133. パチンコ店の立地規制に関する条例の策定状況と規制内容

- 京阪神都市圏の自治体を中心として -

Enacting Situations and Contents of Local Ordinances concerning Planning Regulations of Pachinko Parlors

- Focusing on Municipalities in Keihanshin Metropolitan Area -

沢畑 敏洋*・松井 大輔**

Toshihiro SAWAHATA*, Daisuke MATSUI**

Opposition movement against the construction of pachinko parlors has recently been noticed nationwide. The aim of this study is to clarify enacting situations and contents of local ordinances concerning planning regulations of pachinko parlors. Object areas are prefectures and major cities nationwide, in addition, all municipalities of Keihanshin Metropolitan Area. The results are as follows:(1)Municipal ordinances are enacted intensively in Kinki region. 29 municipalities in Keihanshin area have enacted the ordinance. (2)Contents of prefectures' ordinance are similar to each other. (3)Regulations of municipal ordinances are more variety and stricter than those of prefectures'. Specifically, kind of zoning and designated facility have increased in municipal ordinances. In addition, ranges of regulation from designated facility have expanded.

keywords: pachinko parlors, planning regulation, local ordinance, Keihanshin Metropolitan Area, townscape
パチンコ、立地規制、自主条例、京阪神都市圏、景観

1 研究の背景と目的

近年、高層マンションにおける規模や結婚式場における外観デザイン¹⁾などに対して、周辺景観に調和しないことが原因となった紛争が起きている。さらに、派手な外観デザインや過度なネオンサインを有することで良好な景観形成に影響を与え、加えて騒音や周辺風紀の悪化²⁾などによる住環境への影響も懸念されることから、パチンコ店に関する紛争が全国各地で発生している¹⁾。

2004年の景観法施行以降は、景観法に基づいた景観計画や景観条例等により、建築物の外観デザインに対して規制を設ける自治体が増加した。また、屋外広告物に関しても、各自治体が策定する屋外広告物条例や住民間の話し合いによる建築協定等で、設置数やデザインなどが制限されている。パチンコ店に関しては前述の規制に加え、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(以下、「風適法」とする)に基づき策定される各都道府県の委任条例(以下、「委任条例」とする)により、立地が規制される。更に一部の市区町村では、地方自治法などに基づき自主条例や指導要綱等(以下、「自主条例等」とする)を策定し、立地規制をさらに強化することで、紛争を未然に防いでいる²⁾。ただし、市町村ごとのパチンコ店の立地規制に関する条例等の内容について、その全国的実態は明らかではない。そこで本研究では、パチンコ店の立地規制について、全国を対象に(1)政令市・中核市・特別区における自主条例等の策定状況と(2)委任条例の規制内容を明らかにし、京阪神都市圏³⁾を対象に(3)自主条例等の策定状況と規制内容を明らかにする。さらに、(4)各府県の委任条例と各市町の自主条例等の規制内容、及び各市町の自主条例等どうしの規制内容を比較し、市町村における自主条例等の規制内容に関する独自性を明らかにすることを目的とする。

2 研究の位置づけと調査方法(表-1)

パチンコ店に関する研究には、都市部におけるパチンコ店の立地動向と、用途地域及び商業施設との関係性についてを明らかにした研究³⁾や、外観デザインの類型化や広告物の分類に加え、アンケート調査からパチンコ店の外観デザインと集客率の関係性について考察した研究⁴⁾がある。また本研究に最も関連性のある研究に、兵庫県阪神間地域の8市町を対象にパチンコ店の立地規制に関する自主条例等の実態を明らかにした研究⁵⁾がある。この研究では、8市町における自主条例等の規制内容を比較すると共に、市内でパチンコ店が一軒も営業していない芦屋市を詳細分析の対象にし、計画的な規制手法を明らかにしている。

これらの先行研究に対し、本研究の特徴は、以下の二点である。第一に、全国を対象として立地規制に関する自主条例等の策定状況を明らかにする。第二に、各市町村の自主条例等と各都道府県の委任条例の規制内容を把握し、両者の規制内容、及び策定されている自主条例等同士の規制内容の相違点を抽出し、自主条例等を策定する市区町村における立地規制の内容に関する独自性を明らかにする。

研究の流れを以下に示す。第3章ではパチンコ店の立地規制に関する関連法規の位置付けと規制の枠組みを整理する。第4章以降の調査対象を表-1に示す。第4章では、全国の政令市・中核市・特別区を対象にパチンコ店の立地規制に関する自主条例等⁴⁾の策定状況を、各市区⁵⁾に対しHP例規集の閲覧や行政担当者への電話ヒアリングなど

表-1 本研究の調査・分析対象一覧

研究対象となる条例等	策定状況	規制内容	条例間の比較
全都道府県における委任条例	×	○	×
3府県における委任条例	×	○	○
政令市・中核市・特別区における自主条例等	○	△	×
京阪神都市圏の市町村における自主条例等	○	○	○

凡例 ○:本研究の対象 / △:一部の条例等が本研究の対象 / ×:本研究の対象外

*学生会員 新潟大学大学院自然科学研究科 (Niigata Univ.)

**正会員 新潟大学工学部工学科 (Niigata Univ.)

から整理する⁽⁶⁾。この調査結果から、近畿地方を中心に自主条例等が策定されていることを推察できたため、近畿地方でも特に人口が集中する京阪神都市圏を対象を絞り、策定状況に関して都市圏内の全市町村を対象に、HP例規集の閲覧により調査を行い、自主条例等を収集する(2016年9月3～10日)。さらに、第5章では全都道府県の委任条例と第4章で収集した自主条例等とを比較し、規制内容について詳細に分析を行う⁽⁷⁾。

3 法的枠組み

パチンコ店はどの自治体においても、都市計画法及び建築基準法に基づく地域地区による規制と委任条例による規制を受ける⁽⁸⁾。更に一部の市町村では、地方自治法などに基づき自主条例等を定めており、地域地区及び委任条例により設けられた規制範囲を拡大している。このほかにも、地区計画、特別用途地区、特定用途制限地域などによる立地規制も考えられるが、これらは特定の地域や地区内を対象とした規制である。本研究では、市区町村の区域内において広範囲を対象としている自主条例等を中心的に扱う。

地域地区では、一部の用途地域に関して規制が設けられている。一方、委任条例と自主条例等では、一部の用途地域に加え、市街化調整区域なども規制対象の地域になっており、特定の地域(以下、「特定地域」とする)に関して規制が設けられる。さらに、学校や病院など各自治体が定める特定の施設(以下、「特定施設」とする)から一定範囲内における規制が設けられている。詳細な規制内容については、第5章にて後述する。

4 パチンコ店の立地規制に関する自主条例等の策定状況

4.1 政令市・中核市・特別区における策定状況(図-1)

全国調査においては、開発圧力が高く、問題発生時の行政側の業務対応が充実していると推察できることから、政令市、中核市及び特別区を対象に限定する⁽⁸⁾。平成28年4月時点で指定されている20政令市、47中核市及び23特別区の計90自治体における自主条例等の策定状況を調査した。その結果、自主条例等が策定されていたのは、近畿地方の奈良市、枚方市、高槻市、西宮市、尼崎市と、九州地方の熊本市の、計6市のみであり、全国的には策定数が少なく、近畿地方に策定が集中している傾向が見られた。

4.2 京阪神における策定状況(図-2)

前節の結果を受け、近畿地方の中でも特に人口が集中し、開発圧力が高い京阪神都市圏(以下、「京阪神」とする)の全市町村における策定状況を調査した⁽⁹⁾。その結果、全141市町村中29の市町で策定されていることが明らかになった。内訳は、奈良県が9市町、大阪府及び兵庫県が10市町ずつであるのに対し、滋賀県、京都府、和歌山県では策定している市町村は見られない(図-2)。この結果から、自主条例等の策定は、京阪神の中でも奈良県、大阪府、兵庫県の3府県(以下、「3府県」とする)に集中していると考えられる。

図-1 政令市・中核市・特別区における自主条例等の策定状況

図-2 京阪神における自主条例等の策定状況

4.3 京阪神における自主条例等の概要(表-2)

自主条例等を策定している市町の規模は、人口の多い枚方市や西宮市などから、人口が3万人に満たない御所市や斑鳩町など様々であり、京阪神においては、比較的人口規模の小さな市や町での策定が多く見られる(表-2)。

策定状況の内訳を見ていくと、自主条例が26市町、指導要綱が3市町、技術指針が1市になっている。また、策定年に関しては、最も古いのが伊丹市の自主条例で1972年であり、最も新しいのは寝屋川市の技術指針で2009年である。改正回数に関しては、奈良市が最も多い14回改正しているのに対し、施行から調査時まで、一度も改正していない市町も、生駒市や田原本町など6市町ある。自主条例等では、パチンコ店に加えラブホテルやゲームセンターなどの立地も規制する自治体が多く、ラブホテルに関しては、構造についても規制される場合がある。

5 パチンコ店の立地に関する規制内容

5.1 特定地域に関する規制(表-3,4)

(1) 地域地区

地域地区では、用途地域のうち第一・二種低層住居専用地域、第一・二種中高層住居専用地域、第一種住居地域及び工業専用地域内において、パチンコ店の立地が全国一律で規制されている。また第二種住居、準住居地域、工業地域及び白地地域では、用途に供される部分が10,000m²以内に限り建設が可能となっている(表-3上段)。

(2) 都道府県の委任条例

都道府県の風適法委任条例では、全住居系の用途地域に関して多くの自治体で規制が設けられている(表-3中段)。しかし、第一・二種住居地域に関しては島根県が、準住居地域に関しては愛知県と島根県が規制を設けていない。また岩手県や鹿児島県などでは、その他の地域として市街化調整区域や住宅の密集する地域⁽¹⁰⁾に関しても規制が設けられている。京阪神の3府県における特定地域に関する規制では、全国の委任条例で見られた傾向と同様に、全住居系の用途地域に関しての規制は設けられているが、商工業系用途地域に関しては規制が設けられていない(表-3下段)。

(3) 京阪神の自主条例等

京阪神の自主条例等における特定地域に関する規制内容を表-4に示す。地域地区及び3府県の風適法委任条例では

表 - 2 自主条例等を策定している市町の概要 (平成 29年 4月現在)

府県名	自治体名	人口 (万人)	面積 (km ²)	人口密度 (万人/km ²)	自主条例等名称	策定年	最終改正年 (改正回数)
奈良県	奈良市	36.0	276.8	0.13	奈良市ラブホテル及びぱちんこ屋等建築等規制条例	1983	2009(14)
	生駒市	12.1	53.2	0.23	生駒市ラブホテル及びぱちんこ屋等建築等規制条例	1992	- (0)
	大和郡山市	8.8	423.7	0.02	大和郡山市ラブホテル等建築規制条例	1985	2005 (4)
	斑鳩町	2.8	14.3	0.20	斑鳩町パチンコ店等及びゲームセンターの建築等の規制に関する条例	1984	2011 (4)
	田原本町	3.3	21.1	0.16	田原本町パチンコ店等及びゲームセンターの建築等の規制に関する条例	1995	- (0)
	広陵町	3.5	16.3	0.21	広陵町ぱちんこ店及びゲームセンター並びにラブホテルの建築の規制に関する条例	1994	2011 (2)
	香芝市	7.9	24.3	0.33	香芝市パチンコ店等建築に関する指導要綱	1985	2004 (5)
	葛城市	3.7	33.7	0.11	葛城市ラブホテル、パチンコ店及びゲームセンターの建築の規制に関する条例	2005	- (0)
	御所市	2.7	60.7	0.04	御所市遊技場及び旅館等の建築の規制に関する条例	1991	2016 (6)
	岬町	1.6	49.2	0.03	岬町パチンコ遊技場等及びゲームセンター建築等規制条例	1984	2008 (5)
大阪府	忠岡町	1.7	4.0	0.43	忠岡町ぱちんこ遊技場及びゲームセンターの建築規制に関する条例	1996	2005 (2)
	大阪狭山市	5.8	11.9	0.49	大阪狭山市パチンコ遊技場等及びゲームセンターの建築の規制に関する条例	1983	1995 (3)
	四條畷市	5.6	18.7	0.30	四條畷市ラブホテル及びぱちんこ店の建築の規制に関する条例	2008	2011 (1)
	寝屋川市	23.7	24.7	0.96	寝屋川市ぱちんこ屋等に関する技術指針	2009	- (0)
	交野市	7.8	25.6	0.30	交野市風俗営業等に関わる特定建築物の建築等の規制に関する条例	1988	1999 (2)
	枚方市	40.5	65.1	0.62	枚方市ぱちんこ遊技場の建築規制に関する条例	1984	1998 (4)
	高槻市	35.4	105.3	0.34	高槻市ぱちんこ遊技場の建築規制に関する条例	1997	2006 (3)
	茨木市	28.1	76.5	0.37	茨木市ぱちんこ遊技場の建築等規制に関する条例	1996	- (0)
	吹田市	37.0	36.1	1.02	吹田市遊技場の建築等の規制に関する条例	1990	2011 (1)
	尼崎市	45.1	49.8	0.91	尼崎市遊技場及びラブホテルの建築等の規制に関する条例	2006	2016 (2)
兵庫県	伊丹市	19.7	25.0	0.79	伊丹市教育環境保全のための建築等の規制条例	1972	1996 (2)
	西宮市	48.5	100.0	0.49	旅館業、風俗営業及び店舗型生風俗特殊営業の用途に供する建築物の建築等の規制に関する条例	2004	- (0)
	芦屋市	9.4	18.5	0.51	芦屋市生活環境保全のための建築等の規制に関する条例	1996	2016 (2)
	宝塚市	22.5	101.9	0.22	宝塚市パチンコ店等及びラブホテルの建築の規制に関する条例	2003	2013 (4)
	川西市	6.9	53.4	0.13	川西市遊技場及びホテルの建築の規制に関する条例	1992	2006 (4)
	猪名川町	3.2	90.4	0.04	猪名川町パチンコ屋等・ゲームセンター及びラブホテルに関する指導要綱	1991	2001 (1)
	三田市	11.3	210.2	0.05	三田市遊技場などの建築規制に関する条例	1998	2016 (5)
	三木市	7.9	176.5	0.04	三木市遊技場等及びラブホテルの建築等の規制に関する条例	1984	2000 (4)
	西脇市	4.1	132.5	0.03	西脇市パチンコ店、ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例	1995	1995 (1)
	熊本市	73.1	389.5	0.19	熊本市ぱちんこ店等の建築に関する指導要綱	1988	2011 (5)

※熊本市の指導要綱に関しては、参考までに記載している。

表 - 3 地域地区と委任条例による特定地域に関する規制

特定地域 ※1 規制手法 地域地区 風適法委任条例 ※2 3府県の風適法委任条例 ※3	住居系						商業系	工業系			その他 ※4		
	一低	二低	中	二中	住	二住	準住	近商	商業	準工		工業	工専
	○	○	○	○	○	△	△	×	×	×	△	○	△
	47	47	47	47	46	46	45	0	×	0	0	0	8

凡例 〇:規制あり/△:用途に供される部分が10,000㎡以内に限り建設可能/×:規制なし
補注 ※1:特定地域のうち用途地域に関しては、略称表記を用いる。以下同様とする。
※2:全都道府県のうち、各特定地域に対して規制を設けている自治体数。
※3:大阪府及び兵庫県では、一住・二住・準住のうち一部地域で規制が緩和されている。
※4:白地地域(地域地区)や市街化調整区域(風適法委任条例)などが含まれる。

住居系用途地域や工業専用地域が規制対象となっているが、上記の規制対象に加え、商工業系の用途地域を規制対象に追加している自治体も一部確認できた。具体的な追加状況は、近隣商業及び準工業地域を追加する自治体が7市町ずつ、工業地域は4市町となっている。ただし条文内で商業地域を規制対象として明記する市町はなかった。平成28年10月時点で、各市町の区域内に指定されている用途地域のうち、全てを規制対象としているのは、田原本町、広陵町及び葛城市の3市町である⁽¹⁾。中でも田原本町の自主条例では、町内全域を規制対象としているため、結果的に商業地域も規制対象となっている。一方で、茨木市と伊丹市では、特定地域に関する規制は設けられていない。

また現状として枚方市以外の市町は、行政区域内で一部の用途地域を指定していない(表-4 ●、▲、◆、×に該当する部分)。これらの市町において、将来的に用途地域が新設される事を仮定し、この場合の変化について考察したい。まず、新たに住居系用途地域及び工業専用地域を指定した場合、地域地区及び風適法委任条例によりすでに規制が設けられているため、該当するすべての市町において当該区域内におけるパチンコ店の建設は行えない。しかし、

表 - 4 京阪神における特定地域に関する規制の実態

用途地域		規制※1	住居系						商業系		工業系		その他※2		
自治体	市町村		一低	二低	一中	二中	一住	二住	準住	近商	商業	準工		工業	工専
奈良県	奈良市	有	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	◆	○
	生駒市	有	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	×	◆	○
	大和郡山市	有	○	▲	○	▲	○	▲	▲	-	-	-	-	○	○
	斑鳩町	有	○	○	▲	○	○	○	▲	-	×	-	×	◆	○
	田原本町 ※3	有	○	●	○	●	○	●	●	○	○	○	●	◆	○
	広陵町	有	▲	▲	○	▲	○	○	○	○	×	○	×	◆	○
	香芝市	有	○	▲	○	●	○	▲	○	-	×	-	×	◆	○
	葛城市	有	○	▲	○	○	○	○	○	○	×	○	○	◆	○
	御所市	有	▲	▲	▲	▲	○	▲	▲	-	-	○	○	○	○
大阪府	岬町	有	○	▲	○	○	○	○	△	×	-	-	-	◆	○
	忠岡町	有	▲	▲	○	○	○	○	▲	-	×	-	×	○	○
	大阪狭山市	有	○	▲	○	○	○	○	▲	-	×	-	×	○	○
	四條畷市	有	○	▲	○	○	○	○	○	-	×	-	×	◆	-
	寝屋川市	有	○	●	○	○	○	○	○	-	-	-	-	◆	-
	交野市	有	○	▲	○	○	○	△	●	○	×	-	○	◆	○
	枚方市	有	○	○	○	○	○	○	△	-	-	-	-	○	-
	高槻市	有	○	○	○	○	○	△	△	-	-	-	-	◆	○
	茨木市	無	△	△	△	△	△	△	△	-	-	-	-	◆	-
兵庫県	吹田市	有	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	-	●	○
	尼崎市	有	○	●	○	○	○	△	△	-	-	-	-	◇	-
	伊丹市	無	△	△	△	△	△	△	△	-	-	-	-	◆	-
	西宮市	有	○	○	○	○	△	○	△	-	-	-	-	◆	-
	芦屋市	有	○	○	○	○	○	○	●	-	-	×	×	◆	○
	宝塚市	有	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	◆	○
	川西市	有	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	◆	○
	猪名川町	有	○	●	○	○	○	○	●	-	×	×	×	◆	○
	三田市	有	○	●	○	○	○	○	○	-	-	-	×	◆	-
規制地域数(件) ※5		29	29	29	29	29	29	29	7	1	7	4	29	21	

補注 ※1:調査当時において、パチンコ店の新規建設を行うことができなかった特定地域
補注 ※2:自主条例等による規制の有無。※3:その他には風致地区
凡例表 ※6
(奈良市)や市街化調整区域(葛城市や芦屋市など)等が含まれる。
※3:田原本町では町内全域が規制範囲になっている。※4:区域内に指定されている地域の数。※5:自主条例等、委任条例又は地域地区によって規制される地域の数。※6:本研究の目的の一つは、自主条例等及び委任条例による規制内容を明らかにすることである。為、上記の表に示す凡例を記す際、『自主条例等>委任条例>地域地区>規制なし』の順で優先順位を定め、記載している。

特定 地域 指定	規制 手法	自主 条例等	委任 条例	地域 地区	規制 なし
有	〇	△	◇	-	-
無	●	▲	◆	×	×

上記以外の用途地域を新設する場合は、規制が設けられていないため、建設は可能となる(表-4 ×に該当する部分)。ただし田原本町では、自主条例で町内全域に対して規制を設けているため、現在指定されていない工業地域が新設されても、パチンコ店は建設できないと考えられる。用途地域の変更により、商工業系が新設された場合は、各市町村の状況に合わせて、自主条例等の改正によって、特定地域の対象を追加するなどの対応策も検討可能である。

5.2 特定施設に関する規制 - 施設種類 - (図-3,表-5)

特定施設に関する規制手法は、委任条例と自主条例等を用いられ、特定施設の種類の施設からの規制範囲という2つの要素により構成される。そのため、5.2から5.4までは各要素に着目して分析を行う。以下では、特定施設の用途により分類を行った結果に基づき説明する。

(1)都道府県の委任条例

委任条例で定められる特定施設の種類のについては、教育系、医療・福祉系及び社会系の合計が98.4%(248/252)となっている(図-3左)。中でも、学校等、児童福祉施設等、病院、有床診療所及び図書館の5種類の特定施設が、全施設のうち87.7%(221/252)を占めている(表-5)。委任条例における特定施設の種類の各都道府県が決定しているが、施設の種類の偏りが見られることがわかる。以上より、委任条例では、特定施設周辺の教育環境や生活環境の保護を主目的とし、学校や病院等の施設が指定されていることが推測できる。

(2)京阪神の自主条例等

一方、自主条例等では教育系、医療・福祉系及び社会系の合計は50.4%(167/331)である(図-3右)。委任条例における特定施設の上位5種類に関しても自主条例等では30.2%(100/331)となっており、委任条例と比べ低い値になっている。また上記の特定施設5種類以外にも、公民館やスポーツ文化施設など、委任条例では定められていない施設を追加する市町もある。加えて住居系地域や特定の道路など一定の区域が対象となる生活区域系や、葛城市や御所市が定める有形文化財や芦屋市が定める駅関連施設など、景観や都市イメージの保護を目的とした、文化財・都市イメージ系なども追加されている。

図-3 委任条例と自主条例等での特定施設の設定割合 (12)

表-5 5種類の特定施設に関する比較

施設名	各種数値		条例等記載自治体数		条例等記載割合※2		補注
	風適法	委任条例	京阪神	自主条例等	風適法	京阪神	
学校※1	47	25	18.7%	7.6%	※1:学校のうち、大学を除く自治体もある。		
児童福祉施設等	45	24	17.9%	7.3%	※2:(割合)=(指定されている施設数)/(全施設数)		
病院	47	18	18.7%	5.4%	※3:委任条例で定められる全施設数は252。		
有床診療所	41	18	16.3%	5.4%	※4:自主条例等で定められる全施設数は331。		
図書館	41	15	16.3%	4.5%			
合計	221※3	100※4	87.7%	30.2%			

市イメージ系なども追加されている。これは自主条例等のみに見られる傾向で、全体として特定施設の種類の多様性が見られる。

5.3 特定施設による規制範囲の形状(図-4)

特定施設から一定範囲に関する規制では、基点となる特定施設により規制範囲の形状が異なる。以下の図で示すように、規制範囲の形状を特定施設の種類のによって、(1)点的対象、(2)面的対象、(3)点・線複合型対象、(4)線形的対象の4つに分類した(図-4)。(1)点的対象に該当する特定施設が最も多く、教育系、医療・福祉系及び社会系は、ほとんどが(1)に当てはまると考えられる。また(2)は住居系用途地域周辺に対する規制、(3)は駅関連施設の中でも芦屋市が設定するプラットホームが当てはまり、(4)は幼稚園や学校への通園・通学路などが当てはまる。

5.4 特定施設に関する規制 - 規制範囲 - (表-6,7)

(1)都道府県の委任条例

委任条例では規制範囲が10-100mの間で設定されている(表-6)。最大範囲の100mは多くの都道府県で設定されているが、最小範囲の10mは高知県のみが設定している値である。同様の特定施設に対する規制範囲の種類に関しては、群馬県が学校の種類を分けて、合計四種類を設けているほか、秋田県や千葉県など13自治体で三種類の規制範囲が設けられている⁽¹³⁾。富山県や熊本県などで見られるように、医療・福祉系の特定施設は、教育系施設に比べて、規制範囲が狭く設定される、もしくは規制範囲が設けられないことがある。各用途地域内における規制範囲については、商業地域内の規制範囲が、それ以外の用途地域内に比べて、狭く設定されている場合がある。

(2)京阪神の自主条例等

一方、京阪神の自主条例等では20-500mの間で規制範囲が設定され、規制範囲の種類も様々になっている(表-7)。最も広い500mは葛城市と御所市が設定しており、対象は有形文化財及び史跡である。最も狭い20mは伊丹市が設定しており、対象は通園・通学路である。小・中学校とそれ以外の学校関連施設で異なる規制範囲を設定する市町や、

凡例 ■: 特定施設 □: 規制範囲 □: 特定施設以外 —: 対象地域及び街路
補注 上図におけるx[m]は、後述する規制範囲を指す。(例:学校から100m)
※上記の図は概略図であり、それぞれの規制範囲の重複及び特定施設の規模や形状により同様の施設であっても規制範囲の形状が異なる可能性がある。

図-4 特定施設による規制範囲の概略図

表 - 6 委任条例の特定施設に関する規制の内容

都道府県	教育系		医療・福祉系				社会系		スポーツ・娯楽系	その他
	学校等※1	児童福祉施設等※2	病院※3	診療所※3	有床老人ホーム	特別養護	図書館	博物館等※4	公園等※5	保健所
北海道	100	100	100-0	100-0	-	-	100	-	-	-
青森県	100-50	100-50	100-30	-	-	-	-	-	-	-
岩手県	100-30	100-30	60-10	60-10	-	-	-	-	-	-
秋田県	100-40	100-40	100-40	100-40	-	-	100-40	-	-	-
宮城県	100-70	100-70	100-50	100-50	-	-	100-70	-	100-70	-
山形県	100-80	100-80	80-60	80-60	-	-	-	-	-	-
福島県	70-30	70-30	50-20	50-20	-	-	70-30	-	-	-
栃木県	100	100	100	100	-	-	100	-	-	-
群馬県	100-30	70-30	90-40	-	-	-	70-30	-	-	-
茨城県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	-	-	-
埼玉県	100-50	70-50	70-50	70-50	70-50	-	70-50	-	-	-
千葉県	100-50	100-50	70-50	70-50	-	-	70-50	-	-	-
東京都	100	100	100	100	-	-	100	-	-	-
神奈川県	100-30	70-30	70-30	70-30	-	-	70-30	-	-	-
新潟県	100-30	100-30	100-30	-	-	-	-	-	-	-
富山県	100-50	100-70	70-50	-	-	-	70-50	-	-	-
石川県	100-30	100-30	100-30	-	-	-	100-30	-	-	-
福井県	100-30	100-30	100-30	100-30	-	-	100-30	-	-	-
山梨県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	100-50	-	-
長野県	100-30	100-30	100-30	-	-	-	100-30	-	-	-
岐阜県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	-	-	-
静岡県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	-	-	-
愛知県	100-70	100-30	50-30	50-30	-	-	-	-	-	-
滋賀県	100-70	100-70	70-50	70-50	-	-	70-50	70-50	-	-
三重県	100-70	100-70	100-70	100-70	-	-	100-70	-	100-70	-
京都府	100-70	100	100	100	-	-	100	-	-	70
大阪府	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	-	-	-	-
兵庫県	100-70	100-70	70-50	70-50	-	-	100-70	-	-	-
奈良県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	-	-	-
和歌山県	100-50	100-50	50	50	-	-	100-50	-	-	-
鳥取県	100-80	60-50	70-60	60-50	-	-	60-50	-	-	-
島根県	50-30	50-30	30-10	50-30	-	-	50-30	-	-	-
岡山県	70-50	70-50	50-30	50-30	-	-	70-50	-	-	-
広島県	100-70	50-20	50-20	50-20	-	-	100-70	-	-	-
山口県	100-70	50-30	50-0	50-0	-	-	50-30	50-30	-	-
香川県	100-70	-	50-20	50-20	-	-	100-70	-	-	-
徳島県	100	100	100	100	-	-	100	-	-	-
愛媛県	70-50	70-50	50-30	50-30	-	-	70-50	-	-	-
高知県	75-25	75-25	50-10	50-10	-	-	75-25	-	-	-
福岡県	100-70	100-50	70-50	50-30	-	-	70-50	-	-	-
佐賀県	100-50	100-50	50-20	50-20	-	-	100-50	-	-	-
長崎県	100-70	-	50-20	50-20	-	-	100-70	-	-	-
大分県	100-50	100-50	80-30	80-30	-	-	100-50	-	-	-
熊本県	100-70	100-70	50-0	50-0	-	-	100-70	-	-	-
宮崎県	100	100	100	100	-	-	100	-	-	-
鹿児島県	100-50	100-50	50-0	50-0	-	-	100-50	-	-	-
沖縄県	100-50	100-50	100-50	100-50	-	-	100-50	-	-	-

凡例 □ 規制範囲が一種類 □ 規制範囲が二種類
■ 規制範囲が三種類 ■ 規制範囲が四種類
(規制範囲は、住居系地域≧工業専用≧工業≧準工業≧近隣商業≧商業が基本となる。)
補注 単位:[m] 表中には各施設の規制範囲を、[最大-最小]のように示す。
※1:学校、学校(大学除く)、大学、専修学校、各種学校、外国人学校を指す。複数種類の施設を設定し、施設により規制範囲に差がある自治体(群馬・茨城・埼玉・千葉・神奈川・富山・京都・大阪)もある。※2:児童福祉施設、保育所、幼保連携型認定こども園、幼稚園を指す。複数種類の施設を設定し、施設により規制範囲に差がある自治体(千葉・福岡)もある。※3:規制範囲が0[m]となっているのは、商業地域内では規制されないことを示す。※4:博物館等とは、博物館(山梨・滋賀・山口)と博物館に相当する施設(滋賀)を指す。※5:公園等とは、児童遊園や児童公園(宮城)、都市公園(三重)を指す。

生活区域系の規制範囲を、他系統の特定施設に比べ狭く設定する市町もある。このように自主条例等では、施設の種類による規制範囲の設定値に市町ごとの差が見られる。

5.5 自主条例等と3府県の委任条例の規制内容比較(表-6)

特定地域に関する規制では、生駒市や吹田市のように、3府県の委任条例では規制されない商工業系用途地域に関して規制を設けることで、規制範囲を拡大している市町がある。中でも、現段階で指定されている全用途地域に対して規制を設けている田原本町、広陵町及び葛城市の自主条

例は、特徴的な規制内容であると言える。特に田原本町は区域内全域が規制対象となっているため、将来的な用途地域の変更にも対応可能な制度設計であると考えられる。

特定施設の種類に関して、3府県の委任条例においては、学校や病院など施設周辺のエデュケーション環境や生活環境の保護を主目的に、比較的類似した施設が指定される。一方、自主条例等では前述した特定施設に加え、景観や都市イメージの保護のために、葛城市が定める有形文化財や芦屋市が定める駅関連施設などが追加指定されている。従って、委任条例に比べ、定められる施設の種類の多くなっている。

また規制範囲について、3府県の委任条例では50-100mの間で設定されているのに対し、自主条例等では20-500mの間で設定されている。一部の市町では、同種類の施設に対し、委任条例以上の規制範囲を設定することで、規制を強化している。特定施設の種類と距離の関係性については、各府県で傾向の違いが見られた。奈良県では、委任条例で定められる施設の規制範囲を、自主条例等で広く設定している市町はない。大阪府の委任条例では、学校と児童福祉施設に対しては100m(商業地域内ではそれぞれ50m)なのに対し、岬町がそれぞれ200m、交野市と高槻市が学校等の中でも特に小・中学校に対して150mの規制範囲を設定し、強化している。また兵庫県では、学校と児童福祉施設に対しては100m(商業地域内ではそれぞれ70m)の範囲を設定しているのに対し、尼崎市が250m(商業地域内は規制なし)、伊丹市や芦屋市が200mの規制範囲を設けている。また同様に兵庫県の委任条例では病院や有床診療所に対して70m(商業地域では50m)なのに対し、三木市が200m、猪名川町が100mを設定している。以上のように、大阪府と兵庫県の一部の市町では委任条例が定める施設の規制範囲より、自主条例等で広域な規制範囲を設定している。

最後に一部の市町の自主条例では、特定施設として「その他の施設」を指定している。これは尼崎市や宝塚市などが定める施設のように具体的な施設名が挙げられている場合や、生駒市や御所市などでは「その他市長が必要だとして指定する施設」と記載し、今後必要な場所に対して規制を設けることができる余地を残している場合がある。

以上より、委任条例と比較して自主条例等は、各市町により用途地域や特定施設を追加設定できるため、状況変化にあわせて柔軟に対応できる規制内容となっている。

6 まとめ

- (1)全国の政令市・中核市・特別区における自主条例等の策定数は、近畿地方5市、九州地方1市であり、近畿地方に偏りが見られる。
- (2)京阪神の市町村では、29の市町で自主条例等が策定されており、奈良、大阪及び兵庫の3府県に集中している。
- (3)都道府県の委任条例における規制内容については、多くの都道府県が全ての住居系用途地域を規制対象としている。また特定施設の種類の、及び特定施設からの規制範囲は各都道府県で類似している。

(4)京阪神の自主条例等では、地域地区及び委任条例では規制されていない近隣商業地域、工業地域、準工業地域まで規制対象を拡大する市町がある。また区域内全域を規制する自治体は、田原本町、広陵町、葛城市の3市町であった。

(5)京阪神の自主条例等では、委任条例に比べ、特定施設の種類の多岐にわたり、教育・生活環境の保護に加え、景観や都市イメージの保護を目的に、有形文化財や駅関連施設などを追加設定する市町もある。

(6)京阪神の自主条例等では、規制範囲が20-500mの間で設定されており、施設に合わせて使い分けられている。また一部の自主条例等では、表-6で示すように各府県の委任条例で指定される特定施設と同じ施設に対し、規制範囲が広域に設定されており、規制の強化が図られている。

以上を踏まえ、計画的課題について考察する。まず、すでに自主条例等を策定している市区町村については、各市区町村の状況の変化や将来的な土地利用イメージに合わせて、特定地域や特定施設の追加など、規制内容を変更することにより対応策も検討可能である。一方で、新たに自

主条例等を策定したい市区町村においては、景観や住環境等の保全を重要視すべき区域を明確にし、その目的に合わせた特定地域と特定施設を設定することも可能であると考えられる。この時、本研究で扱った市町のように地域の景観や都市イメージを意識して、有形文化財や駅関連施設などを特定施設に組み込むことも選択肢の一つとして考えられる。

また、京阪神では人口規模の小さい市町でもパチンコ店の立地を規制する自主条例等が策定されていた。したがって、全国の策定状況についても、対象を政令市・中核市・特別区から全市町村へ広げることで、自主条例等を策定している市町村を新たに抽出し、その規制内容から独自性を見いだすことも可能と考える。この点については、今後の研究課題としたい。

【謝辞】

本研究は、JSPS 科研費 JP16K18206 の助成を受けたものです。

表 - 7 京阪神都市圏の市町と3府県における規制内容の比較

自主条例等の比較項目	規制手法※1	特定地域 追加地域種※2	特定施設														その他※13		
			住環境系										景観系						
			教育			医療・福祉		社会		スポーツ・娯楽		生活区域		文化財・都市※11					
			学校等※3	児童福祉施設等※4	左記以外の教育施設※5	病院	有床診療所	左記以外の医療福祉施設※6	図書館	社会・図書施設※7	都市緑地公園	左記以外の娯楽施設※8	住居系地域※9	通園・通学特定道路※10	有形文化財	史跡	寺社仏閣	駅関連施設※12	霊園
自治体名																			
奈良県	商	-	100(50)	100(50)	-	100(50)	100(50)	-	100(50)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
奈良市	商	-	100(50)	100(50)	-	100(50)	100(50)	-	100(50)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
生駒市	商	近・準	50	50	-	50	50	-	-	50	50	50	-	-	-	-	-	-	50
大和郡山市	商	-	100(50)	100(50)	-	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	-	-	-	-	-	-	-
斑鳩町	商	-	100	-	-	100	100	100	-	100	-	100	100	-	-	-	-	-	100
田原本町	全	近・商・準	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
広陵町	地	近・準	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
香芝市	商	-	100	100	-	100	100	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	100
葛城市	商	近・準・工	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100	-	500	500	100	-	100
御所市	商	準・工	100(50)	100(50)	-	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	-	-	500	500	-	-	100(50)
大阪府	商	-	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
岬町	商	-	200	200	-	-	-	-	200	200	-	100(-)	100	-	-	-	-	-	200
忠岡町	商	-	100	100	-	100	100	-	-	-	-	100	100	-	-	-	-	100	100
大阪狭山市	商	-	100	100	-	-	-	-	-	100	-	100	100	100	-	-	-	-	-
四條畷市	商	-	100	100	-	-	-	-	100	100	-	100	-	50	-	-	-	-	-
寝屋川市	商	-	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	100(50)	-	-	-	-	-	50	-	-	-	-	-	-
交野市	商	近・工	100/150	100	-	100	100	-	-	100	-	100	100(-)	50(-)	-	-	-	-	-
枚方市	商	-	-	100(-)	100(-)	-	-	-	-	100(-)	-	100(-)	25(-)/100(-)	25(-)/50(-)	-	-	-	50(-)	-
高槻市	商	-	100(-)/150(50)	100(50)	-	100(50)	100(50)	100(-)	100(-)	100(-)	100(-)	-	25(-)	-	-	-	-	-	100(-)
茨木市	施	-	100(50)	100(50)	-	-	-	-	-	100(50)	100(50)	100(50)	-	50	-	-	-	-	-
吹田市	地	近・準	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
兵庫県	商	-	100(70)	100(70)	-	70(50)	70(50)	-	100(70)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
尼崎市	商	-	250(-)	250(-)	-	250(-)	250(-)	-	250(-)	-	250(-)	250(-)	100(-)	30(-)	-	-	-	-	250(-)
伊丹市	施	-	200	200	200	-	-	200	200	200	-	200	-	20	-	-	-	-	-
西宮市	商	-	200(100)	200(100)	-	-	-	-	200(100)	200(100)	200(100)	200	100	30	-	-	-	-	-
芦屋市	商	-	200	200	-	200	200	-	200	200	-	200	50(-)	-	-	-	200	-	200
宝塚市	商	-	150(100)	150(100)	150(100)	100(70)	100(70)	100(70)	150(100)	100(70)	100(70)	100(70)	50	-	-	-	-	-	100(70)
川西市	商	-	100(70)	100(70)/50(-)	-	100(50)	100(50)	-	100(70)	50(-)	50(-)	-	50(-)	-	50(-)	-	-	-	50(-)
猪名川町	商	-	100	100	-	100	100	-	100	-	-	-	50	-	-	-	-	-	-
三田市	商	-	100(70)	100(70)	-	70(50)	70(50)	70(50)	100(70)	100(70)	-	-	-	-	-	-	-	-	100(70)
三木市	商	-	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	100	100	-	-	-	-	200
西脇市	地	近・準・工	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

補注 単位:[m] □: 委任条例より厳しい規制内容(規制される特定地域の追加、委任条例で定められていない施設の追加、同じ施設で委任条例以上の規制範囲)
※1: 自主条例等及び委任条例での規制手法。用: 特定地域に関する規制のみ/施: 特定施設に関する規制のみ/商: 地と施両方/全: 全域規制 ※2: 自主条例等による規制で、追加された用途地域。近: 近隣商業/準: 準工業/工: 工業/: 該当なし ※3: 学校、学校(小・中学校を除く)、小・中学校を指す。複数の施設に異なる規制範囲を設ける自治体(高槻市・交野市)もある。
※4: 児童福祉施設と保育所を指す。それぞれに異なる規制範囲を設ける自治体(川西市)もある。 ※5: 外国人学校(大阪府・寝屋川市)や教育施設(枚方市)などを指す。 ※6: 老人福祉施設(大和郡山市・御所市・三木市)や障害者支援施設(三田市)などを指す。 ※7: 公民館(生駒市・岬町・伊丹市など)や社会教育施設(斑鳩町・香芝市など)を指す。 ※8: 児童遊園(大阪狭山市・西宮市)やスポーツ・文化施設(四條畷市・宝塚市)などを指す。 ※9: 第一・二種低層住居専用地域(交野市・宝塚市など)、第一・二種中高層住居専用地域(岬町・忠岡町など)、第一・二種住居地域(大阪狭山市・高槻市など)、準住居地域(尼崎市・芦屋市など)、及び住居系用途地域以外の住宅が密集した地域(葛城市・枚方市)を指す。 ※10: 通園・通学路(岬町・大阪狭山市など)や自治体の長が定めた特定の道路(枚方市・三木市)を指す。 ※11: 有形文化財や史跡、駅関連施設などで構成され、歴史的風土や施設周辺の景観、都市イメージへの影響が懸念され、設定されたと考えられる施設。「文化財・都市イメージ系」の略称。 ※12: 特定の出入口(枚方市)やプラットホーム(芦屋市)を指す。 ※13: 霊園(忠岡町)、官公署(斑鳩町・葛城市)、その他自治体の長が定める施設(生駒市・御所市など)、自治体固有の施設(尼崎市・宝塚市など)を指す。

【補注】

- (1)HP 閲覧及びヒアリング調査の結果、過去にパチンコ店の立地に関する紛争が習志野市や奈良市などで起きており、近年では流山市においても住民、事業者、行政間で協議が行われていた。
- (2)本研究で扱う「委任条例」は都道府県が策定するものであり、「自主条例等」は、市区町村が策定するものである。以下、特に説明の追加がない場合は、条例等の主体は上記のままである。
- (3)本研究における京阪神都市圏とは、「京都・大阪・神戸の中心市で構成される大都市圏と、大都市圏への15歳以上の通勤・通学者数の割合が、当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ大都市圏と接続している周辺自治体」として総務省が設定する範囲に含まれる、計141市町村を含む都市圏をさす。おおよその範囲は、大阪府全域、京都府南東部、滋賀県南西部、奈良県北西部、兵庫県南東部及び和歌山県北部となっている。
- (4)本研究で対象とした自主条例等は、パチンコ店の立地を規制することを目的に、地方自治法に基づき策定された自主条例等であり、外観デザインのみを規制する条例、営業時間や客引きなどに関する規制を行う条例などは対象としない。
- (5)全国の市区町村のうち政令市、中核市、特別区に対象を限定している。理由については4.1で述べる。
- (6)全国の政令市・中核市・特別区を対象とする調査では、2016年7月7日～8月3日の期間で、自主条例等の策定状況に関して各市のHP例規集を目視により調査し、同年8月8～24日の期間で、全市の行政担当者に対し確認のための電話ヒアリングを行った。HP例規集で収集された自主条例等以外に、電話ヒアリングで新たに抽出された自主条例等はなかった。
- (7)規制内容の比較には、各自治体の例規集や公安委員会のHPより収集した委任条例、自主条例等及びこれらに関連する施行規則・細則を活用した。京阪神における自主条例等の規制内容に関しては、電話及びメールでのヒアリング(2016年10月7～28日、葛城市・御所市・田原本町が対象)及び、現地でのヒアリング(同年10月27日と12月20日、田原本町が対象)に追加調査を行った。
- (8)開発圧力が高い地域では、パチンコ店の新規建設の可能性が高いと推測される。更に、政令市、中核市及び特別区は、行政側の問題発生時の対応力が高いと推測できるため、自主条例等による対策を行なっている自治体として妥当性であると判断した。
- (9)近畿地方のうち京阪神都市圏においても、補注(8)にあるように、開発圧力が高く、パチンコ店の新規建設の可能性が高いため、対策を検討している可能性があると判断したためである。
- (10)条文内においては、「用途地域以外の地域のうち、専ら住居の用途に供される一団の土地の面積が10ha以上であり、かつ、当該地域にある住居の戸数がおおむね50戸以上である地域」などのように記載されている地域を指す。
- (11)京阪神の各市町における区域内の用途地域指定状況に関しては、HP閲覧、電話及びメールによるヒアリング、又は都市計画図の目視により推定した(2016年10月7～28日)。
- (12)特定施設に関しては、一つの条文内で、同系統の施設が複数指定されることがあるため、それぞれの自治体の総数よりも、特定施設の総数が多い。
- (13)例えば学校に関して、近隣商業では50m、商業では30m、それ以外の地域では100mのように範囲が設定されることを指す。

【参考文献】

- 1) 卯月盛夫(2013),「横浜みなとみらい21新港地区16街区の結婚式場計画をめぐる景観論争」,『季刊まちづくり』,37号,pp.8-13,学芸出版社
- 2) 若宮健(2010),「二章 なぜパチンコは、廃止されねばならない

のか」,『なぜ韓国は、パチンコを全廃できたのか』,pp.80-143,祥伝社新書

- 3) 米澤祐介・恒川和久・榎山明久・谷口元(2004),「パチンコ店の立地動向と周辺との関係性に関する研究」,日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.243-244
- 4) 長谷川広樹・山畑信博(2007),「山形県におけるパチンコ店の外観(屋外広告)のデザインについて」,日本建築学会東北支部研究報告集,計画系(70),pp.231-234
- 5) 松井大輔・岡井有佳(2014),「阪神間における条例に基づくパチンコ店の立地規制に関する実態 - 芦屋市の事例を中心に -」,都市計画論文集, Vol.49, No.3, pp.501-506
- 6) 阿部泰隆(2002),「入門講座 政策法学演習講座(24) 事例編(4) 風営法パチンコ出店妨害事件の解決策」,『自治実務セミナー』, Vol.41 No.7, pp.4-11, 第一法規