

建設経済常任委員会  
所管事務調査報告書  
(既存宅地制度について)

平成26年5月27日

# 目 次

1 調査に至った経緯	1 ページ
2 所管事務調査の概要	1 ページ
( 1 ) 所管事務調査の決定	1 ページ
( 2 ) 委員会の開催状況	2 ページ
( 3 ) 執行部からの説明	3 ページ
( 4 ) 参考人の招致	3 ページ
( 5 ) 専門的知見の活用	3 ページ
( 6 ) 委員構成	4 ページ
( 7 ) 調査のため出席を求めた説明員	4 ページ
3 調査結果	6 ページ
( 1 ) 第 1 回 ( 平成25年10月22日開催 )	6 ページ
( 2 ) 第 2 回 ( 平成25年11月18日開催 )	15ページ
( 3 ) 第 3 回 ( 平成25年12月 3 日開催 )	23ページ
( 4 ) 第 4 回 ( 平成26年 1 月14日開催 )	29ページ
( 5 ) 第 5 回 ( 平成26年 2 月19日開催 )	36ページ
( 6 ) 第 6 回 ( 平成26年 3 月20日開催 )	42ページ
( 7 ) 第 7 回 ( 平成26年 4 月30日開催 )	51ページ
4 調査を終えて	58ページ

## 1 調査に至った経緯

既存宅地制度については、平成19年9月定例会において、「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例の一部を改正する条例」として、市長から条例改正議案として提案され、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度の施行に伴い、3年間の経過措置後に、既存宅地開発許可制度を廃止することで可決した。

その後、経過措置期間終了前の平成22年6月定例会において、大野議員ほか6名からの議員提出議案により市民等への周知徹底を求め、同年9月定例会において2年の経過措置の延長を議決した。さらに、平成24年9月定例会においては、小松議員ほか9名からの議員提出議案により、この制度の廃止に代わる施策を求め、2年の経過措置の延長を議決した。

平成26年11月29日に、経過措置延長期間が終了となることを受け、その条例施行による影響や効果を調査し、経過措置延長期間終了後の在り方を研究するため、建設経済常任委員会における所管事務調査として「既存宅地制度について」を実施することとした。

## 2 所管事務調査の概要

### (1) 所管事務調査の決定

平成25年10月22日の本常任委員会において、次のとおり、調査事項、調査項目、方法及び期間を決定し、小田原市議会会議規則第70条第1項の規定により議長に通知をした。

#### ア 調査事項

既存宅地制度について

#### イ 目的

「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例の一部を改正する条例の一部を改正する条例」に係る経過措置期間延長による影響を調査し、期間満了後の在り方を調査するため

#### ウ 方法

本市における現状の調査

#### エ 期間

調査終了まで

( 2 ) 委員会の開催状況

本委員会は、平成25年10月22日から平成26年4月30日まで、7回開催された。

開催状況は、次のとおりである。

回数	開催日	主な内容
第1回	平成25年10月22日	小田原市の区域区分の変遷について (都市計画課)
第2回	平成25年11月18日	開発許可制度について (開発審査課) 既存宅地開発許可制度とは? (開発審査課)
第3回	平成25年12月3日	既存宅地開発許可制度の法的根拠～歴史とその背景～ (開発審査課) 既存宅地開発許可制度の実績等 (開発審査課) 県内県外の状況 (開発審査課) 既存宅地開発許可制度の廃止の理由 (開発審査課)
第4回	平成26年1月14日	優良田園住宅の促進に関する法律について (都市政策課) 小田原市における「優良田園住宅型連たん区域開発許可制度」について～背景と問題点～ (開発審査課)
第5回	平成26年2月19日	小田原市における農地・農家の現状について (農政課) 改正農地法について～平成22年度の改正点～ (農業委員会) 今後の方針について (開発審査課)

第 6 回	平成26年 3 月20日	<p>参考人招致による意見聴取 (参考人)</p> <p>かながわ西湘農業協同組合  総務管理担当常務理事 安藤 俊之氏  組織相談部長 細野 克巳氏</p> <p>公益社団法人 神奈川県宅地建物取引業協会 小田原支部  相談役 伊藤 実男氏  政策推進委員長 鈴木 達之氏</p>
第 7 回	平成26年 4 月30日	<p>専門的知見による調査報告 (調査報告者)</p> <p>C - まち計画室  代表 柳沢 厚氏 (慶應義塾大学 S F C 非常勤講師)</p>

### ( 3 ) 執行部からの説明

市執行部の関係する所管から、第 1 回から第 5 回に渡り、1 2 項目について説明を受けた。

### ( 4 ) 参考人の招致

第 5 回 (平成 2 6 年 2 月 1 9 日開催) の本常任委員会における決定により、第 6 回 (平成 2 6 年 3 月 2 0 日開催) の本常任委員会に、次のとおり、既存宅地制度と特に関連する団体に、参考人として出席を求め、同制度に対する意見を聴取した。

#### ア 参考人

##### (ア) かながわ西湘農業協同組合

総務管理担当常務理事 安藤 俊之 氏  
組織相談部長 細野 克巳 氏

##### (イ) 公益社団法人 神奈川県宅地建物取引業協会小田原支部

相談役 伊藤 実男 氏  
政策推進委員長 鈴木 達之 氏

### ( 5 ) 専門的知見の活用

第 5 回 (平成 2 6 年 2 月 1 9 日開催) の本常任委員会における決定により、平成 2 6 年 3 月定例会に「議員提出議案第 1 号 地方自治法第 1 0 0 条の 2 及び小田原市議会基本条例第 1 1 条の規定に基づく専門的知見の活用について(小田原市における既存宅地制度に関する調査)」を上程し、議決された。

これにより、次のとおり、専門的知見を有する者に対し調査を依頼し、第7回（平成26年4月30日開催）の本常任委員会において、その報告を受けた。

ア 調査事項

小田原市における既存宅地制度について

イ 調査期間

平成26年4月1日から平成26年4月10日

ウ 調査を依頼した者

横浜市戸塚区平戸2-21-21

C-まち計画室

代表 柳沢 厚 氏（慶應義塾大学SFC 非常勤講師）

エ 調査報告

調査終了後、速やかに本市議会に調査報告をすること。

（6）委員構成

委員	長	今村	洋一	（公明党）
副委員	長	大川	裕	（誠和）
委員		鈴木	紀雄	（光政会）
委員		植田	理都子	（未来・おだわら）
委員		木村	正彦	（光政会）
委員		細田	常夫	（志民の会）
委員		加藤	仁司	（誠和）
委員		井原	義雄	（新生クラブ）
委員		関野	隆司	（日本共産党）

（7）調査のため出席を求めた説明員

経済部長	長谷川	孝春
都市部長	内藤	日出男
経済部副部長	鶴田	洋久
都市部副部長	座間	亮
都市部管理監	久保寺	幸男
農政課長	神名部	耕二

都市政策課長	狩	野	雅	幸
都市計画課長	小	澤	千香	良
建築指導課長	片	野	誠	広
開発審査課長	浅	田	健	次
農業委員会事務局事務長	内	田	清	高

ほか関係職員

### 3 調査結果

#### (1) 第1回(平成25年10月22日開催)

小田原市の区域区分の変遷について(都市計画課)

#### ア 区域区分(線引き)制度について

##### (ア) 区域区分(線引き)制度の概要

###### a 制度概要

- ・都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する「区域区分」、いわゆる線引き制度は、昭和43年に制定された新都市計画法により創設された制度で、都市計画区域を区分して、「市街化区域」及び「市街化調整区域」を定めるものである。
- ・当該制度は、都市計画運用指針において「無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成、都市近郊の優良な農地との健全な調和等、地域の実情に即した都市計画を樹立していく上で根幹をなすもの」とされている。
- ・なお、都市計画法において、線引きは県が定める都市計画とされ、「市街化区域」は、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街地を図るべき区域、一方、「市街化調整区域」とは市街化を抑制すべき区域とされている。

###### b 線引き制度創設の背景

- ・昭和30年代から昭和40年代にかけての日本は、高度経済成長期を迎えており、急激に都市人口が増加し、三大都市圏を中心に無秩序に都市が広がっていくスプロール化が大きな問題となっていた。また、それに伴い、道路や下水道といった必要最小限のインフラ整備が整わない市街地が形成され、地方自治体は公共施設に対する非効率的な投資を余儀なくされていた。
- ・都市計画法では、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分するということだが、基本的な考え方であったが、スプロール化の激しくない地域では、強い私権の制限を伴う開発行為の規制を行う必要がないとして、同法の附則にて、当分の間、市街化の激しい地域以外は線引きを適用しないこととされ、地方都市においては、多くの区域が線引きされないままとなった。
- ・本市は、首都圏整備法の「計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域」として近郊整備地帯に指定されているため、線引きが義務づけられているが、近隣の箱根町、真鶴町、湯河原町及び山北町は近郊整備地帯に該当しないため、都市計画区域は指定しているが、線引きを行っていない、いわゆる非線引き区域となっている。

##### (イ) 市街化区域と市街化調整区域における主な土地利用制限の違い



- a 地域地区に係る都市計画の決定
  - ・地域地区とは、建築物の用途などを制限する用途地域や、建築物の高さを制限する高度地区などがあるが、市街化区域では少なくとも用途地域を定める必要があり、市街化調整区域には原則として用途地域を定めないこととなっている。
  - ・なお、用途地域とは、都市全体の土地利用の基本的枠組みとして、市街化区域を住宅地、商業地、工業地など、市街地の類型に応じて12種類に分け、建ぺい率や容積率などもあわせて指定することにより、建築基準法に基づく、住宅、店舗、工場などの建築物の用途や規模に応じた立地制限をするものである。
- b 都市施設に係る都市計画の決定
  - ・都市施設とは、都市生活を営む上で必要とされる施設であり、市街化区域では少なくとも道路、公園、下水道を定めることとされており、本市では、都市の骨格となる重要な道路については都市計画道路に位置づけ、下水道区域は市街化区域全域としている。
- c 開発行為に対する許可基準
  - ・市街化区域では、一定規模を超える土地の造成など、開発行為の際には市の許可が必要となるが、道路の幅員や緑地の確保などの技術基準を満たせば許可を受けることができる。
  - ・一方、市街化調整区域では、すべての開発行為が許可対象となり、技術基準に加え、日常生活に必要な店舗、農業用施設、農家の分家などの立地基準も満たす必要が生じることから、建築可能な建物の用途が限定される。
- d 市街化区域内の農地の固定資産税等
  - ・市街化区域では土地、建物に対する都市計画税(固定資産税の0.2%)の課税や、農地に対する固定資産税の宅地並み課税など、税制面の違いがあることや、農地転用について市街化区域では農業委員会への届出で済むが、市街化調整区域では知事の許可が必要となることなど、さまざまな法的な違いが生じる。
  - ・市街化区域内の農地の固定資産税については、都市計画法施行以来、宅地並み課税されることが国において検討されていたが、農業団体等の強い反対を受け、実質的な農地の宅地並み課税は見送られてきた。
  - ・しかし、平成4年の生産緑地法の改正により、市街化区域内の農地を、宅地化する農地と保全する農地に明確に区分することになり、宅地化する農地は宅地並み課税、保全する農地は、生産緑地地区の指定を受けることによって農地課税となった。

#### (ウ) 線引きの意義及び課題

##### a 線引きの意義

- ・「無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止」、「計画的な公共施設整備による良好な

市街地の形成」,「都市近郊の優良な農地との健全な調和」などが挙げられる。

b 線引きの課題

- ・「土地利用に関する規制が大きく異なることに対する不公平感」,「市街化調整区域内の厳しい規制による地域活力の低下」,「市街化調整区域の外側に非線引き区域が広がっている場合、規制の緩い非線引き区域へ開発需要が流出すること」などが挙げられる。
- ・なお、線引きを決定するか否かについては、平成12年の都市計画法の改正により、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯、政令指定都市を除く地域については、都道府県が地域の実情を踏まえて判断することとなり、線引きを廃止した都市（宮崎県都城市、香川県高松市、香川県坂出市、富山県中新川郡船橋村など）も複数ある。

(エ) 事例

a 事例1～香川県高松市～

- ・平成16年に線引きを廃止した、中核市、人口40万人規模の香川県高松市では、線引きの廃止以前は、市街化区域の外側に市街化調整区域があり、さらにその外側に非線引き地域があった。
- ・このことにより、開発行為が厳しく制限される市街化調整区域を飛び越えて、規制の緩い非線引き地域に市街地が形成され、市街化調整区域がドーナツ状に取り残される形となっていた。
- ・そこで、このような不均衡な市街化の防止や、市街化調整区域と非線引き区域の不公平感を解消するために、線引きが廃止されたものである。
- ・線引き廃止後の状況であるが、旧市街化調整区域の人口が急激に増加する一方で、旧市街化区域の人口は引き続き減少した。また、人口が増加していた非線引き地域の人口も線引き廃止の数年後には減少に転じた。
- ・現在、香川県高松市では、線引き廃止後、低密度な市街地が広がる拡散型の都市構造が形成されており、これまで蓄積してきた道路、下水道などの維持管理に係る経費、新たなインフラ整備に対するコスト増大など、財政を圧迫することにもつながるとし、都市機能の集積と市街地の拡大抑制による「コンパクト・エコシティ」の実現に取り組んでいるところである。
- ・なお、そのほかの線引きを廃止した都市の事例でも、郊外に巨大ショッピングモールが建設され中心市街地が衰退している事例や、耕作放棄地がふえる、地価の下落傾向が見られるなど、線引き廃止の負の効果もあらわれている状況である。

b 事例2～神奈川県相模原市～

- ・神奈川県相模原市は、城山町、津久井町、相模湖町、藤野町と市町村合併を行い、平成22年4月に政令指定都市に移行した。津久井町、相模湖町、藤野町は非線引き区域であったので、政令市に移行すると、線引きが義務づけとなることから、合併後、

これまで複数あった都市計画区域を統合して、線引きを導入する予定であった。

- ・しかし、旧3町の住民から、新たな税負担、開発制限に伴う資産価値の下落に対する懸念などを理由とする反対意見が多く挙げられたことから、線引き導入の延期を余儀なくされた。
- ・なお、当該課題については、平成24年7月の都市計画法施行令の改正により、政令市における線引きの義務づけが緩和され、都市計画区域内の人口が50万人未満の区域については線引きをしなくてもよいという選択肢がふえたので、相模原市においては、現在も線引き実施の有無について検討している。

## イ 本市の市街化区域の主な変遷

### (ア) 昭和45年の当初線引きの経緯

昭和44年7月に県から示された第1次素案では、本市の市街化区域の面積は2,476haであった。

この当時、市街化区域内の農地については、宅地化を促すために固定資産税を「宅地並みに改める」、「補助金を受けた農地・農業施設が農業以外に転用された際には補助金を返還させる」ことなどが国において検討されていたことから、市街化区域に指定されることは農家にとって非常に影響の大きいものとして、全国的にも農業関係者を中心に反対が表明された。

本市においても、全国農業協同組合から市街化調整区域を望む要望書が提出されたことを皮切りに、下曽我全地区農家、上曽我、曽我大沢、上府中、谷津、緑四丁目、小田原市農業協同組合荻窪支店などの農業関係者から、市街化調整区域を望む要望書や陳情書が計8件提出された。

そこで、住民の意向に沿う形で、県と協議を進めた結果、市街化区域面積を第1次素案から600ha減少し1,876haとする県の第2次素案が示され、農業団体や住民を対象とした説明会を市内12箇所で開催したところ、税の負担増に対する反対意見とともに、住民からは市街化区域を望む声も多くあり、説明会以降も賛否双方の要望書等が複数提出された。

昭和45年5月から縦覧された都市計画案では、市街化区域の面積は、市街化区域を望む地域の声も反映し、県の第2次素案から38ha増やし、1,914haとし、合併予定の橋町が180haとされ、最終的な市街化区域は2,094haに決定した。

都市計画決定のプロセスにおいて、案の縦覧や意見書の提出、公聴会の開催など、住民意見を反映することが盛り込まれた新都市計画法が制定され、初めての線引きであり、法の趣旨を踏まえ、住民からの意見を反映し、大幅に市街化区域を縮小したことが確認できる。

### (イ) 昭和54年の第1回線引き見直し

市街化区域農地の宅地並み課税の減免等により、結果的に税金が上がらなかった実情や、

ミカン等の農業が衰退していること、市街化調整区域内の都市的土地利用に対する規制が厳しかったことなどから、当初線引きとは反対に、市街化区域の拡大を望む声が多く寄せられた。

そこで、本市の市街化区域率が低いことや、可住地当たりの人口密度が他都市と比べ非常に高くなることなどを理由として、市街化区域を1,128.3ha拡大する旨の要望書を知事に提出した。

また、市長から、建設省や農林省関東地方農政局などに市街化区域拡大について陳情するとともに、神奈川県市長会から知事に決議書を提出するなどしたが、当時の県では、人口抑制、緑地保全を骨子とした「新神奈川計画」の策定の時期であったため、市街化区域の拡大は拒み続けられた。

その後も、市街化区域の拡大を望む市民の声が多く挙げられ、要望書・陳情書は各種団体から13件、3万人を超える署名もあった。

一方、市街化調整区域を望む要望書の提出は0件であった。

これを受け、本市では市街化区域を1,986ha拡大する協議案を作成し、県との協議を進めた結果、最終的には、8市3町で市街化区域の拡大が一部認められ、本市においても、市街化調整区域として取り残されていた既成市街地が市街化区域に編入され、市街化区域面積は、当初線引きから677ha増え、2,771haとなった。

一方、新たに市街化区域に編入した区域のうち、農地が多い区域については、早期に住宅地等の供給が図られるよう、土地区画整理促進区域の位置づけが条件とされ、久野、下曽我、豊川、東富水、東千代、狩川左岸南部、狩川左岸北部が促進区域に位置づけられ、また、久野や下曽我などの促進区域では、その都市基盤整備の根幹となる都市計画道路(東町久野線、酒匂曽我線)もあわせて位置づけられた。

#### (ウ) 昭和59年の第2回線引きの見直し

特色としては次の2点が挙げられる。

##### a 市街化区域から市街化調整区域への編入実施

- ・当該線引きにおいて、土地区画整理事業の施行を前提として市街化区域に編入したにもかかわらず、事業の見通しが立たない区域は市街化調整区域に編入するという県の考え方が示され、いわゆる「逆線引き」が実施された。

##### b 保留制度の運用開始

- ・これまでの線引きでは、人口目標から新しく必要とされる市街地の面積を市街化区域として設定していたが、その考え方が廃止され、計画的な市街地整備の実施が確実になった時点で市街化区域に編入するという保留制度の運用が開始された。
- ・保留制度とは、人口や製造品出荷額等の増加により、新たに必要となる住宅用地や産業用地が、既存の市街化区域内に確保できない場合に、将来、面的整備を行い、市街

化区域に編入する区域を、あらかじめ市街化調整区域内に設定する制度である。

- ・第2回線引き以降、県は、この保留区域制度を厳格に運用しており、土地区画整理事業等の見通しも問われることとなったため、市街化区域の拡大は、非常に厳しくなったものである。

当該見直しにおいては、市案として、市街化区域465haを拡大する案を県に提示し、県との協議を進めたが、県は市街化区域の拡大には保留区域の設定が必要という条件を崩さなかった。

そこで、栢山、飯泉、鬼柳・桑原・西大友、成田・桑原及び蓮正寺を保留区域として設定する一方で、狩川左岸南部土地区画整理促進区域は、その事業実施が困難なため市街化調整区域に編入され、市街化区域の面積は、前回の線引きより9ha減少し、2,762ha(市街化区域率24.2%)となったものである。

#### (エ) その後の線引きの見直しについて

道路整備等により区域決定境界の地形地物に変更された区域や、既存宅地が立ち並ぶ市街化調整区域内DID等について微修正を行うとともに、土地区画整理事業の見通しが明らかとなった保留区域として、平成3年には成田・桑原地区を、平成6年には小船地区を、平成7年には羽根尾地区を随時、市街化区域に編入した。

一方、土地区画整理事業の実施が困難であった、狩川左岸北部及び東千代土地区画整理促進区域の一部については、平成9年に市街化調整区域に編入し、現在の市街化区域は2,797haとなっている。

なお、第6回線引き見直しでは、飯泉地区約49.4haを住居系保留区域として、鬼柳・桑原地区約40.4haを工業系保留区域として位置づけている。

#### (オ) 本市と県内市との市街化区域の規模等に関する比較

##### a 県内各市との比較

- ・本市は市域面積が広いと、行政区域に対する市街化区域の割合は約24.5%、県内19市のうち15番目となっている。
- ・一方、市街化区域の面積は約2,797haで、平塚市に次ぎ、県内8番目という状況である。また、市街化区域の農地、未利用地率については、15.3%、県内9番目という状況であり、現在の市街化区域内においても、まだ宅地化の余地があることがうかがえる。
- ・次に、本市の人口及び世帯数の推移であるが、人口については、市域全域では、平成12年(20万173人)をピークとして、その後減少傾向にあるが、市街化区域では、市域全域で人口減少に転じた後も、増加傾向にある。
- ・一方、市街化調整区域では、昭和60年をピークに減少傾向にあり、市街化区域の人

口割合がふえている。

- ・世帯数についても、市域全域、市街化区域ともに増加傾向にあり、市街化調整区域内では、ほぼ横ばいとなっている。

b 線引きの変遷と現況のポイント

(a) 昭和45年の当初線引き

- ・市街化区域内の農地に対する宅地並み課税等の懸念から、市街化区域への反対意見が多く、住民の意向を踏まえ、県の案2,476haより562ha少ない1,914haで、市街化区域を最小限に設定したこと。

(b) 昭和54年の第1回線引き見直し

- ・市街化区域内農地の宅地並み課税等の減免により、課税が変わらなかった実情や、市街化調整区域内の都市的土地利用に対する規制が厳しかったことなどから、市街化区域を望む声が圧倒的に大きく、市の1,986haの拡大要望に対して、677haを県が認めて、その際、将来、土地区画整理を実施する促進区域を位置づけたこと。

(c) 昭和59年の第2回線引き見直し

- ・市街地整備の見通しが立たない区域を逆線引きしたこと、また、計画的な市街地整備の実施が確実となった時点で市街化区域に編入する保留制度の運用が開始され、現在も、県は、この保留区域制度を厳格に運用しており、市街化区域の拡大は、面整備が条件となっているので、容易に拡大することができない状況となっている。

ウ 第7回線引き見直しに向けて

(ア) 都市計画を取り巻く社会状況及び国・県の方針

a 都市計画を取り巻く社会状況

- ・人口減少、超高齢化の進展により、本市の30年後の人口は4万人減り、5人に2人が65歳以上になるとの国立社会保障・人口問題研究所の推計もあり、この推計人口は、当初線引きが実施された昭和45年の人口と同程度となる。
- ・また、国においても、生産年齢人口が減少する中、経済の活性化を図るには、女性や高齢者が就業しやすい環境整備が不可欠であり、まちづくりにおいても、人口減少、超高齢化の進展状況に対応することが急務とされており、経済が低迷し、財政制約が厳しくなると、地域住民が新たな負担をせずに、十分な公共サービスを受けることは全国的に困難になることが見込まれ、分散して居住していると、日常生活に必要なサービスが十分に享受できなくなる事態が生じるリスクが高くなるとしている。
- ・さらに、都市における二酸化炭素の排出量の割合が多くを占めることや、東日本大震災を契機としたエネルギー制約も踏まえると、低炭素・循環型社会を構成することは非常に重要な課題としている。

## b 国・県の方針

### (a) 国の方針

- ・今後の都市計画制度の展開として、公共交通により日常生活に必要なサービスが身近に存在する「集約型都市構造化」、都市住民の身近な緑の確保や、消費地に近い食糧生産、避難地などの多様な役割を果たす農地を都市内に一定程度保全することが重要とする「都市と緑・農の共生」、子育て施設・高齢者施設などの民間投資による都市施設の立地が、円滑で効果的に進むよう「民間活動の重視」をすべきといった三つの方針が示されている。
- ・都市をコンパクト化し、持続可能なまちづくりを目指す考え方は、全国的なトレンドとなっており、そのメリットとしては、インフラ整備の集約等による、維持管理費用の軽減、公共交通サービスの充実、既存ストックの活用による効率的な投資、中心市街地の活性化、CO<sub>2</sub>の削減、自然環境の保全などが挙げられ、デメリットとしては、市街地の地価の高騰の可能性、また、市街化調整区域における土地利用制限に伴う既存集落の活力低下の可能性などが挙げられる。

### (b) 県の方針

- ・神奈川県が作成した第7回線引き見直しにおける基本的基準の素案では、「将来の人口減少に対応した集約型都市構造化への備え」、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の広域化」、「津波防災への対応」、「インターチェンジ周辺の幹線道路沿道等における産業系市街地整備の推進」の4点を重点的な取り組みとしている。
- ・また、区域区分の基本方針においては、第2回線引き見直し以降、運用している将来の推計人口をもとにした保留区域制度を活用するとともに、市街化区域の規模をいたずらに拡大しないこととしていることから、人口が減少している本市においては、保留区域の位置づけも非常に厳しい状況となっている。

## (イ) 本市のまちづくりの方針

### a 小田原市都市計画マスタープラン

- ・平成23年3月に改定した小田原市都市計画マスタープランでは、豊かな自然環境の中で暮らし、通勤・通学は横浜・東京方面、休日には箱根・伊豆方面という恵まれた立地環境を生かし、それぞれの地域特性に応じた多様な住まい方により、市民の定住と転入者の増加を図ることとしている。
- ・具体的には、市街化区域のまちづくりは、鉄道網が発達した本市の特色に着目し、中心市街地や各鉄道駅周辺などの交通の利便性の高いエリアのまちの魅力を高め、これらの拠点間を相互に結ぶことにより、街なか居住を推進する一方で、市街化調整区域のまちづくりは、市街化区域縁辺部のゆとりある住まいづくりを受け入れるとともに、既存集落における活力を維持することとしている。

b (仮称)小田原市低炭素都市づくり計画

- ・小田原市都市計画マスタープランをもとに、策定が進められている(仮称)小田原市低炭素都市づくり計画では、人口減少・高齢化の進展、財政状況、CO<sub>2</sub>の排出量の削減などの課題を解決するために実施可能な施策を整理し、今後の方向性を示すこととなっており、「都市の集約化・適正配置」「公共交通機関の利用促進」「自動車からのCO<sub>2</sub>発生抑制(交通流対策)」の三つが計画の大きな柱となっている。

c 市街化調整区域のまちづくり

- ・一定の都市基盤が整った市街化区域の縁辺部において、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を運用することにより、田園居住ニーズにこたえとともに、人口減少・高齢化により既存集落の活力が低下している地区においては、コミュニティの維持が図られるよう、市街化調整区域における地区計画制度を活用することとし、地域内に鉄道駅があるなど交通の利便性を有しているにもかかわらず、地域の活力の低下が見受けられる根府川地区において、地元と具体の検討を進めているところである。
- ・いずれにしても、本市は、発達した鉄道網を有し、これらの駅を中心に市街地が形成されていることから、今後とも、本市の中心市街地である小田原駅を核として、鉄道駅を中心とした拠点集約型都市構造化を目指す必要があるものと考えている。

(ウ) 第7回線引き見直しのスケジュール

線引き見直しに当たっては、県の基本的な考え方が示された「線引き見直しにおける基本的基準」が示される。

当該基本的基準の素案については、平成25年10月16日からパブリックコメントが実施されており、同年12月ごろには、各市町に通知され、県との協議が開始され、その後、平成27年3月ごろまでに都市計画の素案が作成され、都市計画法に基づく手続を経て、平成28年夏ごろの都市計画決定が予定されている。



( 2 ) 第 2 回 ( 平成 25 年 11 月 18 日 開催 )

開発許可制度について ( 開発審査課 )

既存宅地開発許可制度とは ? ( 開発審査課 )

ア 本市における開発許可事務の変遷について

開発許可事務は、線引きがあった昭和 45 年 6 月より神奈川県の記事として行われていたが、昭和 61 年 4 月に県から委任を受け、本市において開発許可事務を開始している。

その後、平成 12 年 11 月に、本市が特例市に移行したことにより、開発許可事務が本市の自治事務になるとともに、都市計画法の規定に基づき、小田原市開発審査会を設置し、現在に至っている状況である。

イ 開発許可制度創設の背景

昭和 30 年代に始まる我が国経済の発展、産業構造の変化に伴って、全国的に産業と人口の都市への集中が激しくなり、都市化現象が進行した。

特に大都市周辺部においては、この動きが著しく、住宅などの立地が地価の動向に引き回され、開発に適しない地域において、いわゆる「バラ建ち」のごとき単発的開発が行われ、農地などが虫食いの宅地化され、無秩序に市街地が拡散し、道路も排水施設もない不良市街地が形成されるというスプロール現象が生じることとなった。

このようなスプロール現象の進行により不良市街地が一たん形成された後、地方公共団体は後追的に極めて非効率的な公共投資をすることになってしまったため、このようなスプロール現象の弊害を除去し、都市住民に健康的で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するために都市計画法を制定し、開発許可制度を創設したものである。

ウ 開発許可制度

開発許可制度を簡潔に言えば、「市街化区域と市街化調整区域の制度を担保するもの」という表現になる。

市街化区域は、既成市街地またはおおむね 10 年以内に市街化を促進する区域、市街化調整区域は、当面市街化を抑制すべき区域とし、都市計画法に規定されている。

市街化区域では、商業ビルやマンション、住宅、工場などが立地され、一部農地は生産緑地として保全される。一方、それ以外は市街化調整区域であり、既存集落内に住宅はあるものの、農地等で保全されている。

都市計画法の施行により、スプロール現象の弊害が除去され、地方公共団体は、市街化区域を優先に効率的に公共施設の整備を行うことができるようになったところである。

市街化区域と市街化調整区域の制度を担保するものが開発許可制度であるが、制度を担保する手法である開発許可については、都市計画法第 4 条第 12 号において、「開発行為とは、主と

して建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更」と規定されており、都市計画法第29条第1項において、「開発行為をしようとする者は許可を受けなければならない」と規定されている。

開発行為の定義である土地の区画形質の変更については、以下のとおりである。

(ア) 区画

区画の変更とは、従来の敷地の境界の変更を意味する。

(イ) 形

形の変更とは、土地に切土、盛土または一体の切盛土を行うことを意味する。

(ウ) 質

質の変更とは、農地や山林など宅地以外の土地を建築物の敷地に変更することを意味する。

その開発行為の許可、いわゆる開発許可において、次の二つの目的を達成させることになる。

(ア) 開発行為に対して一定の水準を保たせること。

(イ) 市街化調整区域にあっては、一定のものを除き開発行為を行わせないというものである。

また、開発行為の定義については、主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更であるが、農地造成や1ha未満の墓地造成などは、建築物の建築が生じないことから、都市計画法に基づく開発行為には該当しない。

なお、墓地で1ha以上のものは、都市計画法第4条第11号に基づき「第二種特定工作物」と規定されていることから、開発行為に該当する。

## エ 開発許可制度の概要

都市計画法第29条第1項において開発行為をしようとする者は許可を受けなければならないと規定されているが、開発行為のすべてについて開発許可が必要ということではなく、都市計画法第29条第1項第1号から第11号に開発許可の適用除外が規定されている。

(ア) 開発許可適用除外の主なもの

- a 市街化区域における開発行為で規制規模未満のものは、開発許可不要となる。本市においては500m<sup>2</sup>となる。
- b 市街化調整区域における開発行為で農林漁業の用に供する建築物またはこれらの業務を営む者の住宅は、開発許可不要となっている。例として農業用倉庫や農家住宅などがある。
- c 公益上必要な建築物については、開発許可不要となる。例として駅舎、都市公園施設、漁港施設、電気・ガス・水道施設、図書館、博物館、火葬場など他法令によって規制されているものである。

- d 土地区画整理事業、都市計画事業などの施行として行う開発行為は、開発許可不要となる。

(イ) 都市計画法第33条による技術基準

都市計画法第33条は、開発区域に一定の技術的水準を保たせる技術基準が規定されている。

この技術基準においては、道路、公園、排水施設、給水施設が法令に規定されている基準に適合していなければならない。例えば道路については、開発区域に接する既存の道路の幅員や開発区域内に新たに道路を築造する場合の道路の幅員や構造などである。また、公園については、開発区域が3,000㎡以上の住宅開発については、設置が義務づけられていることなどがある。

技術基準で代表的な道路の基準については、予定建築物や開発区域の規模によって接する道路の幅員が規定されている。大規模商業施設等の開発行為については、9m以上の道路幅員が必要となる。また、専用住宅以外で1,000㎡以上及び専用住宅で1ha以上の開発行為については6m以上、その他の開発行為については4m以上の道路幅員が必要となる。

(ウ) 都市計画法第34条による例外的立地基準

都市計画法第34条は、市街化調整区域において、例外的に容認する立地基準が規定される。

市街化調整区域においては、技術基準に適合するほか、都市計画法第34条各号に規定されている立地基準に該当しなければならないこととなっている。

都市計画法第34条の各号においては、法文に基づき審査基準を規定しているもの、条例に基づき指定しているもの、開発審査会の議を経るものと大きく三つに分類することができる。

都市計画法第34条各号に規定されている立地基準の中で代表的なものについては次のとおりである。

a 第1号

- ・当該開発区域周辺において居住している者の利用に供する公共公益施設または日常必需品店舗を規定している。日常必需品店舗には、小売業、飲食業のほかサービス業なども規定されている。

b 第9号

- ・沿道サービス施設を規定しており、本市の審査基準では、国道255号、国道135号などが対象の道路となっており、給油所や飲食店、休憩施設を有するコンビニエンスストアなど、道路の円滑な交通を確保するために必要な施設を対象としている。

c 第11号

- ・市街化区域に隣接し、かつ一体的日常生活圏を構成し、市が条例で定めるものが規定されており、本市では、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度として運用している。

d 第12号

- ・市が条例で定めたものが規定されている。これは平成14年10月に「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例」を制定するとともに審査基準で定め、運用しているものであり、本市条例において農家等分家、収用移転、建替え、既存宅地を規定している。

e 第14号

- ・市街化区域で行うことが困難または著しく不適当なもので、開発審査会の議を経たものが規定されている。代表的なものに条例に該当しない農家等分家、収用移転、建替え、既存宅地のほかに特別養護老人ホーム、墓園に必要な建築物などが規定されている。

既存宅地開発許可制度（都市計画法第34条第12号及び第14号）については、平成19年に3年間の経過措置を設け、廃止することになっていたが、2度の既存宅地の延長に係る議員提案の提出が行われ、可決されたことにより、現在、平成26年11月まで延長している状況になっている。

オ 開発許可制度の改正経緯

(ア) 昭和49年改正

既存宅地確認制度が創設された。

この既存宅地確認制度の創設の背景には、市街化区域に隣接・近接等する地域について一律に市街化調整区域としての建築等の制限を行うことが実情に合わないとの考えによるものである。

(イ) 平成11年改正

大きく2点の改正があった。

- a 開発許可事務が自治事務となった。
- b 中核市及び特例市に開発審査会を設置することになった。

(ウ) 平成12年改正

大きく3点の改正があった。

- a 既存宅地確認制度の廃止
  - ・既存宅地確認制度の廃止の背景には、周辺の土地利用と不調和な建築物が建築物の連たんに応じて順次拡大していること、建築物の敷地の排水、安全性等に関する基準に

ついて、本来必要な基準が適用されていないこと、線引き以来時間の経過により、既存宅地の確認が困難になっていること等の問題が顕在化し、市街化調整区域における建築、開発行為を計画的に整序すべきとの強い意見が各方面からあったことからである。

b 条例による強化・緩和、最低敷地規模に関する規制の付加の許容

- ・本市では、平成16年4月に開発事業に係る手続及び基準に関する条例が施行された

c 条例で定める連たん区域の開発行為及び条例で定める開発行為の追加

- ・本市では、平成14年10月に都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例を施行するとともに、平成19年11月に当該条例を改正し、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を施行した。

(エ) 平成18年改正

これまでの都市の拡大を前提とした都市計画制度の考え方を転換し、都市機能の無秩序な拡散に歯どめをかけ、都市機能をコンパクトに集約した都市構造を実現することが重要であるという基本認識のもと改正され、社会福祉施設、医療施設、学校及び国、県、市が行う開発行為が許可対象とされたものである。また、大規模開発の許可基準が削除された。

ア 既存宅地開発許可制度について

(ア) 既存宅地とは

既存宅地を簡潔に言えば、「宅地要件と連たん要件を備えた土地」という表現になる。

なお、「宅地要件なし、連たん要件なし」は、もちろん既存宅地に該当しないが、「宅地要件あり、連たん要件なし」、「宅地要件なし、連たん要件あり」といった場合も既存宅地には該当しない。

(イ) 宅地要件

宅地要件は、「市街化調整区域に関する都市計画が決定され、または当該都市計画を変更して、その区域が拡張された際に既に宅地であること」である。これは、審査基準において、線引き前から土地登記簿における地目が宅地である土地ほか記載のとおり7項目で、そのうちいずれかに該当する土地が宅地要件ありと判断される。

また、市街化調整区域に関する都市計画の決定の日とは、神奈川県においては、原則、昭和45年6月10日となる。

(ウ) 連たん要件

連たん要件は、「市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域、また

は独立して一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であって、市街化区域における建築物の連たんの状況とほぼ同程度にある地域内に存する土地であること」である。

連たん要件は、「市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域、または独立して一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であって、市街化区域における建築物の連たんの状況とほぼ同程度にある地域内に存する土地であること」とは、審査基準において4項目あり、この4項目のうち、いずれかに該当する土地が連たん要件ありと判断される。

- a 申請地が、市街化区域からおおむね1 kmを超えない距離にあつて、おおむね50以上の建築物のそれぞれの敷地が50 m以内の間隔で連続して存する地域内にあることである。
- b 申請地が、市街化区域からおおむね1 kmを超えない距離にあつて、おおむね3 ha内に、おおむね50以上の建築物が存する地域内にあることである。
- c 申請地が、市街化区域からおおむね1 kmを超える距離にあつて、申請地がおおむね100以上の建築物のそれぞれの敷地が50 m以内の間隔で連続して存する地域内にあることである。
- d 申請地が、市街化区域からおおむね1 kmを超える距離にあつて、申請地がおおむね3 ha内におおむね100以上の建築物が存する地域内にあることである。

#### (エ) 既存宅地開発許可制度の活用

- a 事例1 既存宅地の更地に1件の住宅を建てる場合
- b 事例2 既存宅地の更地で宅地分譲を行う場合
  - ・この場合における最低敷地面積は150 m<sup>2</sup>となる。
- c 事例3 事例2と同じく既存宅地の更地で宅地分譲を行う場合
  - ・区域内に開発道路を築造することも可能となる。
  - ・同じく最低敷地面積は150 m<sup>2</sup>となる。
- d 事例4 既存宅地の既に住宅が建っている住宅敷地で敷地分割し、建物を建てる場合
- e 事例5 既存宅地の住宅敷地で、従前の住宅を取り壊して宅地分譲を行う場合
  - ・事例的によくあるケースである。いずれの場合においても、最低敷地面積は150 m<sup>2</sup>となる。
- f 事例6 既存宅地で建築物の用途を変更して建物を建てる場合、または、既存宅地の建物はそのまま、建物の用途変更を行う場合
  - ・例えば、工場から店舗への用途変更などが考えられる。
  - ・この場合における用途の制限であるが、建築基準法に規定する第二種低層住居専用地域内に建築することができる建築物、または、周辺の環境を著しく悪化させるおそれがないと認められる建築物と規定している。また、開発審査会に付議し承認をいただく

かないと許可できないことになっている。

- g 事例7 既存宅地の住宅敷地において、敷地の統合を行う場合
- ・統合後の最低敷地面積は150㎡となる。

(オ) 既存宅地開発許可制度が廃止された場合の土地活用について

- a 事例1 従前の敷地内での建て替え
- ・既存宅地開発許可制度が廃止された場合においても可能である。
- b 事例2 住宅以外の建物における従前の敷地内での建て替え
- ・既存宅地開発許可制度が廃止された場合においても可能である。

いずれの場合においても、従前の構造、規模(1.5倍以上)の変更がある場合は都市計画法の手続が必要になる。また、農林漁業従事者の住宅については手続が不要となる。

- c 事例3 従前の敷地内の増築で、住宅における離れの増築
- d 事例4 従前の敷地内の増築で、住宅における物置の増築
- e 事例5 従前の敷地内の増築で、工場における倉庫の増築

いずれの場合においても、既存宅地開発許可制度が廃止された場合においても可能である。

次の「事例6」及び「事例7」は従前の敷地を分割して住宅の新築を行う場合であるが、既存宅地開発許可制度が廃止された場合において、可能な場合と不可能な場合の2通りになる。

- f 事例6 従前の敷地に親が居住していて、子供が敷地内に住宅を建てる場合
- ・既存宅地開発許可制度が廃止された場合においても可能である。しかし、建築された住宅を将来的に第三者に売却することはできない。
- g 事例7 第三者に売却するために、従前の敷地を分割して住宅を建てる場合
- ・既存宅地開発許可制度が廃止された場合においては不可能である。しかし、敷地分割をして第三者が住宅を新築する事例はほとんどない。

「事例6」及び「事例7」は従前の敷地を分割して住宅の新築を行う場合であるが、既存宅地開発許可制度が廃止された場合において、可能な場合と不可能な場合の2通りになる。

このように、敷地分割を行い住宅を建てることで目的は全く一緒であるが、建築主が子

供が第三者かによって異なる事例もある。

これは、市街化調整区域の立地において、一身専属制、いわゆる人に対して与えられるものであるが、これに基づき、許可等をするものがある。代表的なものに、農家本家住宅、農家分家住宅などがある。これらは、第三者には、審査基準において要件等が合致しないことから許可等ができないこととなる。このことから、同じ住宅においても、都市計画法においては、一般住宅と一身専属制に基づく住宅を異なる用途としているからである。

h 事例 8 更地の既存宅地に住宅の新築

- ・ 既存宅地開発許可制度が廃止された場合においては、原則、不可能である。しかしながら、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度や分家制度を活用することにより、可能になる場合もある。

i 事例 9 従前、建築物が建っていて、老朽化などの理由で取り壊された経過がある場合

- ・ 更地の既存宅地に住宅の新築となる。従前の建物が取り壊された時期が3年以内であるのであれば、既存宅地開発許可制度が廃止された場合においても可能である。

j 事例 10 更地または住宅敷地で宅地分譲を行うこと

- ・ 既存宅地開発許可制度が廃止された場合においては、原則、不可能である。しかし、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を活用することにより、可能になる場合もある。



(3) 第3回(平成25年12月3日開催)

既存宅地開発許可制度の法的根拠～歴史とその背景～

既存宅地開発許可制度の実績等

県内県外の状況

既存宅地開発許可制度の廃止の理由

ア 既存宅地開発許可制度の法的根拠

(ア) 既存宅地の変遷

a 昭和50年4月1日 既存宅地確認制度

- ・既存宅地は、昭和45年当初の開発許可制度の運用にはなく、昭和49年の法改正により既存宅地確認制度が創設され、施行されたものである。この既存宅地確認制度の創設の背景には、市街化区域に隣接・近接等する地域についてまで一律に市街化調整区域としての建築等の制限を行うことが実情に合わないとの考えによるものである。

b 昭和50年4月15日 既存宅地開発許可制度の施行

- ・昭和49年の法改正による既存宅地確認制度の創設に伴い、都市計画法第34条第10号口に基づく神奈川県開発審査会において、提案基準として「既存宅地に準ずるもの」を施行した。
- ・この提案基準は、既存宅地確認制度では、区画形質の変更を伴うものができなかったが、既存宅地で区画形質の変更が伴うもの等の救済を規定したものである。これが、既存宅地開発許可制度となる。

c 平成12年11月1日 既存宅地開発許可制度の継続

- ・本市が特例市に移行したことにより小田原市開発審査会を設置し、開発審査会提案基準において継続させたものである。

d 平成13年5月18日 既存宅地確認制度の廃止

- ・平成12年の法改正により、既存宅地確認制度が廃止された。
- ・既存宅地確認制度の廃止の背景には、周辺の土地利用と不調和な建築物が建築物の連たんに応じて順次拡大していること、建築物の敷地の排水、安全性等に関する基準が本来必要な基準が適用されていないこと、線引き以来、時間の経過により既存宅地の確認が困難になっていること等の問題が顕在化し、市街化調整区域における建築、開発行為を計画的に整序すべきとの強い意見が各方面からあったことからである。

e 平成14年10月1日 条例に基づく既存宅地開発許可制度の施行

- ・平成12年の法改正により、市が条例で定めたものが追加され、従前より、開発審査会提案基準で適用される頻度が高いものを本市条例で定め、都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例を施行し、この条例において既存宅地を規定している。

- ・このことにより、既存宅地開発許可制度は、条例によるものと開発審査会によるものと2通りの手法となる。
- f 平成19年11月30日 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度の創設、  
3年間の経過措置を設け、既存宅地開発許可制度を廃止
- ・本市において都市計画法第34条第11号の規定に基づき、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を創設することに伴い、3年間の経過措置を設け、既存宅地開発許可制度を廃止することとした。
- ・これは、平成12年の法改正において、既存宅地確認制度が廃止され、連たん区域開発許可制度が創設された経過を踏まえたものである。
- ・その後、2度の延長により、現在は、平成26年11月29日をもって廃止することになっている。

#### (イ) 既存宅地確認制度について

既存宅地確認は、都市計画法第43条第1項第6号に規定されていたものであるが、昭和49年の法改正で制度が創設され、平成12年の法改正で制度が廃止されたものである。

既存宅地とは、宅地要件と連たん要件を備えた土地であるが、この法的根拠は、都市計画法第43条第1項第6号であり、イにおいて連たん要件を、ロにおいて宅地要件を規定しているものである。

また、既存宅地確認の審査基準において、連たん要件は、市街化区域からおおむね1km以内で連たんしている地域、宅地要件は、線引きの際に土地登記簿の地目が宅地、昭和46年度固定資産課税台帳が宅地、線引き前に宅地造成等規制法の許可を受け、完了済みの土地と規定されていた。

これは、既存宅地開発許可制度の連たん要件、宅地要件より狭義なものとなっていた。

既存宅地確認の法文であった都市計画法第43条第1項第6号であるが、平成12年法改正により削除されている。

また、既存宅地確認は、都市計画法第43条第1項に規定されていることから、土地の区画形質の変更を行うことはできない。

既存宅地を敷地分割する場合は、区画の変更が生じる。例えば、宅地分譲は、敷地が分割され、複数の宅地ができることにより、区画の変更となる。また、既存宅地を造成する場合は、形(かたち)の変更が生じるので、既存宅地確認では取り扱えないこととなる。

このことから、既存宅地確認を簡潔に言えば、宅地要件、連たん要件を備えた土地で建築に際し、区画形質の変更が生じない場合の取り扱いとなる。

#### イ 既存宅地確認制度と既存宅地開発許可制度の関係について

##### (ア) 既存宅地開発許可制度

- a 法令 都市計画法第34条第12号及び第14号
- b 宅地要件 8項目
- c 連たん要件 1km以上も可能
- d 敷地分割 可能
- e 造成行為 可能

(イ) 既存宅地確認制度

- a 法令 都市計画法第43条第1項第6号
- b 宅地要件 3項目
- c 連たん要件 1km以上は不可能
- d 敷地分割 不可能
- e 造成行為 不可能

このように比較すると、既存宅地確認制度が狭義的に運用されていたことがわかる。このことについては、既存宅地開発許可制度は、既存宅地確認制度の救済を規定したものであるからである。

平成18年の法改正に伴う既存宅地開発許可制度の法文である都市計画法第34条第12号及び第14号であるが、現在、この条文に基づき、既存宅地開発許可制度を運用している。

既存宅地開発許可制度については、都市計画法第34条第12号及び第14号を法的根拠としているが、運用上の第12号と第14号の違いについては、都市計画法第34条第12号は、従前より、開発審査会提案基準で適用される頻度が高いものを本市条例で定めたものであり、既存宅地は、専用住宅で開発区域の面積が1,000㎡未満のものと規定している。このことにより、専用住宅で開発区域の面積が1,000㎡未満のものについては、都市計画法第34条第12号を根拠に開発許可等をしている。

また、条例に該当しないもの、例えば店舗の新築や1,000㎡以上の宅地分譲などは、都市計画法第34条第12号に該当しないことから、都市計画法第34条第14号において、開発審査会の議を経て開発許可等をしている。

---

ア 既存宅地開発許可制度等の実績について

(ア) 許可件数の推移

平成6年から20年間の既存宅地開発許可制度による開発許可、建築許可の総数は678件であり、年ごとにばらつきがあるが、1年平均は約34件となっている。また、既存宅地確認制度による確認の総数は52件であり、1年平均は約7件となっている。

また、既存宅地開発許可制度が経過措置に移行し、1回目の期限である平成22年の件数及び2回目の期限である平成24年の件数が多くなっている。

(イ) 既存宅地開発許可制度による建築主調査

既存宅地開発許可制度を活用して、宅地分譲等を行った土地における建築主の住所の調査を建築確認申請に基づき実施した調査であるが、本市、市街化調整区域への人口流入がどの地域から行われているのかを判断する材料になるものと思われるものであり、市内市街化区域からは75件で39%、市内調整区域からは10件で5%、県西地域からは23件で13%、県内6件で3%、県外1件で1%となっている。また、住宅メーカーが建築主となるいわゆる建売住宅が76件で40%である。

建売住宅の購入者の調査まではできないが、同様な比率で流入があると仮定すると、約60%の方が、市内の市街化区域から市街化調整区域に移住していることとなる。

---

ア 県外・県内の状況

(ア) 県外の状況

昨年4月に、神奈川県を除く関東1都5県に対し、アンケート調査を実施したところ、既存宅地開発許可制度の運用状況は、37行政庁で運用し、61行政庁で運用していない状況であった。

(イ) 県内の状況

本市を除く12行政庁において、11行政庁が運用し、1行政庁、これは相模原市であるが、運用していない状況である。既存宅地開発許可制度を廃止しているのは、相模原市の1市である。

(ウ) 相模原市の状況

相模原市は、既存宅地開発許可制度にかわる制度として、開発区域指定条例を制定し、平成18年4月から施行し、あわせて既存宅地開発許可制度を3年間の経過措置を設け、平成21年3月に既存宅地開発許可制度を廃止した。

既存宅地開発許可制度を廃止した理由として3点あり、1点目として、制度創設後約30年が経過し、国において既存宅地確認制度が廃止されたこと、2点目として、線引き以前から宅地となっている土地であるとの判定が審査上難しくなってきたこと、3点目として、市街化調整区域に新たな市街地が形成されてきたこと及び既存宅地開発許可制度によりある程度の活用がされてきたことなどが挙げられている。

---

ア 既存宅地開発許可制度の廃止の理由

(ア) 制度運用上の問題

- a 周辺の土地利用と不調和な建築物が順次拡大すること

- ・周辺環境の悪化など、都市計画の基本理念である農業との健全な調和が図れない状況になるおそれがある。
- b 線引き以来、時間の経過により既存宅地の確認が困難になっていること
  - ・既存宅地の確認には、航空写真などを活用して判断することもあるが、現況とかなり相違があり、確認が困難となっている状況があること

このことについては、相模原市が既存宅地開発許可制度を廃止した理由と同様になっている。

#### (イ) まちづくりの問題

- a 最近の都市計画の考え方
  - ・平成18年の都市計画法の改正においては、これまでの都市の拡大を前提とした都市計画制度の考え方を転換し、都市機能の無秩序な拡散に歯どめをかけ、多くの人々にとって暮らしやすい、都市機能がコンパクトに集約した都市構造を実現することが重要であるという基本認識に基づき改正が行われている。
  - ・これは、コンパクトシティ、また、低炭素社会の実現への現れだと考えられるが、この法改正には、今まで許可不要とされて、市街化調整区域に立地できていた社会福祉施設、医療施設、学校や国、都道府県等が行う開発行為について開発許可を要することになり、本市においては、医療施設や高校などが市街化調整区域に立地することができなくなった。
- b 新たな公共投資を要する開発行為
  - ・既存宅地開発許可制度においては、一団の土地を最低敷地面積150㎡で分割できる制度であるが、大きな道路から4m未満の道路に接続した既存宅地を分割する場合、開発区域の前面を後退することにより、開発許可が行われる。しかし、市街化調整区域の場合においては、原則、建築物の立地が規制されていることから、大きな道路から開発区域に至るまでの区間に道路後退、いわゆるセットバックが発生しないことが多々ある。従前は、1軒の住宅でそれほどの交通量がなかったものが、10区画に分割されたことにより、交通量は増大するとともに、緊急車両やごみ収集のサービス車両の通行の妨げになるなど、大きな問題になってくる。
  - ・市街化区域の場合は、建築に伴い道路後退は期待できるが、市街化調整区域では期待できないので、必然的に道路事業として最低限4メートルの道路を整備していくことが求められてしまうので、そこに新たな公共投資が発生してしまう。
- c 市街化区域に居住する市民の公共施設に係る負担
  - ・下水道で例えると、県下の公共下水道普及状況では、本市は、市街化区域に居住する市街地人口の1人当たりの公共下水道の管渠の長さが県下で6番目に長い状況となっている。

- ・平成22年度から平成24年度の3箇年に既存宅地で開発許可され、宅地化された312区画のうち191区画の開発行為が完了し、建築確認が申請されているものである。また、312区画のうち53区画は、開発行為は完了しているが、建築確認申請がなされていないもの、また、68区画は、開発行為が未着手または未完了である。
- ・市内市街化区域からの流出は124件(区画)ということになる。
- ・市街化区域に居住する市街地人口の1人当たりの公共下水道の管渠の長さが県下で6番目に長い状況であることから、整備された公共下水道を有効に活用しなければならぬにもかかわらず、191区画のうち124区画は、本市の市街化区域から本市の市街化調整区域に移住していることになる。
- ・本市における年齢区分別将来人口推計であるが、2040年には、本市の人口は約15万8,000人と予想され、公共施設の維持に対し、市民の負担が増加することが懸念される。

このような問題があることから、平成19年11月に優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を創設し、既存宅地開発許可制度を廃止することとした。

#### イ 既存宅地開発許可制度廃止に伴う周知

はがき・封書の送付であるが、終了のお知らせ、延長のお知らせ、説明会の開催、制度概要など、現在までに5回送付しているが、送付後の問い合わせなども、回を重ねるごとに減少している状況である。

説明会、相談窓口の開設であるが、説明会については、平成23年1月から3月にかけて市内17箇所で開催し、544名の方に御出席、説明をした。また、相談窓口の開設であるが、JAかながわ西湘本店において、平成22年12月から平成25年7月にかけて32回開設するとともに、JAかながわ西湘各支店15箇所において、2回ずつ計30回の相談窓口も開設した。

そのほかにも、ホームページや広報など幅広く周知を重ねている。

(4) 第4回(平成26年1月14日開催)

優良田園住宅の促進に関する法律について

小田原市における「優良田園住宅型連たん区域開発許可制度」について～背景と問題点～

ア 優良田園住宅の建設の促進に関する法律

この法律は、健康的でゆとりある生活を送るため、農山村地域等における優良な住宅建設を目的に、平成10年7月に施行されたものである。

イ 優良田園住宅の規格

優良田園住宅の規格としては、良好な自然的環境を形成する地域において、

- a 300㎡以上の敷地
- b 建ぺい率30%以下、容積率50%以下
- c 階数は3階以下の戸建て住宅

を建設するもので、広い庭では家庭菜園などを行い、田園居住ニーズにこたえるものとされている。

本市の優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、この規格を用いたものとなっている。

ウ 優良田園住宅の活用イメージ

農山村集落において自然と一体的な生活を送る住宅、都市近郊の集落の外縁部において退職後の生活を豊かな環境の中で送る住宅、田園地域から都市部に通勤するための住宅や、週末に田園生活を送る住宅などとなっている。

エ 優良田園住宅に関する優遇措置

(ア) セカンドハウスとして建設する場合も、フラット35などの住宅ローンが可能となっている。

(イ) 週末滞在用の郊外型住宅についても、固定資産税の減免や、不動産取得税の控除対象になるものである。

(ウ) 農地転用許可等について配慮されるものである。

土地の活用の視点からは、この部分がメリットとも言えるが、制度の活用にあたっては、市町村による基本方針の策定や、建築主による建設計画の策定などのハードルを越す必要があり、法律の運用にあたっては、農地の保全の観点、土地利用の観点から、県が必要な判断を行うこととされているところである。

オ 優良田園住宅の基本方針の策定

個性豊かな地域社会の創造、自然環境の保全、農林漁業の健全な発展などに関する基本方針

(案)を市町村が策定し、都道府県知事と事前調整を行うことになる。

この調整を経て、基本方針(案)を確定し、その後、県が住宅計画調整会議を開催して基本方針が決定することになる。

#### カ 優良田園住宅の建設計画の認定

建築主が基本方針に沿った建設計画(案)を策定し、本市と事前協議を行うことになる。協議を受けた市は、県と事前調整を行い、建設計画(案)を確定し、改めて県の関係課の意見を伺い、建設計画の認定を行うことにより建築に着手できるものである。

平成25年4月現在、43の市町で基本方針が策定され、そのうち21の市町で建設計画が認定され、642戸が計画されている。

#### キ 優良田園住宅の実績

北海道や東北地方で活用が多く、県内での実績はない。

#### ク 神奈川県による協議のガイドライン

神奈川県では、基本方針、建設計画の策定における協議のためのガイドラインを定めており、この中には大きく四つの項目が規定されている。

(ア) 各種上位計画との整合が図られていること。(都市計画、農業振興地域整備計画など)

(イ) 制度の活用を想定する土地の区域として、周辺の基盤整備の状況、スプロール化の防止に配慮をしていること。

(ウ) 地域社会の創造に必要なものとして、例えば地域材の活用など、地域特性に応じた事項を定めていること。

(エ) 自然環境や農業環境の保全として、動植物の生息環境への配慮がなされていること。

このように自然環境や田園環境をしっかりと保全することを基本に、農地転用を含め、一部、戸建て住宅の建築が認められる制度であることから、活用については、農業振興策との整合などの点において、現在のところ難しい状況となっている。

---

#### ア 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度

優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、本市における都市計画法第34条第11号の運用での名称である。前段の優良田園住宅の建設の促進に関する法律に基づくものとは制度が異なるものである。

(ア) 制度創設の背景

この制度を創設するに当たっては、大きく四つの要因があった。



- a 団塊の世代を中心として、東京・横浜在住の方から質の高い田園居住住宅の照会が相当あり、また、市内の居住者の中にも菜園付きの住宅など、田園居住住宅に対するニーズがかなりあり、このような居住ニーズに対しては、市街化調整区域を活用することでしか対応ができなかったこと。
- b 厳しい農業環境のもとで営農の維持が非常に困難となっており、農業を現実的に守っていく観点から、市街化調整区域で一定の土地活用を行いたいという強い要望が広範に存在していたこと。
- c ゆったりとした敷地、緑地、建物の色彩に配慮した優良田園住宅のような優良開発であるならば、本市が有している市街化調整区域のすぐれた田園環境を壊すものではないということ。
- d 人が住むことにより、優良田園住宅は、田園環境の見守り役にもなること。

#### (イ) 経過

- a 平成18年4月1日 街づくりルール形成促進条例を施行
- b 平成18年8月1日 街づくりルール改革計画を策定
  - ・街づくりルール形成促進条例第6条の規定に基づき策定した、この街づくりルール改革計画において、「市街化調整区域における開発許可制度のあり方の見直し」を位置づけ、その内容は、市街化調整区域においては、既存宅地制度の廃止を行うとともに、50戸連たんに係る許可制度の適切な活用を行う方向で、開発許可制度のあり方の見直しを図るというものであった。
- c 平成19年4月5日 連たん区域開発許可制度導入の検討を開始
  - ・都市計画審議会において、市街化調整区域における優良開発の弾力化に関する具体的検討が決定し、平成19年6月15日に開催された都市計画審議会に中間報告が行われた。
- d 平成19年6月22日から7月2日 連たん区域開発許可制度の導入にかかるパブリックコメントを実施
  - ・このパブリックコメントでは16件の意見が寄せられた。
  - ・パブリックコメントを受け、平成19年7月4日に開催された都市計画審議会、同年7月25日に開催された建設経済常任委員会において、連たん区域開発許可制度の導入について報告を行った。
- e 平成19年9月14日
  - ・小田原市議会9月定例会において、都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例の改正を提案し、可決された。
- f 平成19年11月30日 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度施行
  - ・条例改正に伴い、既存宅地開発許可制度を3年間の経過措置を設け、廃止することと

なった。

(ウ) 連たん区域開発許可制度の法的根拠

連たん区域開発許可制度の創設であるが、平成12年の法改正により新たに追加された制度であり、対象法令は都市計画法第34条第11号である。

a 連たん区域開発許可制度の基準

- ・都市計画法第34条第11号において、区域と用途を条例で定めるものと規定されている。まずは、区域を条例で定める基準であるが、要件として、市街化区域に隣接し、または近接している地域、自然的、社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域、市街化区域に存するものを含めて、おおむね50戸以上の建築物が連たんしている地域のうち除外される地域として、災害の発生のおそれのある土地、優良な集団農地、すぐれた自然の風景を保全する土地が規定されている。
- ・用途を条例で定める基準であるが、環境の保全上支障があるものと認められるものを該当しないものと規定されている。

b 連たん区域開発許可制度の趣旨

- ・公共施設が整備されている地域で、新たに公共投資が生じないことが前提である。
- ・これは、公共施設の整備が進んでいない地域の開発行為を容認していくことは、新たな公共投資を要する可能性を生じさせるものであり、市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域の趣旨に反するからである。

c 制度の運用

- ・連たん区域開発許可制度の法的根拠に基づき、本市では、「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例」及び「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例施行規則」において、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を規定し運用している。
- ・条例で定める対象区域は、市街化区域からの距離が1km未満の土地の区域で、50m以内の間隔で連たんしているおおむね50以上の建築物のいずれかの建築物の敷地からの距離が50m以内の土地の区域であることとして運用している。これは、既存宅地開発許可制度における連たん要件と同様になっている。
- ・対象区域の中で、すぐれた自然風景の区域、優良な集団農地、災害のおそれのある区域ではないことと規定し、規則において除外区域を規定している。
- ・優良田園型住宅の要件であるが、条例により、専用住宅に限定している。基本的な形態として、敷地面積は300㎡以上、建ぺい率は30%以下、容積率は50%以下、壁面後退道路側1.5m以上、その他1m、高さ10m以下、北側斜線5メートルプラス1対0.6、緑地率は敷地面積の20%以上と規則に規定している。

- ・これは、優良田園住宅の建設の促進に関する法律、風致地区条例を根拠としている。接道する道路の基準については規則で規定されており、3と通りの基準によって運用されている。
- ・1点目は、既存の道路にあって、当該道路が、当該敷地が接する地点から幅員6m以上の他の既存の道路と接続する地点までの区間において、幅員6m以上のものと規則に規定されている。このことについて、幅員6m以上の道路から6m以上の道路で、敷地が8m以上接していることである。このことから、敷地に至る道路が一部でも6m未満であれば、この基準に該当しない。
- ・2点目は、開発区域内に新たに整備される幅員6m以上の道路であって、当該道路が接続する既存の道路が、当該接続する地点から幅員6m以上の他の既存の道路と接続する地点までの区間において、幅員6m以上のものと規則に規定されている。
- ・3点目は、既存の道路であって、当該道路が当該敷地が接する地点から幅員4メートル以上の他の既存の道路と接する地点のうち、当該敷地が接続する地点から、方向が異なる2以上の地点までの区間において、幅員4m以上のものと規則に規定されている。

c その他

- ・建築物の屋根、外壁等の色彩基準が規定されている。外壁や屋根に使用できない色彩の例である。また、擁壁、塀の仕上げ等基準が規定されている。化粧型枠で仕上げることや、擁壁の前面に植栽をするなどがある。
- ・申請地が農地の場合は、市街化調整区域における開発許可であることから、農地転用の許可見込みが必要になる。これは、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度だけではなく、農家分家や収用移転等においても申請地が農地の場合は、農地転用の許可見込みが必要となる。

d 制度の実績

- ・優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、平成19年11月30日に創設されたので、制度創設からの実績となるが、6年間で許可件数が66件、区画数は133区画であるが、年平均10件程度で推移していることが確認できる。また、1区画の平均面積も約360平方メートルであり、田園環境に適合した宅地が供給されていることが確認できる。

(エ) 県内・県外の状況

a 県外の状況

- ・昨年4月に神奈川県を除く関東1都5県に対しアンケート調査を実施した。連たん区域開発許可制度の運用状況は、47行政庁で運用し、51行政庁で運用していない状況で、半々の状況となっている。連たん区域開発許可制度を運用している自治体にお

ける内容については、ほとんどにおいて本市同様に、市街化調整区域において50戸連たんしている地域において許可を行う方式を採用しており、一部茨城県や埼玉県においては、あらかじめ区域を指定している方式を採用している自治体もある。

b 神奈川県内

- ・本市を除く12行政庁において、1行政庁、これは相模原市であるが、運用し、11行政庁が運用していない状況である。
- ・このことから、連たん区域開発許可制度を運用している相模原市は、既存宅地開発許可制度を運用せず、逆に、連たん区域開発許可制度を運用していない11行政庁は、既存宅地開発許可制度を運用しているということである。

c 相模原市の状況

- ・独自の方式を採用しているが、平成18年4月に開発区域指定条例を施行し、区域指定については、土地の区域指定の要件、区域指定から除外する土地に適合することにより、公共施設管理者との協議を経て、区域指定の申し出を受けるとなる。区域指定の申し出に伴い、開発審査会に付議し承認されることにより、まちづくり方針に沿った土地利用に対し、開発許可を行う流れになっている。
- ・土地の区域指定の要件であるが、道路、河川等明確で恒久的な地物等で囲まれた区域であること、おおむね50戸以上の建築物が50m以内で連たんしている土地の区域が含まれていること、面積が5,000㎡以上であること、幅員6m以上の連続する道路に接していること、公共下水道に接続が許容されること、まちづくり方針（まちづくりの目標や土地利用の計画、建築物の用途、道路等都市基盤の整備計画）が策定されていること、関係権利者の3分の2以上の同意があることが規定されている。
- ・また、区域指定から除外する土地であるが、特定保留区域、文化財が良好な状態で保存されている区域、保安林、近郊緑地保全区域・特別緑地保全地区、農業振興地域、農地法に基づく農地転用が認められない農地、災害の発生のおそれがある土地の区域が規定されている。
- ・前段の土地の区域指定の要件であるが、非常に厳しい状況であるので、条例施行から8年目であるが、区域指定された件数は5件である。
- ・開発許可に係る条件であるが、5,000㎡以上で区域指定された土地における開発行為で、建築物の用途は住宅、共同住宅などの第二種低層住居専用地域に建築することができる用途であり、建築物の最低敷地面積は165㎡である。
- ・また、用途の制限として、ワンルームマンションを除外し、敷地境界より建築物の壁面を1m以上後退、道路や隣地に接する部分の垣またはさくの構造の制限、敷地の緑化基準などを規定している。

(オ) 既存宅地開発許可制度と比較したメリット・デメリット

- a 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度のメリット
  - ・地域コミュニティの維持が期待できること。
  - ・すぐれた田園環境を壊さないこと。
  - ・新たな公共投資が不要なこと。
- b 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度のデメリット
  - ・農地の減少に通じること。
- c 既存宅地開発許可制度のメリット
  - ・地域コミュニティの維持が期待できること。
- d 既存宅地開発許可制度のデメリット
  - ・周辺の環境と不調和な建築物が順次拡大すること。
  - ・宅地の確認が困難なこと、新たな公共投資が必要なこと。

( 5 ) 第 5 回 ( 平成 26 年 2 月 19 日 開催 )

小田原市における農地・農家の現状について  
改正農地法について～平成 22 年度の改正点～  
今後の方針について

ア 農業の現状について

(ア) 農業振興地域の整備に関する法律による農業振興地域の区分

小田原市の市街化調整区域が全体で 8,609ha である。その中で、国立公園地域とか農業に適さない山間部、自然環境保全地域とかを除いたところが、農業振興地域全体で 5,552ha である。そのうち農用地として指定されない、いわゆる農振白地と呼ばれているもの、それから農地以外の工場、宅地等を除いた 1,201ha が農振の農用地で農振青地と規定される。これが土地利用の規制が非常にかかっているところである。

(イ) 小田原市の農地の現状

小田原市の区域が 1 万 1,406ha である。市街化調整区域については、先ほど御報告したとおり 8,609ha である。

市街化区域内にも農地があり、都市農地ということで、宅地化すべき農地が 84ha、そして生産緑地の指定が約 68ha である。

(ウ) 農業振興地域の仕組み、全体像

国の食料・農業・農村基本計画において、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るための計画を受けて、農用地等の確保に関する基本指針を策定した。国の基本指針には、確保すべき農用地面積の目標、それから農用地確保等に関する基本的な方向等を策定するところである。そして、国の基本指針のもととなる食料・農業・農村基本計画では食料自給率が現在 41% というところを、平成 32 年度の目標値として 50% を設定して、それから逆算した中で農用地の面積を目標値に定めているところである。

神奈川県においては、国の基本指針を受けて、農業振興地域整備基本方針を定め、現在、県内では 18 市 11 町 1 村において農業振興地域を指定しているところである。県の基本方針では、確保すべき農用地の面積の目標、農用地確保に関する事項等を定めている。本市においては、県が策定した基本指針を受けて、農業振興地域に必要な農地を農用地区域として設定するものである。あわせて、農用地区域における農業生産基盤あるいは農業近代化施設の整備の方向を、農業振興地域のマスタープランとして策定しているところである。

(エ) 国の基本指針

国として確保すべき農用地の面積の目標設定を、平成 21 年の 407 万 ha から、平成

32年までに8万ha増の415万haとしている。また、この面積の目標達成に向けて農用地をできるだけ確保し、また除外を抑制するという方針を定めている。さらに、農用地確保のための施策として、集団的な農用地の判断基準面積を、従来の20haから10ha以上に引き下げている。つまり農用地の編入を満たすため、農用地の積極的な要件を定めたところである。

#### (オ) 神奈川県農業振興地域整備基本方針

平成23年3月に改正されている。国の基本指針に合わせて、県における農用地の目標面積が設定されている。平成21年の1万466haに対して、平成32年では農用地面積を全体の6%増の1万1,050haと指定している。

本市については、県西地域の農業地帯としての農業及び農業土地利用の推進の方向が示されている。具体的には、酒匂川流域のいわゆる平坦部の水田の高度利用を図る、あるいは曽我丘陵地域の樹園地での農道の整備を進めながらその利用を確保するとされている。

#### (カ) 市の農業振興地域整備計画

農業振興地域のマスタープラン、農用地の利用計画により構成されている。いわゆる農用地の利用計画であるが、おおむね今後10年以上にわたって農業上の利用を確保すべき土地として農用地区域を定めるものである。農地、採草放牧地等の農業上の用途区分を指定している。農用地の設定基準については、10ha以上の土地であること、あるいは土地改良事業の対象地であること、こういった土地を利用するための道路あるいは水路等を定めている。

#### (キ) 農用地に指定されることのメリット

農業投資の対象となる。農用地であることによって、土地基盤の整備事業の導入や、機械施設の近代化あるいは農村環境、生活環境の整備等がされることとなる。国県の補助事業あるいは融資事業では、事業の対象区域としては農用地区域を限るものが多くある。一方、農用地を所有している者については土地税制の優遇等がある。農業委員会のあっせんによる売買時の譲渡所得税の800万円の特別控除等である。

#### (ク) 農用地区域からの除外の基準

土地改良法に基づく非農用地地区の設定や、優良田園住宅の建設促進に関する法律に基づく優良田園住宅を建設する場合などがある。農用地区域においては、原則、用途区分に適合しない開発行為、いわゆる転用であるが、これはやむを得ない場合によって、どうしてもその土地を開発しなければならない場合などは、限定的に除外ができることになっている。その例外としては、いわゆる農家の分家住宅の建設が挙げられる。

農業振興地域の整備の計画の変更、いわゆる農用地からの除外を行う場合、具体的な要件

がある。これは農業振興地域の整備に関する法第13条第2項に規定しているものであるが、1として、農用区域以外に代替すべき土地がないこと。2として農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと。3として担い手等、農地利用集積に支障を及ぼすおそれがないこと。4として土地改良施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないこと。5として農業生産基盤整備事業完了後8年を経過していることということである。

この五つの要件に合致したとして、それから具体的な手続としては現地調査を行ったり、あるいは市の農業振興地域整備促進検討委員会で除外を認めるか認めないかの判断、あるいは農業委員会、土地改良区等の関係機関の意見を聞いた中で、神奈川県と協議して、同意の上、それから計画の公告縦覧等の手続を経て、ようやく除外ができるということである。

#### (ケ) 小田原市の農業振興地域制度

昭和45年に神奈川県が基本方針を策定した。これを受けて、小田原市においては翌年であるが、農業振興地域整備基本計画を策定し、農用区域1,615haの指定を行った。その後、昭和57年度に第1回の見直しが行われ、平成元年に2回目の見直し、それから平成8年度に3回目の見直し、平成25年度に4回目の見直しにより、農用区域の面積は1,201haとなっている。

直近の計画の変更では、農用地のうち、農道等の農用地以外の用途となった土地を除外したものである。

そして、今回の新しい変更点であるが、10年後の農用地の目標値を設定している。現在の約1,201haから、約1,318haと目標設定している。これを受けて、農用地の確保に向けた土地利用の方向性が示されたところである。

一方、基盤整備計画等については、本市の総合計画である「おだわらTRYプラン」の内容に合わせた修正を行っている。

本市の農業振興地域の保全については、10年後の目標値を定めたことにより、国の指針と同様に、「農用地の確保と除外の抑制」を基本としている。農用地の確保のための取り組みとしては、10ha以上の一団の農用地については、地元の農家との合意形成を図りながら、順次、農用地へ編入する方針としている。

農用地の編入については、法律上土地の所有者の同意は要らないことになっているが、本市としては土地所有者の同意を得て順次、編入の作業を進めていきたいと考えている。

---

#### ア 改正農地法について

平成21年12月「農地法等の一部を改正する法律」が施行され、改正後の「農地転用許可基準」が平成22年6月1日から適用になった。

改正農地法では、食料の安定供給を図るための重要な生産基盤である農地について、転用規



制の厳格化が図られるとともに、農地の賃借に係る規制の見直し等により、その有効利用を促進することを目指している。

#### (ア) 新たな農地制度の目的

農地の効率的な利用、優良農地の確保、新たな農地ニーズへの対応など、これまでの制度体系を維持しつつ、農地の減少を食い止め、農地の確保を図るとともに、農地を貸しやすく、借りやすくし、農地の効率的な利用を図ることにより、わが国の食料の安定供給の確保を目指していこうとするものである。

#### (イ) 農地転用許可基準の考え方

優良農地を確保するため、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により、農地を区分し、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導するとともに、具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地の取得は認めないこととしている。

なお、市街化区域内農地の転用については、事前の届け出により許可不要となる。

農地転用は、農地を農地以外の用途に転用することであるが、具体的には、住宅用地、工場用地、山林用地、道路用地などに転換することを言う。

生産性の高い優良農地であるが、農用地区域内農地、甲種農地、第1種農地に区分され、原則不許可である。ただし、農業用施設、農産物加工・販売施設等については、「例外的に許可することができる」こととしている。

「小集団の未整備農地、市街地近郊農地」であるが、これは第2種農地に区分され、第3種農地に立地が困難な場合等に許可となる。

「市街地の農地」であるが、第3種農地に区分され、原則許可となる。

#### (ウ) 農地転用許可基準の改正

優良農地の確保を図る観点から、農地転用許可基準が改正され、厳格化が図られている。主な改正点は次のとおりである。

- a 甲種農地及び第1種農地の要件である集団農地であるかどうかの判断基準が、改正前は「おおむね20ha以上」であったが、改正後は「おおむね10ha以上」に引き下げられた。
- b 第2種農地及び第3種農地の改正点であるが、改正前は、水管、下水管またはガス管のうち、いずれか「1種類以上」が埋設された道路に面していることが必要であったが、改正後は「2種類以上」が埋設された道路に面していることが必要となった。

本市の場合、市街化調整区域内での下水管、ガス管の埋設はほとんどないので、改正後の該当は、現時点ではない。

なお、原則許可である第3種農地の許可要件としては、例えば鉄道の駅、高速自動車国道

等のインターチェンジ、市役所（支所を含む）等から300m以内にある農地が該当する。

また、農地法と小田原市の「優良田園住宅型連たん区域開発制度」との関係であるが、開発許可制度で許可が可能なエリアであっても農地転用の許可ができないケースもあるので、事前調整等が必要となる。

#### （エ） 農地転用許可制度の基本的な仕組み

市街化調整区域内農地の転用については、都道府県知事の許可が必要となる。

また、市街化区域内農地の転用については、農業委員会へあらかじめ届出を行うことにより、許可不要となる。

#### （オ） 農地転用許可手続の流れ

一般的には、申請書の提出から許可書の交付までおおむね2箇月が必要となる。

---

### ア 既存宅地開発許可制度における今後の方針について

#### （ア） 既存宅地制度と優良田園住宅型連たん区域開発許可制度

平成19年11月に創設した優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、街づくりルール改革計画に基づくものであり、制度創設に当たり、既存宅地開発許可制度を3年の経過措置を設けて廃止することとされた。

平成24年9月定例会において、既存宅地開発許可制度の延長に際して、代替措置の検討を理由にされていたが、既存宅地確認制度が廃止され、新たに連たん区域開発許可制度が導入された平成12年の都市計画法の改正の趣旨をかんがみると、法的見地から代替措置はないと判断せざるを得ないが、既存宅地は長い間運用されており、市街化調整区域における建築物の建築を行う有効な手段として浸透していたことから、既存宅地開発許可制度の廃止に伴う救済措置が必要であることを認識している。また、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を、状況に応じ、運用していくことも必要であると考えている。

相模原市においては、制度廃止前に許可を受けた土地で、制度廃止後の土地利用等の変更ができないこと、戸建ての貸家の建て替えにおいて敷地の変更ができないこと、既存建築物の用途変更ができないこと、本家の敷地を分割して分家した場合の本家の敷地変更ができないことなどが、既存宅地廃止に伴う課題となっていたとのことである。

#### （イ） 本市における既存宅地開発許可制度廃止に伴う救済措置

この救済措置については、開発審査会提案基準として、既存宅地開発許可制度が廃止される平成26年11月30日に施行できるよう、開発審査会の承認を受ける予定となっている。

##### a 変更許可の救済措置

- ・事例として、既存宅地開発許可制度前に開発許可を受け、既存宅地開発許可後に区画数の変更を行う場合であるが、既存宅地開発許可制度廃止に伴いできなくなるが、救済措置を設けることで可能になる。

b 貸家建て替えの救済措置

- ・事例として、線引き前からある貸家住宅を共同住宅に建て替える場合は、既存宅地廃止に伴いできなくなるが、救済措置を設けることで可能になる。
- ・また、事例として、線引き前からある貸家住宅を宅地分譲する場合、既存宅地廃止に伴いできなくなるが、救済措置を設けることで可能になる。いずれの事例も、従前の戸数以下という条件が付されている。

c 用途変更の救済措置

- ・事例として、線引き前からある店舗を専用住宅に用途変更する場合であるが、既存宅地開発許可制度廃止に伴いできなくなるが、救済措置を設けることで可能になる。

d 建て替えの救済措置

- ・事例として、線引き後に敷地分割した残地において建て替えをする場合、既存宅地開発許可制度廃止に伴いできなくなるが、救済措置を設けることで可能になる。

(ウ) 今後の市街化調整区域の許可基準の方針

都市計画マスタープランでは、鉄道駅周辺への居住促進と自然・田園環境の保全が位置づけられ、市街地密度を高め、公共交通機関の利用促進による集約型の取り組みが重要とされている。この取り組みの具体化を図るため、都市の低炭素化の促進に関する法律に基づく「低炭素都市づくり計画」の作成に現在着手している。

また、今後の社会状況に対応すべく、「集約型都市構造」、「安心・安全」、「地域資源を活用したコミュニティの維持」を念頭に、調整区域全体の「今後の土地利用のあり方」についても検討を進めており、開発許可制度の基準の見直しを考えている。

( 6 ) 第 6 回 ( 平成 26 年 3 月 20 日 開催 )

参考人招致による意見聴取

ア 参考人に対する質疑

- (ア) 既存宅地制度について、どのように考えているのか。
- (イ) 既存宅地制度について、市がどのような対応をすることを望んでいるのか。
- (ウ) 既存宅地制度が廃止された場合のデメリットについて、どのように考えているのか。
- (エ) 優良田園住宅型制度の今後の見通しをどのように考えているのか。( 公益社団法人 神奈川県宅地建物取引業協会小田原支部のみ )

イ かながわ西湘農業協同組合の答弁趣旨

- (ア) 既存宅地制度について、どのように考えているのか。

全国的にも同じであるが、小田原市の農業は、高齢化または担い手不足により、農地の維持管理が非常に厳しい状況にある。

そのような状況において、市街化調整区域内の農地を所有する農業従事者にとってみれば、既存宅地制度は、有効な土地活用の一つと考えている。

万が一、この制度がなくなったとしても、農業従事者が、経営基盤がしっかりして、将来的に後継者が確保されているということであれば、自宅の売却や処分をするということはずまないだろうと考えられ、さほど大きな影響はないのではないかと考えられる。しかし、後継者が同居しない、また、営農継続が困難になった場合、この制度を存続させることも意義があるのではないかと考えている。

この制度の扱いが非常に難しいと思うが、該当する農業従事者の方々にとって見れば、非常に厳しい土地事情になってしまうと考えている。

- (イ) 既存宅地制度について、市がどのような対応をすることを望んでいるのか。

既存宅地制度の存続を前提として、周辺道路等が整備できていない土地を分譲した場合、その農地や所有者に悪影響を及ぼすことが心配され、用水路が整備されない場合、下水道、上水道、農業用水路が混在してしまい、農業用水の確保が非常に難しいというようなこともあるので、その整備をしっかりともらいたい。

また、小田原市には、約 1 5 7 h a の市街化区域内農地があり、この中に、いわゆる生産緑地という農地が約 6 8 h a ある。生産緑地の農家は、周辺環境の整備がまだできていないということもあり、農業の生産性の向上が非常に悪いということがある。

一方、市街化区域内農地の約 9 0 h a の農地については、みなし課税として、宅地並み課税で固定資産税が賦課される。しかし、市街化区域であるその農地について、宅地への

開発を考えた場合、周辺環境の整備ができていないということから、なかなか宅地化もできないというのが現状であり、そのような農地が数多く点在していると考えている。

そういった観点からも、当該地の周辺環境の整備の必要性があると考えている。

(ウ) 既存宅地制度が廃止された場合のデメリットについて、どのように考えているのか。

農業従事者に後継者がおり、今の生活が維持されれば問題ないと思われるが、将来的に、例えば後継者がいなくなってしまう場合、また、相続が発生した場合については、この制度が廃止されると、農業従事者にとって経済的に大きな損失になってしまうと思われる。同時に、当該土地を何も活用できないことから、住環境や農地等への環境悪化ということが非常に懸念される。

#### ウ その他の質疑

Q：既存宅地制度の廃止の動きを受け、その当時と現在を比較して、状況に大きな変化はあったのか。

また、JAに対し、農業従事者から相談はあったのか。

A：既存宅地制度についての相談というのは、個別にはない。

しかし、農地の維持管理については案件として大きな相談があり、JAと行政が一緒になって、営農支援センターという相談センターを設立し、遊休農地解消等、いろいろな農業従事者からの相談を受けているところである。

Q：営農センターで相談を受ける者には、法律の専門家等はあるのか。

A：市の農業委員及び農業委員会事務局、JA職員、市経済部の職員が相談会に出向いており、法律上の相談や、手続、あっせんを行っている。

Q：後継者がいないので、急傾斜地の田や畑が山林となってしまうことは許されるのか。

A：この地域ではミカンの畑であるが、中山間地域の農地をなかなか維持できず、山林に戻したいという意向があった場合、基本的には、その影響を受ける隣接地を所有する農業従事者の承諾が必要になるため、そう簡単にはできないと考えている。

しかし、もとは山林を開墾してミカン畑にした土地の場合、山林に帰属することは、現実的にはやむを得ないのではないかと考えている。

Q：JAかながわ西湘の管轄は、2市8町であるが、既存宅地制度について把握しているのは、南足柄市と小田原市だけなのか。

A：市街化区域内農地ということであれば、指定区域ということになるため、2市8町では南足柄市と小田原市になると考えている。

Q：南足柄市と小田原市で具体的な既存宅地制度についての相談はあまりないということだが、その2市の組合員の要望は把握しているのか。

A：南足柄市においては、特別この制度についての相談は一切きていない。また、行政側からも、それに対してJ Aに対する要望とか意見聴取というものは今のところ一切ない。

Q：南足柄市では既存宅地制度があると思うが、相談はないのか。

A：平成12年に、既存宅地制度については法的には廃止しようということが決まったと認識をしており、県内では、小田原市と相模原市だけが条例において継続している。

南足柄市については、市街化区域内、市街地調整区域に農地が存在するが、そこは市街地調整区域内の宅地という制度で整理をしている。昭和45年に現在の線引きがなされたが、それ以前に既に宅地になっていたが現況は農地であるというような土地が存在している。これについて市街地調整区域内の宅地として整理をしているため、この既存宅地制度については、小田原市と相模原市だけが現在もこれを条例で延長していると考えている。

Q：J Aとしては、既存宅地制度の存続を希望するのか。

A：農業従事者への制度という意味で考えた場合、この制度が廃止された場合については、将来的に困る農業従事者が現れるのは明白であると考えている。相続の発生や後継者不在により、営農継続が困難となった場合に、この制度が廃止されてしまうと、土地の活用が全くできなくなってしまうというデメリットが懸念される。

しかし、現状できちんと営農継続ができており、後継者もいるといった場合は、そういったことはまず考えられないので、その点では、大きな影響はないと考えている。

Q：後継者がいる場合は、既存宅地制度廃止のデメリットは関係ないのか。後継者がいない場合は何が問題なのか。相続のときに問題が発生するということだが、どういう問題が発生するのか。

A：現在、既存宅地で生活を営み、周辺で農業に従事している方については、今の状態が継続されれば、通常であれば、その既存宅地の処分や活用を考えないものと思われる。しかし、最近では、後継者が別に家を建ててしまい、なかなか同一敷地内に家を建てることはしない。既存宅地で生活される方が将来的には少なくなってしまう。また、介護施設等入居により、その家が空き家となってしまう。後継者の方はその家なり土地を処分したいが、この制度が廃止されてしまうと、それができなくなってしまう。若い後継者の方がそこに戻ればいいのであろうが、勤務先会社の関係やお子さんの学校の関係など、いろいろな事情から、もとの家に戻れないケースというのも多々あるものと思われる。この制度が廃止された場合は、土地なり家の周辺はもう打つ手がないという状況が懸念される。

Q：既存宅地に居住することは可能であるが、転居後、そこが空き家、空き地になってしまふことが困るということなのか。例えば相続の際に相続税を払うために、当該地を処分したいがそれができないということなのか。

A：一つには、税金の問題がある。相当な税金が賦課されてしまふ。しかし、そういった既存宅地を宅地として処分できれば相当の納税額が確保できる。

もう一点は、その家にまた後継者が居住すればいいのだが、居住しないとなった場合については、その土地を分譲地にするか、もしくはテナントなり貸し家をつくるか、いろいろな方法があるが、そういう土地利用ができなくなるという面がある。

Q：居住者の介護施設入居や死亡した場合でも、その土地に対して税金が賦課される。それが払えないということなのか。

A：固定資産税は、当然、所有者が納めることになるが、これについては、さほど大きな心配ではない。しかし、万が一、相続が発生した場合については、既存宅地は宅地としての評価になってしまうため、相当高い相続税となってしまう、税金を納めることができないということになってしまう。ではどうしたらいいのだという話になってくる。

Q：今まで農業に従事してきた人が、高齢者になって農業が継続できないという状態で、既存宅地があれば、土地利用として分譲や何かできるということであるが、JAとしてはどういうデメリットがあるのか。生産性が落ちるといのはわかるが、農業後継者そのものが不足してしまうということではないかと思われる。JAとしては既存宅地制度があったほうが、むしろ農業振興の面ではより効果的であるという話でよいのか。

A：農業振興の観点から、市街化区域内農地の取り扱い、これも含めないと、答えはなかなか難しい。JAという事業体を考えた場合、JAの構成員は組合員であり、組合員の財産を擁護するため、組合員の諸問題も含めたいろいろな相談業務を行っており、基本的にはその家の継続性を考えるということが努めである。もし既存宅地制度が廃止された場合については選択肢が狭まってしまう。それはJAとしてみればデメリットと考えている。将来的にこの土地利用ができないことから、既存宅地を農地に戻して農業ができるかといえは、それは現実的な話ではないと思われる。そうなると、その土地が活用できなくなってしまうということは、農業面以外においてもいろいろな面で経済的な損失につながるため、これを心配している。

Q：後継者がいる農業従事者の割合等をJAで把握しているのか。既存宅地制度が廃止となって優良田園住宅型制度になるという説明会を何回も実施しているが、そもそも農業従事者自体にこの制度は本当に周知されているのか。

A：家を継ぐという後継者は9割方が正規組合員となっている。しかし、農業を継ぐということは極めて低い状態にある。8割方が兼業農家であるため、今の農業従事者が70歳から80歳であり、この次の世代が、農業を継ぐということは非常に厳しいと認識をしており、その問題はまた別の問題として、次世代に対する農業支援というものを考えている。

二つ目であるが、JAの立場から、既存宅地制度が廃止されることについては、平成22年から平成26年まで、JAの支店で説明会が開催されてきているので、相当周知はされていると思っている。しかし、果たして農業従事者が本当にこのことについて詳しく理解をしているかというのは少し疑問点が残る。実際にその方が個別の事案に当たって初めていろいろと心配事に直面するというのが実態だろうというふうに考えている。

## エ 公益社団法人 神奈川県宅地建物取引業協会小田原支部の答弁趣旨

### (ア) 既存宅地制度について、どのように考えているのか。

既存宅地制度を、なぜ本協会が扱っているかであるが、これはあくまで農家を守るための制度だということで、この問題を扱っているということである。

農業従事者の高齢化、後継者不足が非常に進んでいる。その現状の中で、小田原市内で農業だけで生計を立てている方がどれだけいるかということを考えたときに、それだけでは生計を維持できないという現実的な問題があるということが一つある。

そこで、この既存宅地制度を利用して、例えば貸し家を建てたりして、そこでの副収入を得ながら生活基盤を安定させる、それが農業を続けていく、結果として農地を守っていくという形になっているということも事実としてある。

### (イ) 既存宅地制度について、市がどのような対応をすることを望んでいるのか。

第一希望であるが、現在の既存宅地制度を存続させていただきたい。

もう1点は、優良田園住宅型制度について、この制度そのものが、現時点においては極めて現実性、運用性において大変問題があるものなので、これをもう一度原点に立ち返って新しい制度をつくっていただくようお願いしたい。

### (ウ) 既存宅地制度が廃止された場合のデメリットについて、どのように考えているのか。

農業従事者において相続が発生した際には、既存宅地は宅地並み課税であるため、母屋を持った農業従事者は非常に莫大な金額の相続税が発生する。これを支払うため、やむを得ず母屋の庭先、庭先分譲という言い方をするが、これを分割して、本当に最小限、二、三宅地を売却することによって、その現金を捻出するというのが、本協会の中でも数多く業務としてあるということは事実である。この制度が廃止となった場合には敷地分割が全くできなくなるので、相続税を支払うために敷地全体を売却してその費用を捻出しなければいけないという、厳しい事実が出てくる。そうなった場合、農地そのものも守れなくなってしまうと



いうことである。

しかし、残念ながら、現在の既存宅地制度が廃止されると、そういうことが起こるということを認識されている農業従事者はどれだけいるのかという話になると、やはり対岸の火事で、ほとんど認識がない。実際に相続が発生したり、発生しそうなとき、今はいいが、既存宅地制度廃止によりそれができなくなったときには、もうそれは活用ができないから、土地を現金化することはできないという話になってしまって、そこで初めて途方に暮れるということである。そうした状況にならないためにも本制度と、もしくはこれに準ずる制度というのは必要ではないかと考えている。

非常に勘違いがあるのは、既存宅地制度というのは、その名のとおり既存の宅地である。これは農地ではない。もともと宅地である。それは都市計画法の形、都市計画法が昭和 46 年で、実際に既存宅地制度というのは施行されたのは昭和 49 年であるが、そのときにもう宅地であるということで昭和 45 年以前に宅地だったというところを活用していこうということであって、これは農地を削るということではないので、全くそこには影響しない。一部の指摘である乱開発ということには全くつながらないということである。

既存宅地制度というのは、本制度が施行されて四十有余年にわたって宅地並み課税を課せられており、これは基本的には、宅地として土地活用を図ることができるということが前提になっている。確かに建て替えなどはできるという話にはなっているが、それについては、事実上の活用ができなくなった場合、土地活用ができるということを前提にして融資を受けている農業従事者に対して、市は一体どういう対応ができるのかといった問題がある。

そして神奈川県下において、平成 12 年に既存宅地制度の廃止を国のほうで決定して、実際に本制度の廃止ということに踏み切っている自治体というのは、相模原市と小田原市の 2 自治体だけということである。ほかは何らかの形で既存宅地制度が存続しているということが実態である。しかし、相模原市の場合には、市街化調整区域率が 40% 以下、市街化率が 60% 以上、小田原市の場合、市街化調整区域率が 75% を超えているということで、この既存宅地制度の影響を受ける範囲というのが全く雲泥の差があるということである。小田原市の実態に即した場合には、そういった問題も踏まえて既存宅地制度、もしくはこれに準ずる制度というのが存続していくことが必要ではないかと考える。

(エ) 優良田園住宅型制度の今後の見通しをどのように考えているのか。

優良田園住宅というのは一番大変聞こえのいい活字であるが、これを小田原市で採用したのがちょうど平成 19 年 11 月である。この基本的な考え方というのは、もともと優良田園住宅の建設の推進に関する法律といういわゆる国の法律であるが、第 1 条、第 2 条、第 3 条のみ掲げられている。

第 1 条が、「規模が 1 区画 300㎡以上」、第 2 条が、「建ぺい率 30%、容積率が 50%」、第 3 条が、「高さ制限が 3 階建てまで」といった表現である。国のほうではいろいろな制度

が全く政令化されていない。これを小田原市が採用して、いろいろな条例のもとにいろいろな諸条件をつけてきたが、これを新しい条例にもう一度全部書きかえるなり何かをしないと、実際今全く使えない状況であるという現実を御理解いただきたい。

この三つの条件以外に、例えば相模原市や、神奈川県では今運用されているということであるが、小田原市と相模原市とでは地域の特性、実情が全く違っているので比較しようがないと考える。小田原市の場合には、この条例の問題なのであるけれども、例えば具体的にいうと、50戸連たん、そして道路の幅員の問題であるとか、あるいは市街化区域から1km以内、そして4m以上の道路幅員で2方向への通り抜けが絶対必要である。こういったもろもろの条件が出てきて、これを実際に小田原市の現状において許認可を取るとなると大変問題がある。現実的には無理がある。

もう一つ、一番大きな理由は、優良田園住宅型制度のほうは、樹木が宅地、農地と絡んでいるので、日本の国内事情の食糧自給率の問題が出ており、この農地法が平成23年6月に改正されており、これが極めて厳格化されて、いわゆる農地そのものをもうこれ以上減らさないようにするといった制度運用に国が転換している。小田原市の場合、これを条例化したのが平成19年であるから、これを今優良田園住宅型制度に当てはめて運用しようとすると極めて無理があるということである。この制度そのものは根本的に立ち返って、4年前、5年前、制度化したものをもう一度新しい条例に、小田原市に即した運用できるようなものへ引き戻して、もう一度しっかりした議論を深めて運用していただきたい。

#### オ その他の質疑

Q：優良田園住宅型制度は、神奈川県下の他自治体で運用されているのか。

A：神奈川県下では相模原市だけである。

Q：他の事例を伺いたい。

A：全国的な具体例は、まだ資料としてはないが、地域に応じた特性、実情というのが全く違うため、地方自治体のほうで現状に即した条例づくりをして運営していると聞いている。

なお、他の自治体の例としては、優良田園住宅型制度というのは、既存宅地制度に代わる制度として出てきているわけではなく、例えば過疎地など、コミュニティを維持するために、農地を利用する地域において、優良田園住宅の建設の促進に関する法律という国の法律を使ってまちづくりをし、都市マスタープランなど、都市計画の中の一つとして位置づけをしてまちづくりをしている例が挙げられる。

Q：都市計画法の中に優良田園住宅の建設の促進に関する法律の趣旨をおさめた形で施行するという形なのか。

A：都市計画法の中ではなくて、これは都市計画法とは別に優良田園住宅の建設の促進に関

する法律という法律が別に制定されている。都市計画法の中では、都市計画法第34条第1項という中に、市街化調整区域の利用という項目があり、その中の第11号に、連たん区域というのは50戸連たんというものであるが、連たん区域が認められるところに対しては、市街化調整区域でも開発が可能という一文を加え、既存宅地制度を廃止するというのが国の方針であった。ただし、それは各自治体の実情に即して運用をするという形であり、小田原市は、その優良田園住宅の建設の促進に関する法律の優良田園という名前と連たん制度というところを無理やりくっつけて、それを小田原市型という形にしているのだけれども、それは非常に誤解があると考えている。本来の優良田園住宅というのは、そういう運用ではないと考えている。

Q：優良田園住宅型制度の法に基づいた制度を小田原方式に変えるということについて、神奈川県宅地建物取引業協会としては小田原市がどういう考え方を持てばいいと考えるのか。

A：優良田園住宅型制度は、せっかくつくった立派なものであるが、これはこれで生かして、既存宅地制度は別に廃止する必要はないのではないかと考える。既存宅地制度は、これそのものはできる限り残し、優良田園住宅型制度の中でどんどん改善されて、この既存宅地制度で救済されている分を、優良田園住宅型制度の中でもある程度活用できるのであれば、それは認めざるを得ないと思う。

Q：既存宅地制度廃止について、行政のパンフレットや周知方法について、専門的見地から、何か指摘をする箇所はあるのか。

また、既存宅地制度廃止の話を受け、駆け込み的に開発等の相談を受けた事例があるか。

A：対象者は世帯数で3,000世帯から4,000世帯ぐらいはまだあるのではないかとと思われる。

具体例として、市のほうでは当初2回のはがきを関係者の方に郵送して、そのはがきを見た方が、1回目ではよくわからないので特に問題はないだろうということで放置している方がほとんどであった。2回目にはがきが郵送されたときに、いろいろ具体的な話から、いろいろな問題点があるということが少しずつわかってきて、これが現実化した場合、どうになってしまうのかという心配から説明会に参加したところ、説明会では、問題はないだろう、今までとそれほど制度が変わらない、家の建て替えもできる、土地の売却もできると言われ、今まで自分が税金を宅地並み課税でしっかり何十年も納付しているので、まさかその権利が剥奪されることはないだろう、小田原市のほうがそのように大丈夫だと言ってくれているから、ではいいのではないかとということで、そのままずっと経過していた。また2年たってから、またこういろいろなところで説明会は開催されたが、そういうことをわかっている方は全くいらっしやらないというのが実情である。

Q：過去2回、既存宅地制度廃止が延長されたが、その間の、神奈川県宅地建物取引業協会

の考え方を説明していただきたい。

A：平成22年の延長のときには、農家、地権者への周知が不徹底であるということを理由に2年間の延長がされたということがある。JAの説明会というのは、確かに回数としては開かれていることは開かれているが、では中身を理解しているのかというところになると、なかなかそこまで至っていなかったと考える。

平成24年の延長のときには、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度という小田原市型の制度は、既存宅地制度に代わるものにはなっていないから、何か新しいそういう条例をつくっていかうということで、それを理由として延長となったが、本協会から投げかけもしたけれども、2年間、実現しなかったというのが現状である。

Q：小田原市から、既存宅地開発許可制度廃止に伴う救済措置ということで四つ提示されているが、この件については、神奈川県宅地建物取引業協会では、どのように理解をしているのか。

A：よくわからない。行政側にどういうことなのか確認をしたい。

Q：救済措置については、「従前の許可」等、なかなか理解しづらい部分もあるが、これで納得ができるか。

A：中身を理解できていないため、本協会としては何も言うことができない。

(7) 第7回(平成26年4月30日開催)

専門的知見による調査報告

#### ア 既存宅地制度の登場

昭和49年の都市計画法改正で法第43条(市街化調整区域内の建築制限)に登場した。

その趣旨は、一般的な開発行為・建築行為(主に住宅建設)が禁止されている市街化調整区域内の土地であっても、次の2要件を満たす土地については、建築行為を制限しない。

(ア) その土地が市街化区域と同一の日常生活圏を構成する一定規模(おおむね50戸)以上の集落内にあること

市街化区域内の都市的サービスにサポートされて現に安定して成立している集落であれば、そこに若干の新規建築がなされたとしても、新たな都市的サービスが必要となる可能性は小さい。

(イ) 線引き以前に既に宅地であった土地であること

過去に建築物が建っていた土地であれば、新たな開発行為(土地の区画形質の変更)を必要とせず、そこに別の建築物を建設しても周辺土地利用等への影響は、通常、軽微である。

#### イ 既存宅地制度の廃止

平成12年の都市計画法改正により既存宅地制度は廃止され、代わりに、条例で区域(市街化区域と同一の日常生活圏を構成する一定規模以上の集落内に限る)と建築用途を定めれば、許可できる制度がつけられた。

小田原市では、平成19年に「優良田園住宅型連たん区域開発許可制度」(都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例)を制定した。

その背景としては、次のことが挙げられる。

(ア) 不公正な運用を生みやすい土壌を持っていること

(イ) 自治体の計画意思が反映できないこと

#### ウ 既存宅地制度の温存

都市計画法の別の条文である第34条第14号を根拠にして、廃止されたものと同様と同じ制度が可能であるとして、多くの自治体で既存宅地制度が温存された。

その背景としては、次のことが挙げられる。

(ア) 集落地区条例が速やかに機能しなかったこと

(イ) 農家等市街化調整区域内土地所有者の資産運用意欲に伴う宅建業界の強い要請

一定の制度改定の経緯及び線引き制度の趣旨からすれば、都市計画法第34条第14号による既存宅地制度は、あくまで経過的な措置として取り扱われるべきものであり、集落地区条例が発効した段階では速やかに廃止することが望ましいと考えられる。

特に、「低炭素都市づくり」を掲げる小田原市としては、市街化調整区域内の住宅開発については、一定の政策意図のもとに適切にコントロールする必要がある。

## エ 小田原市の既存宅地制度の運用状況

### (ア) 市街化調整区域内の開発許可実績

市街化調整区域の開発許可の全体のうち、「既存宅地」が約半分を占めている。

残りは「農家の分家」、「収用移転」、「建て替え」となっている。この三つがいわば市街化調整区域の三大案件である。

「農家分家」と「収用移転」というのは、もともとが宅地である必要は必ずしもなく、農地であっても農地転用が認められれば許される。一方「既存宅地」はもともと農地であったところはそもそもあり得ないという制度になっている。

### (イ) 既存宅地物件の区画数

物件総数のうち、1件で1区画のものが60%、2～3区画のものが20%となっているが、4区画以上のものはだんだん少なくなっている。

一方、4区画以上のものの区画総数は、かなりの本格宅地分譲のような開発となるが、全体の半分を占めている。

本格的な宅地分譲のようなものというものは、既存宅地制度においては、想定されていない。全くあり得ないということではないが、既存宅地制度の制定の趣旨を考えると、こういう本格宅地分譲のようなものは本来想定の外にある。本格宅地分譲は、当然に建築行為ではなくて開発行為である。

既存宅地制度というのは、建築行為を許しているだけで開発行為は許していない。

### (ウ) 既存宅地物件の従前の土地利用

農家が持っていた自分の住宅を処分したというケースとそれ以外とを分けてみると、農家が自分の家を切り売りするたぐいというのは実は非常にわずかであり、主には、比較的大きな土地所有者が、例えば工場が移転してその工場跡地を宅地にするような、そういう比較的大きな宅地を動かすケースがかなり多い。

### (エ) 市街化調整区域内における開発物件分布状況

道路条件などが非常に影響していると考えられるが、既存宅地制度が使われやすい区域と使われにくい区域がある

使われやすい区域が割と集中しているということは、市街化を促進しないため、この制度をいつまでも使っているのかという議論にも若干関係してくるものと考えます。

見逃せないのは、市街化区域の中に四角い穴が抜けているように存在する、いわゆる「特定保留区域」である。これは、区画整理を進めようとしてもなかなか進まず、継続して区画整理の可能性を追求してきている場所である。こういう場所というのは、区画整理が最終的にできるかできないかはともかくとして、計画的にそこをつくっていかうという目標を持っているのに、農地でない非農地をたまたま持っている人は、そこで既存宅地として建物をどんどんつくっていってしまうということになると、計画的な整備に対して、かなりの障害となる。小田原市としては、もうちょっと峻別のできる場合は、こういうところには開発許可は認めないこととしている。

しかし、既存宅地制度は、二つの条件を満たささえすればどこでも認めるというふうに、運用せざるを得ないというふうに割り切っているので、計画的な整備を目指している場所でも運用してしまっていることがある。

#### オ 今後の考え方

市街化調整区域内の既存集落のコミュニティ維持を考えると、一定の新規居住者の受入(新規住宅建設)を許容しなければならないことも事実である。

しかし、今後の市街化調整区域内の住宅建設は、

- (ア) それを必要とする既存集落において、
- (イ) 将来の資産と成りうるものとして、

行われなければならない、そういう観点からは、現行の既存宅地制度は明らかに適切ではない。

一方、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、接道要件(原則幅員6m以上の道路に長さ8m以上接道)が厳しい一方エリア的視点が乏しい。

エリア的視点とは、

- (ア) 周辺土地利用状況(集落内の建物状況や農地の状況)との関連で
- (イ) 既存集落の立地や集積状況等に応じて基準を定めること

であり、今後、エリア的視点を加味して接道要件を緩和することが望ましいと考える。

#### カ その他質疑応答

Q：市街化調整区域内の土地利用をコントロールすることは、既存宅地制度の中でも可能なのではないかと。相続等が発生した際に市街化調整区域内の土地利用を凶らざるを得ない農業従事者などのためにも、既存宅地制度は残したほうがいいのではないかと。

また、エリア的視点を加味するのであれば、現行の優良田園住宅型制度の面積要件等を見直したほうがいいのではないかと。

A：農業従事者の生活設計に既存宅地制度が一定の役割を果たしてきたことは事実である。

しかし、たまたま特定の恵まれた条件を持った方にのみ、恩恵が得られるという不思議な状態であった。そのため、農業従事者の生活設計をしっかりとフォローして農業を続けられるようにするということが、既存宅地制度の継続とは別問題の話である。そもそもの制度の目的とは異なっているが、そういう効果をたまたま一部の人に発揮していたということであり、このために制度を継続するという理由にはならないと考えている。

優良田園住宅型制度の接道要件の緩和を考えているが、エリア的視点から300㎡という面積要件を緩和するということが、個人的な意見は持っていない。これは政策的な問題であり、エリアによって250㎡を要件とする場所を作ることなども可能である。

しかし、20～30年後くらいに、小田原市としてそれなりに市場性を持たせるためにどういう条件を設定したらいいのか。それは敷地規模だけではなく、集落全体の環境の質に注意を払って設定を作っていかなければならないので、今の時点では言及できない。

Q：小田原市では優良田園住宅型制度が条例化されているが、他の自治体ではどうなっているのか。集落条例が制定されている自治体が少ないので、既存宅地制度を温存しているところが多いという状況であるようだが、国が法律を定めているため、国の動きがどのようになっているのか伺いたい。

A：地方分権改革以降、国の地方自治体に対する指導は、かなり質が変わってきている。昔は、新しい制度を国が作ると、地方自治体に対して盛んに制度運用について指導があったが、最近ではそこまでの状況ではないようである。国としては、選択肢を用意したので、運用したければできるだけ運用して欲しいというスタンスではないかと考える。全国のどの地方自治体がどれを運用しているかということは、ヒアリングでもしない限り把握は難しい。首都圏でも何市かは運用しており、神奈川県では相模原市が運用しているが、運用の実態は把握できていない。

むしろ、当初この制度が使われなかった大きな理由は、既存宅地制度は昭和46年時点で宅地であったものに限定されるため、案件は段々なくなっていき、行政の立場からすると既存宅地制度は、いずれ尻すぼみになっていくのではないかと考えられていた。それに対して、集落条例は条件を甘くすると一気に広がってしまい、定め方を誤ると傷が深くなってしまうため、使うことに躊躇した地方自治体が多かったのではないかと考える。小田原市では今のところ、厳格に運用しているが、もし接道要件や面積要件を外すと、影響が大きくなる可能性があるため、要件を緩和するのであれば、エリア的な条件を設定しなければならぬと思う。

Q：既存宅地制度の問題の中で、将来の人口の問題や子供の児童数の問題は一つの判断基準になるであろうとのことであるが、例えばこの集落条例を修正していく時に、かなりきめ細かなエリア設定を考えていかなければ、市街化調整区域内の住宅建築をどのようにして



いくかということに、なかなか繋がらないのではないかと。先進都市の中で、この集落条例の接道要件や面積要件がある程度緩和されているような事例はあるのか。

A：具体的に他市の事例を確認していないので、そこまで細かい内容は分からない。

Q：エリア的な条件を考えていく際には、様々な調査をしていかなければ行政側としては説得材料がないと思うが、例えばどのようなことを考えなければならないのか。

A：つい先日まで小田原市の都市計画審議会の委員であったため、市の担当者と市街化調整区域のあり方についていろいろと意見交換を行っており、2年ほど前に市街化調整区域の中についても一種のマスタープランのようなものを作って、場所ごとの開発許可の取り扱いや公共施設の整備指針などを定めてはどうかとの意見を言ったことがある。その後、小田原市側でも、積極的に検討している状況であると思っている。

Q：既存宅地制度の問題は、農業従事者の方など心配している方は多いのではないかと。相続の問題などもあるが、この既存宅地制度は、全国的にも廃止の方向に向かっているのか。

A：全国的な傾向と言われると把握が難しいが、市街化調整区域はこれまで一様に扱われてきた。農地か農地でないか、宅地か宅地ではないかぐらいしか考えられておらず、市街化調整区域が本来どういったことを考えるべき区域かということは考えられていなかった。

その問題を考える必要があるという意識がある地方自治体はかなりある。横浜市は、勉強会を行ったりしている。他の地方自治体でも同じような動きがあり、そのような作業を行ったところでは、既存宅地制度が現状のままではまずいという結論が、大体出てくるものだと思う。

Q：既存宅地制度は必要だと話があり、市街化調整区域の開発は、それを必要とする既存集落において将来の資産となるように行わなければならないということである。そのためには現行の既存宅地制度では適切ではないということだが、その問題はどうか解決したらいいのか。なぜ現行の既存宅地制度が適切ではないのか。

A：現行の既存宅地制度が適切ではないという話をしたが、その問題はエリア的な概念がないことである。市街化調整区域内のどこでも使うことができ、特定の集落等の使い分けに用いることができないことから、エリアの概念抜きの制度になっている。また、建築の内容について市街化調整区域内の条件を課すことはできるが、本格的に集落として形成していかうとした際に、様々な条件を課すことはできない。そのため、既存宅地制度は言ってみれば野放しの制度であり、計画的なコントロールという世界とは相容れない制度であり、不十分な制度である。

それでは、どうしたらいいかということになるが、必要とする集落に必要度に応じて運用できるようにするということである。これは、エリアごとに人口構成や推移、全体とし

での集落の見通しなどを推し量った後に、どこのエリアに制度を適用してテコ入れするかを考える必要がある。自治体の財政のことも加味していくと、エリアによっては、この集落はコミュニティとして形成していくのは無理だという結論が出てくる可能性もある。その際には、全体として移転や補償をする必要はあるが、逆にここはコミュニティとして積極的に維持していくと結論付けたエリアに、こういった制度を用いていくことが一つ考えられる。そうして、マクロ的な意味での制度の運用のメリハリを考え、制度を運用する以上は、その集落の中で開発を認めていく場合の集落としての将来の環境をどれだけ質を高めていくのかということも考えなければならない。

小田原市は市街地のほうはそれがよく考えられているが、郊外の集落については必ずしもあまり考えられていない。運用できるエリアはどんどん運用するというのではなくて、いい環境を伸ばしながら、新しい住宅も将来として売れるような魅力的なエリアとして作っていくということも考え、一定のルールのもとで開発をしていけばいいと考えている。そのようなことは、優良田園住宅型制度の条例をうまく活用することで、できるはずだと考えている。

Q：この制度の目的は本来建て替えであるが、実態としては開発に使われているという説明があったが、これまでの小田原市の既存宅地制度の中で、こういったところが、本来の建て替えよりも数的に開発の方が多くなっており問題があると思われるか伺いたい。

A：具体的な場所や事例については、私から申し上げることはできない。

Q：開発の方が大きく占められ、本来の目的とは違ってしまっているということは、問題があると考えているのか。

A：問題というよりは全国的にそういった実態である。廃止された都市計画法第43条は建て替えのみを対象にしたものだったが、同法第34条第14号を根拠にして同じようなことができるようにしたが、それにより開発許可で行うものが増えてきた。既存宅地制度が廃止される前にも、似たようなことは同じ条文で行っていたので話が少し混線するが、全国的に既存宅地を分割して開発行為で宅地分譲するということを行ってきている。ただ、それは本来既存宅地制度が想定していたものとは違う運用になってきている。全国的な事例で、小田原市が特別な運用をしているという訳ではない。この際に、既存宅地制度を最初から洗いなおすのであれば、そういう視点でもう一度考えてもらいたいということである。

Q：都市計画法第43条を廃止したことにより同法34条第14号で開発審査会によって既存宅地制度が運用されているということだが、いわゆる不足しているというエリアの概念については、例えば開発審査の中で枠をはめることはできないのか。そもそも既に同法第

34条のが既存宅地の規定ではないので、開発審査の規定の中で枠をはめていけばいいのではないかと思う。

現実に農地法の改正、様々な土地利用の制度の変遷、人口の少子化、こういった中で小田原市全体の将来的な居住のあり方等についてある程度議論がされた上で、小田原市に必要な土地の制度を決定するという順を経た方が合理的なのではないかと考えている。同法第43条が廃止され既存宅地制度の廃止だけが先行して動いていて、それに代わる制度として小田原市では平成19年に優良田園住宅型制度が出てきたが、優良田園住宅型制度もエリア的な視点がないため、使い方を誤ると乱開発に繋がるのではないかと危惧している。そういったことから、エリア的な視点も持たなければならないし、政策的に判断してエリア的にどうしていこうかという議論を積み重ねていかないと、優良田園住宅型制度がよりよいものとなっていくのではないかと考えている。

そうした経過を経ていく中で、ある程度前提として、小田原市が将来的にはどういうまちの住み方、集落のあり方、話の出た市街化調整区域のマスタープランの議論などを積み重ねた上で、最終的な結論を出すべきではないかと考えているが、見解を伺いたい。

A：都市計画法第34条第14号は許可なので裁量はある。その許可の裁量の中で、エリア的なメリハリをつけることはできないのかと言われれば、それはできる。しかし、開発許可の実務の担当者からすると、どの条件を満たせばいいのかということを常に迫られるため、そこがぶれると支えきれない。開発許可行政の中のオリジナルにメリハリをつけだすと、色々なことにメリハリをつけることになるため、現場は持たなくなってしまう。やろうとすれば、開発許可行政自体ではなく、その外側に都市計画的な観点でフィルターがあり、それに基づいて我々はメリハリをつけていると言えるようになっていないとならない。そのため、市街化調整区域をある程度エリアごとに性格付けをしていき、こういう方向性を目指すということが外にあれば、メリハリはできると思われる。

2番目の質問については、小田原市の将来の住み方全般を見通すこと自体がかなり難しいため、もう少し手前として、市街化調整区域のあり方をこれからどのように将来見据えていくのかということは、明確にした上でやる必要があると思う。それは是非、やった方がいいと思う。

## 4 調査を終えて

本委員会における既存宅地制度にかかる所管事務調査では、第1回から第5回においては、執行部からの説明を受け、第6回においては、既存宅地制度と特に関係する団体から意見聴取を行い、第7回においては、専門的知見の活用による調査報告を受けることにより、様々な角度から同制度の現状や課題を調査した。

第3回において、執行部より、既存宅地開発許可制度の廃止理由について説明があり、周辺の土地利用と不調和な建築物が順次拡大すること、線引き以来、時間の経過により既存宅地の確認が困難になっていること、まちづくりの問題（都市計画の考え方、新たな公共投資を要する開発行為、市街化区域に居住する公共施設に係る負担）から、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度の創設したとの説明がなされた。

また、第4回において、執行部より、既存宅地制度及び優良田園型連たん区域開発許可制度のメリット及びデメリットについて説明があり、既存宅地開発許可制度のメリットとして、地域コミュニティの維持が期待できることが挙げられ、デメリットとして、周辺の環境と不調和な建築物が順次拡大すること、開発許可において既存宅地であるかどうかの確認が困難なこと、新たな公共投資が必要なことが挙げられた。一方、優良田園型連たん区域開発許可制度のメリットとして、地域コミュニティの維持が期待できること、優れた田園環境を壊さないこと、新たな公共投資が不要なことが挙げられ、デメリットとして、農地減少に通じること、農業振興策との整合性が挙げられた。

また、第5回の説明において、執行部より、既存宅地制度廃止に伴う4つの救済措置について説明があり、従前の区画にかかる変更許可の救済措置、従前の区画が変更できる貸家建て替えの救済措置、用建物の用途変更の救済措置、敷地分割に伴う建て替えの救済措置が挙げられた。

また、第6回においては、参考人として招致したJAかながわ西湘からは、農業従事者の相続発生や営農不継続に伴う所有地処分が想定されるため、既存宅地制度の存続を希望する意見表明がなされた。同じく参考人として招致した社団法人神奈川県宅地建物取引業協会小田原支部からは、農業従事者を守るための同制度存続、優良田園型連たん区域開発許可制度の改良を希望する意見表明がなされた。

また、第7回においては、専門的知見を有する調査報告者より、既存宅地制度については、市街化調整区域内の既存集落コミュニティ維持を考えると、新規住宅建設を伴う一定の新規居住者の受入を許容しなければならないことも事実であるが、しかし、今後の調整区域内における住宅建設は、それを必要とする既存集落において、将来の資産と成り得るものとして行わなければならないことから、現行の既存宅地制度は明らかに適切ではないとの報告がなされた。一方、優良田園住宅型連たん開発許可制度については、接道要件が原則幅員6m以上の道路に長さ8m以上と厳しい反面、集落内の建物状況や農地の状況といった周辺土地利用状況との関連で、既存集落の立地や集積状況等に応じて基準を定める「エリア的視点」が乏しいことから、今後、エリア的

視点を加味して接道要件を緩和することが望ましいとの報告がなされた。

既存宅地制度については、「都市計画法に基づく市街化調整区域における開発許可等の基準に関する条例の一部を改正する条例」として、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度の施行に伴い、3年間の経過措置後に、既存宅地開発許可制度を廃止することで可決して以来、市民等への周知徹底、この制度の廃止に代わる施策を求め、過去2回の経過措置が延長されている。

平成26年11月29日に、同条例の経過措置延長期間が終了となり既存宅地制度が廃止となるが、この建設経済常任委員会所管事務調査報告が、既存宅地制度の今後の在り方における議論の一助となることを望むものである。