

高齢化する市街化調整区域内住宅団地の土地利用規制制約の実態と柔軟化に関する研究

代表研究者 筑波大学システム情報系 准教授 藤井さやか
共同研究者 立命館大学政策科学部 教授 吉田友彦

【まとめ】

市街化調整区域は、本来開発を抑制すべきとされているが、制度創設以前の住宅団地や特例で建設された住宅団地があり、その多くで高齢化が進行している。本研究では、そのような団地が集積する茨城県つくば市の事例調査を行い、(1)調整区域における土地利用規制制約の実態と課題の整理、(2)高齢化に伴って発生する地域ニーズと建替え・空家転用ニーズの整理、(3)先行事例調査による対応策の実態と規制柔軟化の可能性の検討を行った。

1. 研究の目的

1-1 研究の背景

高度成長期の大都市圏への急激な人口増加の受け皿として、郊外に様々な住宅団地が整備された。その多くは市街化区域に立地しているが、本来は開発を抑制すべき市街化調整区域においても、1969年都市計画法で線引きが導入される以前に旧宅地造成事業に関する法律で開発された住宅団地や、2006年都市計画法改正で廃止された大規模住宅開発等の開発許可（旧都市計画法34条10号イ）によって特別に開発を許可された住宅団地などが多数存在している。これらの調整区域内にある住宅団地では、住民の高齢化に伴って身近な店舗や飲食店、福祉施設の立地などのニーズが発生しているが、市街化調整区域は原則として開発を認めない地域であるため、通常の住宅団地よりも厳しい開発制限を受けており、高齢化への対応が一層、困難になっている。

全国的な人口減少、高齢化の進行を受け、国土交通省は、2014年に都市機能の誘導と公共交通との一体化を進める立地適正化計画を創設した。今後、各自治体が立地適正化計画を策定し、拡散している市街地の集約を進めるが、本研究で対象とする調整区域の住宅団地は、土地利用規制の制約や立地条件を考慮すると、将来的には整理の対象となっていくことも想定される。しかし、現に市街化され、生活者がいる状況において、現行の土地利用規制や各種規制の制約で、現在の居住者が、著しく不便な生活を強いられる状況は好ましくない。これらの住宅団地の住民が、安全安心で豊かな生活を終の棲家で送るために必要な最低限の施設やサ

ービスを住宅地内や近隣で提供しようとする動きを、都市計画でどのように位置づけるのか検討する必要がある。

1-2 研究の目的

以上の問題意識から、本研究では、次の3点を明らかにすることを目的として研究を行う。

(1)高齢化が進行している調整区域の住宅団地において、高齢化への対応するため、各種施設の建設や改修を行う際に、どのような土地利用規制に関わる制約があるのか、その実態と課題を整理する。(2)調整区域に住宅団地が多く立地する茨城県つくば市を対象として、住宅団地のケーススタディを行い、居住者の高齢化が進行していることで発生しつつある生活上の問題や、新たな施設・生活上のニーズの実態、またそれらを解消するための活動や取り組みを整理する。そして、(3)高齢化への先行的な取り組み事例のケーススタディを行い、課題となっている土地利用規制や建築規制上の制約や課題を整理し、どのような制度解釈や運営の工夫によって施設の立地や運営が可能となっているのかを把握する。以上の調査から、調整区域に立地する住宅団地特有の制約や課題を整理し、住宅団地の良好な街並みや住環境を保全しつつ、高齢化する住民の必要最低限の生活利便性への要求を住宅地内や近隣で満たすために必要となる開発許可の規制やルールを柔軟な運用のあり方や見直しの方策を検討する。

2. 研究方法と経過

2-1 市街化調整区域内に立地する住宅団地の開発の仕組みと建築規制・基準の整理

市街化調整区域（以下、調整区域）では、原則としてすべての開発行為に許可が必要である。しかし、次のような例外規定によってまとまった住宅団地が開発されることがある。(1)旧宅地造成事業に関する法律による開発（以下、旧宅団地）：1969年に線引き制度が創設される以前の1964年から1968年の間に、住宅地開発の根拠法として存在した法律で、災害防止及び環境の整備のため必要な規制、良好な住宅地の造成を確保し、公共の福祉の増進に寄与することを目的としたものである。この制度で開発された調整区域内旧宅団地は、

市街化区域並に人口が多い団地も少なくない。(2)都市計画法旧 34 条 10 号イによる大規模開発：調整区域は市街化を抑制するだけではなく、将来の計画的な市街化の予定地としての性格も有する。2006 年の都市計画法改正以前は、34 条 10 号イにより計画的な大規模住宅地開発を対象とした開発許可が認められ、調整区域であっても住宅団地の開発が可能であった。これらの規定によって開発された住宅団地では、調整区域内であっても、開発行為や建築行為が認められてきた。

(3)調整区域内の団地の開発行為に関する規制（既存宅地制度による特例）：1974 年の都市計画法改正により創設され、調整区域内の土地に対する制限を緩和し、線引き前から宅地として確認されている土地については建設行為の許可が不要になる制度だが、無秩序な開発を誘発したため、2000 年に廃止された。その後は、都市計画法 3411 条例 3412 条例が代替措置として運用されている。

(4)都市計画法 34 条による開発許可：住宅団地に関する制度として、1 号、11 号、12 号がある。これらは、調整区域において、一定の基準を満たし、公益上必要な建築物の建築が目的で行う開発行為は開発審査会の議を経て認めるというものである。

(5)旧住宅地造成事業施工地内における建築に関する指導方針：本研究で事例調査を行うつくば市独自の指導方針で、調整区域に立地する旧宅団地に限って、第一種低層住居専用地域で許容される戸建て及び低層の共同住宅のみ建築可能としている。店舗や公益上必要な建物には対象外であり、当該団地内で都市計画法 34 条 1 号で店舗等の非住居系開発を行う場合も、一低に該当する建物用途のみ建築可能という指導方針の制限が優先される。

(6)その他、用途ごとにかかる規制等：飲食店の開発の際は、保健所の営業許可や食品衛生責任者（1 名以上）等の制度がある。また建物に関しては、構造や明るさ、換気といった細かい項目に分けられた設備要件を満たす必要がある。福祉施設に関しては、介護福祉法、バリアフリー法、建築基準法・消防法などの制限を満たす必要がある。これらの規制では、建物内へのエレベーターやスプリンクラーの設置、廊下の幅等、様々な細かい条件がある。

2-2 茨城県南地域における調整区域内住宅団地の立地状況と対象自治体の選定

首都圏の縁辺部に位置し、調整区域内住宅団地が多い茨城県南地域を対象に、住宅団地の立地状況と生活上の課題を把握するため、2015 年 5 月から 12 月にかけて、地図上で調

整区域に住宅団地のある 8 自治体（つくば市、牛久市、取手市、阿見町、土浦市、守谷市、つくばみらい市、竜ヶ崎市）へのヒアリング調査を行った。

この結果、大半の自治体では、調整区域内の住宅団地の数が少ないか、団地は存在するが、規模が小さく、また低未利用地が多く、今後も開発の増加が見込めない団地が多いことが分かった。

茨城県南地域で最も調整区域内の住宅団地の件数が多いのはつくば市で、調整区域内の旧宅団地が 36 か所、開発許可団地 2 か所である。このうち高度成長期に建設された住宅団地では、高齢化が進み、生活上の問題が発生していることが分かった。そこで、以下の調査対象をつくば市に絞ることとした。

2-3 事例の選定と調査の方法

つくば市の調整区域内住宅団地の規模、傾向を把握するため、住宅団地 38 ヶ所について、ゼンリン住宅地図を用いてビルトアップ状況の調査を行った。調査方法は、住宅地図上で区画数、住宅数、空き家（住宅の形があるが、居住者名がないもの）、空き地（区画になっているが、建物の形がないもの）をカウントし、ビルトアップ率（住宅数÷区画数）を計算した。また各団地の許可年数や区画数などの基本情報に関しては、つくば市が作成した調整区域内住宅団地リストの資料を参考に把握した。

こうして作成したリストから、市街化区域内の住宅団地と類似した規模やビルドアップ率があり、かつ高齢化や人口減少が進行していると推測される住宅団地として、以下の 5 条件を満たす 12 団地を詳細調査対象に選定した。

- ・調整区域内にあるもの
- ・旧宅の許可年数が 1975 年以前の団地
- ・区画数 100 以上
- ・ビルドアップ率 70%以上
- ・放棄住宅地ではないもの

選定された住宅団地は、表 1 及び図 1 のとおりで、すべてつくば市の南側に位置していた。

これら 12 団地のうち、協力を得られた 11 団地を対象に 2015 年 11 月から 2016 年 6 月にかけて、区会・自治会の会長又は役員へのヒアリング調査、現地調査、住宅地図を用いた生活サービスの状況の把握（最寄り施設までの距離、店舗・交通状況等）を行い、団地の現状、高齢化に伴う課題等を整理した。またこれらの団地を中心に、先行的な取り組み事例についての調査を行った。



図1 調査対象団地の配置

表1 対象団地の概要

団地番号	面積	許可年	区画数	住宅数	空家数	空地数	ビルトアップ率
1	28.5	1973	616	582	21	14	94.5%
2	14.3	1973	478	470	14	8	98.3%
3	4.7	1970	205	171	11	30	83.4%
4	4.8	1973	252	238	19	9	94.4%
5	5.2	1973	161	158	7	1	98.1%
6	7.2	1973	237	233	6	2	98.3%
7	22.1	1973	687	594	18	73	86.5%
8	13	1973	458	442	13	5	96.5%
9	14	1973	415	411	17	4	99.0%
10	34	1970	1043	792	53	228	75.9%
11	7.7	1973	267	218	12	47	81.6%
12	36.3	1973	1365	1323	63	24	96.9%

いサロン、見守りネットワーク等の支援も行っているが、一部の地区にとどまっている。

(2)団地内での取り組み：団地内の住民の活動を活発化するため、大半の住宅団地では、老人会やその内外でのサークル活動、広報誌の配布、団地内のパトロール等を行っている。住民同士の交流する機会を増やし、ともに助け合って生活していくための活動が多く見受けられたが、担い手の高齢化も進んでおり、今後の継続に課題が残っている。住民同士のコミュニティ強化による支え合う関係づくりが必要と認識している団地が多く、そのための拠点づくりが課題としてあげられた。しかし、調整区域の土地利用規制が障壁となって、拠点づくりが難しいと認識している団地も多かった。

3-3 先行的な取り組み

調査を進める中で、高齢化への対応を先取りした先行的な取り組みが見られた。これらの取り組みの概要と一般化の課題を整理する。(1)会員制カフェ：12番の団地では、2012年に住民が空き家を活用した会員制カフェをオープンしている。団地内で高齢化や過疎化が進行している状況を見て、団地の問題に関心を持ち、若い人とも交流できる場や、子育てについて相談し合える場所、高齢者や一人暮らしで困っている人の食事や生活のサポート、地域を見守る場所を創りたいという思いから、夫婦二人で建設・運営に至った。運営に関しては、以下のような制約がある。

①立地制約：厳しい用途制限（調整区域+旧宅の指導方針+建築協定）がかかっており、第一種低層住居専用地域並みの建築制限がかかるが、通常のカフェは制限に抵触する。そのため、住宅に併設した会員制カフェの形態をとっているが、営業拡大は難しい。

②建物基準：食品衛生基準法を満たすため、改装費用をかけて空き家を改装し、手洗い場とカウンターを設け保健所の許可を得た。脱衣所には2台の冷蔵庫を設置している。

3. 研究の成果

3-1 調整区域内住宅団地の現状と課題

調査対象 11 団地の大半が高齢化率 30%を超えており、すべての団地において、高齢化は問題となり、危機感を持っていた。調整区域内住宅団地は、周辺にも利便施設の立地が制限されるため、徒歩圏である 500m 圏内にスーパーやコンビニがある団地は 11 団地中 3 団地のみで、最寄りの病院までの距離が 1km 以上の団地は 9 団地であった。高齢化に伴って、自治会の役員不足および高齢化や、買い物難民の問題が発生していると考えられる。また、交通に関して、現時点では自動車を運転することができる住民が多いため、大きな問題とはなっていないものの、今後 5~10 年たつと、自動車が運転できなくなり、買い物等にも行けなくなるといった問題が多く発生することが推測される。また、空き家は増加傾向にあり、団地内の防犯・防災上の課題が出るとの指摘があった。現に認知症を患っていた独居高齢者宅での火事と延焼が発生した団地もあった。

3-2 高齢化への取り組み

利便性の低い調整区域内住宅団地の高齢化に対応するため、つくば市と団地で行っている取り組みは以下の通りである。

(1)つくば市の取り組み：主に自動車を運転できない住民への買い物支援サービスや公共交通移設の運営を行っている。地元スーパーによる移動スーパーや大型 SC の無料送迎バス、交通手段としてコミュニティバスやダイヤモンドタクシーサービスを提供している。一人暮らし高齢者サポートでは、在宅支援やふれあ

③運営体制：食品衛生責任者有り。またコーヒーカーディネーターの資格を保有している。
④運営上の工夫：周辺環境への配慮を徹底しており、夜間営業は行わない。建物の外観を住宅のまま使用し、会員制にすることで不特定多数の人が住宅地に来ることを防いでいる。宣伝活動等も行っていない。しかし、営業的には採算ぎりぎりの状況にある。

(2)空き家を活用したコミュニティハウス：地域の高齢男性約10名が集まり、空き家を活用した高齢者と子どもたちの居場所づくり、地域の支え合い拠点の形成を行っている。一人一人が自分の得意なことを担当し、出来る人が出来ることをやるという方針で運営している。活動場所となっている空き家は、メンバーが費用を出し合って、固定資産税程度の家賃を家主に支払い、活動費もメンバーが会費として負担している。

①立地制約：調整区域に隣接する一低に立地。調整区域の制約はないが、一定の制限を満たすため、住宅利用の延長で解釈している。

②建物自体の基準：旧耐震の空き家を補修せずに利用しているため、耐震性の問題がある。また火災保険に入れていない。

③運営体制：ボランティアで行っている。自分の家に客を招き、食事を提供するスタンスのため、食品衛生責任者等はおいていない。

④運営上の工夫：地域の人が地域のために行っている取り組み。年3回のイベントを開催し、回数を追うごとに参加人数は増加。イベント等がない日も周辺住民の方々はこちらに集まり、麻雀やお茶会等を行っている。

(3)土浦市「生きがい対応型デイサービス」：つくば市外ではあるが、高齢者を対象とした健康維持と生きがい創出を目的に、空き地空き家を活用して、麻雀やカラオケ、お茶会といった趣味活動等の拠点づくりと活動を市が支援している。市内のすべての中学校区にそれぞれ1カ所ずつ、合計8カ所の拠点がある。すべての拠点が地域住民のボランティアによって運営され、改装費及び家賃や謝礼費などの運営費用は市が負担している。今後の課題として、現在の管理者も高齢化が進んでおり、次の担い手の育成が課題となっている。規制に関しては、市が運営を認め、サポートしていること、補助金交付要綱といったルールを設けているため、規制及び制約に反することなく、運営が行われている。

3-4 まとめ

本研究の結果、調整区域の住宅団地では、自

治会役員の成り手不足、空き地空き家の増加、一人暮らし高齢者、交通手段の不便さといった課題があがっており、それらに共通する解決策としては、住民同士のコミュニティづくりの強化の必要性とそのための拠点づくりが重要であることが明らかとなった。

一方で、本研究で対象となった団地はすべて、第一種低層住居専用地域程度の厳しい土地利用規制の制約があり、そういった拠点となりうるカフェやサロンの建設や解説が難しい。しかし、今後団地内の高齢化が進行するにつれ、住宅用途以外の施設の需要は高まると考えられる。そのため、つくば市の指導方針の見直し、及び施設の利用方法や利用目的等の運営上の工夫を組み合わせた制度が必要となる。

具体的には、①周辺環境に考慮しながらの運営、②不特定多数の利用者が出ないような仕組みづくり、③住民同士が住民のために運営することの3点を開発許可に関する法制度に導入することで、無秩序な開発が行われることなく、住民に必要な最低限の生活を送るための施設等を建設することが可能となると考えられる。また、土浦市のような拠点整備・運営を支援する行政の仕組みも必要となるだろう。

4. 今後の課題

市街化調整区域の住宅団地の取り扱いは、自治体ごとに個別の制度があり、独自性が強いいため、本研究で当初予定していた全国調査を実施することはできなかった。今後は、調査対象を全国に広げ、調整区域の住宅団地の取り扱いについて、幅広く検討していきたい。

また今回調査を行ったつくば市では、立地誘導化計画をまだ策定しておらず、市街化調整区域の住宅団地が、将来的に集約される住宅団地となるのか、地域の拠点として扱われるのか、現時点では決まっていない。しかしながら、住宅団地が将来にわたって開発・居住可能なのか、新たな開発を制限していくのかによって、今後の整備の方向が大きく異なるため、将来的には、都市全体の市街地集約の方針を踏まえた調整区域の住宅団地のあり方についても検討をしていきたい。

5. 研究成果の公表方法

本研究の成果は、日本都市計画学会又は日本建築学会の学会誌への投稿を目指して準備している。また大学での講義や自治体等での講演を通じて、成果を発表していく予定である。

以上