福岡県志摩町における田園居住の取り組みについて

九州大学工学府都市環境システム工学専攻　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
九州大学大学院工学研究院　正会員　高尾　忠志

１．背景と目的

自然志向の意識が浸透してきた昨今、都市住民の農村回帰、郊外居住への欲求が高まりつつあるが、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。

郊外農村地域がこの社会的な要求を受けて、活性化を図ってゆく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点である。

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、市街化調整区域型地区計画を利用した「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4月1日付けで制定した。

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25㎞の距離に位置し（図1）、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。

田園居住条例策定の発端は、平成4年に決定された九州大学の隣接地域への移転計画まで遡ることができる。この移転に伴う人の移動によって、志摩町に更なる開発圧力がかかることは容易に想像でき、何らかの準備が必要であると判断されたため、まず志摩町は、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、いわゆる線引きの策定作業に取り掛かった。

図１．志摩町

この線引きによって、志摩町の都市計画区域の97.4%が調整区域となることが算出された。しかし、線引きにより、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、多くの地権者はこの動きに反発した。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、と言う考えがあった。そこで町は、調整区域については地区計画制度を利用したより詳細なまちづくりのシステムを構築することを約束し、地権者の理解を得たのである。

町は、線引きに向けた作業を本格化させると共に、平成12年度より、田園居住をテーマとした、まちづくり条例の策定作業に着手した。条例の策定には、九州大学・樋口助教授などの専門家の他、多くの地元住民も委員会に参加し、様々な意見が集約された。

線引きの決定、告示が行われた平成14年2月から1ヵ月後の平成14年3月、志摩町都市計画課は、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、それから2年後の平成16年4月志摩町「田園居住のまちづくり条例」は制定された。

2-2. 田園居住条例の構成

田園居住条例は、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」の二つの柱からなる。以下にその内容と相互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）」は、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する町としての指針を示したものである。保全系、形成系のゾーンはそれぞれ、その地理的特性に応じて三つのゾーンに分けられ、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」が町によって設定されている。

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」の三つから成る。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」を策定する事ができ、その中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」は、調整区域を地区計画に先行して、二分しておくことで、景観や水利上問題となる地域への開発行為を抑止する意味がある。

(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(1)」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、審査会の承認が必要である。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。

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る事ができる。

注目すべきは、まちづくり計画は、行政区全体について策定され、「行政区」の一部の地域のみに、まちづくり計画を定める事はできない。

「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。

田園居住条例の要と言えるまちづくり計画は、現在４つの行政区でまちづくり協議会が発足し、策定作業を行っている。

写真１はその作業風景であり、図２. は現在作業過程にあるまちづくり計画図である。

まちづくりにおいて重要なのはその実践にあり、今後もまちづくり協議会について調査を続けていく。

写真１. まちづくり計画検討風景

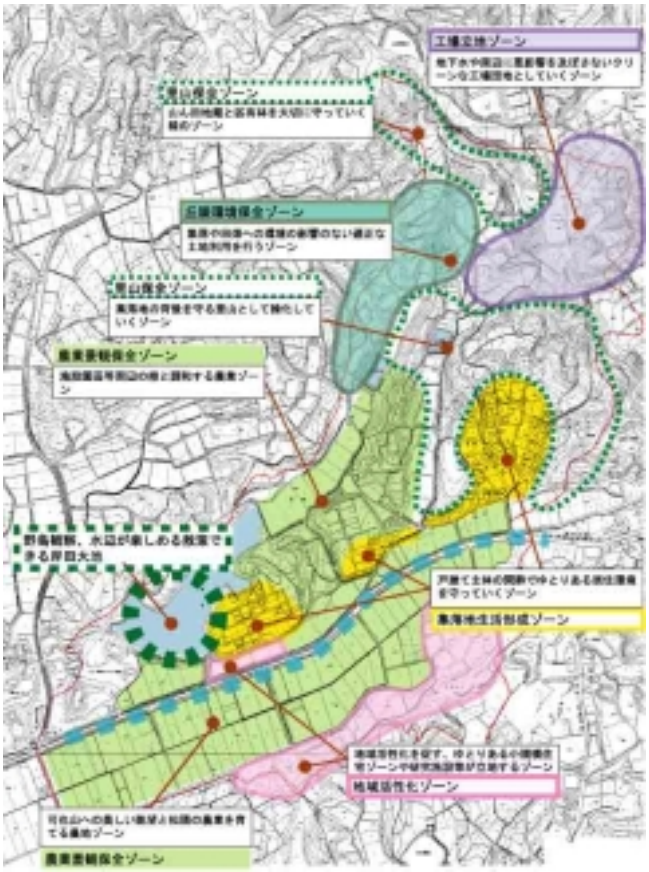

図２. まちづくり計画（案）

３．景観条例

志摩町は現在、景観に関する条例を策定中である。

この景観条例は、元々「田園居住のまちづくり基本計画」に柱の一つとして提示されているが、その性質上独立したほうがよいとの判断で、別個の条例として検討されている。

景観条例には、「景観ガイドライン」が付随し、良好な景観形成の指針として使われる予定である。田園居住条例との連動や、今年度公布･施行されたばかりの景観法の利用などが考えられている。

４．まとめ

田園居住条例の特徴は、必要であれば、住民参加形式で作成した「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。

これは、調整区域でのまちづくりに関して新たな試みであると言える。

【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。