H21.4.1					
兵庫県	丹波市(青垣町)	都市計画区域外	H15.3.31					
鳥取県	智頭町	非線引き	H12.3.31					
島根県	邑南町(石見町)	都市計画区域外	H13.4.1	H18.10.1	都市計画区域外	52(77,107㎡)	-	民間
岡山県	玉野市	線引き	H16.7.1	H18.11.20	市街化調整区域	23(11,114㎡)	有	民間
広島県	北広島町(豊平町)	都市計画区域外	H14.9.24					
	(大朝町)	都市計画区域外	H15.12.8					
	世羅町(甲山町)	非線引き	H15.3.4	H15.12.19	都市計画区域外	10(5,700㎡)	-	民間
香川県	高松市	線引き	H13.2.22					
愛媛県	松山市	線引き	H14.4.1					
	今治市	線引き	H16.5.14					
福岡県	志摩町	線引き	H16.9.16					
長崎県	佐世保市	線引き	H16.3.3	H18.2.22	市街化調整区域	9(5,700㎡)	有	民間
鹿児島県	鹿児島市	線引き	H14.3.18	H14.7.15～	市街化調整区域	個別認定74(300～1,652㎡)		各個人

集落との関係の3点から整理した。さらに、上記4都市に加え、同法制定後、モデル的に事業実施が行われた上越市の事例を法の本来的な活用方法と位置付け、開発事例の整備内容も含めて考察し、制度の運用段階の課題の指摘を行う。最後に、優良田園住宅制度の位置づけと市街化調整区域における活用方を考察する。

なお、現在の北海道内の事例全ては既往研究で取り扱われていないが、市町村が道との協議を経て策定した基本方針がベースとなることから、道全体で同様の傾向となることが予測されるため、事例調査の対象外とする。その他市街化調整区域における事例のうち、既往研究で取り扱われていないものであり、かつ、調査協力が得られた自治体の事例を対象とし、傾向を分析するものとした。また、1宅地毎に開発された優良田園住宅を「個別認定」とし、まとまりのある計画的な一団の開発ではないことから、調査対象外とした。

2. 優良田園住宅促進法の運用状況

2. 1 制度の概要

優良田園住宅促進法は、農山村地域、都市の近郊等における優良な住宅の建設を促進するための措置を講ずることにより、健康的でゆとりのある国民生活の確保を図ることを目的としている。基本方針を作成することで、一定の要件に該当する住宅の建設に関する計画の認定を行うという枠組みを用意し、国・地方公共団体において、開発許可や農地転用許可の配慮、助成金制度等によりこれを支援するものである。

2. 2 運用状況の特徴

全国の優良田園住宅促進法の運用状況を表2に示す。同法を運用している市町村は、北海道、東北、北陸地方に多く、特に、基本方針の策定、建設計画の認定ともに、北海道が多い。

建設計画について、区域区分の運用の有無からみると、線引き市町村であり、市街化調整区域における建設計画を認定した市町村が13市(65%)と最も多い。非線引き市町村では、用途白地地域における個別開発に対して建設計画を認定した市町村が1町、都市計画区域外における一団の開発の建設計画を認定した市町村が2町ある。都市計画区域外の市町村では、建設計画を認定した市町村は4町である。これより、主に市街化調整区域と都市計画区域外での開発に制度が使われていることが分かる。市街化調整区域の一団の開発では、16件中13件の区域が地区計画制度を用いて開発許可を得ている。都市計画区域外での開発に比べ開発規模が小さく、都市型の宅地開発の傾向が強いといえる。東川町、由仁町、山形市、天童市、上越市、鹿児島市では複数の建設計画を認定している。このうち、東川町、由仁町の開発区域はそれぞれ隣接または近接しており、上越市の計画は同一施策に関連付けられたものである。

事業主体をみると、個人の申請による計画を除く25件中22件が民間業者である。由仁町、上越市の公社・町による開発、当別町、富山市の民間業者による開発では戸建コーポラティブ方式を用いて宅地供給を行っている。

3. 各市町村の運用内容

基本方針に掲げる事項は法により定められており、以下の5つの内容から構成される。

①優良田園住宅の建設の促進に関する基本的な方向

(以下、「基本的な方向」)

- ②優良田園住宅の建設が基本的に適当と認められるおおよその土地の区域に関する事項(以下、「促進区域」)
- ③優良田園住宅が建設される地域における個性豊かな地域社会の創造のために必要な事項(以下、「必要事項」)
- ④自然環境の保全との調和、農林漁業の健全な発展との調和その他優良田園住宅の建設の促進に際し配慮すべき事項(以下、「配慮事項等」)
- ⑤その他必要な事項

「基本的な方向」は各市町村の同法運用に至る経緯と制度活用の方針、「促進区域」、「必要事項」は空間的な規定、「配慮事項等」は周辺環境との調整に関する規定である。

3. 1 基本方針にみる背景と目的

基本方針では、「基本的な方向」の項目において、基本方針策定に至る背景、目的、優良田園住宅の需要者像及び住宅像が述べられる。これらの集計結果を表3に示す。

背景に関しては、24市町村が「価値観の多様化」、21市町村が「豊かな自然」、18市町村が「少子高齢化」、17市町村が「農業後継者の減少」の項目を挙げている。目的に関しては、25市町村が「定住の促進」、16市町村が「地域の振興」、15市町村が「自然共生住宅の提供」の項目を挙げている。需要者像及び住宅像に関しては、33市町村が「田園通勤型」、32市町村が「リタイアライフ型」、21市町村が「U・I・Jターン型」、「自然遊住型」の項目を挙げている。これより、運用市町村は一般的に、移住の受け入れも視野に入れた、地域の活性化を主な目的としていることが分かる。

また、背景に関しては、3市町村が「個別開発・ミニ開発」、1市町村が「沿道の店舗立地」、目的に関しては13市町村が「自然環境

表3 基本的な方向

主な項目		市町村数
背景	人口増	4
	過疎化	13
	少子高齢化	18
	児童数減少	4
	核家族化	2
	都市部への人口流出	10
	農業従事者の高齢化	10
	農業後継者の減少	17
	潜在的な離農希望者の増加	3
	未利用地の増加	4
	生産調整	3
	沿道の店舗立地	1
	個別開発・ミニ開発	3
	価値観の多様化	24
	農業資産	3
	豊かな自然	21
	田園景観	11
	都市機能の充実	2
	観光資源	8
目的	自然共生住宅の提供	15
	定住の促進	25
	自然交流等ゆとりある生活	12
	地域住民との交流	14
	地域の振興	16
	地域農業の活性化	5
	未利用地の有効活用	1
	地域コミュニティ維持・活性化	7
	コミュニティづくり	12
	自然環境の保全	13
	個性的な社会構築	4
	市全体の活性化	4
	田園通勤型(通勤・通学・買い物などの利便性を享受しながら田園環境を楽しむ)	33
	リタイアライフ型(退職後の生活を田園環境で過ごす)	32
	U・I・Jターン型(都市の喧騒を離れ、ゆとりある暮らしや自然の中での生活を行う)	21
需要者像及び住宅像	自然遊住型(自然と同化した生活を送るための住宅)	21
	S・O・H・O型(情報通信機器などを利用し良好な環境の中で仕事を行う)	6
	地域資源活用型(農業への就業等地域資源を活用した生産活動を行う)	2
	教育・健康型(家族の健康や子供の教育のために豊かな自然環境を求めて移住)	3
	芸術型(自然環境豊かな環境の中で創造性のある活動を行う)	1
	地元補替型(地元住民が優良田園住宅への建替えを行う)	1
	一時滞在型(週末滞在、セカンドハウス等)	4

の保全」の項目を挙げていることから、これらの市町村では開発コントロールを行う方針も見える。その他、目的に関しては14市町村が「地域住民との交流」、7市町村が「地域コミュニティ維持・活性化」、12市町村が「コミュニティづくり」の項目を挙げていることから、本制度をコミュニティ形成までを果たす手法として設定していることが分かる。

3. 2 各市町村の促進区域

「促進区域」は、「優良田園住宅の建設を許容するおおよそのプー

表4 促進区域の設定理由

運用方法	市町村	区域の選定理由
「区域」を指定	由仁町	市街地に比較的近い、既存集落に近接、自然環境豊か、農業振興地域整備計画に支障がない
	柴田町	記載なし
	山形市	市街化調整区域内で人口減少
	邑南町	交通と景観に恵まれた地域である
	北広島町(豊)	既存集落が存在し、農業振興地域整備計画に定める農用地利用計画に支障のない区域
	北広島町(大)	生活基盤が整備されており、自然環境豊かである
「区域」「要件」を指定	世羅町	主要道路に近接、既存集落に隣接、地域への貢献が可能
	東川町	記載なし
	当別町	記載なし
	玉野市	記載なし
	上士幌町	記載なし
	盛岡市	市街化調整区域内で人口減少
	鶴岡市	記載なし
	上山市	記載なし
	福島市	記載なし
	かすみがうら市	記載なし
	多気町	記載なし
	青垣町	農業集落を活性化するための農住住宅地を創出するため

表5 促進区域の要件

運用方法	市町村	要件										
		農用地に配慮に近い	市街地	既存集落	自然環境	保全区域	道路	上下水道	市街化区域	調整区域	都市計画外	公共施設
「区域」「要件」を指定	東川町	○		○								
	当別町	○				×	○	○				
	玉野市	○		○								
	上士幌町	○				○	×				○	×
	盛岡市	○	×			×						
	鶴岡市	○		○	○					○	○	
	上山市	○	×	○	○				×			×
	福島市	○		○	○			○			○	
	かすみがうら市	○			○					○		○
	多気町	○		○								
「要件」を指定	丹波市	○		○								○
	二セコ町	○					○	○				
	旭川市	○	×	○		×					○	×
	美瑛市	○		○		×			○			
	伊達市	○	×		○	×				×	○	×
	滝川市	○			○							○
	登別市	○	×	○	×	○					○	×
	松島町	○		○			○			○		
	天童市	○	×		×	○	○				○	×
	上越市	○		○						○		
	新潟市	○	○	○	○	○	○	×			○	○
	見附市	○		○		×			×		○	○
	富山市	○		○	○	○	○			○	○	
	福井市	○		○						○		
	近江八幡市	○		○	○	○				○		
	智頭町	○		○								
	高松市	○		○		×					○	
	松山市	○		○	○	×					○	
	今治市	○		○		×						
	佐世保市	○		○		×					○	
	志摩町	○								○		
	鹿児島市	○		○		×	○					

凡例	農用地に配慮	農業振興地域農用地および農地の集団性を損なうような地区は除外する。
市街地に近い	都市計画法に基づく市街化区域及び市街化区域に隣接する区域。	
既存集落	既存集落内または既存集落に隣接若しくは近接する区域。	
自然環境	既存の良好な自然環境を形成している地域。また、その自然環境を保全・活用し、一体的な居住環境の形成を図ることが可能な地域。	
保全区域	自然環境を保全すべき地域等。	
道路	道路が整備されていること。または、住宅の敷地が既設の道路に接していること。	
上下水道	上下水道が整備されていること。	
市街化区域	市街化区域であること。	
調整区域	市街化調整区域であること。	
都市計画外	都市計画区域外。	
公共施設	公共施設が良好な社会生活を営むに足る水準で整備されていること。	
コミュニティ	新たな定住者を受け入れる体制が組織がされ、良好なコミュニティが形成できる区域。	
危険区域	災害危険区域。	

ンを示すことで、あらかじめ行政が市場にアナウンスする」⁶⁾という目的で設定される。具体的な開発の可否の判断は、建設計画の審査段階で行われる。促進区域についての各市町村の設定方法は以下の3つに分類できる。

- (1) 市町村が「区域」を指定し、その区域内全てを促進区域とする場合(7市町村)
- (2) 市町村が「区域」に加えて「要件」を提示し、両方に適合する区域を促進区域とする場合(11市町村)
- (3) 市町村が「要件」のみを提示し、この要件を満たす区域を促進区域とする場合(21市町村)

区域を設定している市町村の設定理由を表4に、要件を設定している市町村の要件を表5に整理する。

区域の設定理由を記載している市町村のうち、3町が既存集落の存在を理由としており、2市が市街化調整区域の人口減少を理由としている。要件については、26市町村が「農用地に配慮」、24市町村が「既存集落」、18市町村が「公共施設等」の項目を挙げている

表6 敷地面積の最低限度

最低敷地面積(m ²)	規定値	300	330	400	500	600	強化 660
合計	22	1	2	13	1	1	
カテゴリNo.	0	1	2	3	4	5	

表7 建物高さの最高限度

高さ制限(階)	規定値	3	3	2	2	強化 2
(m)	メートル制限なし	12~12.5	10	メートル制限なし	10	7
合計	12	3	20	2	1	1
カテゴリNo.	0	1	2	3	4	5

図1 形態規制

表8 開発区域の計画

開発規模	建設区域の最小規模設定	3,000㎡以上、2~4戸のミニ開発の禁止 6,000㎡以上 10,000㎡以上 20,000㎡以上、10戸以上 10戸以上	鹿児島市 旭川市、伊達市 富山市 近江八幡市 登別市、玉野市 旭川市、登別市 富山市、鹿児島市 近江八幡市 旭川市
	建設区域の最大規模設定	20,000㎡以下 50,000㎡以下 200,000㎡未満	伊達市
	建設区域の連たん規制	他の建設区域より概ね1km以上の距離を保つ 同一事業者による隣接区域の同時着手禁止	旭川市
	緑地	シンボルツリー(樹高5m以上又は幹周20cm以上):3本以上(1本以上は実のなる木) 自然と調和した植栽計画書の提出 10ha以上の開発の場合:「公園等」は開発面積の8%以上、「公園」は5%以上 一団の面積を確保、既存集落に面した位置に配置 既存集落とふれあい、地区のコミュニティ形成に資する公園等	鹿児島市 近江八幡市 霞ヶ浦町 鹿児島市 鹿児島市 柴田町、石見町 東川町 天童市 霞ヶ浦町

ことから、これらは区域設定の際の一般的な条件といえる。1 市で「市街地に近い」ことを要件にしているのに対し、6 市では禁止事項としている。この市街地との距離要件を設定している 7 市は何れも線引き都市である。その他、14 市町村が「道路」、6 市町村が「上下水道」と、インフラ整備に関する要件を挙げている。

3. 3 各市町村の規制項目等

「必要事項」は、「各市町村の地域の個性の発揮、創意工夫を誘導することをねらい」^⑥としており、主に建築規制に関することが指導される。ここでは、法の規定がある建築の規模に関する項目と、開発区域全体に係る規制項目について整理する。後者については「配慮事項等」の内容も含む。

(1) 建築の規模に関する項目

「敷地面積の限度」(表 6)、「建蔽率及び容積率」、「高さ制限」(表 7)について整理する。

「敷地面積の限度」については、法の規定値である最低限度 300 ㎡を適応する市町村が 22 市町村と最も多く、次いで 500 ㎡以上に強化している市町村が 13 市町村と多い。600 ㎡以上に強化している市町村、660 ㎡以上に強化している市町村がそれぞれ 1 市町村ずつあり、厳しく運用している市町村もみられる。

「建蔽率及び容積率」の最高限度については、全ての市町村がそれぞれ 3/10、5/10 以下と規定値のまま運用している。

「高さ制限」については、規定値である「階数 3 以下」をそのまま適用する市町村が 12 市町村あるが、「階数 3 以下」に「高さの上限 10m」を加えた市町村が 20 市町村と最も多い。4 市町では階数そのものの上限を 2 以下に引き下げ、厳しく規定している。

「敷地面積の限度」と「高さ制限」の 2 つの指標により図化したものを図 1 に示す。志摩町、東川町において、形態に対する規制が厳しいといえる。

(2) 開発区域の計画に関する項目

ここでは、面的な開発を前提とした開発区域における規制項目のうち、「開発規模」、「道路の幅員」、「緑地、植栽及び公園」について整理する(表 8)。

「開発規模」については 7 市で規定を定めており、何れも区域区分制度を導入している。最小規模については、旭川市と伊達市で開発面積 6,000 ㎡以上、富山市で 10,000 ㎡以上、登別市、玉野市で 10 戸以上、鹿児島市で 3,000 ㎡以上かつ 5 戸以上、近江八幡市で 20,000 ㎡以上かつ 10 戸以上と指導している。最大規模については旭川市、登別市で 20,000 ㎡以下、富山市、鹿児島市で 50,000 ㎡以下、近江八幡市で 200,000 ㎡未満と指導している。また、開発区域の連たんに関して、旭川市では「他の一団の優良田園住宅の建設区域より概ね 1km 以上の距離を置く」とし、伊達市では「同一事業者による隣接区域での新たな事業の同時着手の禁止」を指導している。

「道路の幅員」については、近江八幡市、鹿児島市は 6m 以上と規定しており、近江八幡市は区域の規模、周辺状況等必要に応じて幹線道路を配置することとしている。東川町は 9.5m 以上とし、歩車道の分離を指導している。霞ヶ浦町は、主要区画道路は 9m、区画道路は 6m、歩行者専用道路は 4m と細かく指導している。

「緑地」については、鹿児島市が開発区域の緑被率を 20% 以上としている。「植栽」については、鹿児島市が「シンボルツリーとして樹高 5m 以上又は幹周(目通り) 20cm 以上の樹木を 3 本以上(1 本

以上は実のなる木) 植樹」するよう指導している。柴田町、石見町は「自然と調和した植栽計画書」の提出を義務づけている。「公園」については、東川町では、10ha 以上の開発を行う場合、「公園等」は開発面積の 8% 以上確保し、そのうち「公園」は 5% 以上確保するよう指導している。また、天童市では緑地・公園の設置に関して「一団の面積を確保するとともに、既存集落に面した位置に配置する」とし、霞ヶ浦町は公園・広場の設置に関して「既存集落とふれあい、地区のコミュニティ形成に資する公園等」と指導している。

以上より、開発区域の計画に関する項目については、鹿児島市、東川町、霞ヶ浦町が厳しく指導しているといえる。但し、鹿児島市では 2009 年 4 月 1 日時点で認定されている建設計画は全て個人申請による個別の計画であり、面的な開発は認定されていない。霞ヶ浦町については、認定された建設計画はない。

3. 4 まとめ

基本方針は、優良田園住宅の建設促進に当たって、市町村毎に郊外部の状況をもとにビジョンの設定、行政区域内での宅地整備促進のための区域設定や開発区域に係る規制、各住戸に係る細かな要件まで総合的に設定することが可能である。

「基本的な方向」では、目的にコミュニティ形成に関する項目が含まれており、住空間よりも、形成される地域コミュニティや住環境のビジョンを多く掲げている。

「促進区域」についても、区域設定を行っている市町村の設定理由にはコミュニティ形成に関する内容が考慮されている。加えて、要件の設定では、市街地との距離関係やインフラ整備に関する項目を要件とすることで、散発的な開発、スプロール的な開発、インフラコストへの対策を図っていると考えられる。

「必要事項」では、「敷地面積の限度」、「高さ制限」については法の規定値を強化して運用している市町村が多く見られた。各住戸に係るその他の規制については、建築物の色、主要構造、屋根形態、壁面の後退距離、垣根の設置、宅地面の利用等についても多くの市町村で定められている。また、開発区域の位置、規模等に係る項目は、開発をコントロールする上で重要な要件である。この「開発規模」を規定している 7 市は何れも線引き市町村であることから、市街化調整区域での散発的な開発を防ぐことや、まとまりのある宅地整備を行うことを誘導していると考えられる。

4. 市街化調整区域における本制度の適用事例

4. 1 市街化調整区域における開発の問題整理と本論の視点

本制度は、既往研究により、農村地域においてコミュニティ形成の役割を果たしながら宅地供給を行う手法としての有効性が明らかとなっている。これは、3 章 1 節で述べたように、都市計画区域外等の農山村地域では、同様の効果が得られると考えられる。しかし、市街地縁辺部における宅地の開発コントロールがどのように行われているかは明らかにされていない。基本方針の目的である「自然共生住宅の提供」や、需要者像の「田園通勤型」等、市街地の利便性を享受しながら郊外田園部の住環境を形成するにあたっては、如何に開発コントロールを行っていくかが重要な視点となる。市街地縁辺部で土地利用上の課題とされるのは、市街化調整区域と非線引き用途白地地域である。前述の通り、優良田園住宅の認定事例のうち、一団の開発は市街化調整区域に位置するものが 25 件中 16 件(64%)、

非線引き白地地域で1件(4%)である。特に件数の多い市街化調整区域は、開発を抑制すべき方針の区域であるが、都市計画法第34条第11号や第34条第12号、第34条第14号の運用による開発許可制度のうち、各自治体の条例の内容によっては個別の宅地開発を許可してしまいスプロールを助長させる点が問題であることが多く指摘されている^{7),8),9),10),11)}。

一方、開発内容の誘導手法としては、第34条第10号「地区計画等の内容に適合する開発」がある¹²⁾。優良田園住宅制度は、第34条第11号のような区域指定も可能であり、かつ、地区計画制度のように開発内容を誘導することも可能であることから、計画的な開発手法と位置づけることもできる。市街化調整区域においては、既存の各種土地利用コントロール手法との整合性を図り、目的を持った秩序ある運用が行われるべきであるため、既往研究で指摘されている課題に対して、本制度がどのように有効であるかを明らかにする必要がある。

以上のことから、本章では、全国の適用事例のうち市街化調整区域の開発に着目し、既往研究で取り扱われていない新潟県旧新津市、福井県福井市、岡山県玉野市、長崎県佐世保市について制度運用の経緯と背景、実施方法、開発内容を調査した(表10)。また、適切な事業実施方策について検討するため、市街化調整区域における全国初の認定事例であり、モデル的に事業実施された新潟県上越市の事例を優良田園住宅促進法の本来的な活用方法と位置付け、併せて整理する(表9)。

4.2 新潟県上越市の運用状況 (表9参照)

上越市は基本方針を全国で最初に策定した市であり、第1期目の開発は市の土地開発公社により行われたモデル的な事業である。市の超長期ビジョンである「のびやか」プラン」の施策の一つとして、農村地域で定住を促進する「アーバンビレッジ整備事業」を位置づけ、これに基づいて2件の建設計画が認定されている。他計画や他事業と優良田園住宅制度が上手く関連づけられており、県営は場整備事業の創設換地として生み出された非農用地(創設非農用地)を取得する点が特徴である。特に、1期目の事業では整備手法として農村活性化住環境整備事業、販売方式として戸建コーポラティブ方式を用い、生活環境整備の補助金取得とコミュニティ形成まで全体的に手掛けた事業である。2期目は農業協同組合によるもので、コーポラティブ方式は用いていないが、予め「申込資格」が設けられている。これは優良田園住宅の分譲地を購入する意義を考慮したものであり、他市町村の事例に比べ、住民の意識が高いと考えられる。また、2度の基本方針の空間化と申込資格の設定等のノウハウから、今後民間企業の活力を活用する方向へ移行していく可能性もある。

開発内容については、まとまった土地を取得できたため、比較的大規模な開発である。特に、1期目の開発については、農村活性化住環境整備事業の補助金を活用し、公園や緑地、コミュニティ施設等、公共空間の整備が進んでいる。上越市では基本方針の中で敷地面積の最低限度を500㎡に引き上げているため、2期を通してゆとりある住宅地を形成している。

このように上越市では、長期的なビジョンに基づいて段階的な計画が策定され事業実施が行われており、ビジョンを実現させる一つの手法として優良田園住宅促進法が活用されている。

4.3 郊外部の整備と優良田園住宅制度の運用方針 (表10参照)

(1) 新潟県新津市

①制度適用の背景

旧新津市^{注3)}は、旧新潟市^{注3)}に近接し、JRが3線乗り入れ、6駅を有しているという交通利便性の良さから、市街化区域においては人口増加傾向であったが、農村部の集落内では人口減少が進んでいた^{注4)}。新津市に似合う住環境づくり、魅力ある居住空間を模索するため、2000年度に基本方針の作成と建設区域として設定可能な場所の調査を行った。

②促進区域と適用区域

新津市では、促進区域の要件に「既存の集落内及び集落に隣接する地域とする。なお、既存集落の形態を大きく変えることがないようにする。」とあり、既存住民のコミュニティに影響しない規模での開発を行う方針である。

北潟地区は、既存集落に隣接、市街化区域に近接しており、整備方針、促進区域の要件に適合する区域で開発が行われた。既存集落では高齢化、農業の若い担い手の減少により集落の自治活動の存続が困難な状態になり、農地を手放したいという意向があった。開発当時の世帯数が45、新たな団地の世帯数が22世帯であったため、自治活動の逆転現象はないという地元の判断もあり、建設が決定された。

表9 上越市の事業実施方法

新潟県上越市	
人口(合併前)	208,082(134,751)
郊外部の整備方針	【県営大区域は場整備事業】 地域における経営体の育成状況、農地利用集積状況、農地の整備状況等を踏まえ、必要となる土地改良事業を総合的・一体的に実施し、併せて経営体の育成と農用地の利用集積を促進する 【のびやかプラン】 30年後を目標年とした「超長期のコンセプト・プラン」であり、その30年間で「地方中核都市、30万人都市機能及び人口20万人」を目指すプラン。 久比岐野農都市構想(上越まちづくり10大構想5): 持続的な発展が可能なまちを目指すため、「農」を中心とした循環型社会の構築を図る構想 【アーバンビレッジ整備事業】 農村地域での定住を促進
施策	県営大区域は場整備事業、県営経営体育成基盤整備事業
関連諸計画	のびやかプラン
基本方針	H11.6.8
促進区域	市街化調整区域内において次のような立地条件を持つ区域 【タイプ1】田園地域の農村集落内および、隣接または近接した区域 【タイプ2】中山間地域の農村集落内および、隣接または近接した区域
認定年月日	H13.2.23 H20.3.13
建設区域の概要	
空間整備(建設計画)	【土地取得】 県営大区域は場整備 【整備目標】 のびやかプラン 【整備手法】 農村活性化住環境整備事業 【整備ガイドライン】 優良田園住宅の基本方針 【販売方式】 戸建コーポラティブ方式 【土地取得】 県営大区域は場整備 【整備目標】 のびやかプラン 【整備手法】 ー 【整備ガイドライン】 優良田園住宅の基本方針 【販売方式】 申込資格の設定
開発面積(区画数)	60,481㎡(57区画) 23,802㎡(32区画)
道路形状(復員)	ループ、通り抜け(7m) 通り抜け(6.5m、10.5m)
開発公園(面積、形状)	19% 公園、並木、緑地帯、親水空間、駐車場等 5.6% 公園2箇所、調整池
既存集落との関係性	【販売方針】 入居前からユーザーと地元住民とのコミュニケーションを図る(ユーザー会議) コWS参加者は入居予定者と公社の方町内会は開発地区+既存1世帯 既存集落に隣接
住宅建設の担保	・宅地購入後2年以内に住宅建設を行うこと ・宅地購入後10年間は転売禁止 ・宅地購入後2年以内に住宅建設を行うこと ・宅地購入後10年間は転売禁止
住民の意識	【コーポラティブ方式】(申込資格有) ユーザー会議(全6回)を開催 農村公園の設備・名称 地区計画について まちづくり協定について コミュニティ施設(1棟)について ・街路樹の選定 【申込資格】 ①一戸建て専用住宅を建設される個人の方 ②「アーバンビレッジ和田の社」に永住する意思のある方 ③上越市の基本方針に基づいて、優良田園住宅の建設について理解し建設できる方 ④宅地購入後2年以内に住宅を建設出来る方 ⑤優良田園住宅の建設に関する説明を受けることができる方 ⑥宅地購入ならびに住宅建設の資金調達ができる方

表 10 線引き市町村 4 市の制度運用と事業実施状況

新潟県新潟市秋葉区(旧新津市)	福井県福井市	岡山県玉野市	長崎県佐世保市
人口(合併前): (65,860) 人	人口: 252,220人	人口: 67,047人	人口(合併前): 248,041 (240,838) 人
郊外部の整備の考え方			
新規開発は既存住民のコミュニティを壊さない規模で行う	区域区分制度を徹底し、指定された既存集落のエリア内での開発を許可	岡山市・倉敷市からの人口流入が望める区域での開発を推進	市街化調整区域内の宅地開発を緩和
関連諸計画			
新津市農業・農村振興計画	玉野市住宅マスタープラン		
市街化調整区域の整備の特徴			
北潟地区 0 5,000 市域 (都市計画区域) 市街化区域 既存集落 都計法第 34 条開発許可 (2000 ~ 2008 年度) 〔開発状況〕 市街化区域の縁辺部、交通利便性の良い地域、既存集落内で開発が起きている	上六条地区 0 5,000 都市計画区域 市街化区域 既存宅地の確認区域 既存宅地 (要件なし) 既存宅地 (要件あり) 〔既存宅地の確認区域〕 旧都市計画法第43条の既存宅地を開発審査会附議基準に位置付け、建築物の許可申請を行えるものとする	田井地区 0 5,000 市域 (都市計画区域) 市街化区域 都計法第 34 条開発許可 〔第 11 号・第 14 号〕 (2001 ~ 2008 年度) 促進区域 (東地域) 促進区域 (西地域) 〔開発許可条例の運用基準〕 分譲目的の一団的な開発は許可されない 〔開発状況〕 市域の東地域・西地域に集中している	重尾町地区 0 5,000 都市計画区域 市街化区域 都計法第 34 条開発許可 〔第 11 号・第 12 号〕 (2005 ~ 2008 年度) 〔開発状況〕 個別の住宅開発は既存集落との関係性は薄く、市街化区域の縁辺部や幹線道路の沿線に開発が起きている
市街化調整区域の地区計画件数			
優良田園住宅の1件のみ	優良田園住宅の1件のみ (優良田園住宅の事業実施後に市街化調整区域の開発規制を強化)	優良田園住宅の1件のみ	優良田園住宅1件を含む4件
基本方針			
策定年月日: H14.12.2	策定年月日: H11.10.1	策定年月日: H16.7.1	策定年月日: H16.3.3
促進区域 (一部抜粋)			
・既存の集落内及び集落に隣接する地域 (既存集落の形態を大きく変えてはいけない) ・市街化区域に隣接した集落は、将来的に市街化区域編入を含めた検討を行った生活環境整備を推進可能な地域 ・原則農振農用地を除く地域 (要件を満たす場合はこの限りではない) ・既存の社会資本を活用した効率的な整備が可能である地域	・既存の集落内又はその集落に隣接、近接する区域 ・農用地の利用に支障のない区域 ・公共施設の整備状況などから、良好な住環境の形成が見込まれる区域	「玉野市東地域及び西北地域の既存集落内または集落に隣接あるいは近接する区域」 ・農用地利用計画に支障のない区域 ・市街化調整区域においては、都市計画法第34条の規定に適合する区域 ・良好な自然的環境を形成しており、公共施設や公共公益施設の整備状況等から、良好な住環境の形成が見込まれる区域	・既存の集落内または隣接、近接する区域 ・周辺の土地利用状況、公共施設の整備の状況から、良好な住環境の形成が見込まれる区域 ・農用地区域内の農用地は原則含めない (農振法の要件を満たせばこの限りではない) ・自然環境を保全すべき地域等を含めない
空間整備 (建設計画)			
認定年月日: H17.6	認定年月日: H12.5.23	認定年月日: H18.11.20	認定年月日: H18.2.22
地区名: 北潟地区	地区名: 上六条地区	地区名: 田井地区	地区名: 重尾町地区
建設区域			
第一種 低層住居専用地域 ・農振農用地以外の土地 ・市街化区域に近接、既存集落に隣接する区域 開発面積(区画数): 9,800㎡ (22区画) 道路形状(復員): ループ (6m) 開発公園(面積割合、位置): 3%(緑地帯)	・農振白地、宅地 ・既存集落に隣接 開発面積(区画数): 9,010㎡ (10区画) 道路形状(復員): 通り抜け(6m) 開発公園(面積割合、位置): 3.3%(1箇所、既存集落側)	・ゴルフ練習場(第二種特定工作物) ・市街化区域から約150m 開発面積(区画数): 11,114㎡ (23区画) 道路形状(復員): ループ (4~6m) 開発公園(面積割合、位置): 3.3%(1箇所、区画の端)	開発許可条例 適用区域 地区計画制度 適用区域 農業振興地域 ・農振白地 ・市街化区域から約800m、幹線道路沿い 開発面積(区画数): 5,700㎡ (9区画) 道路形状(復員): 通り抜け(6m) 開発公園(面積割合、位置): 3.4%(1箇所、角地)
既存集落との関係性			
既存のコミュニティに参加	既存集落とのコミュニティを図るため、既存集落と開発区域の中心に公園を配置	(周辺の宅地と隣接していない)	周辺の開発地と合同で、新しい自治会を設立(新しい自治会への入会届には、既存自治会との確約をもとに、周囲の自然環境に調和した良好な地域社会を形成するよう、記載)
住宅建設の担保			
1区画で住宅建設が未着工	認定後、3年以内に建築物を完成すること(約10年経過したが2区画で住宅建設が未着工)	(2008年1月20日～分譲中)	(全戸建築済み)
住民の意識			
一部で建蔽率の上限を超える増築等が行われている。	世代交代の際に優良田園住宅の規制があることが伝えられていない。	(未入居)	優良田園住宅であることを知らずに入居している
制度の運用段階の課題			
(諸手続きが煩雑)	諸手続きが複雑	諸手続きが複雑	諸手続きが複雑
今後の整備予定			
現在事業者からの相談はない	郊外部の開発は基本的に行わない	2007年に総合計画で民間事業者による整備を位置づけ	事業者からの相談有

③開発許可の取り扱い

新津市では、都市計画法第34条第11号・第34条第12号の運用は行っていない。その他の第34条開発許可による開発は市街化区域の縁辺部や鉄道駅、幹線道路沿線、既存集落縁辺部に集中しており、平野部の農地はまとまった形で保全されているといえる。

また、優良田園住宅建設による農地転用については、農業・農村振興計画（2004年策定）に建設計画の位置・規模等を盛り込むことで許可している。

（2）福井県福井市

①制度適用の背景

福井市は、隣接する永平寺町の一部を含む県内唯一の線引き都市計画区域をもっており、南北には2つの非線引き都市計画区域が隣接している。そのため、福井市の市街化調整区域に対する住宅建設のニーズは周辺市町に流れていた。市街化調整区域内及び農山村地域の活性化と市内人口の定着を図るため、制度を導入した。

②促進区域と適用区域

福井市では、1999年に基本方針が施行され、2000年に上六条地区が地区計画制度を用いて開発された。上六条地区は基本方針の公表に先行して法の規定による宅地造成が計画されていたが、敷地面積が基本方針で規定される敷地面積の最低基準500㎡に適合しないものであった。法の規定値を強化して設定した経緯や現状を踏まえた制度運用を図る一方で、合理的に施策を展開する必要があるため、1年以内に限り、法定内で、当該地域の立地条件などを勘案した面積を適用することとし、認定された。

③開発許可の取り扱い

福井市では2002年に県の方針により市街化調整区域における地区計画制度の許可基準が強化され、2007年より3年をかけて策定中である都市計画マスタープランの見直しにおいては、市街化調整区域での地区計画制度の適用は抑制する旨で検討されている。現在は区域区分制度を徹底し、指定された既存集落のエリア内での開発を都市計画法旧43条により許可することとしている^{注5)}。そのため、今後優良田園住宅による整備は行わない方針であり、地区計画制度についても、枠組みは残しているが、現在までに許可されたのは優良田園住宅の事例1件のみである。

（3）岡山県玉野市

①制度適用の背景

玉野市は、政令指定都市である岡山市、倉敷市と隣接しているが、玉野市の市街化区域は臨海部に偏っており、岡山市・倉敷市からの宅地需要が見込める東地域及び西北地域は市街化調整区域である。2001年に改正都市計画法の開発許可条例の運用が開始されたが、分譲目的の一団的な開発は規制されていた。そこで、2002年の住宅マスタープラン策定時に、重点施策として優良田園住宅の制度導入を図った。

②促進区域と適用区域

住宅マスタープランの策定にあたっては、玉野市民に対して定住条件、住宅政策への展望等、岡山、倉敷市民に対して潜在的住宅需要等のアンケートを実施しており、事業実施に向けて民間業者に対して優良田園住宅制度導入に向けた意向についてもアンケートを実施している。この結果を受けて住宅需要のシミュレーションを行い、岡山市、倉敷市からの人口流入が望める区域を促進区域として設定

している。

田井地区は本来、この促進区域とは異なる区域に位置するが、事業者が促進区域の拡大に係る要望書を提出し、基本方針の一部変更が行われたことにより認定された。

③開発許可の取り扱い

2001年に運用が開始された都市計画法第34条第11号は、敷地相互間最短距離が「55m以内」、連たん要件が「50戸以上」、用途は「自己用一戸建て住宅」という要件で運用されている。第34条第11号、第34条第14号による個別の開発は、市域の東地域、西北地域に集中している。これは優良田園住宅の促進区域と一致しており、区域設定は開発要求に沿っていることがわかる。

現在の実績は2006年に認定された田井地区の1件のみであるが、2007年には玉野市総合計画に優良田園住宅制度を活用した民間事業者主体による住宅地整備を位置づけており、今後も活用する方向である。

（4）長崎県佐世保市

①制度適用の背景

佐世保市は地形的に平坦地が乏しく、市街化区域も少ない（約18.5%）。市街化調整区域における地域活力の低下、郊外居住のニーズの高まり、土地が安価な周辺町への人口流出等の問題を受けて、市街化調整区域の住宅建設の緩和策を図ることとした。

②促進区域と適用区域

優良田園住宅の促進区域は要件のみを提示する設定方法であり、市街化調整区域全域で建設が可能である。

重尾町地区は、市街化区域から約800mの距離にあるが、幹線道路沿いに位置し、高等学校、バス停が近い等の利便性から、開発需要は高く、周辺も宅地開発が進んでいる。当地区は同業者による地区計画制度と開発許可条例（旧都市計画法第34条8号の3）を用いた開発に連たんしており、農振白地地域のうち、開発許可条例によって開発できる面積3,000㎡を超える連たん先が優良田園住宅制度を用いて開発された。

③開発許可の取り扱い

2003年に地区計画制度、2004年に優良田園住宅促進法、2005年に開発許可条例（都市計画法第34条第11号、第12号）の運用を開始し、市街化調整区域全域を対象に土地の特性別に各制度の位置づけを行った。

優良田園住宅の認定を行うことで農振白地での住宅地開発が可能となったが、開発許可条例の運用を開始したことで全市的に個別の住宅開発が増加し、計画的に開発をコントロールできていない状況に至っている。

4. 4 空間整備について

（1）新潟県新津市北潟地区

①建築規制について

新津市は基本方針では細部の規定は行っていないが、北潟地区の地区整備計画では、階数、高さ等を一部強化して運用している。建築された住宅は、この規定に基づいて整備されているものの、一部で届け出によらない増築が行われている。

②開発区域の計画について

区画道路は幅員6mの道路がループ状に整備されている。開発公園については、面積は技術基準の規定値の3%であり、接続先道路側

に緑地帯として設けている。しかし、その管理体制は整っておらず、開発当初に植えられた低木が枯れた後は、緑地帯に面する区画の住民が任意で植栽を行っている。

当地区は2005年6月に建設計画が認定されたが、1区画が菜園として利用されており、未着工である。

③既存集落との関係

当地区は既存集落に隣接しており、自治会は既存のコミュニティに参加している。しかし、住宅建設が行われていない区画があることや、緑地帯の植栽の整備規則が設けられていないことから、土地購入時に優良田園住宅であることの周知や新津市の基本方針への理解は得られていないと考えられる。

(2) 福井県福井市上六条地区

①建築規制について

福井市では、基本方針と上六条地区の地区整備計画をほぼ同等の内容で運用している。しかし、前述の通り、敷地面積の最低限度については、当該地区に限り基準を緩和している。建築された住宅は、概ねこの規定を見たしているが、世代交代の際に優良田園住宅の規制があることの周知が十分でなく、市には建蔽率の上限を超える増築の相談が寄せられている。

②開発区域の計画について

区画道路は幅員6mの道路が通り抜けの形状で整備されている。開発公園は既存集落との境界に設け、砂地をフェンスで囲んだものに遊具を設置している。また、福井市では基本方針において3年以内に建築物を完成するよう指導しているが、認定後約10年経過後も2戸の住宅建設が未着工である。

③既存集落との関係

当地区は既存集落に街区内で隣接し、開発区域には既存宅地1区画を含む。新津市同様、住宅建設が行われていない区画があることから、住民への優良田園住宅であることの周知や基本方針への理解は十分でなく、整備目的が達成されていない。

(3) 岡山県玉野市田井地区

①建築規制について

玉野市は、敷地面積の最低限度、建蔽率・容積率の最高限度について、優良田園住宅促進法の規定値をそのまま運用しているが、敷地面積については最高限度を500㎡、建蔽率については最低限度を2.2/10以上とし、建築規模の範囲を限定している。

基本方針と田井地区の地区整備計画はほぼ同等の内容で運用しており、地区整備計画では、基本方針の項目について、詳細な整備要件を加えている。

②開発区域の計画について

開発前はゴルフ練習場であり、市街化区域からは約150mの距離にある。区画道路は幅員4mと6mの道路がループ状に整備されている。開発公園は区画の端に設け、砂地をフェンスで囲んだものに遊具を設置している。また、23区画のうち、3区画は建売分譲である。

③既存集落との関係

2009年7月末日時点では未入居であるが、周辺の宅地と隣接していないため、単独でコミュニティを形成することになる。

(4) 長崎県佐世保市重尾町地区

①建築規制について

佐世保市では、基本方針と地区整備計画をほぼ同等の内容で運用

している。優良田園住宅の規定値をそのまま運用し、階数にのみ、高さ制限が設けられている。開発区域が斜面地であるため、敷地の一部が法面等に利用され、平面的に利用可能な敷地は若干少なくなっている。

②開発区域の計画について

区画道路は幅員6mの道路が通り抜けの形状で整備されているが、接続先の一方が私道であるため、制度上は回転広場を設けた袋路である。市全域の地形による制約から、斜面地に屈曲した道路が通る住宅地が形成された。開発公園は、砂地をフェンスで囲んだものを三角の形状で設置している。

③既存集落との関係

自治会は周辺の開発地と合同で新規に結成しているが、既存自治会との確約をもとに、新しい自治会の入会届には、周囲の自然環境に調和した良好な地域社会の形成に努めるよう、記載されている。

4. 5 まとめ

区域区分制度を実施している新津市、福井市、玉野市、佐世保市の4市を調査した結果、制度導入の経緯はそれぞれ異なるが、市街化調整区域における宅地供給手法として本制度の運用を開始している。新津市、福井市では既存集落のコミュニティ維持の目的が強く、玉野市、佐世保市では市街化調整区域における宅地供給の目的が強い。市街化調整区域の特性から開発許可を得るためのツールとしてのメリットが大きく、玉野市を除く3市では促進区域は要件のみを提示しているため、農業振興地域整備法との調整がつけば、市街化調整区域全域で建設が可能である。行政側の誘導が無ければ開発要求に応じた宅地開発が行われる可能性が懸念され、法の目的に合致した運用とはいえない。

福井市では既存の土地利用コントロール手法との調整が図れないため優良田園住宅制度を活用しない方向にあり、佐世保市では開発許可条例(都市計画法第34条第11号、第12号)の運用開始により、宅地供給手法としての優良田園住宅制度の意味が薄れている。また、4都市ともに開発許可を得るために地区計画制度を適用しており、地区計画区域と優良田園住宅の開発区域が一致している。開発需要に対して規制緩和策として運用しているため、補助金による住環境等の整備は行われておらず、優良田園住宅としての意味が薄れている。

また、制度の運用段階では、基本方針の作成、建設計画の認定時に県知事との協議や承認を必要とする。許可手続き等が複雑であるため、建設開始までに時間を要しており、宅地供給手法としては敬遠されている。

開発内容については、基本方針により一定の住環境の質が担保されるものの、公共空間についてはその面積、整備状況や管理、使われ方等、コミュニティ形成の面では開発区域周辺との関係性や優良田園住宅への入居にあたっての意識等に、不十分な点がみられる。また、新津市、福井市、玉野市では区画分譲や住宅建設が適度な期間で完了していないことから、開発の必要性の把握、一定期間内での住宅建設の担保が求められる。福井市では基本方針に住宅建設完了の期限を設けているが、徹底されていない。

上越市の事業ではこれらの点が補助事業や申込資格により補われている。開発区域については県営ほ場整備事業と関連付けているため、行政の意図する区域での開発であり、1期目については戸建コ

ーポラティブ手法を用いているため、事業期間は宅地供給のみの期間ではない。行政が積極的に郊外部の住環境整備や事業に取り組んでいる成果ではあるが、2 期目についても、民間業者が優良田園住宅の分譲地ということを入居者に申込段階で十分に理解してもらう点が特徴的である。他市同様、補助金や市の資金による整備が行えなくても、予め入居者に優良田園住宅の分譲地を購入する意義についての共通の理解があるということは、長期的にみても有益である。

5. おわりに

以下に、本研究で得られた知見をまとめる。

(1) 基本方針による規制内容について

本制度は、優良田園住宅の建設に当たって、予め市町村毎にビジョンの設定から各住戸に係る細かな要件までを、基本方針において総合的に設定することが特徴である。

全国の運用状況では、技術的な基準を設ける際、コミュニティ形成に関する内容が重視されており、住環境の質が求められていることがわかる。

(2) 促進区域の設定について

同法の基本理念は、郊外部の環境に合わせた豊かな暮らしを推進することであり、単なる宅地開発のツールとしてではなく、本来の法の目的に沿った運用を行うべきである。また、本制度を用いて農地を宅地化する以上、速やかに開発の目的を達成すべきである。そのためには、基本方針の整備目的に基づいた適切な促進区域を設定する必要がある。現在は要件のみを提示する設定方法を用いる市町村が最も多いが、宅地整備の目的を明確にし、具体的な区域を設定することが望ましい。

(3) 制度の有効性と課題について

既往研究において、本制度を用いて良好な田園住環境を創出するためには、周辺環境に配慮する視点が必要であること³⁾、住民参加の手法を用いる場合には、事業開始段階からまちづくりに参加すること⁴⁾、地元関係者の密接なローカル・ネットワークと地域課題へ対する共通認識が重要であること⁵⁾が知見として整理されている。

本論文では、郊外部の土地利用コントロールを考慮した場合の本制度の有効性と課題を指摘した。具体的には、基本方針において、促進区域や開発規模等の設定により、一定の郊外部の開発コントロールが可能であることが有効性として指摘できる。しかし、その運用は各市町村に任されており、市街化調整区域では、地区計画制度との併用により開発許可を得ているものの、現状では地区計画制度は開発許可を得るため、優良田園住宅制度は農地転用許可を得るための役割に止まっている点においては課題といえよう。福井市、玉野市、佐世保市ともに、市街化調整区域において優良田園住宅制度と他の開発手法との整合性が取れておらず、開発需要毎に土地の特性、開発の規模に見合った制度を用いる傾向が強い。

空間整備については、民間業者は宅地開発を行うために制度を利用しており、公共空間の整備が十分でない。また、宅地購入者に対して「優良田園住宅」の周知が十分でなく、住宅建設段階以降の住環境形成に影響を与えている。

(4) 市街化調整区域における今後の活用方策について

基本方針は郊外部全域の住環境整備の考え方を示すものとなり得ることから、この位置付けを強め郊外部整備のガイドラインとして

機能することが望ましい。

上位計画がなく個別に開発業者に対応した活用方法では、市街化調整区域や農振白地地域における開発のみを目的とした使い方となる可能性が高い。このことは優良田園住宅制度に限らず、市街化調整区域全体としていくつかの開発手法が法的に認められている限り、それぞれの法の理念を尊重する手法として、適材適所で各手法を用いるべきである。そのためには、各手法の運用の根拠となる各市町村の郊外部のマスタープランが必要である。優良田園住宅の基本方針を市街化調整区域のマスタープランとして位置付け、市町村としての目的を明確化し、促進区域設定の際に十分な分析を行うことが、市街化調整区域の秩序ある計画的な整備方策として有効である。

注

- 注1) 優良田園住宅を建設しようとする者は、その建設に関する計画を作成し、これを市町村に提出して、当該優良田園住宅建設計画が適当である旨の認定を受けることができる（優良田園住宅促進法第4条）。
- 注2) ヒアリング調査は、新津市では2009年10月23日、新潟市秋葉区役所建設課まちづくり係、福井市では2009年10月22日、福井市建設部建築指導課、都市戦略部都市計画課、玉野市では2009年7月22日、玉野市建設部都市計画課、佐世保市では2009年7月8日、佐世保市都市整備部都市政策課を対象に実施した。
- 注3) 新潟市は、2005年に新津市を含む周辺の14市町村が合併し、面積約726km²、人口約81万4千人の政令指定都市となった。
- 注4) H7～H12都市計画基礎調査：市街化区域内の人口は2.0%増であったが、市街化調整区域内の人口は3.7%減であった。
- 注5) 2000年以降の福井市の市街化調整区域の開発手法は、主に都市計画法旧43条による既存宅地制度に基づいた開発、第34条14号による開発、その他の開発（他34条関連等）の3パターンである。

参考文献

- 1) 鶴心治、井上聡、小林剛士、石村壽浩：農地転用と都市計画法第34条8号の3による市街化調整区域の開発動向―山口県防府市を事例として―、日本建築学会計画系論文集、第604号、pp77～84、2006.6
- 2) 古田朋子、鶴心治、小林剛士：「技術基準」に着目した用途白地地域における住宅地開発に関する研究―中国、四国、九州地方での制度運用実態―、日本建築学会計画系論文集、第605号、pp135～142、2006.7
- 3) 千石達也、松岡佳秀、瀬戸剛、小林英嗣：都市と農村の共生を視点とした優良田園住宅制度の活用方策、日本建築学会技術報告集、第14号、pp275～278、2001.12
- 4) 逢見まどか、東正則：優良田園住宅法における居住環境の実現促進に関する研究：上越市アーバンビレッジを例として、農村計画論文集、第3号、pp7～12、2001.12
- 5) 清水都江、森條：地域コミュニティのサステナビリティからみた優良田園住宅の計画手法に関する課題考察：富山市田園住宅開ヶ丘事業のケーススタディを通して、都市計画論文集、第43(3)号、pp445～450、2008.10
- 6) 太田雅幸：ゆとりある田園居住の実現―優良田園住宅の建設の促進に関する法律、時の法令、第1589号、pp49～56、1999.3
- 7) 浅野純一郎：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(32)号、pp297～301、2010.2
- 8) 馬相烈、大貝彰：市街化調整区域における都市計画法34条8号の3の活用および運用方針に関する考察：条例施行済4都市及び愛知県主要都市を事例として、日本建築学会計画系論文集、第575号、pp85～91、2004.1
- 9) 塚本 太一、和多治：地方中心都市での改正都市計画法の運用に関する調査研究―市街化調整区域での開発許可条例による開発コントロールを中心に、都市計画論文集、第40号、pp403～408、2005.10
- 10) 松浦貴、中出文平：地方都市の市街化調整区域における開発の実態と課題に関する研究、都市計画論文集、第37号、pp685～690、2002.10
- 11) 内田一平、中出文平：地方都市計画区域における区域区分制度運用に関する研究、都市計画論文集、第33号、pp505～510、1998.10
- 12) 浅野純一郎：地区計画による市街化調整区域の土地利用マネジメント手法の検証―福岡県久山町を対象として、都市計画論文集、第44号、pp643～648、2009.10

(2010年3月26日原稿受理、2010年8月16日採用決定)