

# 開発の立地分析に基づく市街化調整区域の土地利用に関する研究 —福岡都市圏の開発行為を対象として—

佐々木 敦子

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景・目的

市街化調整区域（以下、調整区域）は、「無秩序な市街化を抑制する区域」と位置付けられているが、実際には開発許可、建築許可、既存宅地制度などにより多くの開発が行われている。これらの開発は、非効率な土地利用の発生の一因となっている。これらの開発に関する土地利用規制としては、都市圏全体としての広域的な対応と、(市町にまたがる) 地域レベルから(集落単位の) 地区レベルでの取り組みなどが必要である。そのためには、まず都市圏全体としての開発傾向と実態を把握し、都市圏全体における各地域の位置付けや将来像を明確にする必要がある。

一方、開発行為を取り扱う都市計画制度そのものが時代の変化や社会の要請により変わろうとしており、平成12年の都市計画法改正では開発許可や線引き制度等の郊外部を対象とする制度が改正され、各都道府県によるより柔軟な制度の運用が可能となった。法改正後の制度を適切に運用するためには、開発の傾向と実態を把握し、調整区域の将来像や土地利用コントロール、開発の規制・誘導方策を再考する必要がある。

本研究では、福岡都市圏を対象に都市圏全体及び各地域の開発の傾向と実態を把握し、さらに開発の周辺環境への影響を明らかにする。その上で、地域の将来像における調整区域のあり方とそれに向けた土地利用の課題を明確にすることを目的とする。

### (2) 研究の対象

福岡市を中心とする福岡都市圏の自治体のうち、市街化調整区域を定めている15市町を対象とし(図1)、平成元年度から平成10年度までの10年間に開発許可を受けた開発行為(1125件)のデータ<sup>(1)</sup>を用いる。

### (3) 研究の方法

本研究は、以下の方法によって調査・分析を行う。

- ① 開発許可データを統計的に分析し、調整区域における開発の傾向と実態を明らかにし、その結果に基づき、許可基準に関する問題を考察する。
- ② GIS中に開発のデータベースを構築し、それを用いて開発の分布を都市圏全体及び地域別に立地傾向を整理し、開発の分布特性を把握する。

- ③ 開発の集積している地区を抽出し、その地区における開発の周辺環境への影響を明らかにする。
- ④ 地域のマスタープランにおいて調整区域の将来像を把握し、②、③で明らかにした開発の実態を踏まえて、今後の土地利用上の課題を明らかにする。

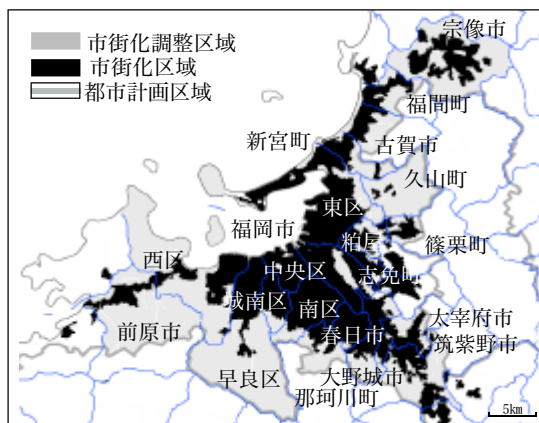


図1 福岡都市圏 (研究の対象地)

### (4) 調整区域における開発許可制度

調整区域における開発許可制度の概要を図2に示す。調整区域において開発をする場合、開発行為(土地の区画形質の変更を伴う)である

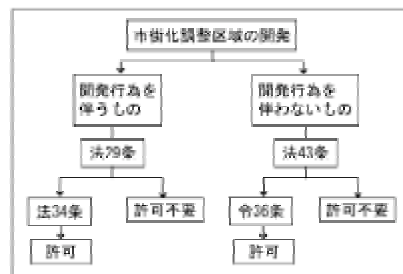


図2 開発許可制度の概要

かどうかによって開発許可と建築許可と異なる。また、基準の適用が除外されるものもあり(第2種特定工作物など)、これについては34条などで示されている。

### (5) 福岡県における開発許可の運用基準

34条の10号ロ(以下10一口)については、「市街化の恐れがなく市街化区域での実施が困難なもの」とされており、各都道府県の開発審議会の議を経て許可される。各都道府県によって運用基準が定められており、都道府県の実情に合わせた運用ができるものである。また、法改正によって既存宅地制度を廃止し、開発許可に追加された34条の8号3、4については、福岡県では、平成14年度に調査を行い、平成15年度に条例制定を目標としている。

## 2. 開発の統計的分析

### (1) 都市圏の開発動向

福岡都市圏における開発件数の推移を見てみると、都市圏全体の開発件数は平成2年から緩やかに増加し平成7年からは減少に転じている（図3）。調整区域においても同じ傾向があるが、平成10年で全体の32%を占め、「市街化を抑制する区域」とされているものの少なくないとわかる。

### (2) 用途別の開発状況

調整区域における開発の用途別の開発状況を表1に示す。半数以上が住居系開発であり、主な開発用途といえるが、1件当りの開発面積が小さく、総面積も大きくない。反対にレクリエーション系、その他の用途の開発は件数が少ないが個々の開発は大きく、大規模開発がされやすい用途とわかる。

しかし、平均面積と標準偏差をみて分かれるとおり、どの用途でも開発面積は分散しており、規模の大きな開発がされているとわかる。これは、同じ用途であっても異なる許可基準で許可が与えられれば、適用される運用基準も異なることが原因である。

### (3) 許可基準別の開発状況

開発行為を許可基準別に見てみると、1125件のうち889件が10—口によって許可を受けていることがわかった。そこで、10—口の該当する開発件数を許可内容別に示したものが、図4である。分家住宅が381件と一番多く、つづいて取用移転、既存集落内自己用住宅、適用除外またはその他、となっている。

分家住宅が非常に多いことの要因の一つとして、核家族化の影響が考えられる。福岡都市圏の人口増加率はこの15年で低くなっているが、反対に世帯数増加率は大きくなっている。1世帯あたりの人員が減り、分家することが多くなっていると言える。

また、福岡県の分家住宅の運用基準では、農家の次男三男だけでなく、六親等までの親族、三親等までの姻族も可能であることや他府県に見られるような同居条件<sup>(2)</sup>がないことなど運用基準のゆるさも要因の一つである。

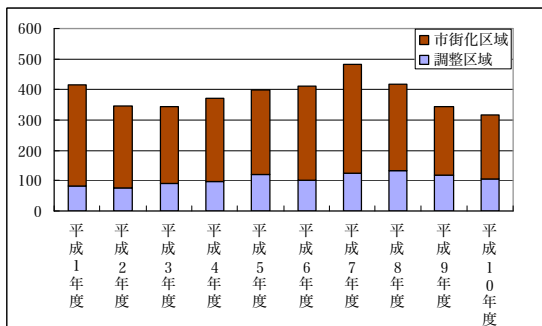


図3 区域別にみる開発許可件数の推移

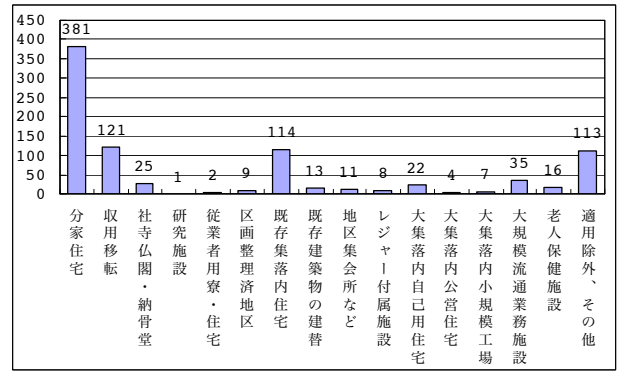


図4 許可内容別にみる開発件数

表1 用途別にみる開発状況

用途	件数	面積 (ha)	平均面積 (ha)	標準偏差 (ha)
住居系	723	97.5	0.13	1.6
業務系	116	57.5	0.50	1.4
商業系	129	40.9	0.32	1.5
工業系	32	31.6	0.99	3.3
レクリエーション系	23	196.6	8.55	11.2
その他	102	216	2.12	19.3

表2 都市圏の人口・世帯動向

	S60 (1985)	H2 (1990)	H7 (1995)
人口増加率	9.7	9.6	6.7
世帯数増加率	12.3	12.4	15.6
世帯当りの人員	3.1	2.9	2.7

## 3. マクロに見る開発の立地分析

### (1) 都市圏全体の開発分布特性

開発行為（全1125件）のうち、位置が特定できる開発1043件についてGIS中にデータベースを構築し、それをを用いて都市圏全体の立地傾向を整理した（図5）。それにより、以下の4点がわかった。

- ① 標高80mを境に可住地、非可住地に分けられる。
- ② 大規模開発の立地パターンは、「市街化区域隣接」、「非可住地に隣接」、「主要幹線道路やIC周辺」の3種類である。
- ③ 市街化区域と主要幹線道路による立地への影響が大きい。
- ④ レクリエーション系用途の開発は、前原市と久山町に多い。

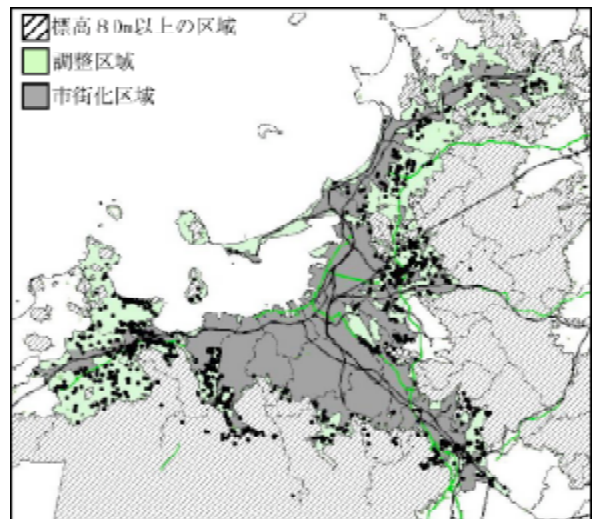


図5 都市圏全体の開発分布図

## (2) 地域別の開発分布特性

都市圏を地形的なまとまりや開発の傾向から8つの地域にわけ、それぞれについて地域の特徴と開発の分布特性について考察を行った(図6)。それにより以下の3点がわかった。

- ①地域によって開発用途の偏りが存在する。
- ②大規模プロジェクト、既存集落などの周辺に集積するが、集積する要因は地域によって異なる。
- ③計画決定されて間もない道路や地下鉄3号線沿いに既に集積しつつあり、将来計画の影響は大きい。

従って、将来計画を含む地域の特徴を把握した上で地域ごとの開発コントロールが必要である。さらに、槽屋地域では都市基盤や市街化区域に関係なく開発がまとまっており、既存集落、地区整備計画、農業振興地域など様々な要因が重なっていると考えられ、ミクロな視点での立地分析が必要である。

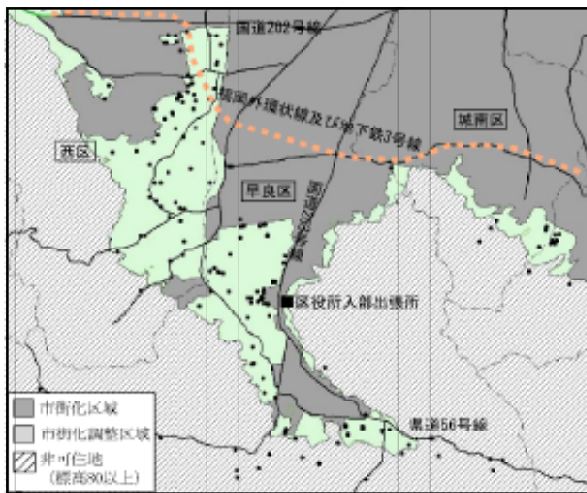


図6 地域ごとの分布特性(早良地域)

## 4. ミクロにみる開発の立地分析

### (1) 開発が集積している対象地

都市圏の中でも特に開発が多い福岡市西区の今宿・周船寺地域の約5km四方の範囲を対象地とする。この地区は、地区の北西に九州大学の移転が決定し、それにともないJRの新駅設置や学園通線の建設が決定し、一層の人口集積と開発の進行が想定される。

### (2) 開発の分布と周辺環境の関係

都市圏全体として関係を見ることが出来なかった、農振法の農用地(以下青地)や既存集落、学園通線との関係を見る(図7)。これによると、既存の集落と隣接するところでは青地を解除しての開発が数箇所見られるものの、開発がほとんど行われていない。既存の集落との立地関係は、集落と青地の隣接、集落規模、河川との関係などにより、集落ごとに異なるため、一概には言えない。また、まだ建設工事も始まっていない学園通線沿いに開発が多いことがわかる。

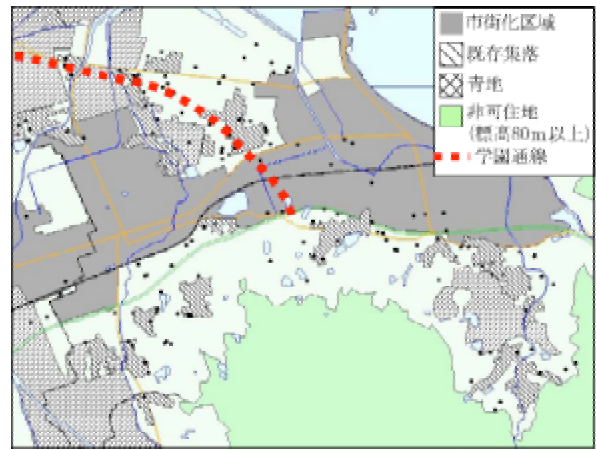


図7 ミクロにみた開発の分布

### (3) 開発による集落の拡大と空間の相違

より詳細に開発と集落の立地関係を見るために、集落区域から約500mの範囲<sup>(4)</sup>の開発を「集落内」、「集落隣接」、「集落外」の3つのパターン(図8)ごとの開発件数、開発面積、平均面積を集計した(表3)。

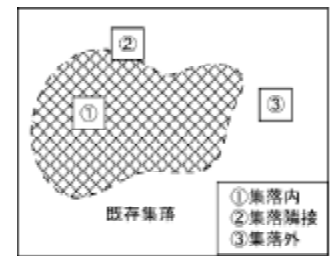


図8 開発の立地パターン

「集落外」が約半数と最も多く、「集落隣接」とあわせて集落外に立地するものが約8割に及ぶ。集落によって各パターンの比率が異なるが、「隣接」や「集落外」が多い集落では、これらの開発が集落域の拡大の一因となっている。

また、1件あたりの開発面積は、集落内では土地の制約があるため「集落内」が最も小さく、「集落隣接」が最も大きくなっており、集落内外で異なる空間が出来ている。建築物自体も「集落外」の開発は色彩の鮮やかな現代風なものが多く、既存の集落と調和していない。

表3. パターンごとの開発状況

	開発件数	総面積 (㎡)	平均面積
集落内	27	10,006	370.6
集落隣接	24	13,568	565.3
集落外	50	22,546	450.9

### (4) 幹線道路沿いの開発

地域別分布特性から幹線道路沿いに開発が多いことが分かっており、幹線道路沿いの立地が調整区域における開発の1つの立地パターンといえる。そこで、開発の集積している県道85号線を取り上げる(図9)。

沿道開発のほとんどは開発面積の大きい沿道サービス用途である。調整区域においては幹線道路が既存集落内や隣接していることも多く、沿道の既存建築物は住居系用途が多い。そのため、開発によって幹線道路沿いで用途や規模の混在が生じている。したがって、沿道開発の適正な規制・誘導策が必要である。

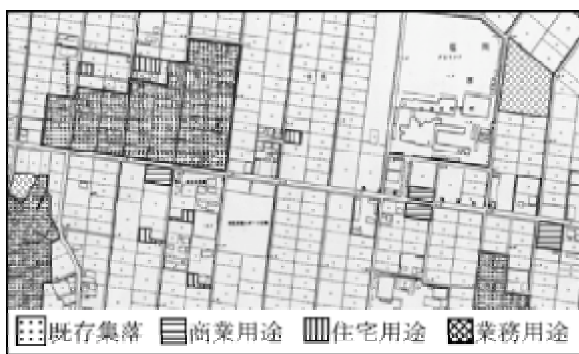


図9 幹線道路沿いの開発分布図

## 5. 地域の将来像と今後の土地利用上の問題

地区の将来像がどのように描かれ、その中でこの地区がどのように位置付けられているかを把握し、4の結果に基づいて将来像へ向けての土地利用上の問題を整理する。

### (1) 対象地域の将来像

福岡市都市計画マスタープランと九州大学学術研究都市構想を元に、対象地域の将来像を図10に示す。

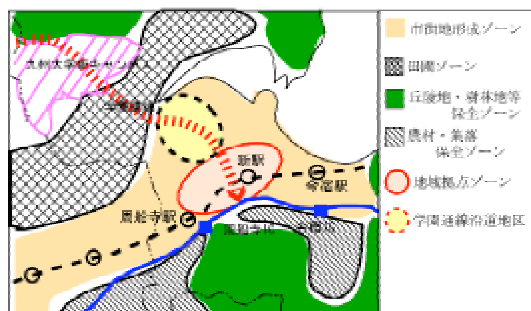


図10 対象地域の将来像

現在市街化調整区域であるところは、大学移転プロジェクトの動向や現況土地利用などから、(1)市街地形成ゾーン、(2)田園ゾーン、(3)丘陵地・樹林地等保全ゾーン、(4)農村集落保全ゾーンの4つのゾーンにわけられる。将来の市街化の可能性、現在の開発の進行具合、地形的な区域の広がり、農政との調整などにより、同じ調整区域でも場所によって異なる。各ゾーンの将来像に向けて適切な開発コントロールが必要である。特に市街地形成ゾーンは、マスタープランでは「段階的に市街化を検討する」とされており、市街化区域への編入と導入される用途地域を想定し、開発コントロールを行うべきである。

### (2) 今後の土地利用上の課題

2. 3. 4での分析結果に基づき、対象地区の調整区域における土地利用上の問題についてまとめる。

- ①運用基準が、現在の社会的傾向や開発の実態に対して、「市街化を抑制すべき」調整区域としては適切でない場合もある。
- ②同じ用途でも適用される許可基準が異なると、立地や規模が異なる開発が生じる。
- ③集落によって開発の立地が異なり、各集落の事情に

合わせた対応が必要である。

- ④幹線道路の沿道で用途や規模の混在が生じている。
- ⑤「集落隣接」や「集落外」の開発によって集落区域の拡大や集落内外の空間的不調和が生じている。
- ⑥現在調整区域であっても、プロジェクトの動向や人口動向によっては、長い将来にわたって市街化を抑制しつづける区域であるとは限らない。実際に開発が集積しているおり、「市街化を抑制する」区域とはいえないところもある。

## 6. まとめ

本研究では、福岡都市圏の開発行為に対してマクロ・ミクロの両視点から立地分析を行い、開発の実態を把握するとともに地域の将来像へ向けての調整区域の土地利用上の課題を明確にした。それにより以下の点が明らかになった。

### (1) 福岡都市圏における開発の傾向

都市圏全体的に、市街化区域や主要幹線道路に隣接して立地し、特に分家住宅による開発が多い。また、地域ごとに大規模プロジェクトや既存集落など集積する要因が異なり、地域によって用途や立地など傾向が異なる。そのため、地域ごとの要因にあわせた開発コントロールが必要である。

### (2) 調整区域の計画的土地利用コントロールの必要性

開発の実態を見ても、市街化調整区域を「市街化を抑制する」だけの区域として捉えることは困難である。今後の社会状況を考えると、開発が集積しつつあっても、基盤整備がともなう市街化区域への編入を続けることは適切でなく、調整区域において計画的な土地利用コントロールを行うことが必要である。

### (3) マスタープラン（将来像）と開発許可制度（事業コントロール）の関係

開発許可制度は、調整区域に対して一律に適用されるものであり、各地域のこまかな事情に対応できるものではない。地域の特性に適した規制・誘導のためには、各自治体のマスタープランで調整区域の将来像を明確に描くとともに、開発許可の運用基準の中でマスタープランの位置付けを行う必要があるだろう。

### 【補注】

- (1) 本研究のデータは、福岡県都市計画課及び福岡市開発指導課の管理する開発許可に関するデータによる
- (2) 「従前に同一世帯構成員として同居の事実のあるもの」といった同居条件を設ける都道府県もある。
- (3) 運用基準には「既存集落及びその周辺に立地すること」とあるが、明確な範囲が示されていない。そこでこの基準が適用されるものの1つである分家住宅について各開発と既存集落の距離を測定したところ全ての開発が約500m以内におさまっており、本研究では500m以内を集落周辺とする。