

1.目的

近年、都市住民の農村回帰への需要が高まりつつあるが、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。しかし近年の地方分権の流れに伴い、都市計画法においても自治体の裁量の余地が広がる中で、自治体レベルで独自に条例を定める事で、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、このような条例の代表例の一つ、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 15 年度中の制定へ向け、策定中である。

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、今後の住民主体の地域づくりのあり方について考察する。

2.内容

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 km の距離に位置し、その都市的機能の大半を隣接する前原市や福岡市に依存した郊外地域であり、町の面積の 34.6% を田畑が、32.8% を山林が占め、田園風景を自然が多く残った農村地域である。

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、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⁽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」の一部の地域だけに、「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抑止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、景観ガイドラインを参照する事を求める事で、「区のまちづくり計画」策定時に景観に関する配慮を行うよう誘導しているのである。

3. 結論

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。

課題としては、二つの点が挙げられる。

一つは、農政との連携が考慮されていない点である。

農村地域において農地計画は主要産業であるが故に重要であり、その調整を行ってきたのは農政である。農地計画との連動が考慮されていない現状は、農地計画との整合を取る際に住民の混乱を招きかねない。

二つ目の課題は、インセンティブの充実である。このような住民参加において重要なのは、それほど危機意識の無い地域で、いかに住民の意欲を引き出すかにある。その意味で、計画策定によって何らかのインセンティブが得られるというのは直接的かつ効果的である。それは開発行為についてだけでなく、地域のビジョンに合わせた景観保全事業などへの補助も考慮されるべきだろう。いずれにせよ、全域での策定が進むようなインセンティブ制度の拡充は検討に値する。

まだまだ検討すべき課題は多いが、このような志摩町の取り組みは、地区計画制度を用いた調整区域内での住民主体のまちづくりとして先進的な例であり、今後の調整区域内の郊外農村地域での住民主体のまちづくりにおいて非常に参考とすべき事例と言える。

【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。

G4-63. Resident autonomous community planning by ordinance in Shima Town pref. Fukuoka

Okamoto Ryouhei

This paper deals with land use planning at Urbanization Control Area (UCA) mainly in Shima Town pref. Fukuoka. Shima Town is about to establish a Machizukuri Ordinance that aimed to control land use in UCA with reflecting participation of residents.

This ordinance is consisted with three elements: down zoning, community plan, landscape design guideline. Down zoning is to divide the UCA to six areas and strengthen the regulation of land use. Community plan is made by community organization formed by residents. Residents can apply for the specification as a District Plan to town office and the community plan would be authorized by City Planning Act. Landscape design guideline is attached to the Landscape Ordinance and aimed to indicate how to reform the landscape. This guideline shows the norm for reformation of landscape, such as a material, height setback of buildings. By the Machizukuri Ordinance, the community organization is obliged to refer to this guideline in drawing community plan. This obligation is aimed to demand consideration for the landscape from residents.

This Machizukuri Ordinance is epoch-making at following two points, 1) non-legal plan made by residents can be authorized by City Planning Act. 2) landscape reformation is related land use plan.

However, I think there are two subject which should be examined in this Machizukuri Ordinance. 1) In the present condition that Cooperation with agricultural administration is not taken into consideration, it may cause residents' confusion when they try to take adjustment of community plan and farmland plan. 2) The incentive system is required to motivate the residents without a sense of impending crisis.