

# 福岡市の市街化調整区域を対象とした 集約化シナリオの検討と施策提案

天野 宏欣 *Hiroyasu AMANO*  
福岡アジア都市研究所研究主査

田梅 朋子 *Tomoko TAUME*  
福岡アジア都市研究所研究主査

**要旨：**コンパクトシティの実現に向けては、都市内のどの地域を集約化の拠点にして、どの地域から撤退すべきかの取捨選択が不可欠になるが、地域の選択にあたっては様々な方法論が考えられる。本稿は人口減、高齢化が進む福岡市の市街化調整区域を対象に、持続可能な農林漁業を営むという視点から、町丁字単位の特性による分類を行うことで、集約または撤退する4つのクラスターを導き出し、集約化のシナリオを設定した。そのうえで、規制、インセンティブ、官民のパートナーシップをそれぞれのクラスターに適用する政策の組み合わせを提案した。

**キーワード：**市街化調整区域、コンパクトシティ、コンパクトビレッジ

## 1. はじめに

平成21年6月に社会資本整備審議会（国土交通省）都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会がまとめた『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』において、「エコ・コンパクトシティの実現」、「集約化都市構造構築に向けた選択と集中」が、今後のわが国の都市政策の方向性として示されている。

コンパクトシティの実現は、既に様々な都市の基本的な計画方針として位置付けられ、多くの市民のコンセンサスも得られているものと考えられるが、都市内のどの地域を選択集中させるべきか（逆に、どの地域から撤退すべきか）は、その都市の歴史的な社会・経済環境や地域住民の意向から、簡単に調整できる性格のものではない。

林ら<sup>1)2)</sup>は都市のQoL（Quality of Life, 生活の質）を指標化し、QoLが低く維持費用が高い土地から撤退し、その逆の土地へ集約化することが望ましいとして、長野県飯田市等を対象にメッシュ分析を行ない、集約化の戦略的な手順を提案している。

本稿は、このようなミクロな分析を進める前に、都市の全体的な集約化シナリオを描くことを目的として、既存の国勢調査データや耕作放棄地調査のデータ等を使い、町丁目単位で簡易的なクラスタリング

を行い、各クラスターにおける集約化施策を検討したものである。

## 2. 研究の対象：福岡市の市街化調整区域

福岡市の将来人口は、2025年前後まで増加するものと予測されているが、福岡市を取り巻く福岡都市圏、福岡県の将来人口動態（図1）を見ると、人口減に転じる順番は県、都市圏、市の順となっている。人口集積が比較的弱い都市の外縁部から先に人口が減少し、徐々に人口が集積している都市部に人口減が及んでくる傾向にある。同様な傾向は福岡市内にも当てはまり、既に市街化調整区域の人口は平成17

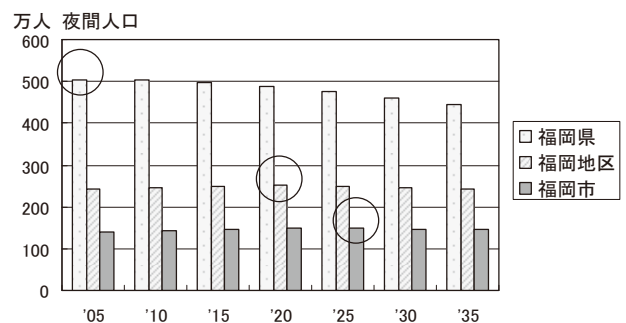


図1 福岡市及び周辺を含めた人口動態予測

注： は人口予想のピーク。「福岡地区」は福岡都市圏9市8町の合計  
出所：国立社会保障・人口問題研究所

年国勢調査時で平成7年国勢調査比7%の減少に転じている。今後の人口推計は市内の町丁目個別に行われていないが、福岡市の縁辺部である市街化調整区域の人口が先んじて減少し、市街化区域、都心部と徐々にその範囲が広がっていく人口動態が想定できる。

市街化区域の縁辺部（市街化調整区域）での人口減少により都市の縮小が顕在化するという事は、これら縁辺部の虫食的な荒廃が進むことで、その地域の農林水産業の衰退、非採算公共交通路線の増加だけでなく、高齢者の生活や介護、子女教育の困難、治安問題の発生、市民一人当たりインフラ維持投資不均等の拡大等社会・経済的な問題が顕在化することとなる。

そのため、市街化調整区域を集約化構造に向かわせることは、中心市街地の集約化と同様に重要で、かつ市街地より先んじて早急に集約化を図る施策を導入することが重要だと言えるため、本稿の対象とした。

### 3. 集約化を考える際の視点

本稿では、上述のように福岡市の市街化調整区域を対象としたが、研究の目的は市街化調整区域だけの集約化ではなく、都市全体の最適な集約化構造を考えることにある。

福岡市に都市計画区域、市街化区域、市街化調整区域と線引きが行われているのは、都市計画法の定めるところによるものである。市街化調整区域は市街化を抑制するために定められる区域であり、無秩序な開発により農地や山林が損なわれるのを防ぐことを本旨として定められた。一方、市街化調整区域内や都市計画区域外には、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）の定める農業振興地域が指定されている。農業振興地域の農用地区域（農振青地）では、農地以外での土地利用が厳しく制限されており、農地転用が許可されない。

市街化調整区域の土地利用を計画するにあたっては、このように都市計画サイドと農政サイドの調整を行うことが必要となる。これは図2に示しているように、都市計画法（国土交通省所管）、農振法

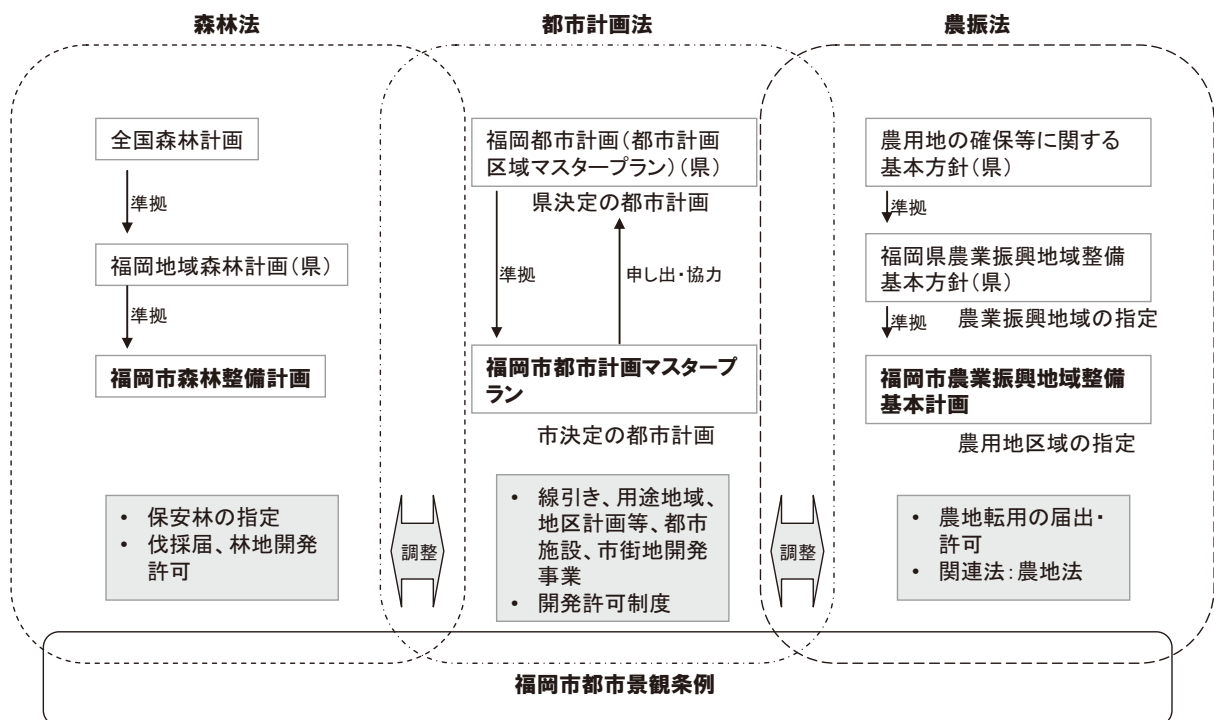


図2 福岡市の土地利用に関わる法律・条例

出所：四日市市都市計画審議会資料を参考に作成

(農林水産省所管)、森林法(林野庁所管)、景観条例等が都市の土地利用に行政が縦割りで関わっていることによるものである。

このような縦割り構造の弊害は、市街化調整区域の土地利用を難しくしているというよりも、市街化区域の計画を都市計画サイドで、農業振興地域の計画を農政サイドで行う役割分担によって、市域全体の最適構造の計画を難しくしていることが問題としてあげられる。

福岡市が人口減少時においてもインフラや財政を維持し続け、また、持続可能な農山漁村を持ち続けるためには、市街化区域、農山漁村集落地域にそれぞれ集約化された拠点を作り、それぞれの拠点を交通ネットワーク上に位置づけさせ、市街化区域では都市機能の高度集積を図り、農山漁村集落地域では営農・漁業の活性化が図れる拠点集落を形成し、これら集落への農業漁業通勤の利便性を高め、農林水産物の都市エリアへの物流をスムーズにする、といった都市全体の持続可能な構造を計画していく必要がある。経済・社会・環境のそれぞれの観点から持続可能な社会を作るには、市街地から農山漁村に至る一体的で戦略的な計画が不可欠である。

#### 4. 市街化調整区域と鉄道駅

市街地から農山漁村に至る一体的で戦略的な計画を考える一つの要素として、鉄道駅に焦点を当てた。福岡市は大量輸送機関として鉄軌道(JR、地下鉄、西鉄)と路線バスを有しており、特に西鉄バスの路線バスネットワークは充実しており、市民の日常移動に欠かせないインフラとなっている。一方で、高速道路割引やエネルギー価格の上昇により、維持が難しい赤字路線バスの減便・路線廃止も相次いでいる。このような経営の合理化は営利企業として当然の行為で、需要の減少が著しい福岡市郊外や市内の市街化調整区域での減便・路線廃止は今後も進行するものと考えられる。

今後の福岡市の集約型都市構造の理想としては、鉄軌道駅を核に市街地に複数の集約化拠点を形成し、鉄軌道駅へのバス路線が張り巡らされ、バス路線沿

いや拠点停留所に市民の生活核が形成される状況が望ましいと考えられるが、これは市街化調整区域においても同様に考えるべきである。

そのため、市街化調整区域の各町丁字にとって拠点となりうる鉄道駅がどこで、各市街化調整区域の拠点が鉄軌道駅とどれだけ距離があるのかをクラスタリングの指標とするため、インターネットでの最寄り駅までの徒歩距離検索を利用し、市街化調整区域の各町丁字の中心地から、最寄り駅までの実際の徒歩経路での距離を集計した(図3)。

市街化調整区域の多くは早良区、西区に分布しているため、地下鉄七隈線の野芥駅、橋本駅、次郎丸駅やJR筑肥線の周船寺駅、今宿駅などが多くの町丁字の最寄り駅となっている。将来このような駅が地域の核地区になっていくことが想定できるが、10キロ以上離れているような遠方の市街化調整区域の核集落との間で、いかに効率的なバス路線ネットワークを形成するかが課題になるであろう。

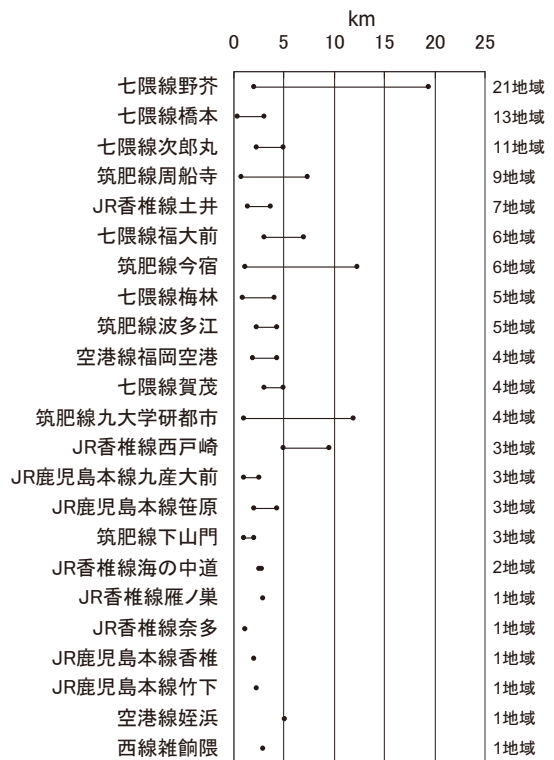


図3 市街化調整区域各町丁字の最寄り駅と距離範囲

## 5. 市街化調整区域の耕作地

市街化調整区域の土地利用は、農山漁村地域の振興に直接関わる問題である。山本ら<sup>3)</sup>の調査によると、旧志摩町（福岡県）では市街化調整区域へ地区計画を導入することで、市街化調整区域内に立地する集落の人口減少を食い止め、土地利用の維持を図り、その結果市街化調整区域の人口減少に歯止めがかかった。市街化調整区域の土地利用の担い手である集落に居住する住民が維持できるということは、市街化調整区域に対する施策として地区計画の導入は効果があったと見ていい。

しかし、農業と漁業を今後も維持していく、という観点からは、居住者を増やすだけでは成功とは言えない。福岡市の農林水産業振興施策は、基盤整備事業、交流事業や取引促進事業以外にも農山漁村づくりの施策が挙げられている。農山漁村の活性化は観光客や消費者が増えることも重要であるが、持続可能な農山漁村を作るには、何よりも農業や漁業に従事する新たな人口を増やし、定着させていくことが重要になる。

福岡市が実施している各種農林水産業振興施策が徒労に終わらないためにも、福岡市の農林漁業を維持・発展できる、集落営農や沿海漁業に適した地区を計画し、そこに新たな農林漁業人口を定着させるか、農林漁業従業者の通勤を可能にするよう誘導することが、今後の市街化調整区域の土地利用を考える上での基本方針にする必要がある。

本稿では、特に持続可能な農業を営める環境を有しているかどうかの指標の一つとして、耕作放棄地の比率を使用した。

農業を営む際に必要な農地は、一般的には規模の経済が成り立つとされている。つまり、農地が大規模であればあるほど、産出量が増えるだけでなく、機械化による効率化が図りやすく、単位産出量あたりの必要コストや人手が減る構図が成り立つ。農林水産省が「担い手農地集積高度化促進事業」等を実施して、全国各地で農地の集約化を進めているのも、農業の担い手への面的なまとまりのある形で農地の利用集積（面的集積）を推進することからである。

この際、仮に虫食いの的に耕作不能な土地がある場合は、農地の集約化がスムーズに行われにくいと考えられる。

平成20年度に農林水産省が耕作放棄地全体調査（耕作放棄地に関する現地調査）を行い、耕作放棄地の現状把握を行った。この調査は、耕作放棄地の解消にそれぞれの状況に応じたきめ細かな対策が必要であることから、その位置と状況を把握するために現地調査を実施したものであるが、耕作地の状況に応じて「緑」（人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより耕作することが可能な土地）、「黄」（草刈り・耕起・抜根・整地では耕作することはできないが、基盤整備を実施して農業利用すべき土地）、「赤」（森林化・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能な土地。農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難な場合等）に区分したものである。

特に「赤」に分類される耕作放棄地を多く抱える地域では、農村集落としての持続可能な経営が弱まっている地域だと考えられるため、営農環境を測る指標とした。（図4）



図4 平成20年度耕作放棄地に関する現地調査の耕作放棄地面積比率の分布

出所：福岡市データを加工

注：比率は耕作放棄地面積と現状耕作面積の比率

## 6. 市街化調整区域の分類

上述の市街化区域の拠点エリアとの近接性を測る最寄り鉄道駅までの距離と、持続可能な営農環境を測る耕作放棄地の比率に加え、その地域の就業構造と生産力を、それぞれ農林水産業の従業者比率と生産年齢人口比率という人口の軸を加えて考察した。

図5に市街化調整区域の各町丁字をプロットしているが、横軸が最寄り鉄道駅までの距離、縦軸が農

林水産業の従業者比率である。左下に位置するほど、地理的にも就業構造的にも都市に近接した市街化調整区域だと言える。逆に、右上に位置するほど、地理的にも就業構造的にも農山漁村に近い地域であるといえる。

図6のプロットは、横軸が「赤」分類された耕作放棄地の比率で、縦軸が生産年齢人口（15～64歳人口）比率である。左上に位置するほど、その地域の

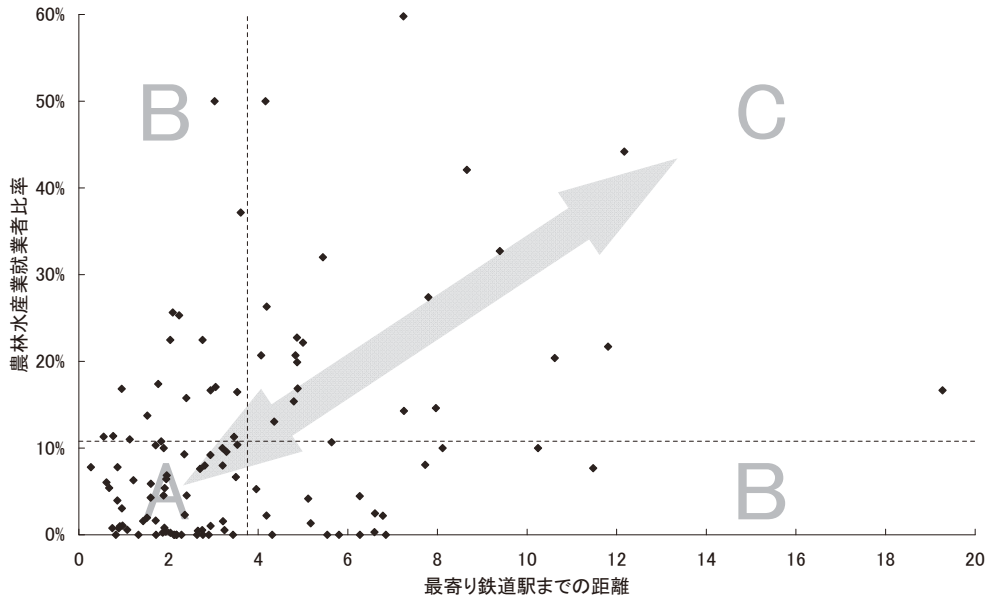


図5 市街化調整区域の最寄り鉄道駅との距離と就業構造

出所：従業者比率は平成17年国勢調査  
注：点線は平均

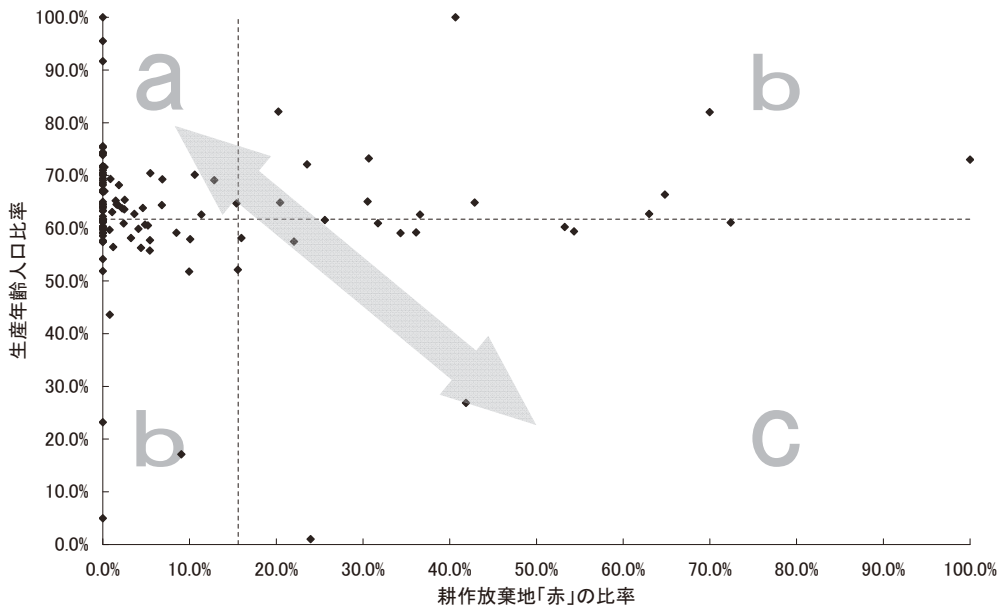


図6 市街化調整区域の耕作放棄地比率と生産年齢人口

出所：生産年齢人口比率は平成17年国勢調査、耕作放棄地比率は福岡市データを加工

持続可能な成長ポテンシャルがあり、逆に右下に位置するほどそのポテンシャルが低いと考えることができる。

以上4つの軸で、それぞれの指標の平均値を区切りとして市街化調整区域を分類していくと、合計9のカテゴリに分けることができるが、簡易的に図7に示すような4つのクラスターに整理した。クラスター1は、地理的にも就業構造的に都市に近い地域で、持続可能な成長ポテンシャルが相対的に低い地域；クラスター2は、より都市的地域でポテンシャルが高い地域；クラスター3は、地理的にも就業構造的にも農山漁村的な地域で、ポテンシャルが高い地域；クラスター4は、農山漁村的な地域でポテンシャルが低い地域である。

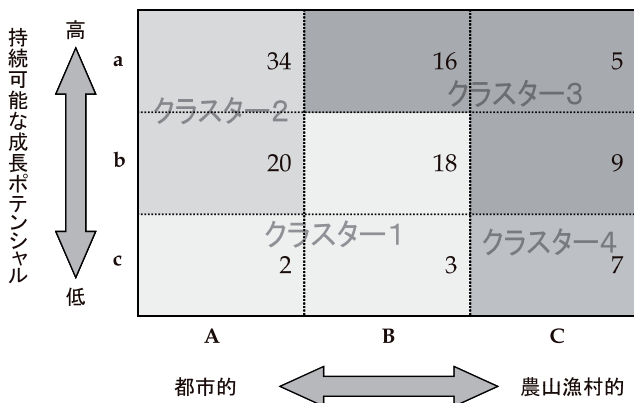


図7 市街化調整区域の4つのクラスター

注：枠内の数字はそれぞれのカテゴリに属す町丁字の数

## 7. 集約化のシナリオ

これら4つのカテゴリに関して、特に市街化調整区域を焦点とした集約化のシナリオを描くと、図8に示すイメージになる。

クラスター1は、地理的にも就業構造的にも都市的な地域で、持続可能な成長ポテンシャルが相対的に低い地域であるが、市民の生活・就業の構造は既に市街化区域に類似しており、周辺市街地と一体化した都市サービスを楽しむことができていると理解できる。そのため、この地域への適切なインセンティブがあれば、より市街地への集約化を促進することが可能な地域で、市街化区域の集約化と一体的に扱っていい地域と考える。

クラスター2は、都市的地域でポテンシャルが高い地域である。郊外型の住宅地を形成しており、農業や漁業従事者も一定程度生活している地域であるため、都心部への集約化促進のハードルは高いものと考えられる。そのため、交通の便が比較的良好なことを活かして、計画的な挺入れ入れをすることで、地域をより良好な住宅地として形成させ、同時に農林漁業の従事や通勤を可能にすることで、持続可能な兼業農漁業を営める環境を整えるべき地域と考える。

クラスター3は、地理的にも就業構造的にも農山漁村的な地域で、ポテンシャルが高い地域であるが、専業農家としての地域の担い手や、農業を営営する

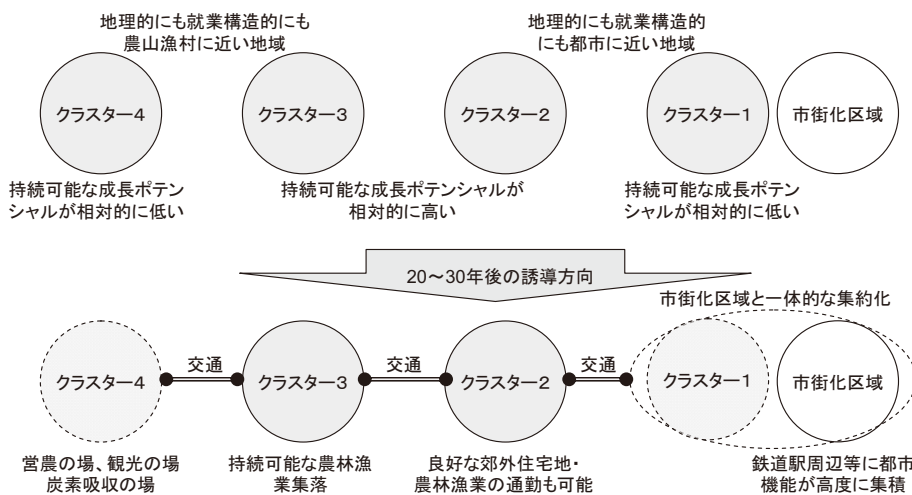


図8 市街化調整区域の集約化シナリオのイメージ

企業を受け止める、福岡市での持続可能な農業漁業集落の核として形成するための戦略的な整備を進めることが必要な地域と考える。農林漁業の就業の受け皿となるような計画の工夫を行うことで、農業漁業集落としての機能を高め、都市部との取引を活性化させ、交通を生み出すことで、持続可能な交通ネットワークも作りあげるべき地域である。

クラスター4は、農山漁村的な地域で持続可能な成長ポテンシャルが相対的に低い地域であるが、あえて戦略的な投資を注ぐ必要はない地域であると考えられる。生活している市民が引き続き農林漁業に従事でき、所有している土地等の財産価値が著しく低下しないよう、近隣の各集落への集約を促進することで、長期的には生活の場というよりは、営農の場、観光の場や、炭素吸収の場として扱うべき地域と考える。

以上のような集約化のシナリオを可能にするための諸施策を、次に整理する。

## 8. 集約化施策

地域によって違う将来像に向かわせるためには、

市街化調整区域一律に誘導や開発・規制を当てはめることではもちろん実現できず、また、どこか特定の地域だけに施策導入をしても実現は難しい。地域特性に応じた施策を、全地域に対して同時進行的に複数の違った政策を導入することが重要である。

表1に示しているのは本稿で提案する、クラスター別の施策案であるが、規制の措置、インセンティブ措置、パートナーシップの活用が、各地域で必要になってくる。主だった施策を以下に整理していく。

### (1) 規制の強化

クラスター1、クラスター4のような、集約化する核地域・集落以外の市街化調整区域での開発行為と新規転入を厳しくコントロールする土地利用規制である。

このような規制は市街化調整区域の土地の流通価値を下げることになるため、地権者からの反発も想定されるが、市の財政の持続可能な運営や、そもそも市街化調整区域が保全されるべき地域であった歴史的経緯を含めて、時間をかけて理解してもらう必要はあるであろう。

表1 クラスター別の政策の組み合わせ

	規制	インセンティブ	パートナーシップ
市街化区域 (拠点駅周辺)	<ul style="list-style-type: none"> <li>にぎわいの拠点の創出(再開発、複合機能施設整備)</li> <li>まちなか居住の促進(条例、二世帯補助)</li> <li>歩けるまちづくり(公共交通乗換環境整備)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>ツイン市街地整備</li> </ul>
クラスター1	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発行為抑制</li> <li>新規転入制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地や他クラスターへの転出に対する税制優遇、支援金</li> <li>所有する資産と等価の地権交換</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>再整備(空き住宅の撤去や農地・緑地化)</li> </ul>
クラスター2	<ul style="list-style-type: none"> <li>建物基準、用途制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区計画による良好な住宅地整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ツイン市街地整備</li> <li>民間と市営交通機関の補完</li> </ul>
クラスター3	<ul style="list-style-type: none"> <li>建物基準、用途制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>集落地区計画等による良好な住宅地整備</li> <li>地産地消、観光等地域の拠点化を進める誘導措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作地バンク制度</li> <li>漁業権・伐採権等の権利バンク</li> <li>民間と市営交通機関の補完</li> </ul>
クラスター4	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発行為抑制</li> <li>新規転入制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地や他クラスターへの転出に対する税制優遇、支援金</li> <li>所有する資産と等価の地権交換</li> <li>炭素吸収源用地指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作地整備</li> <li>観光資源整備</li> <li>バイオマス活用(CSR資金の受け入れ)</li> </ul>

## (2) 移転のインセンティブ

インセンティブは主に、税制や支援金等の優遇措置により、居住者等の集約拠点等への移転を誘導することである。

クラスター1のような市街化区域近隣の地域では、市街化区域の駅周辺地域または市街化調整区域の核地区で新規住居を取得する際の固定資産税減免や、既存住宅の評価額の減免等が考えられる。また、不動産を生業としている地主にとっては、所有する資産と等価の市街化区域の駅周辺地域、または市街化調整区域の核地区の地権を交換することが考えられる。経営耕地を持って農業を営んでいる世帯は、土地や家屋の撤去や交換を伴わない転居を行い、この土地で農業を続けるための通勤を可能にする仕組みの導入が必要となる（(5)公共交通の官民パートナーシップの項参照）。

クラスター4のような市街化調整区域では、土地や家財道具等を撤去・交換することなく、まずは核集落や市街地への転居を行うことが重要である。また、他出子のもとに転出する世帯に対して二世帯住宅の補助を行うことなども検討可能である。

このような転居インセンティブによって、少しずつ特定地区の人口が減り、荒廃した地域に変わっていく過渡期に差し掛かるが、人口が減少するのに合わせて随時空き家や空き地を緑地や公園に変えていくことで、地域の環境をある一定水準に保つことも重要である（(4)ツイン市街地整備の項参照）。

## (3) 地区計画による核地域・集落の誘導

クラスター2、クラスター3はそれぞれ市街化調整区域内の優良な住宅地と、競争力のある農漁業集落として集約化されるシナリオを描いたが、土地利用の方向性がこのように位置づけられれば、地域として望ましいより具体的な将来像を住民が描いた上で、その方向に従ってまちづくりを行う地区計画（または集落地区計画）を策定することが適当だと考える。

例えば福岡市が2009年12月に決定した「金武・吉武地区集落地区計画」では、営農環境と自然環境と

調和した良好な居住環境の形成を図るため、計画地区を「地域活性化ゾーン」と「居住ゾーン」に分けて、地域活性化ゾーンでは地域農業の発展と周辺住民の利便性向上を図るため、地産地消を目的とする物販店舗等の立地を誘導し、居住ゾーンでは、低層住宅地として周囲の営農環境及び自然環境と調和した良好な居住環境の形成を図ろうとしている。

クラスター3の核集落を形成するにあたって、金武・吉武地区のような制限以外に、例えば居住ゾーンにおいて「農林漁業に關与する住民に供する住宅」のような用途制限を導入することで、農林漁業就業希望者の受け皿になっていくことは考えられないだろうか。

農林漁業への関与に関しては、自ら就農する意向のある人は当然積極的に受け入れるべきだが、農林漁業関連のNPOや農協漁協等に一定の寄付や協力を行う人や、農漁業関連企業に勤める住民も受け入れられるような幅を持たせることでもいいと考えられる。農林漁業に関心のある住民がこのような核集落に集まることで、長期的に地域全体農林漁業の持続可能性が保たれる。

クラスター2の核集落形成においても、地区計画（または集落地区計画）を活用することが重要である。良好な住宅地を形成するためには、低層、低密度で、自然環境が維持された空間を形成するため、相応な景観・環境・建築の規制の導入が必要になる。また、住民の集積があることによって、初めて営利可能な交通輸送機関が成り立つともいえる。

## (4) ツイン市街地整備

国土交通省「今後の市街地整備のあり方に関する検討会」では、集約型都市構造の実現を実効性のある形で進めるためには、郊外市街地や集約市街地それぞれにおいて対策を講ずるだけでなく、「集約拠点の整備」と「郊外市街地のスマートシュリンク」とを一連の施策の中で一体的に取り組むことを有効として、「ツイン区画整理」（集約拠点と郊外市街地の飛び施行区域）や複数の市街地整備事業を連携、連動させたパッケージ方策を検討した<sup>4)</sup>。



この手法は、例えば市街化区域の拠点（鉄軌道駅周辺）や近郊住宅地整備を進めるクラスター2地域での集約型開発による開発利益を、クラスター1やクラスター4といった、長期的に緑地、耕作地等として活用させていくための整備に充てることを実現させようとするものである。具体的なインセンティブとしては、例えば規制緩和することで七隈線沿線駅周辺の開発密度を上げ、民間事業者の開発利益を高め、それとの交換条件として、市街化調整区域の再整備（空き住宅の撤去や農地・緑地化）を行うことを求めることを施策として導入してはどうか。

### (5) 公共交通の官民パートナーシップ

福岡市には西鉄バスのネットワークが張り巡らされているが、市街化調整区域の路線に関しては、経営収益を度外視した西鉄バスの好意によって成り立っている路線もある。民間企業が経済合理性を追求する原理から考えると、このような状況はいずれ破綻に陥る可能性がある。

本来バス路線は、鉄軌道の補完をすることが望ましいので、地下鉄やJR駅など鉄軌道駅をハブにバスが各地域にネットワークを形成する状態が理想である。福岡市内のバスはほぼ天神や博多をハブとした鉄軌道と重複するネットワークを構築している。これは、鉄軌道とバスの経営者が違うため、バスが鉄軌道の運行にあわせた戦略を取る必要がないからである。

仮に地下鉄とバスの運営主体が同じ事業者であれば、事業者は大量輸送機関としての地下鉄を最大限に活用して、拠点駅からのバス接続に力を注ぐであろう。これにより、重複する経路の最適化を図り、人員や機材（バス）の最適な配置を検討することができよう。このことによって、鉄軌道駅の拠点としての機能がより高まり、集約化の効果がより強まることが期待され、また、交通不便地域の集落へのバス路線の維持がより可能になってくる。

この課題の最も端的な解決策はJR、地下鉄、バス事業の統一運営であるが、現実には実現可能性はほとんどないと考えられる。そのため、最低でも事

業者間で最適化を図れる動きになるパートナーシップの形成が必要と考える。具体的には、地下鉄・バス間の乗り換え、JR・バス間の乗り換えにかかる売上をシェアする仕組みの導入から始めることが考えられる。奇しくも各事業者のICカードの相互利用が2010年3月から可能となったため、技術的に可能な条件は揃っている状況である。

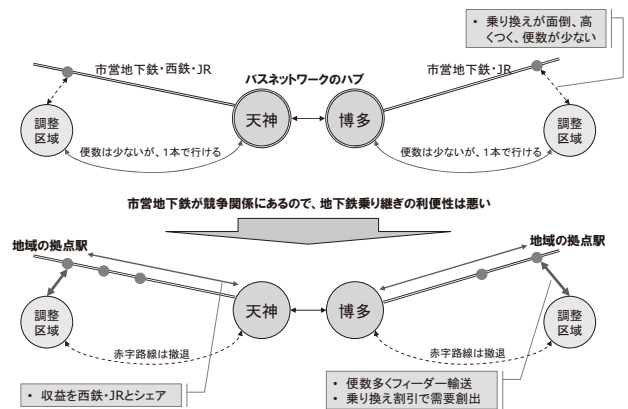


図9 市営地下鉄と民間のパートナーシップのイメージ

### (6) 耕作地バンク、漁業権バンク等

農漁業集落は、一般的に閉鎖的で、外来者を受け入れるハードルは高いと言われているが、福岡市の農林漁業を振興し持続可能な経営を進めるには、農林漁業に携わる企業や人手を増やす必要がある。

そのためには、外来者を受け入れるための耕作地や漁業権、伐採権等の確保が行政の役割になってくる。農地の集約化、再生可能な耕作放棄地の購入と再生・貸付、漁業権の公的な管理等によって、核集落に新たに転入した生産者や企業が、スムーズに福岡市の農林漁業の力になっていく環境を整備する必要がある。農地バンクやグリーンバンク制度等を進めている市町村は既に事例があるので、福岡市においても、農地バンク、漁業や林業の諸権益も含めた融通・仲介制度を整えていくことが重要になる。

### (7) 他の資金の流入促進（炭素吸収源利用）

耕作放棄地の再生や、転居が進んだ後の土地利用を全て行政が投資を行うことは不可能であるので、この部分に関しても民間の力を活用できる仕組みを

作ることが肝要である。

耕作放棄地でも不作付けの耕地や、人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより耕作することが可能な土地は、担い手が現れることで再び耕作地として使われるので、市街化調整区域の核集落の形成にともない転入してくる新たな担い手に対し、地主がスムーズに貸与できる農地バンクのような仕組みを行政が構築することで活性化される。

一方で、耕作地としての活用が難しい土地に関しては、別の仕組みで資金流入を促す必要がある。前述のように市街化区域の鉄軌道沿線の開発密度を上げ、規制を緩和することで民間事業者の開発利益を高め、それとの交換条件として、再整備（耕作放棄地の緑地化等）を行うことを求めることが適当であるが、そのような土地の価値を更に高めるために、例えば行政が「炭素吸収源用地」として認定・確保し、バイオマス利用可能な木材の生産地や植林地として位置づけ、市内の市民ボランティアや企業のCSR活動、NPO団体等が一定の制限のもと利用できるようにすることも考えられるのではないか。

## 9. おわりに

本稿は、急速に人口減・高齢化が進む福岡市の市街化調整区域を対象に、地域特性に応じたクラスタリングと集約化の施策を提案したものであるが、「3. 集約化を考える際の視点」で述べたように、本来であれば市街化調整区域に限定して論じるべきものではなく、市街化区域を含めた福岡市全体で、選択・集中すべき地域、撤退すべき地域を分析した上で都市・農村を一体的に計画する必要がある。また、本稿では地域の持続可能な成長ポテンシャルを生産年齢人口比率と耕作放棄地比率で測っているが、例えば漁業集落にとってこの指標が適切かどうかの疑問が呈されてしかるべきである。

このような意味で今後も改善の余地がある手法と施策の提案であるが、コンパクトシティ形成の議論を、中心市街地活性化を主眼に進めるのではなく、都市における市街地・農山漁村を含む全体の将来像

を描いて、居住や就業の多様性の富む持続可能な都市を形成していく、というより広域な観点からコンパクトシティを考える一助となることを願う。

## 参考文献

- 1) 林良嗣・土井健司・加藤博和他：都市のクオリティ・ストック。鹿島出版社、2009。
- 2) 林良嗣：コンパクトシティを考える（下）農村・小都市にも適用を。経済教室、日本経済新聞（2010年5月27日）。
- 3) 福岡アジア都市研究所：市街化調整区域の施策に関する研究（中間報告書）第1篇。2009。
- 4) 今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会：今後の市街地整備の目指すべき方向——市街地整備手法・制度の充実に向けて——。2008。