

まちづくり条例策定過程に見る郊外域におけるまちづくりに関する研究  
 —福岡県志摩町「田園居住のまちづくり条例」をケーススタディーとして—

九州大学工学部地球環境工学科 学生会員○岡本 良平  
 九州大学大学院工学研究院 正会員 樋口 明彦

## 1. 背景と目的

都市住民の農村回帰、郊外居住の志向が高まりつつある今日、一方では、その志向の対象である郊外農村地域は、過疎や高齢化による町の活力の低下に悩まされ、その活性化への要望は切実なものとなっている。ここで郊外農村地域が、活性化を図るに当たって注意すべきは、本来の魅力である自然や田園風景を失うなどという事態に陥らないように、計画的に居住や観光の受け入れを行う必要があるという事である。

このような郊外農村地域の大部分は市街化調整区域(以下、調整区域)に区分されている事が多いが、我が国では、調整区域に対して土地利用の計画や規制が有効に働いていないという点が長年問題視されてきた。しかし近年、自治体レベルで独自に、調整区域を更に細かく区分し、規制を上乗せするダウンゾーニングによって、調整区域でも計画的にまちづくりを行おうとする動きがある。

福岡県志摩町では、この様なダウンゾーニングの代表例である神戸市の「人と自然の共生ゾーンの指定に関する条例」を参考とし、市街化調整区域が他地区計画と景観形成の指針として独自に定めた景観ガイドラインを導入した、「田園居住のまちづくり条例」(以下、田園居住条例)を、平成16年度中の制定へ向け、策定作業中である。

そこで本研究では、田園居住条例の骨子となっている志摩町「田園居住のまちづくり基本計画」を参照し、また、策定作業の関係者を対象としてヒアリング調査を行うことで、郊外農村地域でのまちづくりにおける、この条例の可能性と課題について明らかにし、今後の同様の取り組みのあり方について考察する。

## 2. 田園居住条例の概要

### 2.1. 田園居住条例の経緯

対象地域である志摩町は、福岡市中心部から西方

へ約25kmの距離に位置し、町の面積の34.6%を田畑が、32.8%を山林が占める農村地域である。また、標高200m以上の山が六つ点在し、町の外周の70%が玄界灘に面し、その殆どが自然海岸であるなど、多くの自然と田園風景が残っている。

志摩町が田園居住条例の策定作業に着手した動機の一つとして、平成4年に決定された九州大学移転計画が挙げられる。この計画は、九州大学が志摩町と隣接する地域、福岡市西区元岡地区へと移転するというものであり、大学移転に伴う関係者の移動によって周辺地域への開発圧力が高まることが予想された。

この移転計画を受けて志摩町は、開発圧力を制御し、無秩序な開発を防ぐために、市街化区域と市街化調整区域の区域区分、いわゆる線引きを行った。線引きの決定、告示は平成14年2月に行われ、この線引きによって、志摩町の都市計画区域の97.4%が調整区域となった。

しかし、この線引きの実施は、都市計画区域から調整区域へと変更されると、土地利用の規制が厳しくなる事から、多くの地権者の反発を招いた。また、町としても、調整区域において開発許可制度だけでは十分に開発圧力に対応できない、町の活性化にも結びつけにくい、等の理由から、調整区域についてはより詳細なまちづくりのシステムが必要であると考えた。そこで町は、平成12年度より、田園居住をテーマとした、まちづくりに関する条例の策定作業に着手し、平成14年3月、条例の骨子である志摩町「田園居住のまちづくり基本計画」をまとめた。

### 2.2. 田園居住条例の構成

田園居住条例は、三つの要素から成り立っていると言える。それらは、調整区域を町全体の視点で区分する「土地利用の区分(ゾーニング)」、地域のまちづくりのビジョンを住民自らが定める「区のまちづくり計画」、景観の維持、形成の指針である「景観

ガイドライン」の三つであり、以下にその内容と各要素の関連性について述べる。

(1) 「土地利用の区分（ゾーニング）」

「土地利用の区分（ゾーニング）」では、まず志摩町の調整区域を、現状を保全すべき区域である保全系のゾーンと、住民の意向を反映する事のできる区域である形成系のゾーンとに区分している。次に、保全系、形成系、各々をその地理的特性に応じて三つのゾーンに分け、それぞれについて土地利用の用途を制限する「土地利用の基準」を設定している。

保全系のゾーンは、「山林保全ゾーン」、「海岸保全ゾーン」、「農業保全ゾーン」の三つから成り、景観や住民の生活、営農環境を守るために、自然環境や田園を保全する目的で、町全体の視点から、町が指定するものである。そのため、「区のまちづくり計画」によるゾーン設定や「土地利用の基準」の内容の変更は原則としてできない。

形成系のゾーンは、「海岸景観形成ゾーン」、「田園景観形成ゾーン」、「集落環境形成ゾーン」の三つから成る。形成系のゾーンでは、地域の意向を重視し、住民が「区のまちづくり計画」を策定する事で、地域の実情に合わせて、形成系から保全系へのゾーンの区分変更や、「土地利用の基準」の変更を行うことができる。

「土地利用の区分（ゾーニング）」は、志摩町全体としての土地利用の指針を示していると言える。

(2) 「区のまちづくり計画」

「区のまちづくり計画」は、住民主体で策定されるその地域のまちづくりのビジョンである。基本的に「行政区<sup>①</sup>」を一つの単位とし、住民の発意の下に結成されるまちづくり協議会によって策定する事ができる。協議会の活動には、町とは独立した組織である審査会の承認が必要であり、審査会の承認を経た、協議会の活動について、町は専門家の派遣等の支援を行う。また、「行政区」の一部の地域のみ、「区のまちづくり計画」を定める事はできない。

地域のビジョンの達成に必要な場合は、「区のまちづくり計画」に、地域の土地利用の方針や地区計画事業を定め、都市計画審議会の審議を経て、地区計画として都市計画決定を受けられる事ができる。

「区のまちづくり計画」は、住民の合意の下にまちづくりを行うためのシステムであると同時に、常に「行政区」単位の計画を要求する事で、個別の小規模開発への予防効果も兼ねていると言える。

(3) 「景観ガイドライン」

「景観ガイドライン」は、田園居住条例とは別に制定される予定である景観条例に付属し、良好な景観形成のために配慮すべき事項を示した、景観形成の指針である。その内容は、例えば建物の高さ制限や壁面後退の規定、郷土の植物による植栽、地場の建築素材を使用すること等である。

「景観ガイドライン」は、全町に適用される基礎的基準と、地域住民の発意によって適用できる、より高度の基準の二段階が用意されており、高度の基準については、まちづくり協議会によって景観協定として締結することができるかとされている。田園居住条例では、「区のまちづくり計画」策定時に景観ガイドラインを参照する事を求めており、景観に関する配慮を行うよう誘導している。

3. まとめ

田園居住条例の特徴は、一つ目は、必要であれば、住民参加形式によって作成した「区のまちづくり計画」を、調整区域型地区計画として都市計画決定する事で、都市計画法による担保を得る事ができるという点である。

二つ目は、「区のまちづくり計画」を策定する際に、「景観ガイドライン」を参照するよう定める事で、まちづくりと景観の維持、形成への取り組みを同時に扱えるようにしている点である。

一つ目の特徴は、調整区域でのまちづくりに関して、二つ目の特徴は、景観形成の手法について、それぞれに新たな試みであると言える。

本概要では、志摩町の田園居住条例の概要にしか触れていないが、今後は、田園居住条例の課題について調査すると同時に、これまでに行われた同様の取り組みについて調査を行い、田園居住条例との相違点について明らかにしていく。

【補注】(1) 志摩町では、一つの自治会を形成している地域を「行政区」と呼称している。