

由布院盆地の土地利用方針の見直し

高尾 忠志

正会員 博士（工学） 九州大学大学院工学研究院環境社会部門特任講師
〒819-0395 福岡市西区元岡744番地, E-mail:takao@doc.kyushu-u.ac.jp

本稿は、湯布院景観協議会において策定された由布院盆地の土地利用の基本方針「自然環境の保全と大規模開発の抑制に向けた基準（案）」に関して、筆者の提案内容を報告するものである。筆者は、現行規制と住民感覚とのズレに着目し、住民感覚を重視した土地利用方針とそれを説明するストーリーについてアドバイスし、給水区域と土地利用の現況を軸とした「集約型」の土地利用方針の合意形成を支援した。

キーワード: 土地利用, 大規模開発, 住民感覚, 由布院盆地

1. はじめに

平成16（2004）年以降、由布院観光のメインストリートである湯の坪街道沿いの住民は、地区の景観を改善するため方策を検討する住民委員会を設置し、平成20（2008）年に「湯の坪街道周辺地区景観計画・景観協定・紳士協定」を策定した¹⁾。これらのルールは「湯の坪街道周辺地区景観協定委員会」と由布市との協働により運用されている。協議案件は約40件（地区の店舗総数は約120件）となり、景観の混乱に一定の歯止めをかけている。筆者はこの取組みについて合意形成面や技術面に対する支援を行ってきた。

こうした住民側の動きを受けて、由布市は平成18（2006）年10月に「都市・景観推進課」を設置し、景観行政と都市計画行政の一体的な取り組みを開始し、まず「由布市景観条例（平成20年6月）」「由布市景観マスタープラン（平成21年3月）」を策定した。

「由布市景観マスタープラン」では、景観特性と課題、対応方針が旧町単位で詳細に整理され、より具体的な対応策は、旧町単位で景観協議会を設置して官民協働で議論することが示された。その上で、「由布市景観マスタープラン策定委員会（西村幸夫委員長）」では、特に課題の緊急性が高い湯布院地域から景観協議会を設置し、検討を行なっていくことが決定した。

平成20（2008）年9月に地域住民約30名と学識者によって構成された「湯布院景観協議会（以下「協議会」とする）」が設置された。協議会は平成23（2011）年3月までに30回が開催され、由布院盆地の景観保全と土地利用に関して「自然環境の保全と大規模開発の抑制に向けた基準（案）（平成21年4月）」「ゆふいん盆地

米流通システム（案）（平成21年9月）」「由布院盆地景観計画（案）（平成23年3月）」を策定した。

さらに由布市は、これらの成果を受けて「由布市娯楽レクリエーション地区内の建築制限の緩和に関する条例」を改正し（平成21年10月施行）、「由布市都市計画マスタープラン（平成25年2月）」「由布院盆地景観計画（平成25年度施行予定）」等を策定した。

筆者は以上の取組みについて一貫してアドバイザーとして技術的支援を行ってきた。本論は、これらの取組みの要とも言える、由布院盆地の土地利用の基本方針を定めた「自然環境の保全と大規模開発の抑制に向けた基準（案）」について、筆者が技術的に提案してきた内容について報告するものである。

2. 課題認識：住民感覚と土地利用規制のズレ

(1) 検討当時の土地利用規制

由布院盆地はその全体が都市計画区域となっており、JR由布院駅から東側の市街地が商業地域・近隣商業地域、それを囲むように第二種中高層住居専用地域・第一種住居地域、準住居地域が南北に十字型に広がり、農振農用地を挟んで東側の由布岳の麓や南側の山の裾野に第一種低層住居専用地域・第二種低層住居専用地域が指定されている。それ以外の都市計画区域内は無指定のいわゆる白地地域である。

さらに、特定用途地区として「娯楽レクリエーション地区（以下「娯楽レク地区」とする）」が指定されており、由布岳の麓や南側の山の裾野、高速道路の湯布院IC付近の山に指定されている第一種低層住居専用地域・第二種

低層住居専用地域において旅館等の大規模開発の規制が緩和されている。

これらの土地利用規制について、特に大規模開発に関わる規模規制に着目して規制状況を整理したものが図-1である。娯楽レク地区指定がされていない第一種低層住居専用地域・第二種低層住居専用地域においては大規模開発は不可、第二種中高層住居専用地域・第一種住居地域、準住居地域においては3,000㎡の規模規制があるが、それら以外では規模規制のない状態になっていた。

(2) 潤いのある町づくり条例の運用状況

平成2(1990)年、湯布院町は「潤いのある町づくり条例(以下「町づくり条例」とする)」を制定し、それ以降リゾートマンションや旅館、ホテル等の大規模開発に対するコントロールを行ってきた。

町づくり条例は1,000㎡以上の開発行為等に対して、①届出に際し「近隣関係者の理解」を得る、②開発基準(例：高さ、空地、排水率)による指導、③地域住民によって構成する「まちづくり審議会」における審議という手続きを義務付けている。これらの仕組みは、制定以来二十年以上に渡って有効に働いてきたと評価できる²⁾。

しかし、その一方で、盆地縁辺部における大規模な開発行為が計画されることも少なくなく、場合によっては旅館組合や観光協会を中心とした地域住民による反対運動やまちづくり審議会における厳しい議論が行われ、その中で現行の土地利用規制の不十分さが指摘されてきた。

実際、由布院盆地の地形図を丁寧に分析した結果、(1)で述べたような現行規制において大規模開発が可能な土地が盆地縁辺部に残されており、この中にはこれまで開発が計画されたが未実施となっている箇所も存在していた。また、盆地中心部の農地においても徐々に開発が進展し、虫食いの田園風景が失われてきている。

(3) 住民感覚と土地利用規制のズレ

協議会では、平成18(2006)年の大洪水以降、由布院盆地における水の出方が変わってきており、盆地縁辺部の開発を抑制しながら森林保全に努め、大雨や土砂災害を防止するための環境保全が必要だという意見や、盆地縁辺部の開発は元来望ましくなく、そうした教えが地名にも残されているという意見等が出され、盆地縁辺部での開発の進展を危惧する市民感覚が浮き彫りとなった。

実際、由布岳の麓等の盆地を取り囲む山には「土石流危険渓流箇所」が広がっており、これらは都市計画区域内の用途指定区域近くに存在し、開発に関する規制緩和が行われている娯楽レク地区と土石流危険渓流箇所が隣接して存在する(一部重なっている)状況にあった。

こうした協議会での議論や(2)で述べた町づくり条例

の運用状況の分析によって明らかになったことは、由布院盆地における高い開発圧力から防災や居住環境、景観等の観点から望ましい環境を保全していくためには検討当時の土地利用規制は不十分であること、そして、検討当時の土地利用規制は土地利用に関する住民感覚とも大きくずれていることであった。

一方で、土地利用規制については、利害関係が絡む検討課題であり、その変更に際しては由布院盆地の住民が概ね納得するような説得力のあるストーリーを構築することが重要であった。特に筆者は、冒頭に紹介した湯の坪街道周辺地区での取組み以来由布院に関わる中で、由布院における合意形成の難しさを実感していた。

3. 方針転換：均衡ある発展から集約型へ

(1) 基本的な考え方

町づくり条例にはゾーニングの設定はあるものの開発基準の詳細が異なるのみで、盆地全体で開発が認められている。これは、町づくり条例が由布院盆地に過剰に押し寄せる開発計画を抑制するために作られた緊急措置であったことによるが、結果的には2(1)で述べたような都市計画規制と合わせて、盆地全体の「均衡ある発展」を基本方針として仕組み化されていることになった。

一方で、「由布市景観マスタープラン」は、開発によって失われてきた山林、農地、草原の保全を基本方針としており、また、2(3)で述べたような盆地縁辺部における開発を危惧する住民意識が存在することから、市街地のこれ以上の拡大を抑制し、災害に強く、環境や景観を保全する土地利用へと舵を切る必要があると判断し、「均衡ある発展から集約型地域への転換」を基本方針とすることとした。

ただし、都市計画区域の見直しや市街化区域と調整区域の線引き等の抜本的な見直しは現実的ではなく、またその実現までに長い時間がかかることが予想されるため、今回は現行規制の見直しによって上記の基本方針を可能な限り実現していただくよう検討することとした。

(2) 縁辺部開発抑制の根拠

縁辺部での開発を抑制した集約型の土地利用への転換を具体化していく際に課題となったのは、どこから上を開発抑制エリアとするのかを決める「根拠」であった。

高さとしては、協議会や事務局会議で議論を積み重ねていくなかで、現行の開発状況やこれまでの開発に関する議論、土石流危険渓流箇所等の位置から、標高490～500m付近が開発抑制をする境界線として適当であることが合意された。

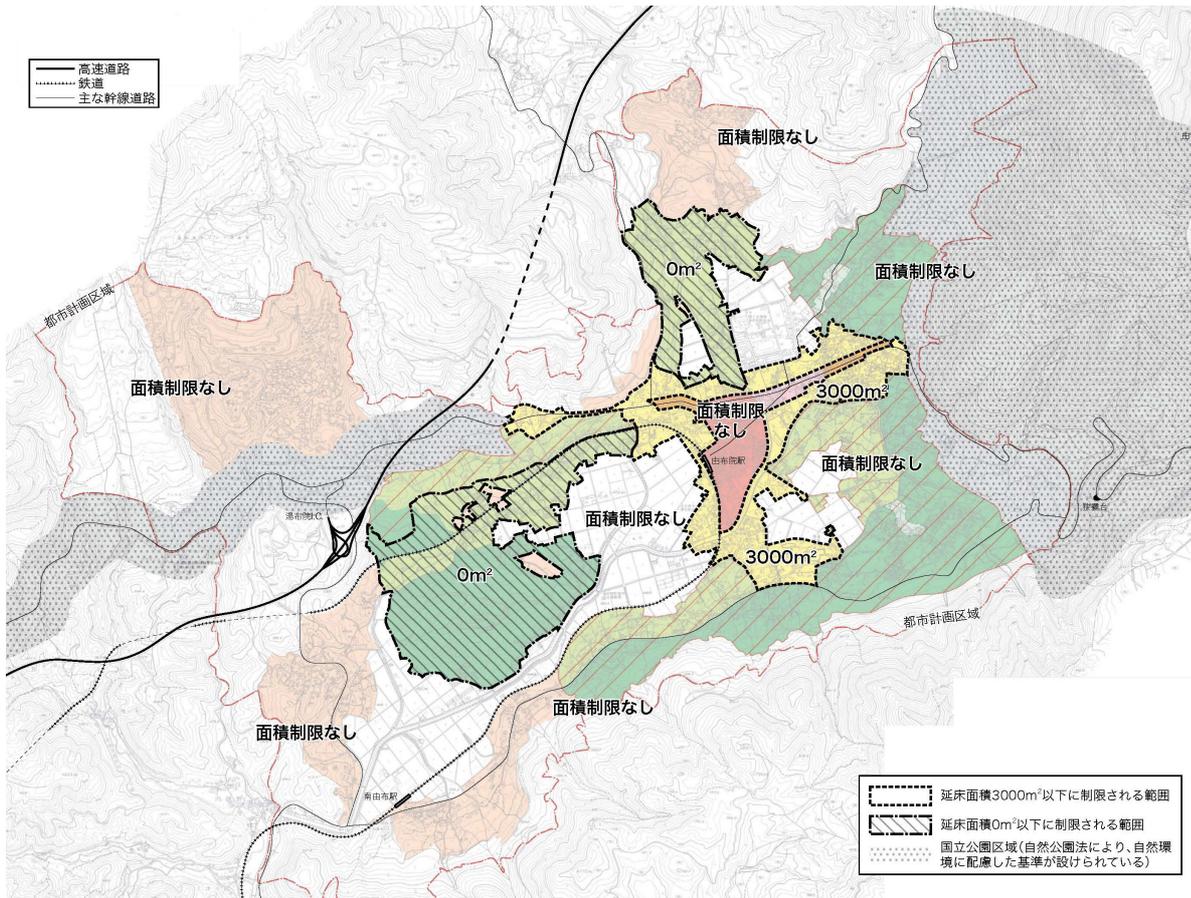


図-1 検討当時の土地利用規制による開発行為にかかる規模規制（協議会資料より）

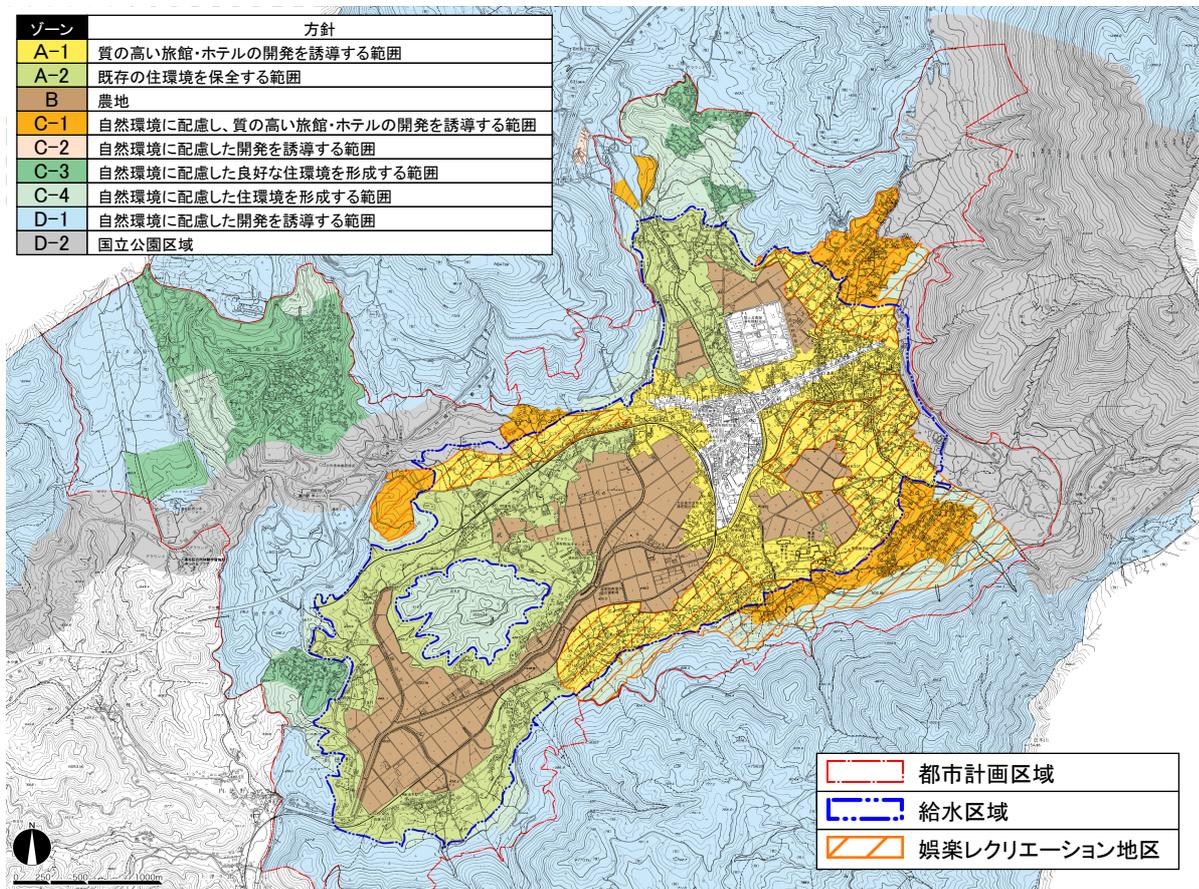


図-3 湯布院景観協議会で検討した土地利用の基本方針（協議会資料より）

これに対して都市計画区域のラインは広すぎて「根拠」としては適当ではなく、別の拠り所が必要であった。その点について、協議会のメンバーで悩みながら議論をしていた際、その付近に「給水区域」の上限が存在していることを参加者の一人が発言した。

実際に「給水区域」を調べて、その上限のラインを整理した結果標高490m付近であったため、「給水区域」の上限を今後開発を受け入れる区域と開発を抑制する区域の境目として設定した。

由布院盆地の人々は、かつてより治水で苦労されていたこと、大分川の最上流域であること、温泉地であること等から「水」に対する意識は極めて高く、この給水区域と開発抑制を結びつけるストーリーは彼らにとって説得力のあるものであったと考える。

(3) ゾーニングの設定

給水区域内外でさらに詳細なゾーニングを設定するために、給水区域内については市街地が形成されているか農地か、市街地が形成されている場合は旅館等の大規模開発が認められているかどうかで分類した。

給水区域外については建物が存在しているかどうか、存在している場合は旅館等の大規模開発が認められているかどうか、さらに都市計画区域内なのかどうか、建物が存在していない場合は用途地域等の都市計画が存在しているかどうかによって分類した。

以上の分類をフローチャートとしてまとめたのが図-2、区域を地図に示したのが図-3である。この中で、今後大型開発を認めるのは「A-1」「C-1」「C-2」「C-4」「D-1」であり、これらゾーンに対しても規模規制を設定することとした。「C-4」「D-1」については環境保全に関するレベルの高い規制を設定することを方針とした。

このゾーニングの考え方は、一見現状追認のようにみえるかもしれないが、むしろ給水区域外ですでに開発がされている区域を明確にし、それ以外の区域に対して開発抑制の施策を実施することで、これまで野放しになっていた開発を集約型へとコントロールするものである。また、既存の建物や開発を認めることで合意形成を比較的楽にし、実現性の高い土地利用方針を策定することを目指した結果でもあった。

4. さいごに

由布院盆地の人々は、世代を超えて連綿と続く暮らしと町づくり条例による開発協議の中で、由布院の魅力を守り、由布院盆地の環境に適した開発のあり方、土地利用方針に関する感覚を磨いてきている。筆者は、こうし

た長い年月の中で培われてきた住民感覚（地域知）を、都市計画において土地利用方針を議論する際に重視することが、防災や環境保全を重視した土地利用、ひいては持続的な地域の実現に有効であると考えている。

こうした土地利用方針の検討は、一方では住民個々の利害に左右される危険性を持っているが、本論で報告したプロセスで建設的で実施的な議論が成立したのは、検討体制が戦略的につくられていたからであった。

土地利用の基本方針となる都市計画マスタープランの検討体制は「委員会+担当課+コンサル+市民WS」となることが多いが、実際にはこの体制で戦略的な議論がされることは少ない。これに対して「住民と専門家による協議会形式」を検討の要に据えた点が本プロジェクトの戦略性として評価できるが、この点については当時の由布市都市・景観推進課の提案によるものであった。

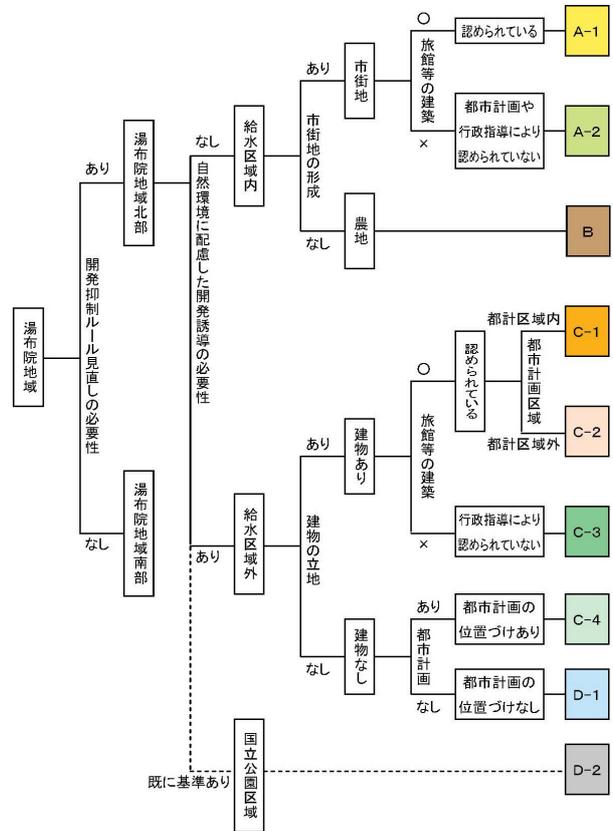


図-2 ゾーニングの考え方（協議会資料より）

参考文献

- 1) 高尾忠志, 地域ルール of 明文化と共有に向けた景観法の活用, 景観・デザイン研究論文集No.7, 土木学会, 2009.12
- 2) 渡邊加奈, 湯布院町潤いのある町づくり条例の成果と課題—条例改正に向けて—, 九州大学修士論文, 2011.3