

市街化調整区域の施策に関する研究Ⅱ

平成 22 年3月

財団法人福岡アジア都市研究所

目次

1. 研究の目的と流れ	1
(1) 中間報告までの論点整理	1
(2) 研究の目的.....	7
(3) 研究の流れ.....	9
2. 福岡市の現状と将来像から見る土地利用の基本方針.....	10
(1) 集約型都市構造への誘導	10
(2) 農林漁業核地区の維持・発展への誘導.....	13
(3) 市域一体的な都市・農村計画	17
(4) 拘束力の強い土地利用規制	19
(5) 地域の特性に応じた施策の導入	23
3. 市街化調整区域の特性分類	24
(1) 市街化区域との比較	24
(2) 市街化調整区域の分類	29
4. 市街化調整区域の特性別土地利用施策	43
(1) 集約型都市を形成する政策手法	43
(2) 福岡市への適用	47
5. パイロット・プロジェクト案	56
(1) 対象地域.....	56
(2) プロジェクト構想	57
参考文献.....	59
補論1 市街化調整区域内の農村コミュニティ	61
(1) 福岡市における耕作放棄地の現状	61
(2) 集落の担い手としての兼業農家への認識変化.....	65
(3) 農村集落の維持と土地利用維持の方向性.....	67
(4) 農村集落の維持に向けた住民の意識について.....	73
(5) これからの福岡市農業・農地のあり方 ― 農のあるまち・ふくおか ―	77
参考文献.....	78

補論2 市街化調整区域の交通不便地・空白地とモビリティの確保	79
（1）研究の目的と流れ	79
（2）交通モードと交通政策	85
（3）福岡市の都市交通の特性とバス停圏の状況.....	86
（4）シビル・ミニマムと福岡市のバスサービスの供給.....	88
（5）福岡市の町丁目別のクラスター分析.....	91
（6）まとめ（福岡市の交通不便地に対する地域交通サービス支援のあり方）	93
（7）先進事例調査	96

執筆者

1	山本匡毅	財団法人機械振興協会 経済研究所調査研究部 研究員
2～5	天野宏欣	財団法人福岡アジア都市研究所 研究主査
補論1	田梅朋子	財団法人福岡アジア都市研究所 研究主査
補論2	兼子慎一郎	財団法人福岡アジア都市研究所 研究主査
	梶田佳孝	九州大学大学院工学研究院 環境都市部門 助教

1. 研究の目的と流れ

(1) 中間報告までの論点整理

1) 都市の縮小と市街化調整区域

従来の都市計画では、市街化区域である都心部を中心として、用地が充填され、新たな開発は外延化してきた。その結果、スプロール化を生じさせ、市街化調整区域との境界部における蚕食状の開発や団地開発により開発圧力は高かった。既存の都市計画制度では、人口フレーム方式を採用し、都市人口を居住させることができるように市街化区域を設定してきた。人口成長が継続してきた間は、人口フレーム方式に基づき、市街化区域をどのように拡大するかということが、大きな計画目的の一つであった。すなわち市街化調整区域を市街化区域へ編入することで、都市の発展と人口増加をバランスさせてきた。もちろん人口増加と都市集積の強化は相補的になるものであり、集積の経済が作用することで、人口増加に結びついたのである。いずれにしてもほとんどの都市が人口増加し、経済成長することを前提として空間的に拡大基調の都市づくりを行ってきた。この間は、不動産開発が顕著に増加するとともに、行政のインフラ整備もそれに追従して、できる限りシビルミニマムを充足するように整備を進めてきた。これがいわゆる成長主義的なまちづくりである。

ところが近年、都市の成長の時代は終焉を迎えた。産業革命以来、右肩上がりて来た経済は、ついに人口減少に転じ、都市は縮小へ転換をした。その要因としては、労働力人口（15歳から64歳）の減少が大きい。都市成長の転換は、当然ながら都市の土地利用やまちづくりにも大きく影響する。市街地では人口減少と単身世帯や核家族の増加から既存住宅の一部が空き家となり、土地利用がモザイク化していく。他方で、市街化区域と市街化調整区域の境界付近にある郊外住宅地では、既存住宅の老朽化による廃屋化と農林地を切り拓いて宅地化を進める従来型の宅地開発が同時並行的に進められる。しかしさらにその外縁部では、市街地の宅地が廉価（需要減少と供給過剰によるミスマッチによる地価の低下）となるため、従来では市街化調整区域として農林業を営んできた住民の中にも、農地や林地を放棄、あるいは週末だけ手入れをして、住居は市街地へ移すような地域選択を行う可能性も否めなくなっている。結果として、現行の市街化調整区域では土地利用の低密度化が不可避であろう。

すなわち人口減少に伴う都市成長の減退は、都市が縮退する方向へ向け始めているのである。これがいわゆる Shrinking City（縮小都市）である。都市の縮退が進む中で、以下の2つの問題が発生するとされている。（国土交通省社会資本整備審議会（2007）「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第二次答申）」p.32）

- (1) 短中期的には、空き地・空き家等の未利用地が増大し、生活環境の悪化、治安の悪化、バス等の公共交通の衰退によって、都市機能が低下する。
- (2) 長期的には、生活環境の悪化等が更なる人口流出を招き、生活水準の著しい低下や行政コストの増大から都市として維持が困難になる

もちろんこの2つの問題は、主として郊外市街地が対象となっているが、市街化調整区域ではさらに厳しい状況が予想される。そもそも市街化調整区域では、耕作放棄地が増加の一途を辿り、都市近郊農家は兼業化が進んでいる。さらに農業従事者の高齢化と後継者の他出により、農地の未利用地（耕作放棄地）がさらに増加することが予想される。また市街化調整区域は、基本的に開発を抑制すべき区域であるために、下水道等のインフラ整備は原則として行われていない。それゆえ、生活環境は市街地に比べると悪く、将来的にインフラが整備されている市街地の地価が下落し、住宅地の供給が増加すると、市街化調整区域に居住する住民の地域選択（移住）が生じる可能性がある。市街化調整区域においても郊外市街地と同様に、縮退の連鎖に入り込もうとしているのである。これは、人口減少といった自然要因に加えて、コンパクトシティのような行政による市街地拡大の抑制といった社会的要因も作用している。

従来の都市政策では、主として市街地あるいは市街化区域について多く語られてきた。しかし都市は、市街地や市街化区域だけで構成されているわけではない。都市の周辺にある農林漁業地域を包括して、都市は成り立っているのである。これを長く都市計画の世界では、市街化調整区域と呼び、保全を図ってきたわけである。ところが都市計画や縮小都市の議論において、市街化調整区域に踏み込んで言及した研究は寡聞にして皆無に等しい。市街化調整区域のあり方は、都市政策にとってかなり重要な課題であるにもかかわらず、研究蓄積が少ないということは、市街化調整区域に対する政策の脆弱さが潜んでいると言える。

2) 市街化調整区域と都市・農村計画

市街化調整区域は、1968年に施行された新都市計画法によって確立した制度である。1968年新都市計画法において「開発を抑制すべき区域」とされた市街化調整区域の問題は、現在では多岐に渡っている。昨年度、福岡アジア都市研究所で実施した「市街化調整区域の施策に関する研究」では、市街化調整区域における土地利用政策と農村の実態を探ったところである。その中で、市街化調整区域では少子高齢化（あるいは過疎化）が進み、町丁目単位で見ると、一部では限界集落化の危険性を孕んでいることも明らかになった。人口増加の鈍化から人口減少への転換は、福岡市の描いてきた都市政策を根本的に改める必要性を迫っている。

今後、福岡市の人口が減少する中で、他のわが国の都市と同様に市街化区域の開発圧力が弱まり、外縁部におけるスプロール化の力も弱まると考えられる。そのような中で市街化調整区域は、市街化区域の外縁部として都市の縮退に対応しなければならない。すなわち、市街化調整区域は市街化区域以上の人口減少、生活環境の変化、土地利用の変容が予測されるのである。したがって、市街化調整区域は、従来のような都市政策では現在の社会・経済構造を維持することは難しく、抜本的な政策的対応が求められている。

そもそも市街化調整区域の基盤産業は、農林漁業などの第一次産業である。福岡市の第一次産業は、都市近郊産業として、他都市に比べれば比較的転換をうまく行ってきたといえるが、それでも後継者不足に悩まされており、産業の担い手の高齢化も相まって、将来的な展望は厳しいものがある。その中でも市街化調整区域の土地利用という側面からいえば、農林業が重要な位置を占める。しかし農林業は、外国からの廉価な輸入産品などの攻勢で、全体的に力が弱くなってきている。農業で言えば、農家は専業農家が減少し、第二種兼業農家が増加している。2006年現在では専業農家が26.4%に対して、第一種兼業農家が14.1%、第二種兼業農家が59.4%と兼業農家が圧倒的に多くなっている。（出典：『ハンディデータふくおか 平成21年度版』）すなわち福岡市では、基幹産業としての農業ではなく、土地利用を維持するための農業という性格が強まっているといえる。

市街化調整区域では、前述のように基盤産業として農業が大きく位置づけられる。基盤産業としての農業が存在するということは、当該地域が農業によって地域成長（維持）を図っている側面が強いということを示している。ところが当該地域の農業は、都市化の波の中で、衰退の一途を辿っている。最初に市街化区域の隣接しているエリアからスプロール化が進み、農業的土地利用は、都市的土地利用へと転換された。この段階を徐々に踏むことによって、市街化調整区域は段階的に減少し、宅地開発への期待もあって、都市近郊農業は漸次衰退してきた。近年ではそれとは別に、都市近郊農業自体の後継者難や担い手の高齢化などによって、耕作面積が減少し、生産量の縮小と耕作放棄地の発生が起こっている。都市近郊農業の縮小は、市街化調整区域の土地利用に大きな影響を与える。その理由は、市街化調整区域の土地利用が基盤産業としての農業に大きく依存しているからである。農業的土地利用の縮小は、耕作放棄地と呼ばれる未利用地を増加させる。その結果、市街化調整区域の土地利用が持ってきた秩序が解体していく。秩序のない土地利用は、土地利用の荒廃のみならず、将来的には荒廃した農業集落の形成をもたらす可能性があり、これは生活環境面あるいは景観面から望ましくない。

それでは、福岡市の市街化調整区域における農業の方向性は、どのようなものか。一つは専業農家の強化である。昨年度の集落点検（福岡アジア都市研究所（2009）『市街化調整区域の施策に関する研究（中間報告書）第2篇』参照）の結果からも明らかなように市街化調整区域であっても専業農家は多くない。しかし実際には所得の高い専業農家も存在することから、優れた経営を行っている専業農家の支援は不可欠であろう（これは既に一部で農業政策として実施されている）。識者の中には、「農地の権利移動を制限している農地法を廃止した上で、…ゾーニングを確固たるものとすれば、転用期待がなくなるので売買や賃貸借による規模拡大も容易になる」（山下一仁「農業ビッグバン今こそ」日本経済新聞 2009 年 5 月 19 日朝刊）という見解もある。すなわち農業振興には、土地利用制度の抜本的改革が必要であるという立場である。これとは別に土地利用維持を目的とする兼業農家の支援を忘れることはできない。農業政策では、兼業農家に対する支援は強くないといえる。それゆえ都市政策として、土地利用を維持する兼業農家の何らかの支援ができないか、検討すべき時期に来ていると考えられる。縮小都市論でも議論があったように、今後の都市近郊農業は単に農業政策として見るのではなく、「「都市・農村計画」的な発想で、農地も市街地も緑地も含めて土地利用をコントロールするという仕組み」に基づいて展開されることが期待されていると考えられる。（竹内直文・大野秀敏（2008）「二一世紀の都市デザインの課題」 p.53、大野秀敏＋アバンアソシエイツ『シュリンキング・ニッポン』鹿島出版会）ここに市街化調整区域の維持に向けた新たな都市政策の役割があり、それは都市・農村計画に基づくものでなければならない。

3) 市街化調整区域の人口高齢化と農村づくり

縮小する都市においてターゲットとなる市街化調整区域は、全体として市街化区域と比べ、高齢化率が高いことが多い。福岡市の町丁目で見えた場合、高齢化率のトップ3が市街化調整区域である。近年では、市街化区域においても「限界コミュニティ」（池田清（2008）「限界コミュニティと日本型「補完性原理」」 p.40、『都市問題研究』第60巻第5号）と呼ばれるように、高齢化や貧困化による都市生活の崩壊が生じていることは周知の通りである。例えば、博多区住吉1丁目や東区雁の巣1丁目では高齢化率が50%を超えており、当該地区が社会的共同生活機能の維持が困難であるならば、都市部であっても、いわゆる限界集落と同等の位置づけをすることができる。（出典：平成17年国勢調査）

この市街化区域と比べた市街化調整区域の特性は、全体的に高齢化率が高いものの、地域住民の移動性が低いため（固着性あるいは土着性といっても良い）、コミュニティの密度が高いといわれていることである。コミュニティの密度は、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の研究において実証的な分析が行われているところであるが、共通の分析手法はまだ確立されていない。しかしながら、一般的に市街化調整区域のコミュニティは、かつての村社会を継承して、濃密な人間関係

を基盤としたコミュニティを形成していることは、これまでの調査や経験から明白である。

以前は、村社会が地域の排他性を生むとして、前近代的な地域文化あるいは慣習の象徴とされていた。ところが少子高齢化の進展に伴って、多世代家族はもちろんのこと、他出した子弟による介護を行うには、逆に濃密な人間関係を基盤とすることが、市街化調整区域の住民にとっては、より豊かな福祉を受けられることも考えられうる。このことを踏まえると、市街化調整区域のコミュニティは、濃密な人間関係を基盤としつつも、提供される福祉サービスが高質なものになるよう、行政との連携などが必要になってくる。ここではコミュニティの開放性も求められるのである。換言すれば、農業集落の地域社会がどのような形を取ることが、他出者の回帰をもたらし、新規居住者を受容できるかという条件を規定する。農業集落が持続的であるためには、濃密な人間関係とコミュニティの開放性というトレードオフの問題を解決する必要がある。実際にトレードオフ問題を解決するには、農村集落に居住する地域住民の意識改革が不可欠であるが、伝統社会を前提としてきた歴史的経緯から、困難を伴う可能性が高いことは指摘しておかなければならない。それでも市街化調整区域の施策を語るときに、当該問題を回避することはできない。すなわちコミュニティづくりあるいは農村づくり（農村における社会・経済・文化的基盤の強化）が農業集落の基礎になるといえるのである。

4) 市街化調整区域の公共交通と土地利用

市街化調整区域は、縮小する都市の中で縁辺部に位置し、まさに土地利用においても縮小されうる空間である。また市街化調整区域は、高齢者が多いが、強固なソーシャルキャピタルの存在や多世代同居という特性を持っている。それゆえ、地域間移動に関しては、公共交通機関を使うものの、従来は自ら運転する自家用車や家族の運転する自家用車を使ってきた。当然ながら、当該地域に居住する住民の主な交通手段は、自家用車である。モータリゼーションの進展に伴い、農山村部のみならず、大都市周辺部である市街化調整区域でも自家用車の保有率は高まった。特に近年では、農村集落に居住する人々を中心として、農作業、生活などの使う車を使い分けているため、一戸につき2台以上所有しているケースも稀ではなくなった。1970年代以降のモータリゼーションの進展は、地域の公共交通を衰退させてきた。特に地方鉄道と路線バスの廃止は、規制緩和に伴って、急速に進みつつある。福岡市の市街化調整区域もその例外ではなく、特に路線バスの廃止が進んでいる（例えば昭和バス今宿・三陽高校線、西鉄バス志賀島島内線の廃止、等）。

市街化調整区域は、自家用車が主体の社会であるため、公共交通の廃止は地域にとって大きな影響にはならない側面もある。しかし自動車免許を持っていない人や自動車を運転しない（できない）高齢者は、公共交通の廃止によって移動手段を失うことになる。移動手段の確保は、その人の市街

化調整区域での生活を守ることになり、基本的な権利といえる。その意味で、経済効率的な鉄道・バス路線の再編とは別に、生活・地域からの視点で公共交通を考える必要が生まれてきている。

昨年度の研究（福岡アジア都市研究所（2009）『市街化調整区域の施策に関する研究（中間報告書）第3篇』参照）において、高齢者のうち、市街化調整区域の中でも中心部から距離がある地域に居住する人の中で公共交通に対する一定程度のニーズを把握することができた。これは、市街化調整区域の中でも他の交通手段に恵まれない場合には、路線バス等の公共交通に対して潜在的なニーズがあると考えられる。しかしながら、実際には公共交通の基本的な考え方である独立採算制を維持することは難しく、さらに規制緩和、経営合理化、及び少子高齢化によって、退出の容易化、内部補助が難しくなってきたこと、及び輸送人員の減少が、市街化調整区域における公共交通の廃止を促進している。これに追い討ちをかけるように、都市の縮退によって、都市外縁部に位置する市街化調整区域の路線バスの廃止がさらに出てくるということも考えられる。

このような現実とは、市街化調整区域の土地利用を担っている農村集落の存続とも関連してくる。市街化調整区域の農業集落は高齢化が進んでおり、将来的には自家用車を運転できない住民が多く出てくることが予想される。それゆえ、現在のところ公共交通は不要であるという見解の下で、公共交通のあり方を決定することは、結果として農村集落の持続可能性に影響を与えることが予見される。結果として市街化調整区域の土地利用の荒廃に結びつく可能性が否定できない。住民と行政は、公共交通の事業者が示す経営方針に対して、交通の存続が集落の維持や土地利用の安定に結びつくことを加味しながら解決策を出していくことが求められている。

（２）研究の目的

上述のような縮小都市の到来が予測される中での市街化調整区域を維持するための主な課題を解決するためには、都市の縮退を見据えながら市街化調整区域を都市政策のみならず、農村計画にもしっかりと位置づけ、市街化区域の周辺部としての市街化調整区域ではなく、より強いまちづくりの意志を持った都市・農村地域を形づくる必要があるとなっていることは疑う余地がない。ただし都市・農村地域を形成する制度は、基本的に国の制度であり、自治体の意志で容易に改変できないということも事実である。そこで、国の都市計画制度改正を射程に入れながら、福岡市独自の都市・土地政策の側面から研究を進めていくことが求められる。

従来の都市計画では、土地利用規制が不十分であり、都市外縁部ではスプロール化による都市的土地利用と農業的土地利用の混在が多くみられた。しかし先述の通り、今後、都市近郊型農業による土地利用を基軸として、農村集落の土地利用を図り、耕作放棄地を減らすためには、競争力のある都市型農業を構築し、市街化調整区域での生産を高め、収益性を向上するという立場が考えられる。ただし、その場合に兼業農家として既存集落に居住してきた住民の生活をどのようにするかという課題が出てくる。ヨーロッパでは兼業農家が多く残っており、直接支払いや集落周辺での雇用などによって、兼業農家を維持して、都市周辺部の土地利用を維持している。福岡市がどちらの方向性をとるかがポイントとなってくる。

市街化調整区域における土地利用の維持に向けた施策が一定の方向に位置づけられれば、市街化調整区域に暮らす住民の生活を安定させる方向もある程度明確になる。従来の農村集落は、単に都市近郊のベッドタウンと化してきたが、より地域の生活核として機能するために、一定の開発余地の導入も考えられる。これは、単に人口増加を図るものではなく、地域として望ましい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ものである。この思想は、地区計画と通じるものである。例えば、これまで農村集落は保守的で周辺的な位置づけがなされてきたが、都市住民にも魅力的なまちづくりを行うインセンティブとして、集落を単位としたまちづくりコンテスト（競争意識の醸成）を福岡市で実施し、景観面はもちろんのこと、経済・社会・文化の基盤を強化する動きを支援するスキームを構築することが考えられる。その際には、コンテストの成果を実現させるために、地区計画を導入することも施策へ含んでおくべきであろう。

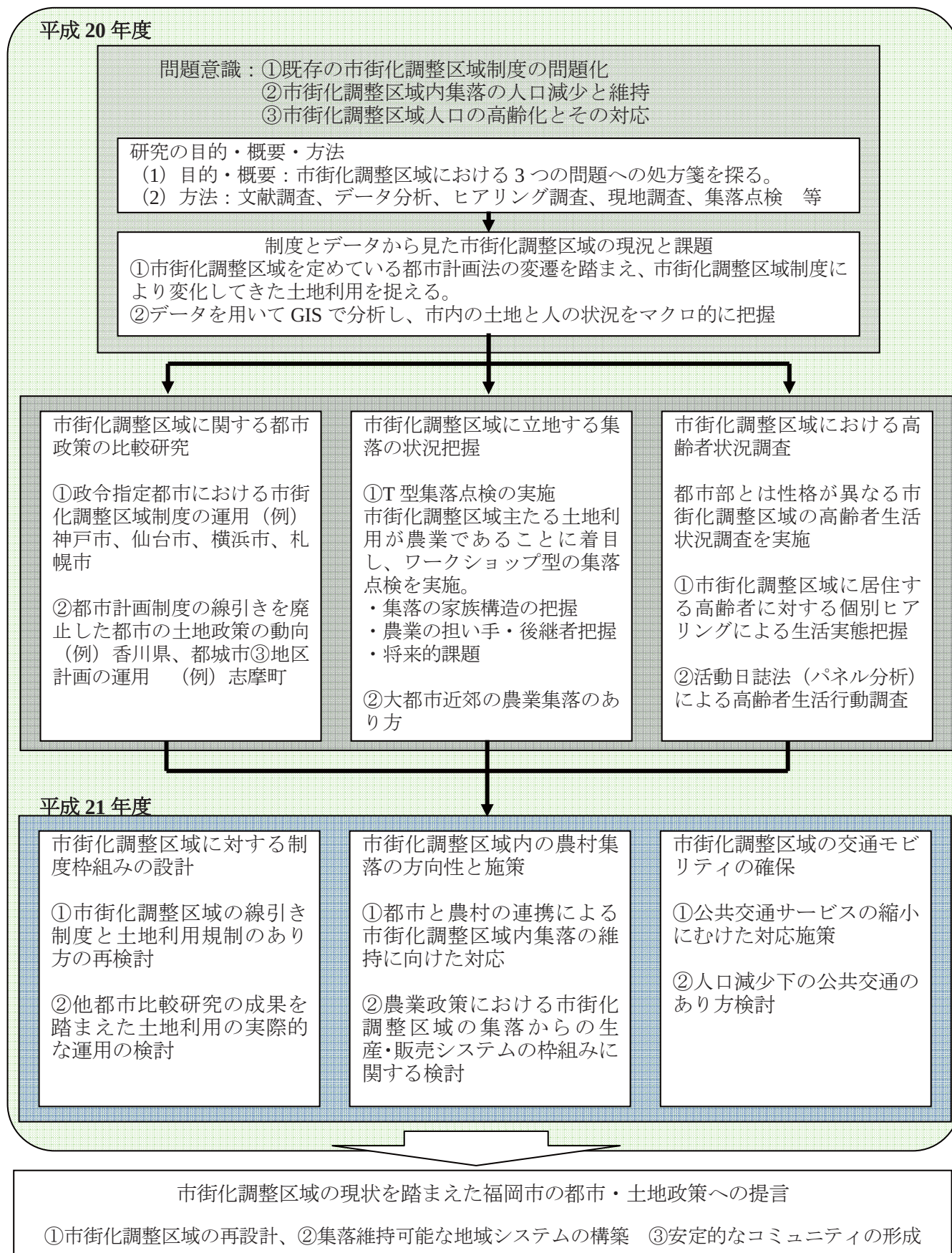
他方、既存の交通施策は既に存在した公共交通について個別に対応してきたが、交通空白地を持つ市街化調整区域では、そのような公共交通機関だけでは、ニーズに十分応えきれないため、より柔軟な交通システムの構築が求められている。例えばコミュニティバスや乗り合いタクシーを行政や企業だけでなく、住民も参加や出資することで、機会の平等を図っていくという方向性である。

これにより、市街化調整区域に暮らすということで疎外されている感覚をできるだけ打ち消し、市街化調整区域が魅力的な空間となることを目指すものである。

これらを整理すれば、縮小都市時代に向けた市街化調整区域の施策として、市街化調整区域における土地使用制度、農村（コミュニティ）づくり、公共交通対策というテーマが現れる。

本年度の研究は、前年度の中間成果を引継いだ上で、これらのテーマについて、都市の縮退の可能性を踏まえながら施策提案を行うことを目的として行ったものである。市街化調整区域は、周知のごとく、都市計画制度の中の枠組みであり、土地利用規制を主たる目的とするものである。それゆえ、当研究の最大の目的は、従来、規制を行ってきたエリアにおいて、農村集落を維持し、生活を支える公共交通を持続可能にした上で、土地利用規制をどのように行い（調整し）、都市として福岡市を最も望ましい形にするのかということに対して、政策提言することである。最終的な着地点は、機能集約型都市（コンパクトシティ）を志向する中で、市街化調整区域の総合的な政策のあり方を考えることである。

(3) 研究の流れ



2. 福岡市の現状と将来像から見る土地利用の基本方針

2005年に人口減少に転じた日本では、既に多くの都市で都市の縮小が始まっている。昨年度実施研究では、政令市として仙台市、京都市、横浜市、その他に香川県、都城市、志摩町（現糸島市志摩）のケーススタディ調査を行ったが、各地域はそれぞれが人口減社会の中で市街化調整区域の施策を講じていることが分かった。福岡市がこれら各自治体の成功・失敗経験を今後の施策検討の参考にするためには、福岡市自身の将来像を踏まえることが前提となるため、本章では福岡市の将来人口や将来計画を捉え、昨年度のケーススタディ結果と比較した上で、福岡市の市街化調整区域の土地利用制度に関する基本的な方向性を整理する。

（１）集約型都市構造への誘導

昨年度ケーススタディを行った6地域の夜間人口は、京都市、香川県、都城市が既に減少期に入っており、仙台市、神戸市は2010年にピークアウトの予想で、札幌市と横浜市は今後5～10年で減少に転じる予想となっている。一方で、福岡市の人口のピークは2025年前後と予想されている。

また、生産年齢人口をみると、他都市と比べて福岡市のピークアウトは2010年と遅い。他都市は軒並み2000年前後から生産年齢人口が減り始めているので、2035年時には2000年比で6割～8割程度の生産年齢人口にまで低下するのに対し、福岡市は2000年比で9割程度の生産年齢人口が留まる予想となっている。

このように、福岡市は他都市と比べて、今後も人口が増加傾向にあり、生産年齢人口もあまり減らず、まだまだ活気を持続できる都市であると捉えることができるため、都市計画においてもこれまで都市の拡大抑制の議論が真剣にはなされてこなかったことが理解できる。

表 1 福岡市と昨年度ケーススタディ諸都市の夜間人口と生産年齢人口動態

夜間人口	'00	'05	'10	'15	'20	'25	'30	'35
札幌市	100.0	103.2	104.9	105.0	104.3	102.5	99.8	96.4
仙台市	100.0	101.7	102.5	102.4	101.4	99.5	96.9	93.7
横浜市	100.0	104.5	107.4	108.7	108.9	108.3	107.0	105.0
京都市	100.0	100.5	99.9	98.7	96.9	94.5	91.5	88.1
神戸市	100.0	102.1	102.8	102.2	100.6	98.2	95.3	91.9
香川県	100.0	99.0	96.9	94.1	90.6	86.7	82.7	78.4
福岡市	100.0	104.5	107.6	109.4	110.4	110.5	109.7	108.1
志摩町(旧)	100.0	98.4	96.3	93.4	90.1	86.2	82.0	77.3
都城市	100.0	99.5	97.7	95.2	92.1	88.7	85.0	81.1

生産年齢人口	'00	'05	'10	'15	'20	'25	'30	'35
札幌市	100.0	102.5	101.4	96.7	92.7	89.3	84.7	79.1
仙台市	100.0	98.7	96.9	92.9	89.6	86.6	82.6	77.4
横浜市	100.0	99.9	99.7	97.3	96.8	95.9	92.3	86.4
京都市	100.0	97.5	94.4	89.2	86.9	85.1	81.6	76.7
神戸市	100.0	98.3	95.2	90.1	87.2	84.4	80.4	75.2
香川県	100.0	96.3	91.6	84.3	79.3	75.1	70.9	65.9
福岡市	100.0	102.8	103.4	101.3	100.2	99.3	97.0	93.0
志摩町(旧)	100.0	98.3	94.0	85.8	76.5	69.5	63.7	58.6
都城市	100.0	97.4	95.0	89.0	83.1	77.9	73.9	70.6

注： 2000 年人口を 100 としたときの指数。網掛けは期間内各都市人口のピーク

生産年齢人口は 15～64 歳の人口

出所：国勢調査（2000、2005 年）、国立社会保障・人口問題研究所（2010 年以降）

しかしながら、人口減少傾向に陥ってから都市の構造を見直すことと、十分な活力がある時期に戦略的に将来の都市構造を計画することとは、長きにわたって、都市の暮らしやすさ、市政の財務健全性等、都市の競争力に大きな差が生まれることが想定できる。そのため、この 20 年程度の期間は福岡市にとって、将来の超高齢化・人口減社会に備えて持続可能な都市を形成する最後の機会であることと捉えることが重要である。

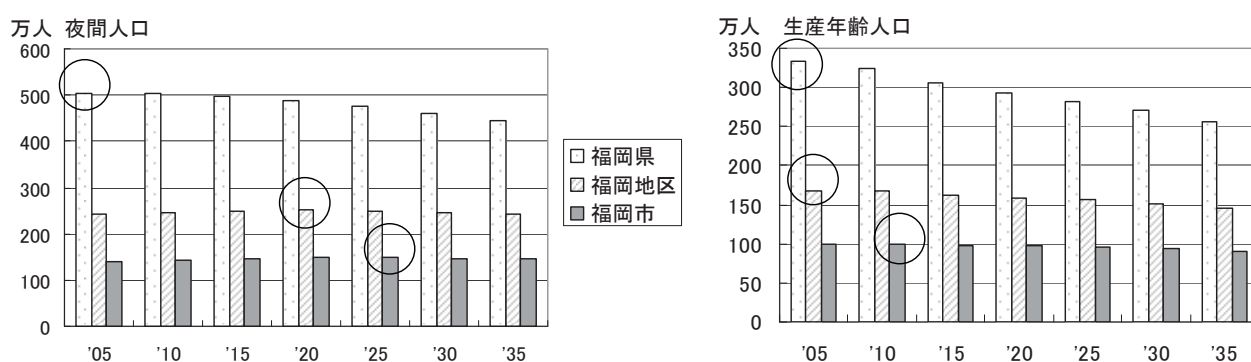
また、昨年度調査のケーススタディ都市の中で、人口減を迎えた仙台市は「集約型都市構造」の形成をうたい、鉄軌道系交通沿線へ市街地を誘導する施策を展開している事例があるが、これは適切な都市構造に誘導することで、市街化区域や市街化調整区域への負荷を最小限にとどめ、既存の市街地をバランスさせることを狙っている施策である。集約型都市構造の形成は仙台市に限ったものではなく、国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会が平成 21 年 6 月にまとめた『都市計画部会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』においても、「エコ・コンパクトシティの実現」、「集約化都市構造構築に向けた選択と集中」の必要性を、今後のすべての都市政策の方向性として示している。

以上のように、福岡市においても人口減に向かう社会構造を見据え、鉄軌道交通沿線を活用した集約化された都市構造へ誘導していくことを一つの基本的な方針にすべきである。ただし、この集約化構造は、一般的に議論されている中心市街地の活性化、都心の機能集積等の市街化区域内にとどまるものに限られたものではない。

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）を考察すると、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という範囲にも当てはまり、既に市街化調整区域の人口は平成 17 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。今後の町丁目別の人口推計は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ことは、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廃止だけでなく、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・経済的な問題が市街化調整区域から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、かつ市街地より先に人口減少が進んでいるため、早急に集約化を図る施策を導入することが重要だといえる。



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

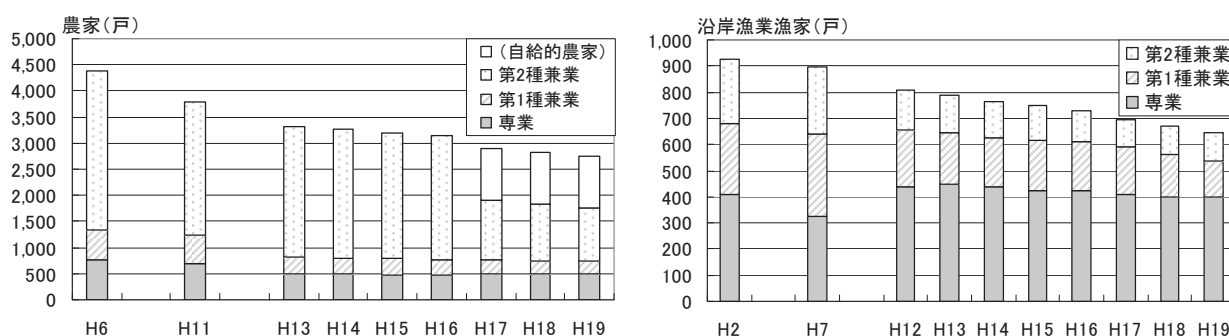
出所：国立社会保障・人口問題研究所

図 1 福岡市及び周辺を含めた人口動態予測

(2) 農林漁業核地区の維持・発展への誘導

福岡市の農業と漁業が今後持続可能な経営を進めるにあたって、農業・漁業の従事者の減少とその高齢化が深刻な課題となっている。

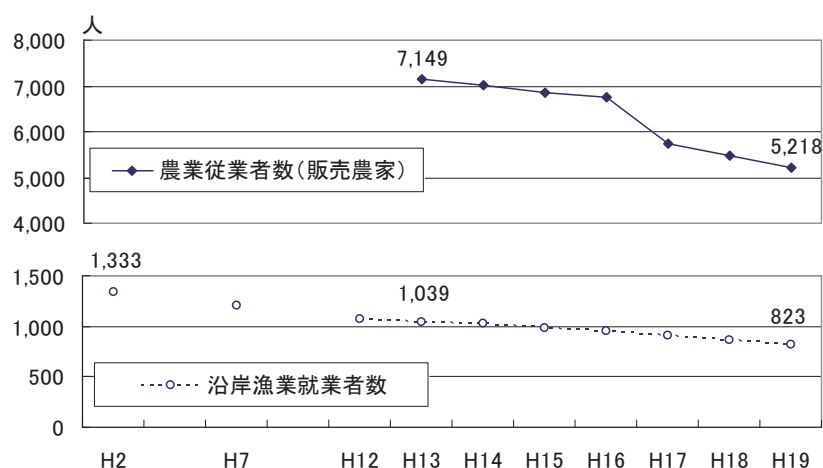
福岡市の農家の戸数は平成6年度の約4,400戸から平成19年度には3,148戸、沿岸漁業の漁家は平成7年度の約900戸から平成19年度に645戸と、それぞれ約3割減少してきた。戸数の減少に従って、農業・漁業の従業者数も減少の一途をたどっており、平成19年度の福岡市の販売農家の農業従業者数は約5,200人、沿海漁業の就業者に至っては約820人にまで減少している。



注：平成17年以降専兼業別集計は販売農家（30a以上又は年間の農産物販売金額が50万円以上の農家）のみとなっているため、それ以外を自給的農家に区分している。

出所：福岡市農林水産統計書

図2 福岡市の農家と沿岸漁業漁家戸数の推移



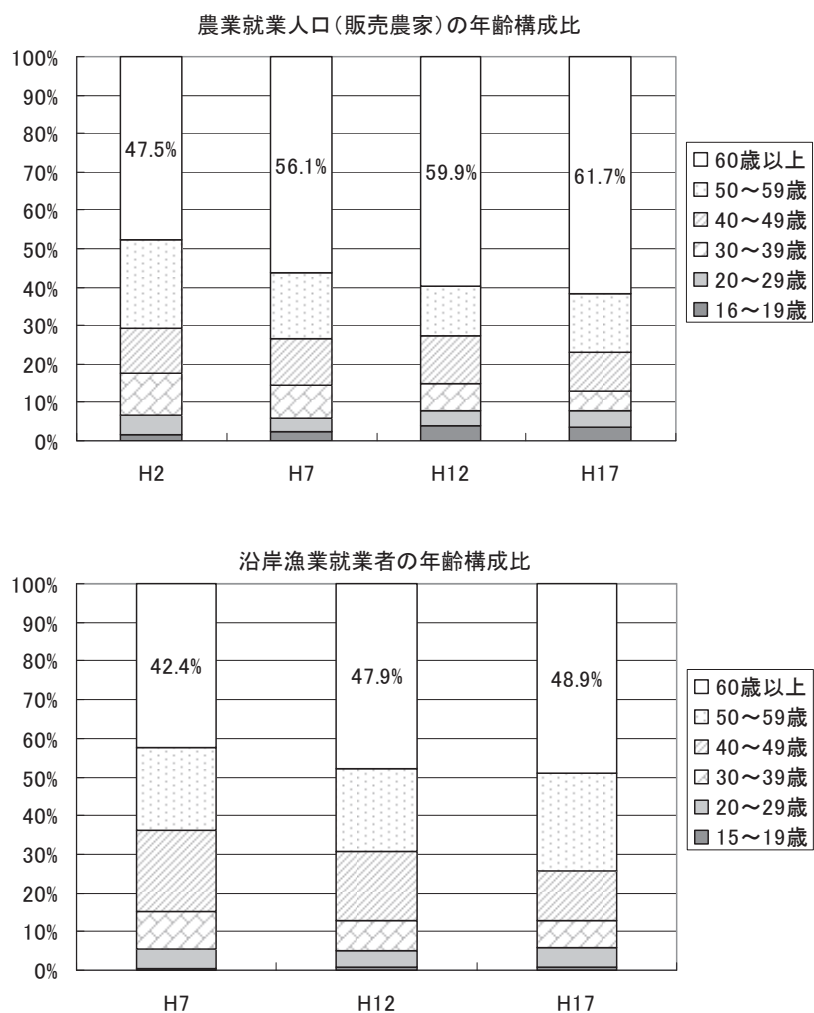
出所：福岡市農林水産統計書

図3 福岡市の農業従事者数と沿岸漁業就業者数の推移

農業・漁業就業者の年齢構造を見ると、平成17年調査時点で、販売農家の6割以上、沿海漁業の漁家の約5割が60歳以上の高齢者となっている（図4）。これら高齢者が徐々に農業・漁業の現場から離れて来たことと、新規の農漁業就業者を増やすことができなかったことが、前述の戸数と就

業人口の減少につながっていることが理解できる。

このような農業漁業就業人口の年齢構造から、新規の農漁業就業者を大幅に増やす施策や、少ない農漁業人口でも経営可能な大幅な農漁業効率改善施策を打たない限り、今後 10 年程度で就業人口が半減する傾向が想定でき、福岡市の農漁業の存続は大きな危機に直面することになる。



出所：農林業センサス、『福岡市水産総合計画（平成 19～23 年度）』

図 4 福岡市の農業従事者と沿岸漁業就業者の年齢構成比推移

このような危機的状況に対して、福岡市は「新・基本計画」の「政策目標 11」に「福岡の魅力と環境を支える農林水産業を振興する」ことを掲げている。振興のための具体的な施策は「第 2 次実施計画（2008～2011）」では表 2 に示している通りであるが、大きくは農林水産業の振興、農林水産業の機能強化、農山漁村地域の振興、卸売市場の機能強化に分けられる。

表 2 福岡市の新・基本計画 第 2 次実施計画における農林水産業の振興施策

施策の基本的方向	主要施策
都市との近接性を活かした農林水産業の振興	● 経営の充実強化 － 都市近郊野菜産地等整備事業、園芸施設整備事業、市内産農畜産物活用促進事業、博多の魚と湊交流事業、農畜産物消費拡大推進事業、農林業金融資金・水産業金融資金 ● 農林漁業を支える人づくり － 多様な担い手育成支援事業、沿岸漁業新規就業支援事業 ● 生産基盤の整備・維持 － 基盤整備促進事業、林道整備事業、市営林造林保育事業、漁場環境保全対策事業、漁場造成事業、栽培漁業推進事業、アサリ資源保護事業
農林水産業の多面的機能の発揮	● 農林水産業による市民生活の充実 － 「食と農の探検隊」事業、市民農園拡大推進事業、アグリサポーター事業、子どもグリーン・ツーリズム、博多の魚と湊交流事業、海づり公園の管理運営、内水面振興対策事業 ● 環境と調和する農林水産業 － 松くい虫対策事業、間伐促進、荒廃森林再生事業、漁場環境保全対策事業、自然共生型ため池整備事業、ため池活用環境整備事業、水産加工公社の管理運営
農山漁村地域の振興	● 活力あふれる農山漁村づくり － 志賀島活性化構想推進、かなたけの里公園整備事業、市街化調整区域における活性化方策検討事業、農山漁村活性化支援調査事業、志賀島都市農村交流推進事業、みのりん村開設支援事業
中央卸売市場の機能強化	● 中央卸売市場の機能強化 － 新青果市場整備事業、鮮魚市場活性化事業

出所：福岡市 2011 グランドデザイン〔政策編〕をもとに作成

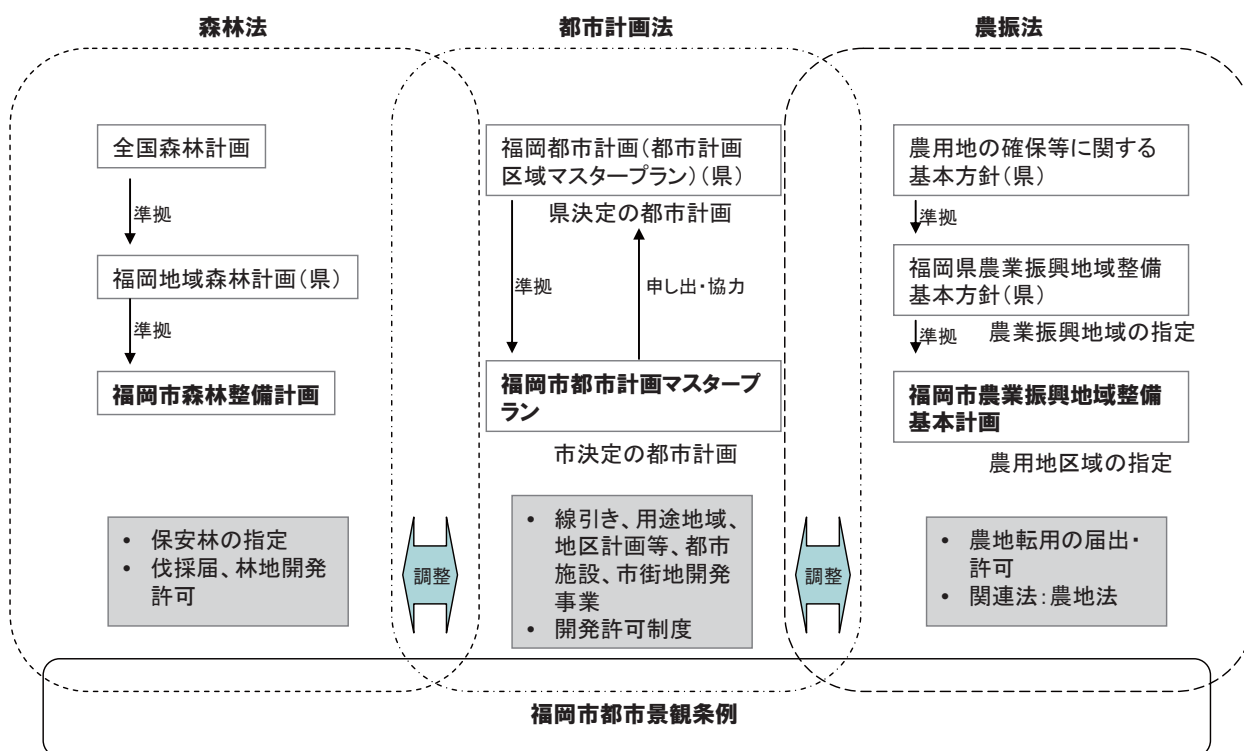
市街化調整区域の土地利用は、農山漁村地域の振興に直接関わる問題である。昨年度調査でケーススタディを行った志摩町では、市街化調整区域へ地区計画を導入することで、市街化調整区域内に立地する集落の人口減少を食い止め、土地利用の維持を図り、その結果市街化調整区域の人口減少に歯止めがかかった。市街化調整区域の土地利用の担い手である集落に居住する住民が維持できるということは、市街化調整区域に対する施策として地区計画の導入は効果があったと見ていい。しかし、農業と漁業を今後も維持していく、という観点からは、居住者を増やすだけでは成功とは言えない。前表にあるとおり、福岡市の農林水産業振興施策は、基盤整備事業、交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核地区を計画し、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。

(3) 市域一体的な都市・農村計画

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、以上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。これは下図に示しているように、都市計画法（国土交通省所管）、農振法（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。



出所：四日市市都市計画審議会資料を参考で作成

図 5 福岡市の土地利用に関わる都市計画法、農振法、森林法、景観条例の関係

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ことではなく、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ことによる、市域全体の最適構造の計画を難しくしていることである。

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。図 6 にイメージを示しているが、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。

この一体的な計画というのは、昨年度調査した都城市や香川県が行ったような線引き廃止を意味するものではない。線引きを廃止した自治体は、政策効果によって市街化調整区域の人口増加という初期の目的を達成したことは明らかになったが、福岡市が将来にわたって持続可能な都市づくりを行うために、「市街化調整区域の人口増加」を目的として線引きを廃止する必要はないからである。

福岡市は拠点への集約化や農林水産業の振興への土地利用誘導に注力すべきため、スプロール化を招く可能性があるような単純な線引き廃止ではなく、仮に線引きを廃止するとしても、後述する拘束力の強い土地利用規制とセットにした方策が必要と考える。

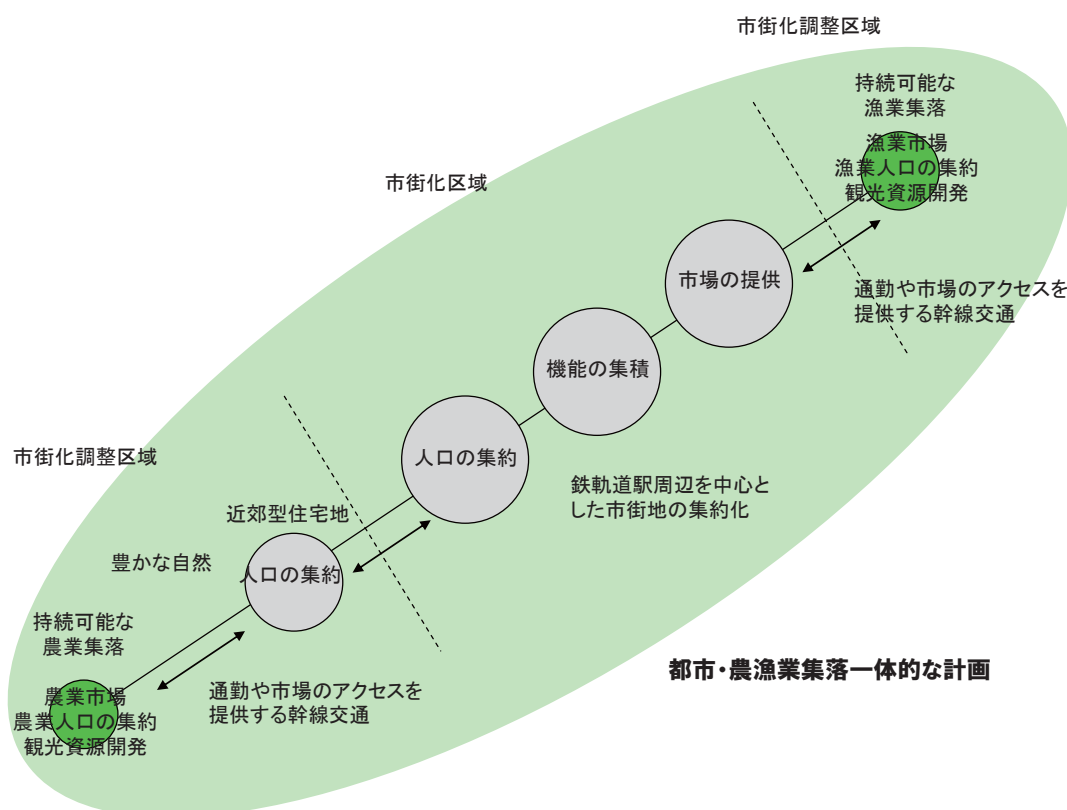


図 6 市域一体的な構造計画イメージ

(4) 拘束力の強い土地利用規制

市街化調整区域の農業振興地域の農用地区域内（農振青地）においては、諸要件を満たした場合にはじめて農用地区域除外が可能で、その後農地の転用をする場合は、県知事や農林水産大臣の許可を得る必要もある、高いハードルが設けられている。

一方で、その他農業振興地域（農振白地）や農振地域に指定されていない市街化調整区域では、複数の手法で開発を進めることが可能である。下表に市街化調整区域での一般的な開発手法をまとめているが、市街化区域への編入を前提とした土地区画整理事業、集落地区計画や地区計画の策定、その他の個別開発等に分けられる。

表 3 市街化調整区域における開発手法

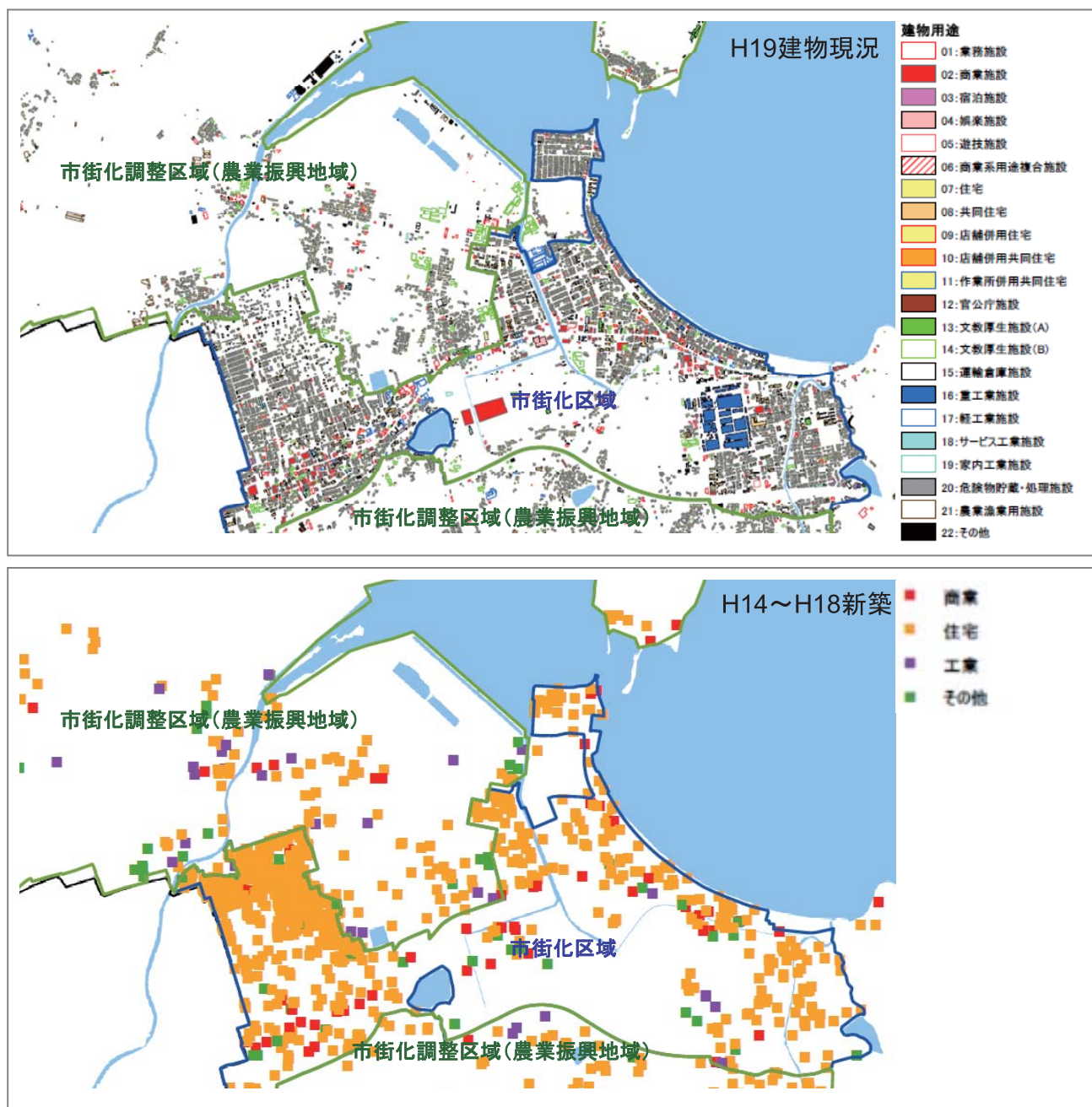
開発手法	根拠法	概要
地区計画	都市計画法	- 都市計画区域内が対象 - 地区レベルで建築物の形態・用途・敷地等に関する事項や、道路・公園の配置や規模等のルールを定め地域特性に応じた開発誘導・規制をする
土地区画整理事業	土地区画整理法	- 都市計画区域内が対象 - 公共施設の整備改善、宅地の利用増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設・変更を行う - 通常は土地区画整理事業実施に際して市街化区域への編入がなされる
集落地域整備	集落地域整備法	- 都市計画区域内で農業振興地域に属する集落地域内が対象 - 良好な営農条件や居住環境の確保を図る、農業の生産条件と都市環境との調和のとれた地域整備を推進する
優良田園住宅	優良田園住宅の建設の促進に関する法律	- 農山村地域、都市の近郊その他良好な自然環境を形成している地域が対象 - 上記地域に優良な住宅を建設して、健康でゆとりのある国民生活の確保を図る
市街化区域の隣接地域	都市計画法 福岡市開発行為の許可等に関する条例	- 都市計画法 34 条 11 号（旧第 8 号の 3）の諸条件に当てはまる区域で、自治体条例の制約にないもの - 市街化区域に隣接・近接、かつ市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域 - おおむね 50 以上の建築物（市街化区域内に存するものを含む）が連たんしている地域

出所：福岡市資料を参考に作成

このように、市街化調整区域においても国の法規制に準じて政策を運用すれば、都市の秩序をある程度守りつつ、ケース・バイ・ケースの開発を進めることができる。しかし、集約化構造を作ったり、都市と農村の一体的な計画を進めたりするにあたっては、福岡市独自の規制導入や規制的な運用を行わない限り、今後しばらく続く人口増傾向から、特に市街化区域の隣接市街化調整区域での開発は進むものと考えられる。

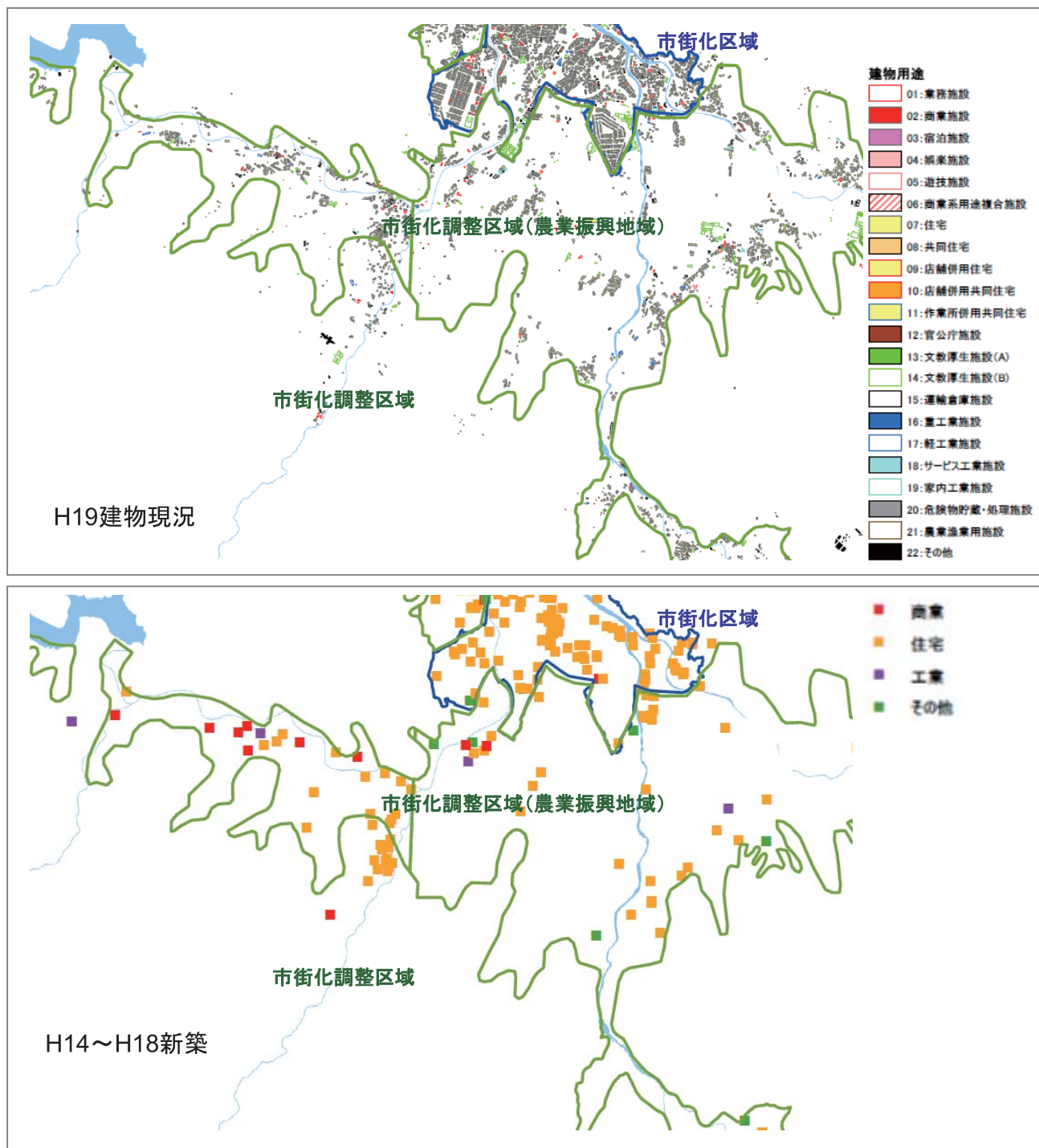
図 7 に西区田尻周辺を例に、市街化区域に隣接する市街化調整区域の開発状況を示しているが、線引きによって、住宅地など密度の高い開発の進行は抑制できているが、5年程度のタイムスパンで見ると、住宅に限らず商業や工業用途の開発が相当程度広がっていることが分かる。同エリアは、九州大学のキャンパス移転に伴う開発圧力の影響も大きいと思われるが、福岡市内のこのような市街化区域近隣エリアの取り扱い（従来通りケース・バイ・ケースで開発を許可するのか、より厳しく制約するのか）は、今後市全体が集約化構造を目指す方向性から考えると、集約化を進めない地域についてはより厳しく、集約化を図るべき地域はより集中した開発を行うべきだと考える。

一方、図 8 に早良区脇山・石釜周辺を例に、市街化区域から離れた郊外の開発状況を示しているが、既存の集落内での新規の開発が中心になっている。既存の農山漁村集落に関しても、持続可能な農林漁業を進められるエリアはより集中した整備投資を行い、農林漁業を持続しにくい地域は、開発の制限をかけていくべきではないだろうか。



出所：福岡市データを加工

図 7 西区田尻周辺の建物現況（上）と直近数年の新築状況（下）



出所：福岡市データを加工

図 8 早良区脇山・石釜周辺の建物現況（上）と直近数年の新築状況（下）

土地利用の規制を強める手法の一つに、昨年度ケーススタディを行った京都市の事例がある。京都市では逆線引きを行うことで市街化区域の開発を抑制したが、逆線引きを行う根拠として、市街化調整区域の文化景観や緑環境を残すべきという理念を置いている。このような市街化区域の逆線引きは、古都京都の文化景観を残すという京都市民の一定のコンセンサスが既にあったことから実行できたものと思われる。逆線引き行うことは、市街化区域にあった土地の価値が市街化調整区域

の価値に変わるということで、福岡市で行う場合その場所の選定や市民コンセンサスの醸成などに相当な時間・労力を費やすことが想定でき、政治的にも困難が付きまとうものと考えられる。

ただし京都市は逆線引きを行うことに加え、市街化調整区域内の集落を維持するために独自の地区計画制度を設定している。集落を維持するために設定された京都市の地区計画は、市街化調整区域の設定における規制によって生じる生活の不便さから、住民を一定程度解放する効果がある。福岡市においても、仮に逆線引きによる規制強化が可能となった場合に、同時に調整区域内の拠点維持のための設定は必要であろう。

他方、神戸市の「人と共生ゾーン条例」は市街化調整区域の開発規制を強める事例である。神戸市では市街化調整区域を地域特性に応じて4つのゾーンに区分し、土地利用規制を厳しくしている。福岡市では一部の山間部を「森の緑地環」として保全型緑地ゾーンに、そのほかの農林水産業地域については農林水産業・集落ゾーンに指定しているが、神戸市とは異なり法的拘束性のないコンセプトに過ぎない。神戸市の事例に学ぶのであれば、山間部や持続可能な農林漁業を営むのが難しいエリアを緑の聖域に指定し、開発を禁止するような施策も考える必要がある。

（５）地域の特性に応じた施策の導入

以上、福岡市の現状と将来像を踏まえて、（１）集約型都市構造への誘導、（２）農林漁業核地区の維持・発展への誘導、（３）市域一体的な都市・農村計画、（４）拘束力の強い土地利用規制という基本方針を挙げたが、市街化調整区域一律にこれらの誘導や開発・規制を当てはめると、政策の意味をなさない。

健全な財政を維持し続けるためには、特定地域への集約化が必要であるし、持続可能な農林漁業を福岡市で営むには、特定の農山漁村への集中投資が必要である。市域一体的な都市・農村計画の中で、集中して整備する地域と、規制を強める地域を明確にする、戦略的な取捨選択が不可欠である。

このような戦略的な取捨選択をするには、それぞれの地域特性を把握した上で、地域特性に応じた施策の導入が必要である。次章以降に、市街化調整区域の町丁字別の特性の分析を進め、施策分類の見方を提示していきたい。

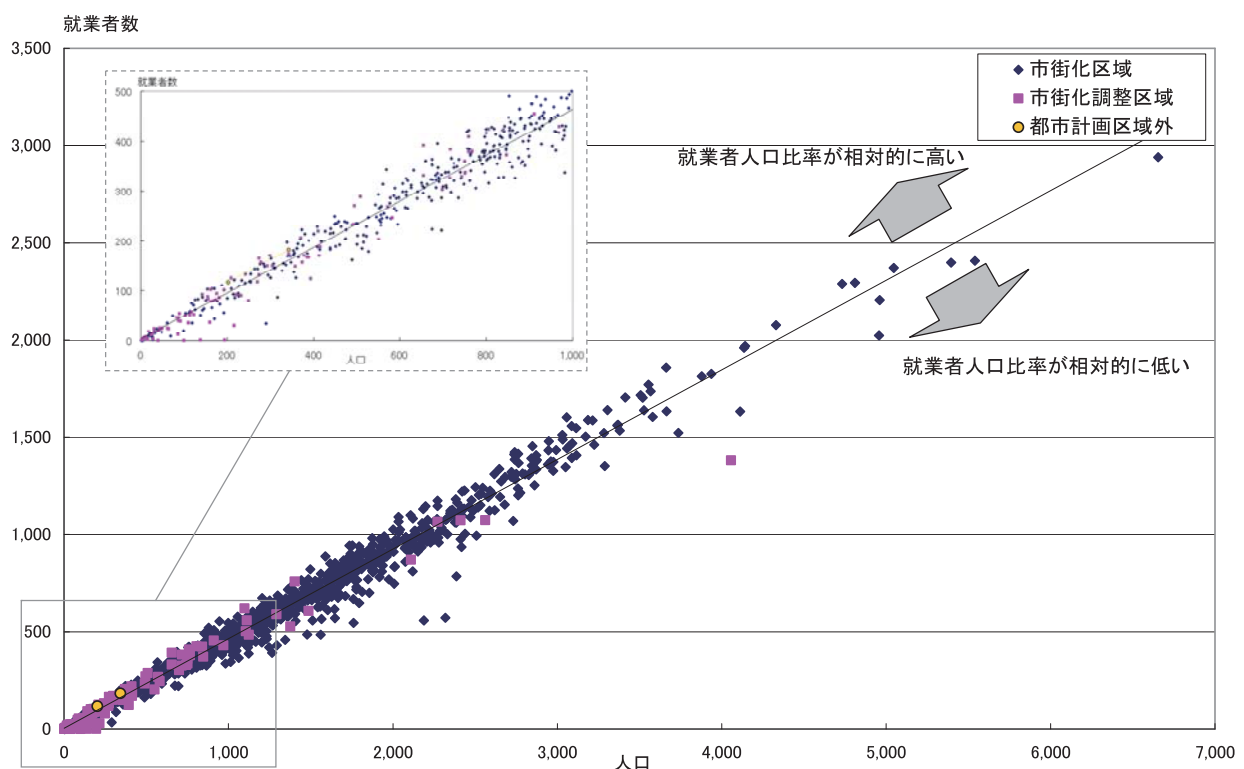
3. 市街化調整区域の特性分類

本章では、まず福岡市の市街化調整区域と市街化区域との比較を行い、市街化調整区域全体の特性を整理する。次いで、市街化調整区域を営農や交通の観点から更に分析し、市街化調整区域の特性に応じた分類を行う。

(1) 市街化区域との比較

平成 17（2005）年国勢調査では、福岡市の市街化区域人口は 135 万 0,058 人で、市街化調整区域の人口は 5 万 675 人と、人口は約 27 倍の開きがあった。一方、就業人口は市街化区域では約 62 万 6 千人、市街化調整区域では約 2 万 3 千人と、両方とも約 45%-46%の人口が職についており、顕著な差は見られなかった。

町丁字別でも、市街化区域と市街化調整区域で顕著な差は見られない。ただ、高齢者福祉施設が立地する人口 200 人を切るような市街化調整地域では、就業者人口が極端に低い状況も見られる。



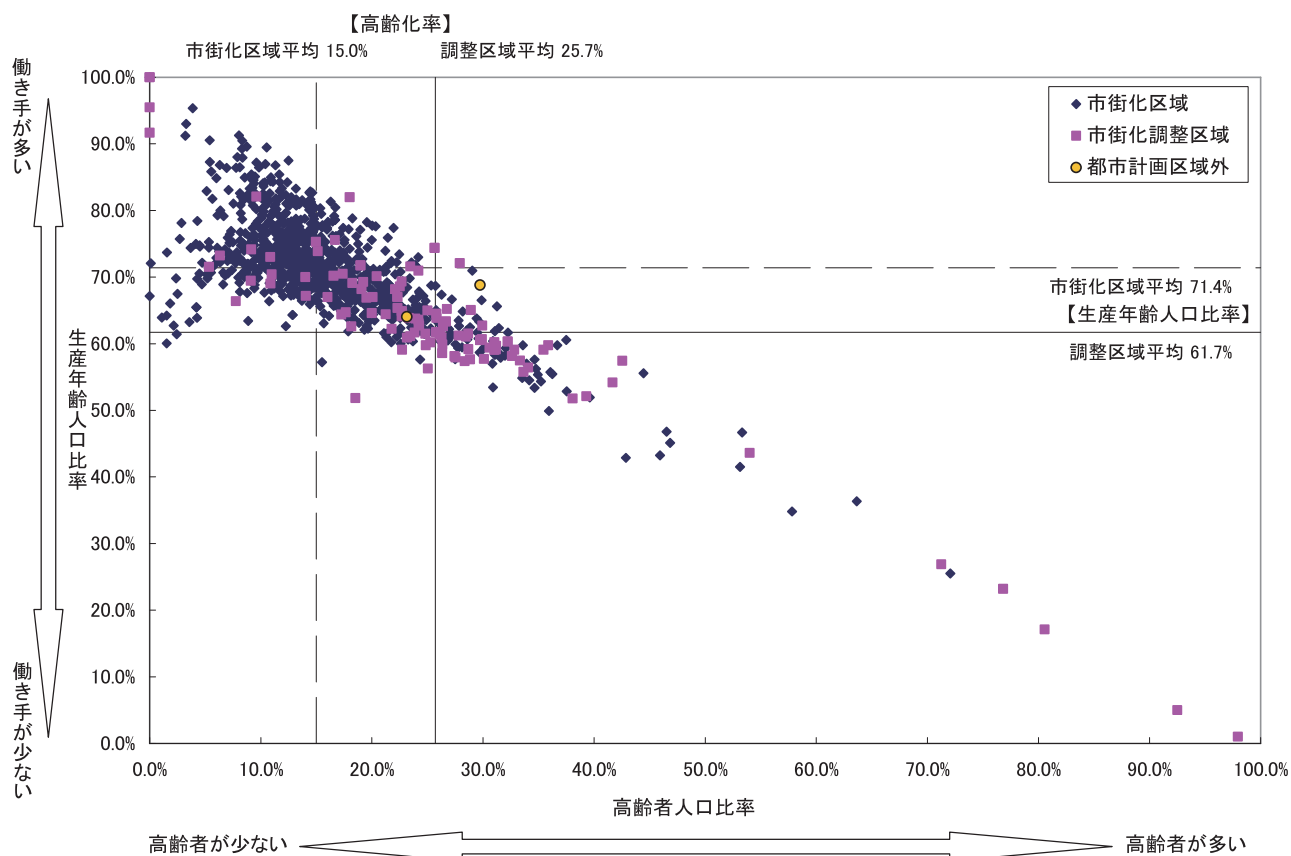
注： 人口や就業の秘匿地域については、それぞれ世帯人口で按分して推計した（以下同）

出所：平成 17 年国勢調査

図 9 町丁字別の人口と就業者数の傾向

年齢構成をみると、15 歳から 64 歳の生産年齢人口比率と 65 歳以上の高齢者人口比率は、市街化調整区域と市街化区域で平均値がそれぞれ 10 ポイント程度の差が生じている。平成 17 年調査時点で、市街化区域の高齢化率 15%に対して、市街化調整区域は 25.7%に達している。潜在的な労働力となりうる生産年齢人口は、市街化区域平均が約 7 割であるのに対して、市街化調整区域では 6 割程度にとどまっている。

下図は町丁字別に、生産年齢人口比率と高齢者人口比率をプロットしたものであるが、左上に位置する地域は、高齢化率が低く生産年齢人口が多い比較的活力のある地域で、逆に右下に行けば行くほど高齢化率が高く生産年齢人口が少ない活力の低下している地域と理解することができる。市街化調整区域には高齢者福祉施設が所在するなど、極端に高齢者人口比率が高い地域も見られ、全体的に市街化調整区域は市街化区域より活力が低下していることが見て取れる。また、市街化区域内にも相当数活力の低下している地域があることは見逃せない。

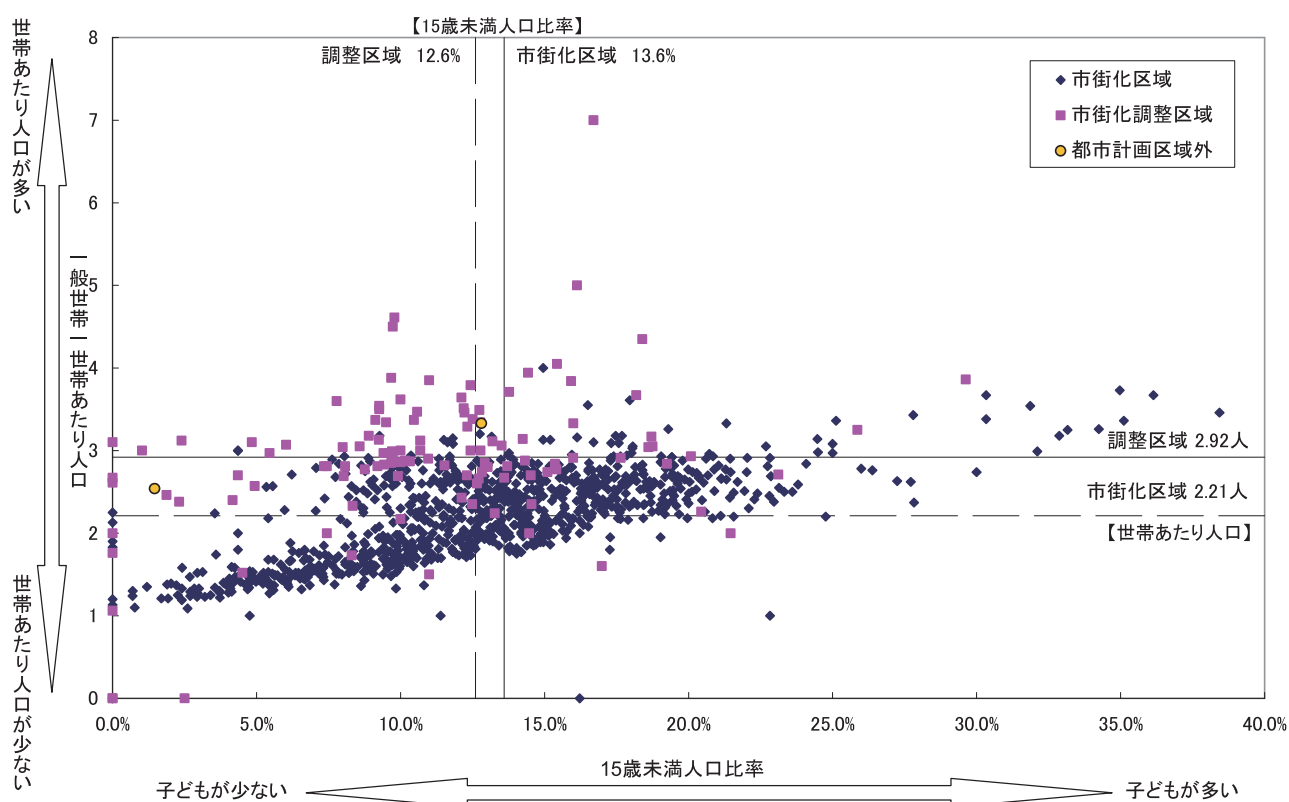


出所：平成 17 年国勢調査

図 10 町丁字別の高齢者（65 歳以上）人口比率と生産年齢人口（15～64 歳）比率

将来の持続的な成長を測る指標として、15歳未満の人口比率をみる。15歳未満の人口比率は市街化区域が13.6%、市街化調整区域が12.6%と顕著な差は見られなかった。一方、これら若い人口を育てる世帯の状況として、一般世帯の世帯あたり人口を見てみると、市街化調整区域が2.92人であるのに対して、市街化区域は2.21人と開きがあった。

下図は町丁字別に、15歳未満の人口比率と世帯あたり人口をプロットしたものである。都市部は子どものいない単身世帯が多いため、左下には市街化区域の町丁目が集中している。一方で、市街化調整区域には高齢者を抱え世帯人口は多いものの、子どもが少ない地域が相対的に多く左上に集中している。コミュニティの子どもが多く、各世帯の人数も多い右上の地域は比較的子育てがしやすい地域だと考えることができるが、市街化区域も調整区域も地域によってはこのような特性を持つことが見られる。

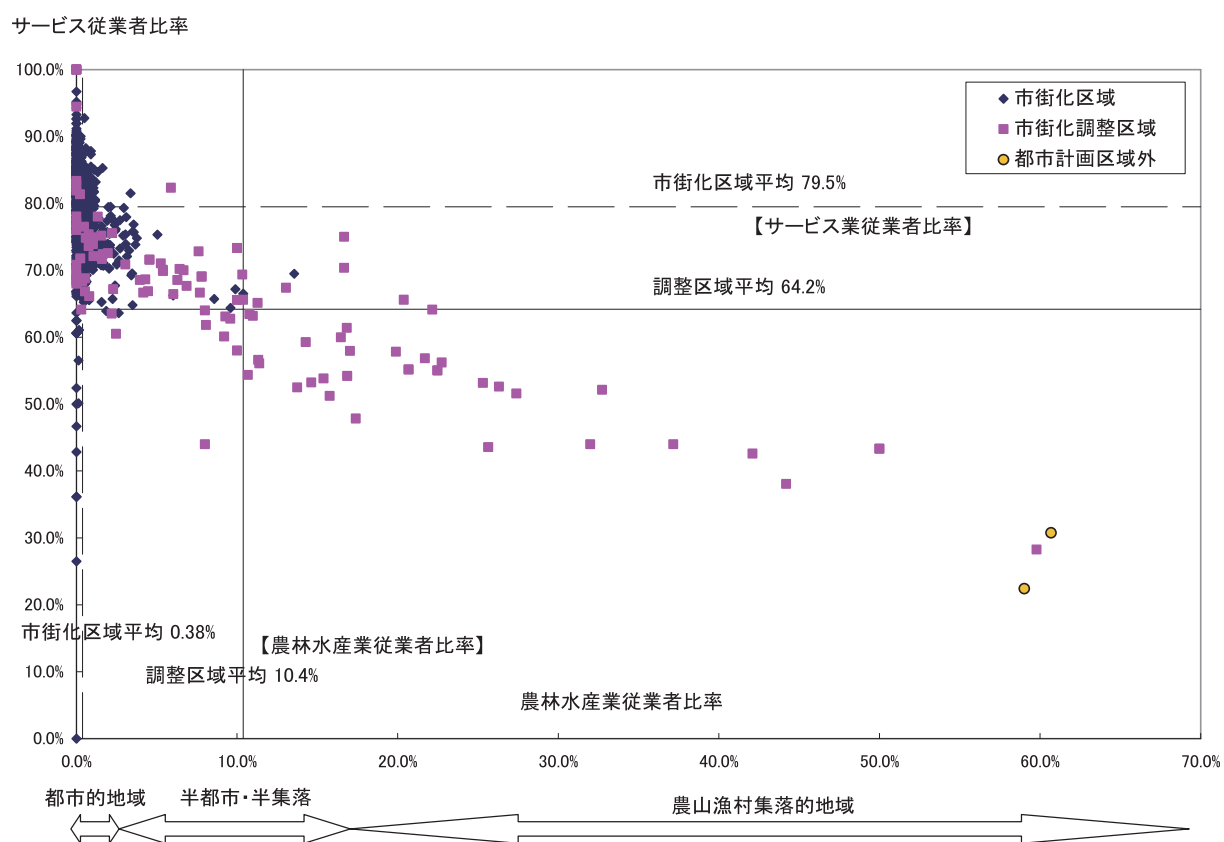


出所：平成17年国勢調査

図11 町丁字別の15歳未満人口比率と一般世帯の世帯あたり人口

就業の構造を見てみると、農林漁業の就業者比率は市街化調整区域で約 10.4%であるのに対して、市街化区域では 10 ポイント下がる 0.4%にとどまっている。一方、サービス業就業者比率は市街化区域で約 8 割に達しているが、市街化調整区域では約 65%程度にとどまっている。

都市と農山漁村集落ではこのような就業構造の違いが生じて当然であるが、下図のように町丁字別に就業構造をみてみると、市街化調整区域においても農林漁業従業者比率が非常に低く、サービス業就業者比率が高い都市的な地域もあれば、市街化区域で農林水産業比率が高い農山漁村集落的な地域もある。また、市街化区域・調整区域とも一定の農林漁業人口を抱える、半都市・半集落的な地域が見られる。



出所：平成 17 年国勢調査

図 12 町丁字別のサービス業就業者比率と農林水産業就業者比率

市街化調整区域と市街化区域の違いという観点から、町丁字単位の人口や就業構造の違いを見てきたが、1970年代の基本的な線引き以降、福岡市は様々な経済社会環境の変化を経て、市街化区域と市街化調整区域という区分だけでは分類できない地域が現れている。既に市街地と一体化しているような市街化調整区域もあれば、農業集落的な市街地もあり、活力がある地域や活力が低下している地域は市街化区域、調整区域双方に存在する。

このような現状からも、市街化区域、市街化調整区域内の農業振興地域等に分けて、別々に計画を立てることが都市全体に最適だと言えないことが理解できる。それぞれの地域の地理的位置や特性を踏まえて、市街化区域、市街化調整区域に限らず、交通の便が良く、成長する活力や生活機能が充実している地域を、集約型都市の核にしていき、また、営農環境に優れて、持続可能な農業人口を定着できるような地域を農村集落の核として整備を図っていくことが重要である。

(2) 市街化調整区域の分類

市街化調整区域と市街化区域を町丁字で比較することで、市街化調整区域にも様々な異なる特性を持つ地域に分かれることが理解できた。本節では、今後の市街化調整区域の施策を考えることを念頭に、市街化調整区域の基礎的な特性に基づいてカテゴリ分けを行う。

1) 市街化調整区域と鉄道駅

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められ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。

市街化調整区域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把握するのに、インターネットでの最寄駅までの徒歩距離検索を利用した。下図に示しているような検索手法で、市街化調整区域の各町丁字の中心地から、最寄駅までの実際の徒歩経路での距離を集計した。

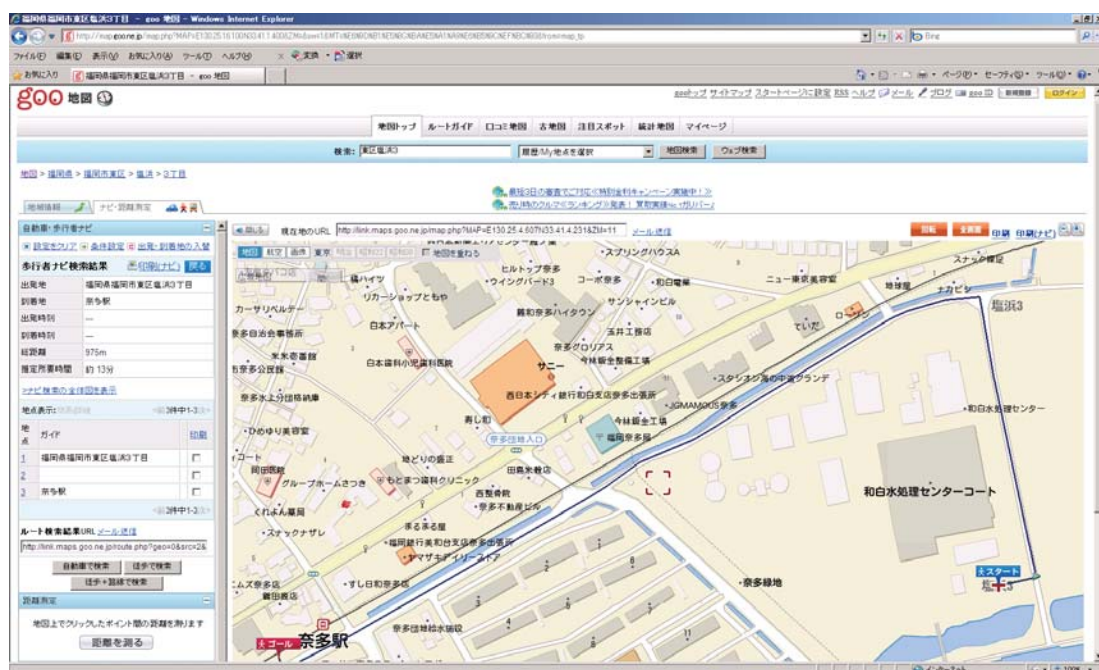


図 13 町丁字中心地から最寄駅の距離検索イメージ

表 4 市街化調整区域の町丁字別最寄駅と駅までの距離

町丁字	最寄駅名	距離(km)	町丁字	最寄駅名	距離(km)
城南区大字東油山	七隈線福大前	3.439	早良区早良 2 丁目	七隈線野芥	5.172
城南区大字梅林	七隈線梅林	0.748	早良区早良 3 丁目	七隈線野芥	5.445
城南区東油山 5 丁目	七隈線福大前	2.9	早良区早良 4 丁目	七隈線野芥	5.639
城南区東油山 6 丁目	七隈線福大前	3.248	早良区早良 5 丁目	七隈線野芥	6.595
西区橋本 1 丁目	七隈線橋本	0.956	早良区早良 6 丁目	七隈線野芥	6.784
西区橋本 2 丁目	七隈線橋本	0.27	早良区大字曲渕	七隈線野芥	10.246
西区元浜 1 丁目	JR 波多江	4.166	早良区大字重留	七隈線梅林	3.944
西区元浜 3 丁目	JR 波多江	3.03	早良区大字小笠木	七隈線野芥	7.967
西区戸切 1 丁目	七隈線橋本	0.551	早良区大字西	七隈線野芥	7.252
西区戸切 2 丁目	七隈線橋本	0.617	早良区大字西油山	七隈線梅林	1.769
西区戸切 3 丁目	七隈線橋本	0.766	早良区大字石釜	七隈線野芥	8.115
西区今宿上ノ原	JR 今宿	2.354	早良区大字椎原	七隈線野芥	10.617
西区今宿青木	JR 今宿	1.436	早良区大字内野	七隈線野芥	6.269
西区今宿町	JR 今宿	0.96	早良区大字梅林	七隈線梅林	1.713
西区今津	JR 今宿	3.463	早良区大字板屋	七隈線野芥	19.271
西区小戸 5 丁目	JR 下山門	0.916	早良区大字飯場	七隈線野芥	11.476
西区生の松原 1 丁目	JR 下山門	0.89	早良区大字野芥	七隈線梅林	1.606
西区太郎丸 1 丁目	JR 周船寺	2.289	早良区大字脇山	七隈線野芥	7.728
西区太郎丸 2 丁目	JR 周船寺	2.039	早良区東入部 2 丁目	七隈線野芥	3.536
西区太郎丸 3 丁目	JR 波多江	2.761	早良区東入部 3 丁目	七隈線賀茂	3.204
西区大字宇田川原	JR 波多江	2.095	早良区東入部 4 丁目	七隈線野芥	1.893
西区大字羽根戸	七隈線橋本	1.838	早良区東入部 5 丁目	七隈線賀茂	4.312
西区大字下山門	JR 下山門	1.873	早良区東入部 7 丁目	七隈線野芥	4.192
西区大字吉武	七隈線橋本	2.934	早良区東入部 8 丁目	七隈線野芥	5.118
西区大字宮浦	九大学研都市	11.811	早良区内野 4 丁目	七隈線野芥	5.543
西区大字橋本	七隈線橋本	0.863	早良区内野 8 丁目	七隈線野芥	6.608
西区大字金武	七隈線次郎丸	3.535	早良区脇山 1 丁目	七隈線野芥	6.266
西区大字桑原	JR 周船寺	4.865	早良区四箇 2 丁目	七隈線次郎丸	2.81
西区大字元岡	JR 波多江	3.611	早良区四箇 3 丁目	七隈線次郎丸	3.051
西区大字周船寺	JR 周船寺	1.081	早良区四箇 4 丁目	七隈線次郎丸	3.293
西区大字女原	九大学研都市	1.603	早良区四箇 5 丁目	七隈線次郎丸	3.21
西区大字小田	JR 今宿	8.657	早良区四箇 6 丁目	七隈線次郎丸	2.656
西区大字西浦	JR 今宿	12.171	早良区重留 8 丁目	七隈線賀茂	2.938
西区大字千里	JR 周船寺	1.218	早良区西入部 1 丁目	七隈線次郎丸	3.959
西区大字草場	JR 周船寺	7.242	早良区西入部 2 丁目	七隈線次郎丸	4.066
西区大字太郎丸	JR 周船寺	2.938	早良区西入部 3 丁目	七隈線賀茂	4.834
西区大字田	七隈線次郎丸	2.179	早良区西入部 4 丁目	七隈線次郎丸	4.881
西区大字田尻	九大学研都市	1.137	早良区西入部 5 丁目	七隈線次郎丸	4.794
西区大字徳永	九大学研都市	0.858	東区塩浜 3 丁目	JR 奈多	0.975
西区大字飯氏	JR 周船寺	0.675	東区蒲田 1 丁目	JR 土井	1.915
西区大字飯盛	七隈線橋本	2.397	東区蒲田 2 丁目	JR 土井	1.951
西区大字野方	七隈線橋本	2.043	東区蒲田 3 丁目	JR 土井	2.239
西区能古	空港線姪浜	5	東区蒲田 5 丁目	JR 土井	3.502
西区福重 1 丁目	七隈線橋本	1.52	東区大岳 2 丁目	JR 海の中道	2.364
西区福重 2 丁目	七隈線橋本	1.716	東区大岳 4 丁目	JR 海の中道	2.636
西区野方 7 丁目	七隈線橋本	1.907	東区大字下原	JR 九産大前	2.405

町丁字	最寄駅名	距離(km)	町丁字	最寄駅名	距離(km)
東区大字弘	JR 西戸崎	7.8	南区大字桧原	七隈線福大前	5.803
東区大字香椎	JR 香椎	1.888	南区柏原 7 丁目	七隈線福大前	4.36
東区大字志賀島	JR 西戸崎	4.871	博多区月隈 1 丁目	福岡空港	2.703
東区大字勝馬	JR 西戸崎	9.393	博多区月隈 2 丁目	福岡空港	3.214
東区大字上和白	JR 九産大前	2.18	博多区西月隈 2 丁目	JR 竹下	2.123
東区大字奈多	JR 雁ノ巣	2.769	博多区西月隈 4 丁目	JR 笹原	2.137
東区大字名子	JR 土井	1.33	博多区西月隈 5 丁目	JR 笹原	1.938
東区唐原 6 丁目	JR 九産大前	0.825	博多区大字下月隈	福岡空港	4.166
東区名子 1 丁目	JR 土井	1.529	博多区大字堅粕	福岡空港	1.722
東区名子 2 丁目	JR 土井	1.96	博多区大字立花寺	JR 笹原	4.188
南区大字柏原	七隈線福大前	6.848	博多区立花寺 1 丁目	西鉄雑餉隈	2.751

最寄駅までの距離が 1 キロ以上 3 キロ未満の市街化調整区域が多い。西区橋本 2 丁目、戸切 1 丁目や城南区梅林のように、地下鉄駅から数百メートル範囲にある地域もある一方、西区の宮浦、西浦や早良区の曲渕、椎原、飯場、板屋などは最寄鉄道駅と 10 キロ以上離れている地域もある。1 キロ未満の距離が徒歩圏範囲だと考えると、市街化調整区域の大多数は交通手段として鉄道ではなくバスや自家用車に依存していることが理解できる。

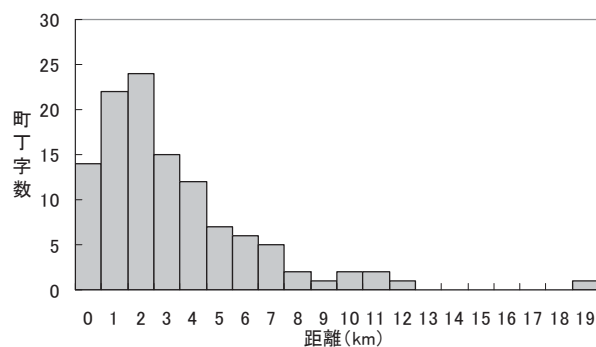


図 14 市街化調整区域から最寄駅の距離分布

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。

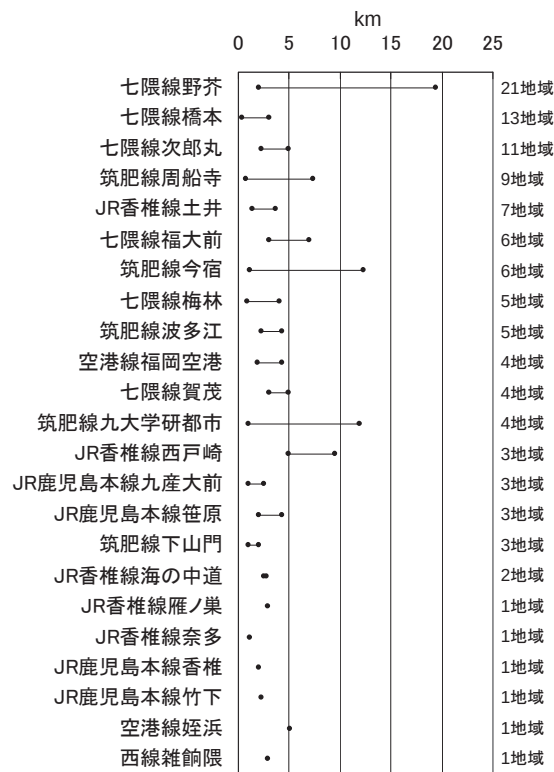
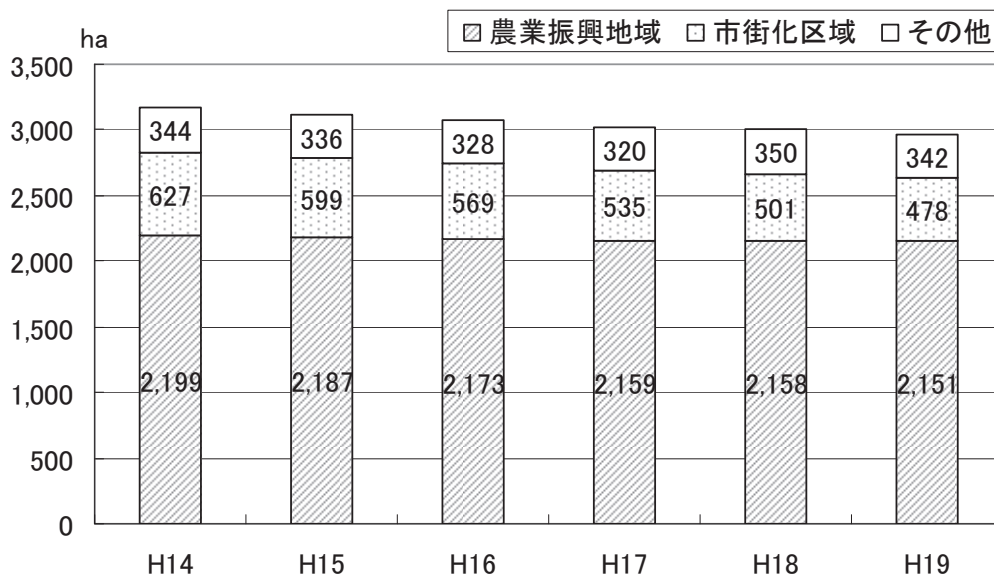


図 15 市街化調整区域の最寄駅と距離範囲

2) 市街化調整区域の耕作地

福岡市の耕地面積は徐々に減少を続けており、平成 19 年度に 3,000ha を割り込んだ。耕地面積の 8 割程度は市街化調整区域にあり、その中でも農業振興地域に集中している。

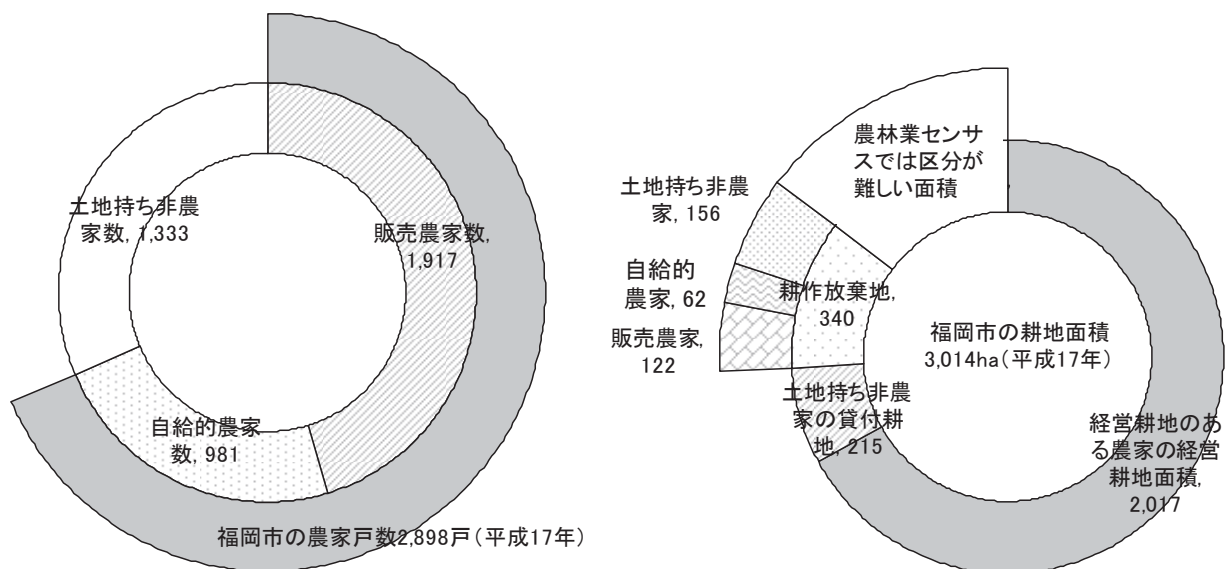


出所：「福岡市農林業総合計画（平成 19 年度～23 年度）」、福岡市農林水産統計書

図 16 福岡市の耕地面積

農業振興地域内の農用地区域は、既述のように農地転用が厳しく制限されているため、農業振興地域内の農用地区域内農地の面積の減少は少ないが、これは、農業振興地域内の農地が十分活用されて継続的に農業が営まれているということと単純に受け止めることはできない。なぜならば、耕作地として利用が進んでいない耕作放棄地が含まれるからである。

農林業センサスでは耕作放棄地の把握を行っているが、耕作放棄地の定義は「以前耕地であったもので、過去 1 年間以上作物を作付けしていない土地のうち、この数年の間に再び作付けする考えのない土地」（原野化しているものは含めない。）とされているため、定義外の耕地は把握されていない。そのため、全耕作面積に占める耕作放棄地の割合は定かではないが、1～2割程度は耕作放棄地となっているものと思われる。



注：耕地の所有面積に関しては厳密でないため参考にとどめる

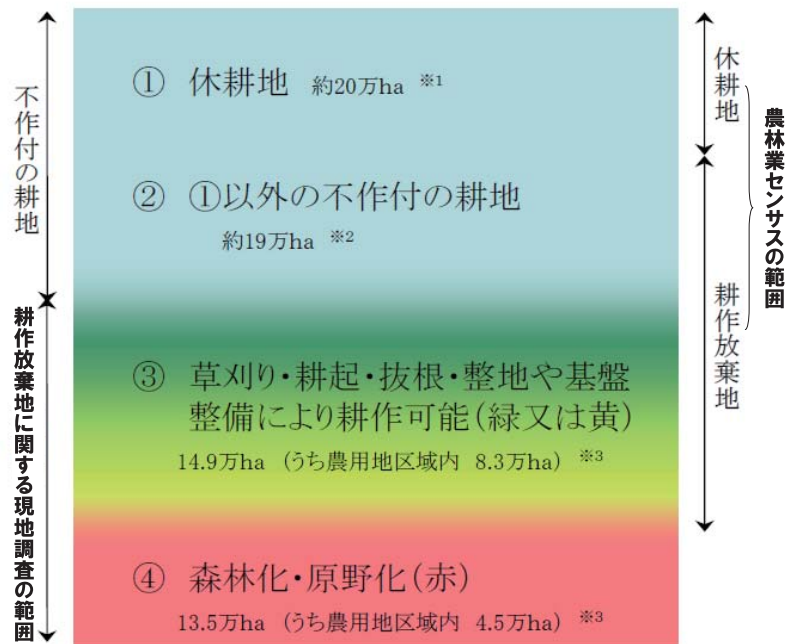
出所：2005年農林業センサス、福岡市農林水産統計書

図 17 耕地の所有に関わる利害関係者と耕地面積

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。

この耕作放棄地に関する現地調査は、「緑」、「黄」、「赤」の各区分の状況にある土地について、現地調査により位置を把握するものであるため、実際の土地の状況からみて、現状では耕作できないが、草刈り・耕起・抜根・整地や基盤整備等の手当てを行うことで耕作が可能となるか否か等、今後の農地としての利用の可能性に着目した調査である。現地調査の時に作付けされていなくても、一定程度の管理が行われ、手当てを行うことなく耕作が可能なものは、「緑」や「黄」には区分されないことになるため、農林業センサスでの耕作放棄地の定義（「以前耕地であったもので、過去1年間以上作物を作付けしていない土地のうち、この数年の間に再び作付けする考えのない土地。原野化しているものは含めない。」）とは異なる。

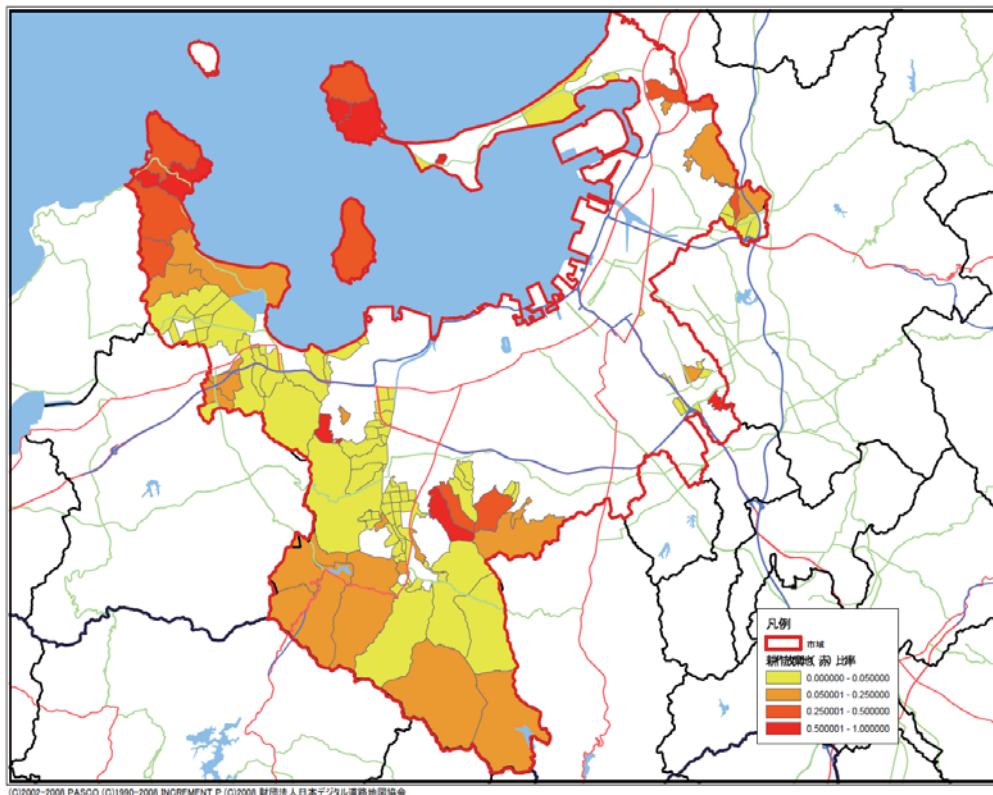
図18のような、耕作放棄地に関する現地調査と農林業センサスの違いも踏まえて、図19に福岡市の市街化調整区域の耕作放棄地全体調査における耕作放棄地（赤）の状況をマッピングした。



出所：農林水産省プレスリリース

注： ※1. ①は、農林業センサスでの全国の休耕地面積。 ※2. ②は、農林業センサスでの耕作放棄地のうち、何らかの管理はなされており、耕作可能な状態ではあるものの管理水準が低い耕地面積。
※3. ③及び④の数値は、耕作放棄地全体調査の結果に基づく全国の推計値。

図 18 農林水産省「耕作放棄地全体調査」と「農林業センサス」の範囲の違い



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

図 19 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

耕作放棄地の比率分布からも分かるように、耕作放棄の状況も町丁字の地域別に違いが見られる。特に「赤」に分類される耕作放棄地は農地に復元して利用することが不可能な土地や、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土地であるので、このような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。今後農村集落の活性化を考える際は、これら地域別の耕作放棄地活用も念頭に置く必要があるであろう。

また、東区大字弘、志賀島や、西区西浦、宮浦、能古、今津のような漁業集落において耕作放棄地が多く現れていることは注意すべきである。過去に漁業集落が農業も営むことで自給自足な生活基盤を作っていた地域が、福岡市の沿海漁業の衰退にともなって、これら沿海漁業集落において農業も相乗的に衰退し、農地が荒廃していったことが想定される。

次節では、町丁字別の耕作放棄地の状況や鉄軌道駅との関係、また人口や就業動態を踏まえ、福岡市の市街化調整区域の特性別分類を行う。

3) 市街化調整区域の分類

市街化区域との比較で既に市街化調整区域の地域にも様々な性格があることが理解できたが、いくつかの視点から更に市街化区域の特性を探る。

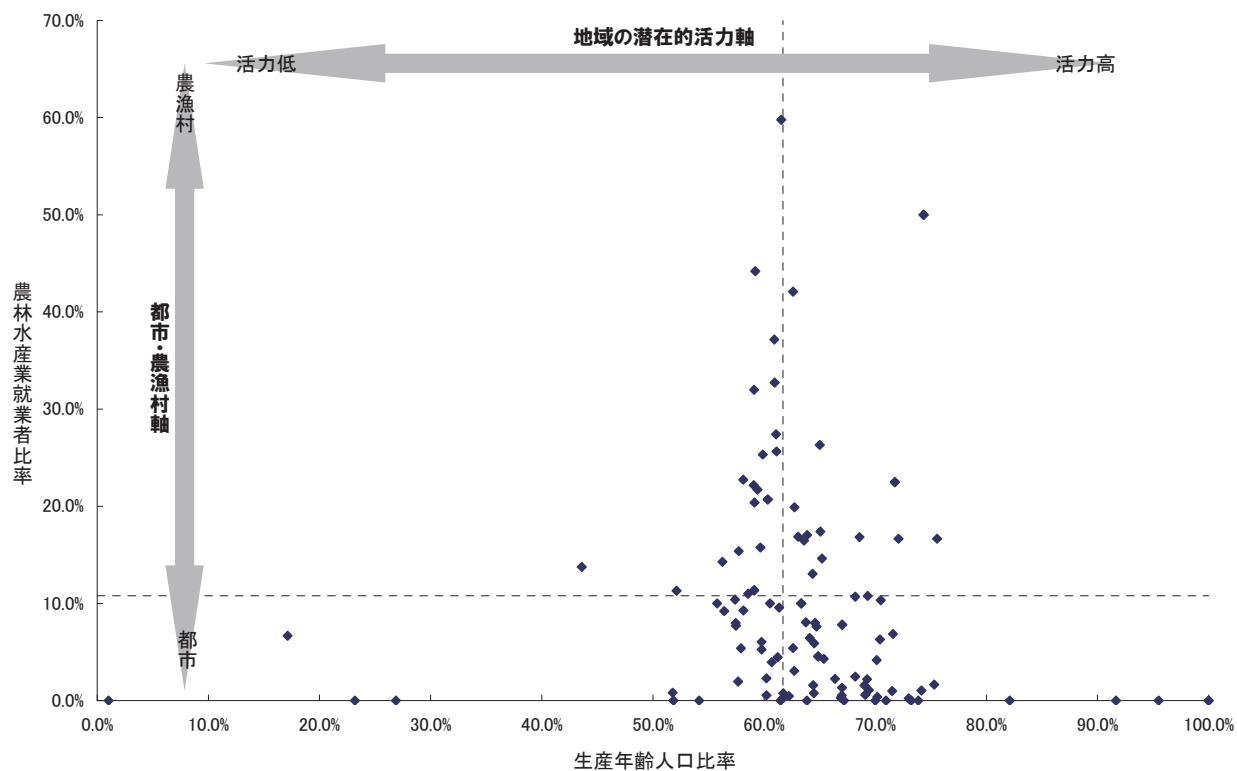
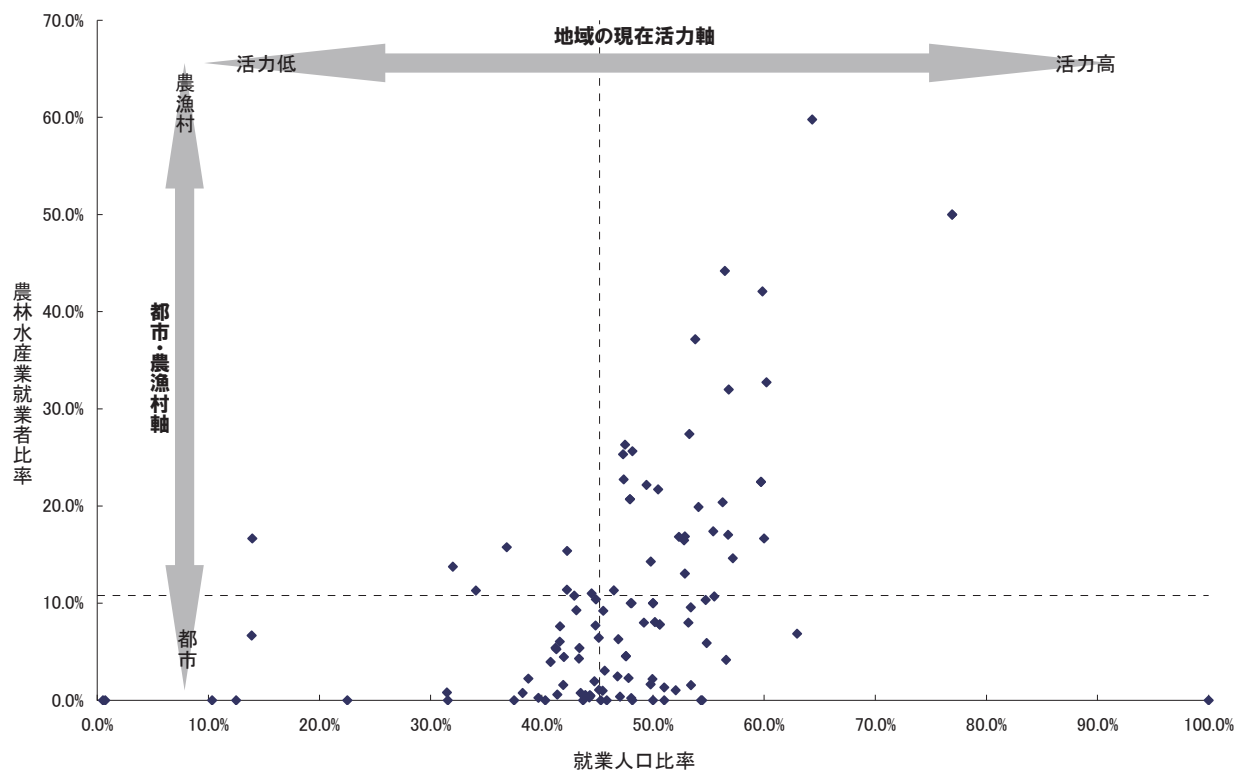
①地域の活力

市街化区域には、農山漁村集落的な地域もあれば、限りなく都市の生活に近い地域もある。前者は住民が農林水産業を生活として営んでいる割合が高い地域で、後者はそれが低い地域と言える。また、現在の活力を測る指標として就業者比率、潜在的な活力を測る指標として、その地域の生産年齢人口で捉えてみる。

図 20 のように、おおよそ市街化調整区域には、活力ある都市的な地域と農漁業集落的な地域、活力の低下している都市部と農漁村、また、潜在的な活力がそれぞれ強い地域と弱い地域があることが分かる。

重要なポイントとしては、市街化調整区域の都市的な地域ほど活力がある、という構造にはなっていないことである。市街化調整区域を平均的に捉えてしまうと、高齢化が進んでいるため都市部に移住させるなどのスマートシュリンクが必要との結論に至るかもしれないが、実際は農山漁村では年齢如何に関わらず現役世代が活動する地域があり、そのような地域が福岡市の農林漁業を担っている。また、潜在的にみても活力のある農業村集落は厳然と存在している。このような地域を核集落として、福岡市の持続可能な農林漁業を育てていく、という可能性が見えてくるのではないかな。

一方で、既に地域に働き手が少なく活力が低下している地域や、長期的な人口構成から考えた場合、活力の持続が難しい地域が都市的な地域にも農漁業集落的な地域にもあることは事実である。このような地域に対しては、住民がきちんと活力ある地域へ集約化できるようなスマートシュリンク方策を検討する必要があると考える。



注： 国勢調査では人口や就業の秘匿地域があるが、秘匿の場合は世帯人口で按分して推計した（以下同）

点線は全市街化調整区域の平均（以下同）

出所：平成 17 年国勢調査

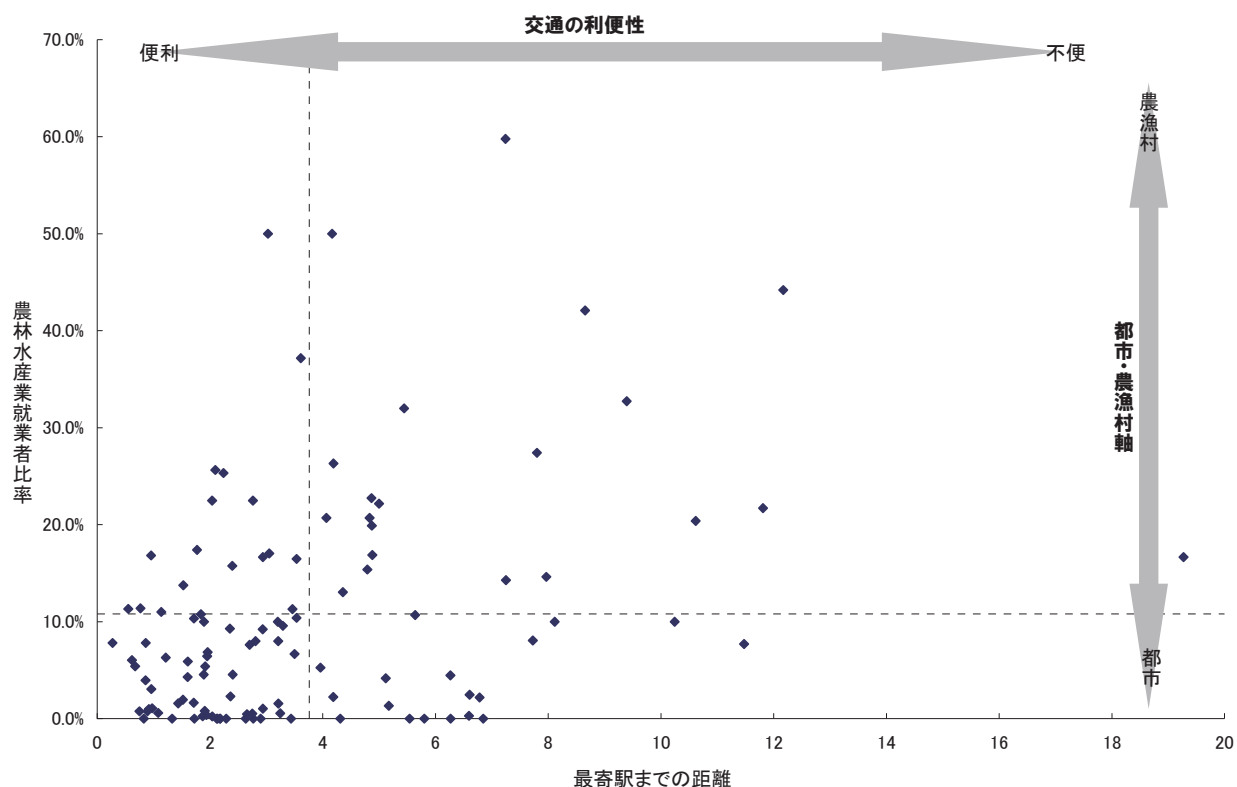
図 20 市街化調整区域の性格と現在活力（上）、潜在活力（下）のプロット

②地域の交通利便性

都市的地域と農山漁村集落的な地域の交通利便性をみてみる。交通利便性は本来バス路線も含めて考慮に入れないといけないが、その場合運行間隔やバス停への距離の把握に膨大な労力がかかるため、本研究においてはあくまでも鉄軌道に焦点を当てて分類した。一般的に農山漁村部に近ければ近いほど交通の便が悪くなるが、市街化調整区域でも都市的な地域は交通の利便性が求められている。

就業構造が都市的な地域では、サービス業・製造業に従事する通勤者が、バスや鉄道で勤務先に向かうことができるのが理想であるが、都市的な地域においても最寄駅までかなりの距離があるのが実情である。一方で、就業構造が農漁業集落的な地域でも交通の便が良い地域もみられ、このような地域は農漁業的な通勤にも適していると言える。

今後の集約化・スマートシュリンクを考えた場合、就業構造が都市的な地域で交通の便が悪い地域を解消していくことや、農漁業集落地域で集約化拠点を作り、持続可能な交通の維持を測ることも重要だと考えられる。



出所：平成 17 年国勢調査

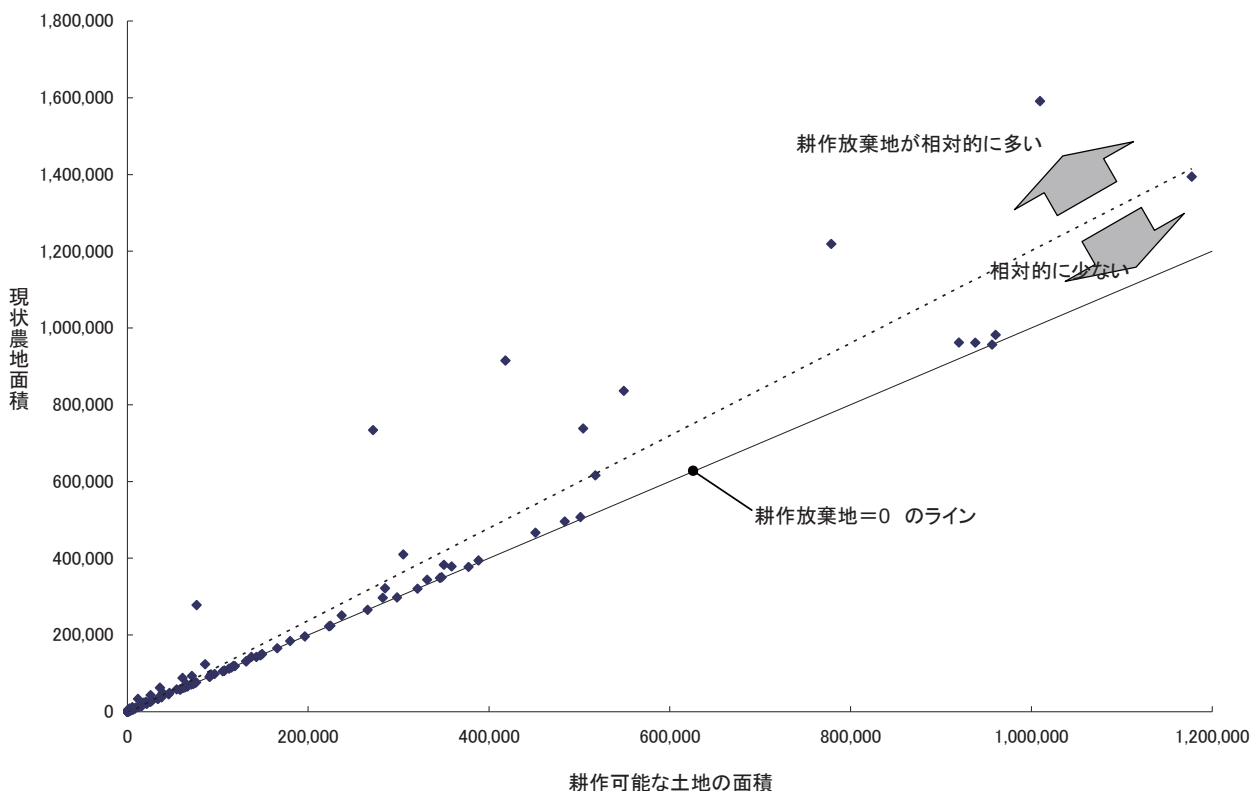
図 21 市街化調整区域の性格と交通利便性のプロット

③農村集落としての持続可能性

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。

既述のように福岡市は様々な事業を通して農林水産業の振興を進めており、それにより福岡市に多様な人材が集まったり、自然環境の維持が図れたり、農山漁村に接することで市民の生活が豊かになったりする効果が期待されている。福岡市の農地は近隣市町村や県外に比べると規模が小さいため、大量に生産し全国や海外にまで販売するような農業を推し進めることは難しいが、その中でも効率的で持続可能な農業が可能な地域で整備を進めることが重要である。

今後の核となる農村集落への集約化を考える際、例えば下図に示しているように、既に森林化・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が多い地域ではなく、農地面積が相対的に大きく、かつ耕作放棄地が相対的に小さいような、耕作地が維持されてきている地域を選ぶことを考える必要がある。



注： 横軸の「耕作可能な土地」は、農林水産省「耕作放棄地全体調査」で、現状農地面積から「赤」とされている耕作放棄地を除いた面積（農業センサスの耕作放棄地以外の部分とは異なる）

出所：福岡市データ

図 22 現状農地と耕作放棄地のプロット

④市街化調整区域の4つのクラスター

市街化調整区域の集約化とスマートシュリンクを実行する際、これまで見てきたとおり地域別に特性が異なっているので、一律的な方策を導入することは限界があるため、本研究では福岡市の市街化調整区域を4つのクラスターに分類することにした。

福岡市民がより便利で活力ある地域で生活し、福岡市の農林漁業がより持続的に発展することを念頭に、生産年齢人口比率、農林漁業就業者比率、最寄鉄道駅までの距離、耕作放棄地比率の指標でクラスタリングを行った。

クラスター分析では国勢調査データ等を利用したが、町丁字内で福祉施設や特殊な施設の人口が多数を占める地域（早良区重留、南区桧原、博多区下月隈等）や人口が極端に少ない秘匿区などは、地域全体の特性に偏りが生じるため除外してクラスタリングを行った。その結果を下表に示す。

表 5 市街化調整区域の4つのクラスター

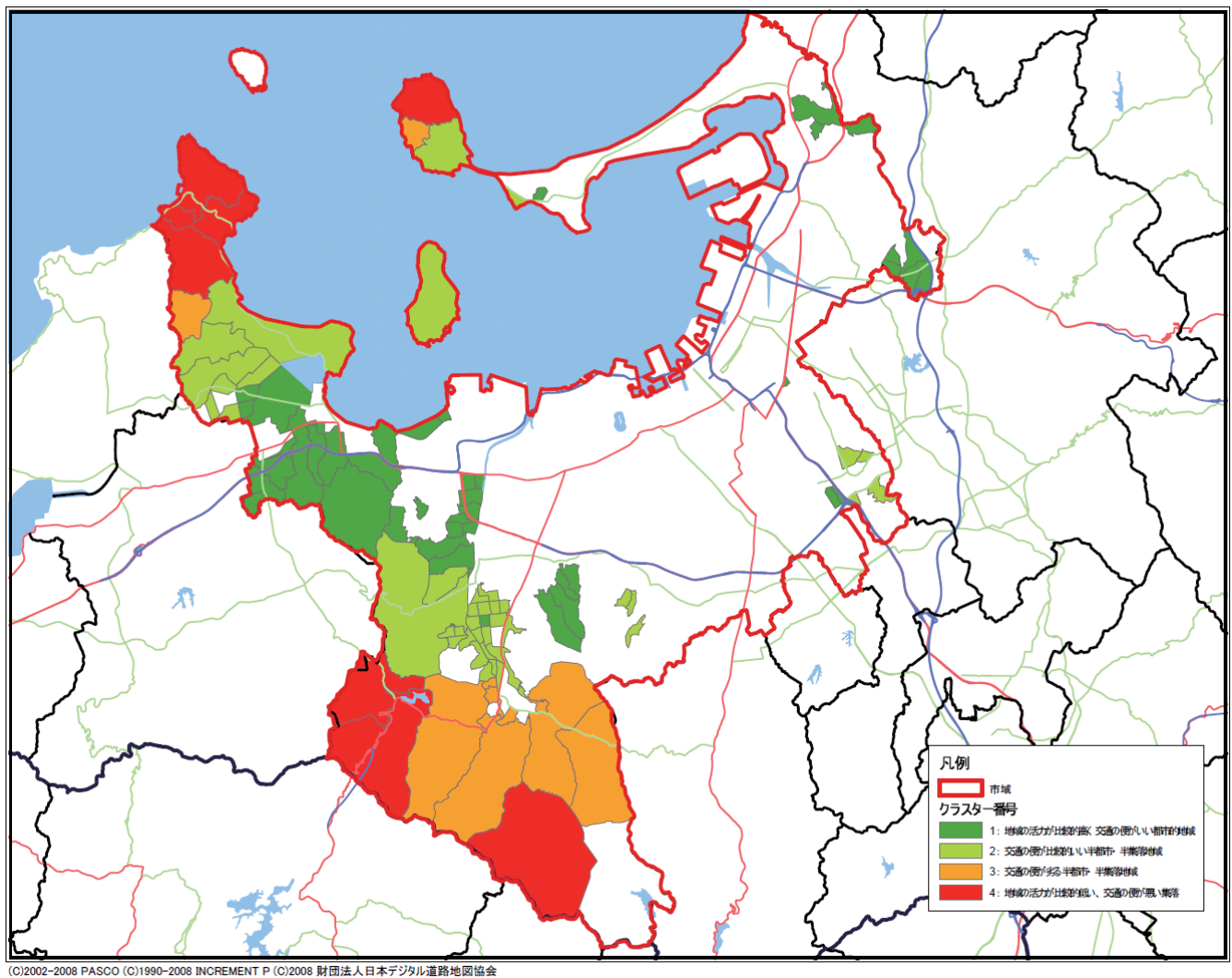
分類		平均値	生産年齢人口 比率	農林漁業就業 者比率	最寄駅までの 距離 (km)	耕作放棄地比 率
クラスター 1	43 地域		65.8%	6.7%	1.56	8.2%
クラスター 2	39 地域		63.7%	13.4%	3.84	6.3%
クラスター 3	11 地域		63.7%	13.1%	7.15	10.7%
クラスター 4	7 地域		59.2%	25.5%	10.62	27.8%

注： クラスター間の距離を定義する距離関数はウォード法を用いた

出所：生産年齢人口比率、農林漁業就業者比率は平成 17 年国勢調査、駅までの距離は本研究、耕作放棄地比率は福岡市データ

市街化調整区域には、①地域の活力が比較的高い就業構造が都市的で、交通の便がいい地域、②地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が比較的好い地域、③地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が悪い地域、④地域の活力が低い農山漁村集落で、交通の便が悪く、農地の荒廃も進んでいる地域。といった4つのクラスターに大まかに分類できる。

次章では、このような4つの分類をもとに、今後の市街化調整区域の土地利用施策を検討する。



(注) 市街化調整区域で福祉施設や特殊な施設の人口が過半を占める地域、人口が極端に少ない秘匿区は除外しているため、該当地域は空白となっている。

図 23 市街化調整区域の4つのクラスターのマッピング

4. 市街化調整区域の特性格別土地利用施策

(1) 集約型都市を形成する政策手法

集約型都市（コンパクトシティ）を形成する手法は、既に各種論文や著作で様々な施策が論じられている。多くは中心市街地活性化に焦点を当てたものであるが、市街化調整区域を含めた都市全体の集約化を検討するにあたっては、市街化区域の集約化・活性化は重要な要素である。本節では、市街化調整区域を含めた都市全体の集約化を念頭に、既に提唱されている各種施策や事例を整理する。

1) 市街化区域の拠点集約化

2006年のまちづくり三法改正とその後の認定計画策定、中小企業機構や経済産業省の支援策の導入等があり、全国で行政だけでなく商工会議所や商店街など民間や市民が主導する様々なコンパクトシティ形成の取り組みが進められている。

中心市街地への集約化の施策は大きく、にぎわいの拠点の創出、まちなか居住の促進、歩けるまちづくりに分類できる。

①にぎわいの拠点の創出

市街地の拠点的な地区での複合機能開発によって地域の魅力を増し、にぎわいを生み出すことが可能である。鉄軌道駅の近接地に都市施設や住宅、商業施設を整備する方策や、中心市街地の拠点的な再開発事業に住宅を含む複合機能を導入することが事例として挙げられる。富山市のグランドプラザ整備事業（全天候型ガラス屋根の広場整備）、賑わい横丁整備運営事業や、岐阜市の岐阜駅西地区市街地再開発（商業施設、福祉・医療施設、高齢者向け優良賃貸住宅、分譲マンション、スカイラウンジ等で構成される複合ビル岐阜シティ・タワー43）などが駅近隣の賑わい拠点作りの事例である。

新規の複合機能開発だけでなく、歴史的な建造物や町並みの保存や、既存建築物の再生によってにぎわい拠点を作り出すことが可能である。松山市では道後温泉や松山城などの歴史的・文化的観光資源を活用し、来訪者に対して中心市街地内での回遊促進（回遊割引や情報発信）を行うことで賑わいを創出している。

②まちなか居住の促進

市街化調整区域等郊外での面的な住宅開発を抑制する意味から、既存の市街地に市民の多様なニーズに応えられる居住促進策を進めることは重要である。金沢市の「まちなか定住促進条例」、富山市の「まちなか居住推進事業」、福井市の「まちなか居住環境指針」等は、まちなか居住区域を定め

て、住宅の建設、転用、取得、家賃支援する施策である。

市街化調整区域の観点から考えた場合、市街化調整区域に住む単身高齢者のまちなかへの移転や、市街化区域に住む他出子の元に二世帯住宅としてまちなか居住に移る際の各種補助を行うことも想定できる。

③歩けるまちづくり

公共交通の乗り換え環境を整えて、自家用車交通に依存しない公共交通ネットワークを作ることと、徒歩圏で日常生活にかかるサービスを相当程度受けられるような機能集約を図ることが必要である。

京都市では、京都市は、市内中心部の四条通を烏丸通から川端通までをトランジットモール化するため、マイカーの通行を禁止し、車線を減らし歩道を拡幅した。名古屋市では、ロンドンのペDESTリアン・シェド（ペドシェド、徒歩圏）による郊外地域の再構成計画を参考に、「低炭素都市2050 なごや戦略」において、駅そば人口比率を2005年の63%から2050年に75%にする目標を掲げている。このような公共交通指向型開発（TOD）を行うことで、将来の高齢化社会において市民が生活しやすい都市空間を形成することが重要である。

2) スプロール化の抑制

まちづくり三法改正によって、大型ショッピングセンターなどの集客施設が郊外に立地することを規制する仕組みが導入されたが、すべてをコントロールするのは難しく、企業が経済合理性を追求したい場合や、自治体が企業誘致によって活性化を図りたい場合などのケースで、虫食いの開発は続けられている。このような開発が集約型都市の形成を難しくするため、抑制方策を導入する必要がある。抑制方策は規制の導入、都市基盤整備計画の見直し、農業漁業集落の価値の向上に大別できる。

①規制の導入

既存の法体系では、ケース・バイ・ケースで開発許可を得ることが可能であるため、都市計画に基づく開発の規制はスプロール化の抑制に必要である。

自治体レベルで大規模商業施設の立地規制を行っている例としては、熊本市の市街化調整区域・農振地域の大規模店立地拒否、兵庫県の大規模集客施設の立地条例、金沢市の計画に基づく立地規制・商業環境形成まちづくり条例等が挙げられる。

市街化調整区域での住宅地の開発については地区計画等で可能になっているが、環境・景観の向上、スプロールの抑止を明確にすることも必要であり、都市の持続可能な成長にとって必要な地域であるかどうかの判断も必要だと考えられる。イギリスのロー・インパクト・デベロップメントや

北欧のエコビレッジのような概念導入も必要であろう。

②都市基盤整備事業の見直し

都市計画道路のような都市基盤整備事業は、決定から予算措置までに時間がかかる上、公共工事予算の全体的な縮減によって、近年は整備スピードが遅くなっている。これは逆に、過去の都市計画での決定を見直す良い機会と捉えることもでき、今後は事業や計画を中断するといった決定が必要になってくる。

過去の宅地造成、都市計画道路、土地区画整理事業、再開発事業等で、都市の集約化や持続可能な発展の観点から見直しを進める事例も現れている。岐阜県では都市計画道路の必要性の見直しによって、事業の中止が決定されている。多治見市では、公園、上水道、下水道、住宅、学校など都市インフラの現在水準が支えられる人口を検討して、人口減少、財政難のなかでどのように対応することが適切かを判断している。

③農業漁業集落の価値の向上

都市の集積性を高めることで、都市周辺の農地や山林、自然環境を保全することが本来のコンパクトシティ政策の狙いであるが、単純に土地を守っておくことで農地としての価値の向上を進めなければ、いずれ荒廃した土地・荒廃した地域に変わっていく。

そのために農業漁業集落において、その価値を高める仕組みを導入し、都市近郊の拠点作りをすることで市民にとって必要な農山漁村が形成される。近年各地で賑わいを見せている農漁業産物の直売所や、市民農園などは農業漁業集落に価値を与える一例である。

3) 公共交通需要マネジメント

集約型都市の形成は、中心市街地に都市機能が集積する拠点を作り、郊外部への拡散を抑制するだけでなく、市民が各拠点で活動するにあたって便利な公共交通ネットワークが整備されていることが重要である。高齢社会、地球環境問題への対応のためにも、大きな政策転換が求められるのが公共交通政策であるが、自動車保有率の高い地方都市では、市民の自家用車依存度を下げるのは難しく、時間をかけて幹線となる公共交通ネットワーク沿いに都市機能・生活機能を貼りつけていくことで徐々に変わっていくことが長期的には適当であると考えられる。

一方で、短期的には公共交通需要を喚起するためのインセンティブの付与や、交通需要マネジメントによる施策に関しても様々な取り組みが行われている。富山市の高齢者運転免許自主返納支援事業（車に代わる公共交通機関の乗車券等の援助）や、名古屋市の公共交通運賃のエコポイント制度（公共交通を利用した時にポイントがもらえ、そのポイントを一定量ためると公共交通の切符などに交換できるという仕組み）などが市民への直接的なインセンティブ付与により、公共交通の需要を創出する事例である。

また、各自治体で実験・運行されているデマンド方式の公共交通機関（デマンドバスや乗り合いタクシー）も、交通需要マネジメントの一つの形態である。その他、パークアンドライドのような交通手段の変更を促す施策、カーシェアリングや共同集配等の自動車の効率的な利用を促す施策、時差通勤やフレックスタイム制等社会全体で交通負荷の平準化を進める施策、ロードプライシング等の規制措置も事例として挙げられる。

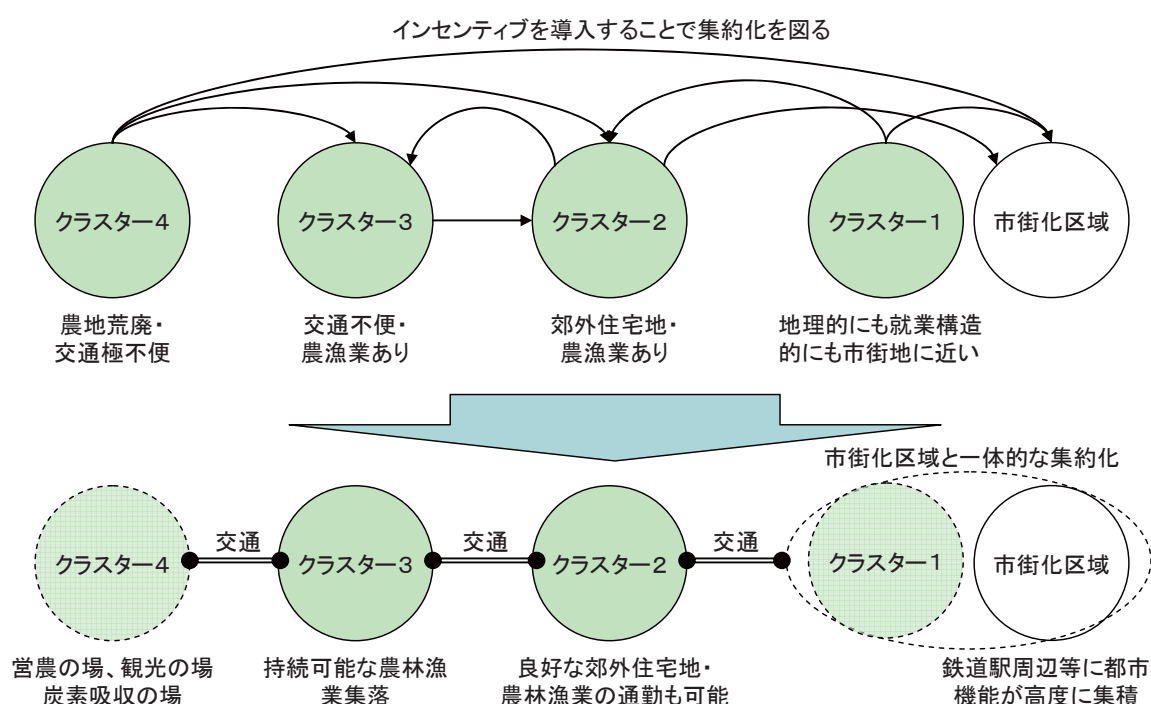
(2) 福岡市への適用

前章で整理したように、市街化調整区域には、①地域の活力が比較的高い就業構造が都市的で、交通の便がいい地域、②地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が比較的良好な地域、③地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が悪い地域、④地域の活力が低い農山漁村集落で、交通の便が悪く、農地の荒廃も進んでいる地域。といった4つのクラスターに大まかに分類できる。

本節では、福岡市の市域全体が機能集約型都市構造（コンパクトシティ）に移行する方策を、市街化調整区域の特性分類を踏まえて検討する。

1) 集約化のシナリオ

市街化区域内（駅周辺や中心市街地）での拠点形成が行われることを前提に、下図に示すような市街化調整区域の4つのクラスターが、概ね市街化区域内の拠点、郊外住宅地としての拠点、持続可能な核となる農林漁業集落の3地区に集約化することを想定している。



注： 矢印は集約先のイメージ。市民の就業や生活ニーズによって、集約先は変わる。

図 24 市街化調整区域の集約化・スマートシュリンクイメージ

クラスター1は、地域の活力が比較的高い就業構造が都市的で、交通の便がいい地域であるが、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享受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、地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が比較的好い地域である。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、交通の便が比較的好いことを活かして、計画的な掘り入れ掘り入れをすることで、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、地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的な地域で、交通の便が悪い地域であるが、専業農家としての担い手や農業を経営する企業を受け止める、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べき地域である。

クラスター４は、地域の活力が低い農山漁村集落で、交通の便が悪く、農地の荒廃も進んでいる地域であるため、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、長期的にはスマートシュリンクさせ、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。

このような集約化・スマートシュリンクが起こるための計画、インセンティブと規制について次節以降で整理する。

2) 地区計画による核集落の誘導

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2009年12月に決定された「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。

意図するゾーンの形成のため、地域活性化ゾーンでは地域の農業の発展と周辺住民の利便に資する商業機能を誘導するよう、建築物等の用途の制限を定めている（「地産地消を目的とするなど周辺地域の農業の振興に資すると認められるもの」という制約を入れている）と同時に、ゆとりある街並みの形成・保全を図るため、建築物の敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限を定め、周辺環境と調和した街並みの形成・保全を図るため、建築物等の高さの最高限度、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、垣やさくの構造の制限を定めている。一方、居住ゾーンでも建築物等の用途や街並み形成の形態等の制限を下表のように定めている。

表 6 金武・吉武地区集落地区計画での建築物等の用途制限

地域活性化ゾーン（約 0.4ha）	居住ゾーン（約 7.3ha）
建築できる建築物は、次に掲げる建築物とする。 1. 建築基準法別表第二（は）項に掲げる建築物（共同住宅、寄宿舍、下宿及び床若しくは壁で区画された住戸の数が3以上の長屋を除く。） 2. 店舗、飲食店その他これらに類する用途に供するものうち、 <u>地産地消を目的とするなど周辺地域の農業の振興に資すると認められるもので、その用途に供する部分の床面積の合計が1,500㎡以内のもの</u> 3. 事務所（周辺地域の農業の振興に資すると認められるものに限る）で、その用途に供する部分の床面積の合計が500㎡以内のもの	建築できる建築物は、次に掲げる建築物とする。 1. 建築基準法別表第二（い）項に掲げる建築物（共同住宅、寄宿舍、下宿及び床若しくは壁で区画された住戸の数が3以上の長屋を除く。）

出所：住宅都市局資料

地域の住民が合意形成を行うことが前提であるが、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。

農林漁業への關与に關しては、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、農林漁業關連の NPO や農協漁協等に一定の寄付や協力をを行う人や、農漁業關連企業に勤める住民も受け入れるような幅を持たせることでいいと考えられる。農林漁業に關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。

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、外来者を受け入れるための耕作地や漁業権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。

他方、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寄って、初めて営利的な交通輸送機関が成り立つともいえる。

表 7 核集落を誘導する地区計画制限例

地域活性化ゾーン	居住ゾーン
建築できる建築物は、次に掲げる建築物とする。 1. 店舗、飲食店その他これらに類する用途に供するものうち、<u>地産地消を目的とするなど周辺地域の農業の振興に資すると認められるもの</u>で、その用途に供する部分の床面積の合計が〇〇㎡以内のもの 2. 事務所（<u>周辺地域の農業の振興に資すると認められるもの</u>に限る）で、その用途に供する部分の床面積の合計が〇〇㎡以内のもの 3. 宿泊施設（<u>地産地消と地域の観光資源を活用したものにかぎる</u>）で、その用途に供する部分の床面積の合計が〇〇㎡以内のもの	建築できる建築物は、次に掲げる建築物とする。 1. <u>農林漁業に關与する住民に供する住宅</u>に限る。分譲、賃貸も可能とする。 「農林漁業への關与」は、以下に定義する： ・自ら農林漁業を営む ・農協・漁協等に就業する ・農漁業に關する NPO 等の組織に参加・又は支援する

3) スマートシュリンクのための規制とインセンティブ

集約化する拠点がある一方で、長期的にはシュリンクさせる地域も現れる。住民の生活に多大な負担や影響を与えずにスマートにシュリンクさせるためには、規制とインセンティブの両方を施策として準備する必要がある。

規制は主に、集約化する核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。ケース・バイ・ケースで開発できる制度を残している限り、市街化調整区域の土地利用のコントロールは難しいので、最も端的な方策としては、市街化調整区域の開発を強力に規制するような条例を制定することである。条例制定に向けた利害関係者の調整が難しい場合は、「宣言」のようなかたちでもある程度の抑止力があると考えられる。福岡市が今後機能集約型構造の都市に生まれ変わるために、市街化調整区域の虫食いの開発を今後かなり厳しく制約する、という印象を市場全体に知らしめることがなによりも重要である。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。

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が望ましいと考えられる。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の支援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。

上記のようなインセンティブ付与の原資としては、市街化区域の拠点（鉄軌道駅周辺等）での集約型開発による開発利益を当てることが望ましい。例えば七隈線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、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も考えられる。

表 8 スマートシュリンクのための規制とインセンティブ案

施策	項目	目的
規制	核集落以外の土地利用制限	集約化する核集落以外の市街化調整区域での開発行為を規制することで、市街化調整区域の新たな拡大を抑制する
	非核集落への新たな転入の制限	シュリンクする地域に新たな人口を定着させない
インセンティブ	税制や支援金等の優遇措置	居住者等の集約拠点（市街化区域、核集落）への移転を誘導
	所有する資産と等価の地権交換	流通価値が低くなる市街化調整区域の資産の担保
	インセンティブ原資の確保	市街化区域の拠点での集約型開発による開発利益を当てる

4) 行政と民間とのパートナーシップ

福岡市はバス事業を運営していないため、市街化調整区域の交通の持続可能性を担保するためには、西鉄バス、JR 九州等の民間事業者とのパートナーシップが不可欠である。また、既存の耕作放棄地やスマートシュリンクした後の土地の整備等を、これまでどおり行政主導で行うには財政面・能力面に限界がある。

このような分野に関しては、民間との戦略的なパートナーシップを構築していくことが重要である。

①公共交通

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、経済的な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。

表 9 市街化調整区域へのバス路線をめぐる課題

現状	理想とする状態	解決方策（案）
バスと鉄道（特に地下鉄）との競争	バスと鉄道の相互補完	需要のある市街化調整区域の拠点集落を形成（市中心部への通勤需要、より郊外への農業通勤需要を喚起）
博多・天神に集中したバスネットワーク	各拠点駅（地下鉄、JRを含む）をハブとしたフィーダーバスネットワーク	バスと地下鉄のパートナーシップ（乗り換えによる売上のシェア等）で、バス・地下鉄事業者双方にとって乗り換えが魅力的になる仕組みの検討（IC 乗車券やポイントの活用）
博多・天神ネットワーク維持のための資源投入により、市街化調整区域への路線は撤退	博多・天神ネットワーク資源配分の最適化により、より多くの路線の維持が可能	

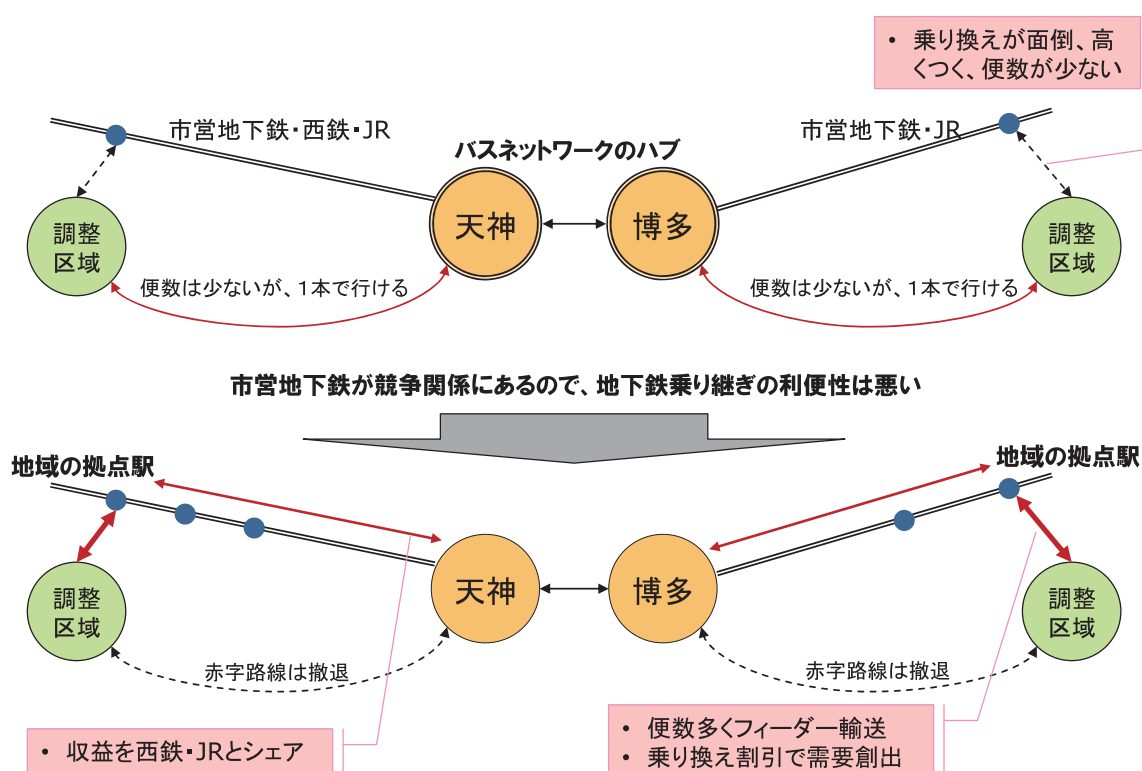


図 25 市営地下鉄と民間のパートナーシップのイメージ

②耕作放棄地やスマートシュリンク後の土地利用

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。

耕作放棄地には、不作付けの耕地、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、草刈り・耕起・抜根・整地では耕作することはできないが、基盤整備を実施することで農業利用できる土地、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等いくつかの段階に分かれている。

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仕組みを行政が構築することで活性化される。

基盤整備を実施することで農業利用できる土地は、相応な投資が必要になってくるが、経済原理に従ってより多くの耕作地が必要でその採算性が見える場合は、生産者が自らこのような土地を優先して整備を進めると考えられる。そのため、このような土地は早期に整備するというよりも、今後の生産の動向から緩衝用地として置いておくことも考えられる。

スマートシュリンクする土地は、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（空き住宅の撤去や農地・緑地化）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「炭素吸収源用地」として区分し、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。これは、農地に復元して利用することが不可能な耕作放棄地に関しても同様な仕組みを検討することが考えられる。

表 10 民間を活用した耕作放棄地等の再生方策案

耕作放棄地・スマートシュリンク後の土地	民間とのパートナーシップ
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（「緑」）	● 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（市民、企業）に貸与できるよう、行政が地主と調整を図る
基盤整備を実施することで農業利用できる土地	● 土地利用の需要が見えてくるまでは整備は行わない。整備は新たな担い手（市民、企業）主導。行政は地主調整等のサポート
スマートシュリンク後の土地（農地・緑地化）	● 市街化区域の開発規制緩和で民間事業者の開発利益を高め、その交換条件として、再整備を要求
農地に復元して利用することが不可能な土地、スマートシュリンク後の土地（空き地）	● 「炭素吸収源用地」として市が認定・保有。 ● 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、バイオマス利用可能な間伐事業や木材生産等を実施

5. パイロット・プロジェクト案

本章では、市街化区域から市街化調整区域にわたる範囲での、集約化を進めるモデルケースとして、パイロット・プロジェクトの実施案を提示する。

尚、本提案は現地の住民・企業や団体、また既に各種取組を行っている行政組織との議論・調整を行ったものではなく、あくまでも本研究での集約化シナリオの観点から構想したものであるため、今後の検討の一つの参考としてとどめるものである。

(1) 対象地域

福岡市の市街化調整区域が主に分布する東区（西戸崎駅～勝馬エリア）、早良区（野芥駅・次郎丸駅～椎原・曲渕エリア）、西区（今宿駅・周船寺駅～西浦・宮浦エリア）で、それぞれ4つのクラスターと市街化区域を含めたエリアを対象とする。

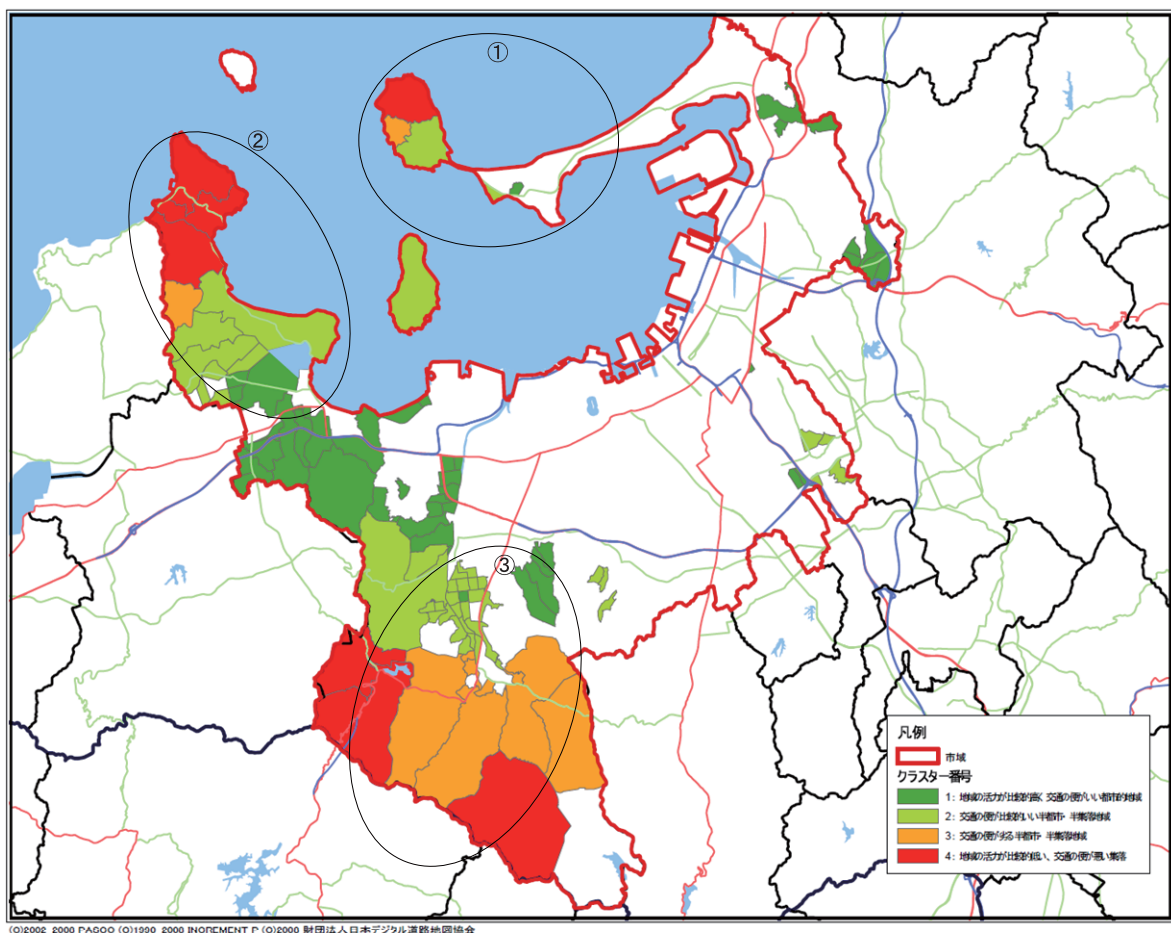


図 26 市街化調整区域の4つのクラスターのマッピング（再掲）と3つのプロジェクトエリア

(2) プロジェクト構想

都市全体の集約化を進めるにあたっては、単一地域に対する施策を導入することでは限界があるため、それぞれの地域特性に応じた施策をセットで実施することが重要である。パイロット・プロジェクトを実施する際も、以下の一連の施策を同時並行的に進めることが望ましい。

1) 拠点駅周辺での機能集積・賑わいの創出

市街化調整区域にとっての拠点駅周辺に、商業、業務、行政といった都市機能が集積することによって、市民の利便性が高まると同時にこの拠点に集積するニーズが生まれ、市街地の集約化が進むことが期待され、市街化調整区域との間の交通需要が生まれる。

JR 香椎線の西戸崎駅周辺、地下鉄七隈線の野芥駅・次郎丸駅周辺、JR 筑肥線の今宿駅・周船寺駅周辺は、福岡市の農漁業集落にとって地理的に拠点駅になりうるため、これらの駅周辺での機能集積・賑わいの創出事業は、集約化シナリオでの一つの要件になる。

具体的には、ハード面では該当地域の建築基準や用途の緩和と、機能導入による容積率ボーナス等のインセンティブによって、業務・行政等の都市施設や住宅、商業施設を含む複合機能が導入されることを促し、既に存在する商店街や町並みを活かした回遊を促進できるまちづくりを進めること、ソフト面では「まちなか定住促進条例」等の制定も視野に入れ、住宅の建設、転用、取得、家賃を支援することで住民が集まる拠点を形成する

2) 良好な郊外住宅拠点の形成

既存の市街化調整区域の住宅集積地で、地区計画等によって良好な郊外住宅地を形成することは、兼業農漁業世帯の生活や就労の利便性を高め、また、郊外居住ニーズのある市民が定着することによって交通需要も生まれ、地域全体の活力向上が期待される。

東区では大字志賀島、西区では今津といった地域がこのような拠点整備を進めることが期待されるのではないかと。早良区では既に西新早良線沿いの市街化調整区域で一定の住宅地の集積があるので、地域の必要に応じて計画を進めるのが適当だと考えられる。

具体的には地域住民の合意のもとで、地区計画や集落地区計画を策定し、建築物の物理的な制限や用途制限を課したり、地域全体の集約化を図ったりすることで、住みよい住宅地になるよう誘導していく。また、地産地消に資するような商業施設の区域を指定したりして、同地域内のにぎわい拠点も形成していくことも市街地との交通往来を促す意味で必要だと考えられる。

3) 核となる農漁業集落の計画

持続可能な農業や漁業を営む集落には、特に思い切った施策が必要になる。専業農漁業世帯や、新たな担い手となる個人や企業が地域に根ざして活動が続ける環境整備が必要である。

東区志賀島や西区今津は、居住エリアとしての集積も図りつつ、このような核集落の機能も担える地域だと考えられるが、それ以外では例えば東区大字弘、西区草場、早良区大字西、大字脇山といった地域で、持続可能な農漁業を営む核集落を形成することが考えられる。

具体的には地域住民の合意のもとで、集落地区計画を策定し、建築物の物理的な制限や用途の制限や地域全体の集約化以外に、例えば居住ゾーンにおいて「農林漁業に関与する住民に供する住宅」のような用途制限を導入する等、農林漁業就業希望者の受け皿施設の整備を図ることが必要である。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以外でも、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るような幅を持たせることも考えられる。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。また、地産地消に供する商業施設や、観光を促進する宿泊・レジャー施設の建設に対する緩和も行い、交通需要が生まれる構造を作るのも重要である。

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こともあわせて行う必要がある。

4) 行政と民間の交通パートナーシップ

農漁業の核集落、良好な郊外住宅拠点、機能集積された駅周辺がそれぞれ集約化されることで、地域間の交通需要が生まれ、ある程度の路線維持が担保されるが、公共交通がより利用されるためには、より利便性を高める施策が必要になる。

現状多くのバス路線は天神地区や博多地区を拠点にネットワークが形成されている。このようなネットワークでは、核集落地域から都心までに相当な時間と費用がかかるため、利用が増えることは考えにくく、バス路線の存続は難しい。本来は西戸崎駅、野芥駅・次郎丸駅、今宿駅・周船寺駅といった市街化調整区域をカバーする駅を拠点に、各住宅拠点や核集落へフィーダー路線が設けられ、頻度高くその間を往復するのが望ましい姿である。

このような路線を民間企業が設置することを可能にするには、バス乗客を鉄道駅で乗り換えさせることを促進する施策が必要である。例えば上述の駅でバスから乗り換えた乗客には割引を適用した上で、鉄道での移動運賃をバス事業者に還元するといった仕組みを官民共同で実験する事業を、このパイロット・プロジェクトの一環で行うことも考えられるのではないかな。

参考文献

- 山内真也・外井哲志・梶田佳孝（2005）「市街化調整区域における開発動向と土地利用推移の予測に関する研究」『日本都市学会年報』Vol.38 167-174
- 鵜心治・井上聡・小林剛士・石村寿浩（2006）「農地転用と都市計画法第34条8号の3による市街化区域の開発動向ー山口県防府市を事例としてー」『日本建築学会計画系論文集』第604号 77-84
- 小嶋俊洋（2007）「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム」『横浜国際社会科学研究』第12巻第3号 73-91
- 難波健・谷川順彦・福永聡・田中一樹・安田丑作（2007）「「特別指定区域制度」の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題」『日本建築学会技術報告集』第13巻第26号 781-784
- 難波健・澤木昌典・鳴海邦碩（2007）「市街化調整区域における都市的土地利用の誘導に関する研究ー兵庫県における都市計画法34条8号の4の適用過程を通してー」『日本建築学会計画系論文集』第620号 135-141
- 濱田明子・安田丑作・三輪康一・末包伸吾・栗山尚子（2008）「市街化調整区域における土地利用コントロールとその評価に関する研究」『日本建築学会近畿支部研究報告集』301-304
- 岡田恵・鵜心治・小林剛士（2008）「集落地区計画制度による田園居住環境に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集』387-388
- 小嶋俊洋（2008）「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズムー埼玉県における都市計画法第34条11運用の自治体を事例としてー」『横浜国際社会科学研究』第13巻第3号 39-61
- 藤井さやか・小山雄資・大澤義明（2009）「全国の指定実態分析から見た特定用途制限地域の類型化に関する研究」『都市計画論文集』No.44-3 265-270
- 海道清信（2001）『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めてー』学芸出版社
- 岩田俊二（2004）『都市農村計画の概念』農林統計協会
- 海道清信（2007）『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社
- 鈴木浩（2007）『日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築ー』学陽書房
- 玉川英則・首都大学東京都市システム科学専攻（2008）『コンパクトシティ再考ー理論的検証から都市像の探求へ』学芸出版社
- 高木任之（2008）『都市計画法を読みこなすコツ』学芸出版社
- 遠藤新（2009）『米国の中心市街地再生ーエリアを個性化するまちづくりー』学芸出版社
- 福岡市農林水産局（2007）『福岡市水産業総合計画』

福岡市農林水産局福岡市農林水産局（2007）『福岡市農林業総合計画』

福岡市（2007）『市街化調整区域における土地利用制度の基本方針』

福岡県（2008）『福岡都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の変更（都市計画区域マスタープラン）』

今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会（2008）『今後の市街地整備の目指すべき方向－市街化整備手法・制度の充実に向けて－』国土交通省都市・地域整備局市街地整備課

福岡市議会（2009）『議案第 11 号 福岡都市計画集落地区計画の決定（福岡市決定）』

福岡市住宅都市局（2009）『『福岡市都市計画マスタープラン』改定の基本的な考え方（案）』

九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会（2009）『「九州が目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるための PR 戦略」について（報告書）』

社会資本整備審議会（2009）『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会

福岡アジア都市研究所（2009）『市街化調整区域の施策に関する研究（中間報告書）第 1～3 篇』

補論 1 市街化調整区域内の農村コミュニティ

(1) 福岡市における耕作放棄地の現状

本論にも提示されたように、市街化調整区域内の農村集落コミュニティを維持・活性化するための方策として、地域の農業状況や、農業的土地利用のあり方との関連を考えることは不可欠である。

ここでは、まず、福岡市内の農村集落の高齢化・人口減と関連が深いと指摘された、耕作放棄地の現状分析を切り口にして多角的な考察を行う。

1) 集落ごとに見る耕作放棄地の経年変化

福岡市における耕作放棄地の現状については本論でも触れたところであるが、福岡市で実施した実態調査（平成 21 年度）では市街化調整区域内の耕作放棄地が約 450ha で、市全体の農地面積の 2,929ha の約 15.5%にあたる。うち大半の 430ha が耕作不可能である農地であることが判明している。

耕作放棄地の存在は、適切に農地が使用されない、ほ場に雑草・雑木が生い茂るなどの美観上の問題のみならず、それが原因で近隣農地へ病虫害被害の拡大を招くなど、あるいはごみの不法投棄を誘発するなどの問題を引き起こすなど、農業振興上のみならず、農地以外のその地域の環境全般に悪影響をもたらす要因となっている。特に問題となっている有害鳥獣、特にイノシシの発生問題との関連が指摘されている。

耕作放棄地発生主な原因は、高齢化や離農による後継者・担い手不足などによることが指摘されている。これは先述の農業構造上やむを得ない面に加えて、農地所有者の土地に対する執着や、所有権を失うことへの危惧などから農地の流動化（貸し借りを含む）が進まないこと、均等相続により非農家に所有権が移り、耕作も管理もしない「土地持ち非農家」が増加するなどにより、所有者の管理責任の放棄問題が顕在化している。

福岡市の耕作放棄地面積の経緯は、実態調査だけでは追えないので、農林業センサスに計上された耕作放棄地面積で比較してみた。

農林業センサス上、耕作放棄地は「農作物が過去 1 年間以上作付けされず、農家が数年間のうちに作付けをする予定がない」と回答した田畑や果樹園と定義しており、20 年度に本市において実施された「耕作放棄地全体調査」と調査方法や数字は異なるが、増加の傾向は把握できる。

そもそも農業センサスに耕作放棄地という項目が登場したのは 1975 年であり、以降、全国・福岡市ともに増加の一途をたどっている。福岡市の状況をみると、最近の 2005 年センサスと、その前の 2000 年センサスとの比較では、総農家での経営耕地面積における耕作放棄地が 5 年間に倍増している。市内の地区別の状況については、農林業センサスでの最小単位である農村集落単位での比較を行い、集落での経緯をたどってみた。

表 農林業センサスの集落毎の耕作放棄地の推移

市区町村 名称	農業集落名称	地区名	統計データ			統計データ			2000-2005の比較			
			2000年センサス			2005年センサス			⑦ (④-①) 総経営耕地 面積の増減 (㎡)	⑧ (④/①) 総経営耕地 面積減少率(%)	⑨ (⑤-②) 耕作放棄地 の面積増減 (㎡)	⑩ (⑥-③) 耕作放棄 地率の増 加率(%)
			① 総経営耕 地面積 (㎡)	② 耕作放棄 地面積 (㎡)	③ (②/①) 耕作放棄 率(%)	④ 総経営耕 地面積 (㎡)	⑤ 耕作放棄 地面積 (㎡)	⑥ (⑤/④) 耕作放棄 率(%)				
早良区	原稻塚	原	102,200	500	0.5	49,400	4,400	8.9	-52,800	51.7	3,900	8.4
早良区	梅林	田隈	117,700	10,900	9.3	68,300	13,700	20.1	-49,400	42.0	2,800	10.8
早良区	四箇1組	金武	179,000	1,700	0.9	123,400	3,800	3.1	-55,600	31.1	2,100	2.1
早良区	四箇2組	金武	177,900	1,100	0.6	126,600	12,500	9.9	-51,300	28.8	11,400	9.3
早良区	内野一区	内野	94,200	700	0.7	36,900	8,400	22.8	-57,300	60.8	7,700	22.0
早良区	西ノ東	内野	262,500	2,100	0.8	226,700	12,300	5.4	-35,800	13.6	10,200	4.6
早良区	西ノ中	内野	226,900	500	0.2	186,300	10,300	5.5	-40,600	17.9	9,800	5.3
早良区	石釜下	内野	134,400	3,000	2.2	72,900	11,200	15.4	-61,500	45.8	8,200	13.1
早良区	新村	入部	51,600	300	0.6	27,600	800	2.9	-24,000	46.5	500	2.3
早良区	谷才木、辻寺口	入部	231,900	1,800	0.8	173,700	5,800	3.3	-58,200	25.1	4,000	2.6
早良区	一仙道	入部	40,000	1,200	3.0	21,300	1,500	7.0	-18,700	46.8	300	4.0
早良区	西入部上	入部	143,500	2,500	1.7	120,100	3,100	2.6	-23,400	16.3	600	0.8
早良区	西入部下	入部	127,900	1,100	0.9	138,200	3,000	2.2	10,300	-8.1	1,900	1.3
早良区	城ノ原	脇山	165,700	200	0.1	136,700	2,300	1.7	-29,000	17.5	2,100	1.6
早良区	野田	脇山	106,400	7,600	7.1	61,200	22,700	37.1	-45,200	42.5	15,100	29.9
早良区	栗池	脇山	208,800	4,000	1.9	95,800	11,300	11.8	-113,000	54.1	7,300	9.9
早良区	門戸口	脇山	130,400	100	0.1	114,500	1,500	1.3	-15,900	12.2	1,400	1.2
早良区	谷口	脇山	156,600	8,600	5.5	149,800	13,200	8.8	-6,800	4.3	4,600	3.3
早良区	椎原	脇山	273,500	9,100	3.3	169,400	40,700	24.0	-104,100	38.1	31,600	20.7
西区	大原	今津	508,100	62,700	12.3	401,800	56,700	14.1	-106,300	20.9	-6,000	1.8
西区	谷	今宿	143,800	3,300	2.3	33,800	5,900	17.5	-110,000	76.5	2,600	15.2
西区	上ノ原	今宿	395,800	18,600	4.7	362,200	82,400	22.7	-33,600	8.5	63,800	18.1
西区	城ノ原	今宿	78,500	3,100	3.9	67,000	4,500	6.7	-11,500	14.6	1,400	2.8
西区	金武、都地、建野	金武	183,700	2,900	1.6	137,800	15,700	11.4	-45,900	25.0	12,800	9.8
西区	周船寺中	周船寺	75,400	1,500	2.0	52,400	14,000	26.7	-23,000	30.5	12,500	24.7
西区	徳永	周船寺	239,100	11,600	4.9	120,400	25,800	21.4	-118,700	49.6	14,200	16.6
西区	女原	周船寺	178,300	5,800	3.3	92,100	7,300	7.9	-86,200	48.3	1,500	4.7
西区	下ノ谷	元岡	351,600	2,900	0.8	363,700	12,500	3.4	12,100	-3.4	9,600	2.6
西区	坂ノ谷	元岡	136,400	1,600	1.2	80,500	5,200	6.5	-55,900	41.0	3,600	5.3
西区	永田	元岡	186,800	4,500	2.4	205,300	14,000	6.8	18,500	-9.9	9,500	4.4
西区	馬場	元岡	291,500	1,700	0.6	254,400	2,600	1.0	-37,100	12.7	900	0.4
西区	上川原	元岡	284,700	7,800	2.7	192,900	8,600	4.5	-91,800	32.2	800	1.7
西区	石崎	元岡	128,300	2,400	1.9	111,200	4,800	4.3	-17,100	13.3	2,400	2.4
西区	草場	北崎	357,900	22,400	6.3	342,900	42,300	12.3	-15,000	4.2	19,900	6.1
西区	西ノ浦岡	北崎	683,600	66,400	9.7	594,700	89,000	15.0	-88,900	13.0	22,600	5.3
東区	蒲田	多々良町	427,000	17,600	4.1	290,200	24,200	8.3	-136,800	32.0	6,600	4.2
東区	八田	多々良町	81,800	6,600	8.1	68,600	9,300	13.6	-13,200	16.1	2,700	5.5
東区	多々羅	多々良町	53,700	7,000	13.0	59,100	13,500	22.8	5,400	-10.1	6,500	9.8
東区	唐ノ原	香椎町	79,400	11,300	14.2	40,200	8,700	21.6	-39,200	49.4	-2,600	7.4
東区	塩浜	和白村	172,400	12,300	7.1	122,300	26,800	21.9	-50,100	29.1	14,500	14.8
東区	勝馬	志賀村	243,800	37,500	15.4	197,600	32,500	16.4	-46,200	18.9	-5,000	1.1
博多区	上月隈	月隈	71,200	900	1.3	51,600	10,700	20.7	-19,600	27.5	9,800	19.5
南区	警弥郷1区	花畑	76,100	200	0.3	42,800	1,500	3.5	-33,300	43.8	1,300	3.2
南区	井尻	花畑	78,700	100	0.1	64,400	2,900	4.5	-14,300	18.2	2,800	4.4

(出所) 2000年農林業センサス、2005年農林業センサスより(財)福岡アジア都市研究所で集計。福岡市200集落のうち、耕作放棄地率が増加した集落を抜粋したもの。
(注) 農林業センサスの経営耕地面積、耕作放棄地の集計方法はいわゆる「属人データ」であるので、耕作放棄地が多いとされる地区のうち必ずしも全部を網羅しているようではないと見受けられる。また今回算出ができなかった数値秘匿地区のなかに、耕作放棄地が多いと思われる地区がある。それらの地区は表中に計上できなかった。したがってこの数値は全体の傾向を確認する程度である。

元々の経営耕地面積自体が年々減少しつつある中、地区によっては耕作放棄地を含めて転用などの形で減少するなどして、単純に面積上での減少だけでは実態はつかめないのが、各年の耕作放棄地率を算出し、その増減で比較してみた。これによると、経営耕地面積は減少しているにもかかわらず、その耕作放棄地が増加、若しくは減少してもその割合が増加した地区がかなり見られることがわかる。

センサスの制度上の制限により数字非公開地区については計上できなかったものの、計上できた地区のなかで明らかに耕作放棄地の率の増加がみられたのは、西区では今津、大原、上の原、草場、小田、西浦岡、福重、金武西山、金武建野、飯氏、周船寺西、徳永、早良区では、脇山野田、内野

西の東、西の中、石釜下、脇山栗池、脇山谷口、脇山椎原、東区では、蒲田、名子、多田羅、塩浜、勝馬地区などがあり、これらの地区は概ね市街化調整区域にあたる。主に北崎、元岡、志賀、今津地区に多いが、これらの地域はいずれも、かつて主力の生産作物であったみかんをはじめとする柑橘類の果樹・樹園地であり、昭和31年以降の福岡市農業振興総合計画の園芸作物生産計画により、もともと条件の悪い園地の開発・集団化が図られた地域である。計画に基づき構造改善事業などで果樹園を拡大したものの、1970年代より始まったかんきつ類の輸入自由化やそれに伴う生産調整、1991年の日米オレンジ自由化等などの国策などで、経営が立ちゆかなくなった等の事情により生産を止め、そのまま放置されたと思われる果樹園において荒廃度が特に高いようである。これらの地域は高齢化も進んでおり、耕作放棄地が今後も増加する可能性が高い。

2) 耕作放棄地に対する農家の認識

耕作放棄地について農家自身はどのようにみているのであろうか。

福岡市農業委員会では、耕作放棄地防止対策として、平成17年度より福岡市や福岡市農業協同組合等の関係機関と合同で、「農地パトロール」を行うとともに、指導の対象となった農家に対し、貸し借りへの意向調査を行っている。

農地パトロールは、耕作放棄地であっても比較的回復が可能と見られる農地（いわゆる、平成20年度の耕作放棄地実態調査で「緑」とカテゴライズされた農地）を対象としている。

農地が荒れる、耕作できない理由としては、「高齢化」もさることながら、「他の仕事が多忙」が最も多い。以前は耕作していた農地に対して条件の悪い部分からだんだん耕作しないようになり、結果的に放置状態となっていた状況が見えてくる。その背景として、仮に無理して投資を行って耕作しても収量が上がらず、また出荷しても昨今の農作物価格の低迷などにより投資を回収できないという状況がある。

しかしながら、今後の意向についての回答のなかでは、「自己で管理する・管理を依頼する」が多いことから、「農地の有効活用の意識は低い」と思われる。

現実には、平均年齢70歳を超えている福岡市の農業者の現状や、毎年減っている担い手の状況からその管理が難しいことは、よく知っているはずである。しかしながら、現実には「自分の土地」を他人に譲渡、貸与することについては抵抗がある様子がうかがえる。

すなわち、耕作放棄地を減らすことの重要性は認識していたとしても、自己の土地に関しては、他人への譲渡はもちろん、貸与などに抵抗があるということである。農業者は、「先祖代々受け継がれてきた農地を自分の代で失うことはできない」という古い因習から、農地の流動化への抵抗感が強いように思われる。ただし、こういった農業者でも、借り手が市や農協などの公共機関であるなら貸しても良い、という意向があり、福岡市農業協同組合では農地保有が可能な農業生産法人「株式会社JAファーム福岡」を立ち上げ、農地の貸借事業を実施するなど、有効利用に取り組んでい

る。

しかしながら、非農家や地区外居住者が所有する耕作放棄地は、地域とのつながりも希薄であることで農業委員会の働きかけが難しいこと、相続などで複数の共有者がいる場合、管理責任の所在のあいまいさで改善が難しくなっていることも指摘され、その集落の中だけでは解決がつかない状況があると思われる。

3) 耕作放棄地発生防止対策

このような状態について、行政もただ手をこまねている訳ではない。福岡市では、市の農政の方針を決める「福岡市農林業総合計画（平成 19 年度～23 年度）」のなかでも、農地の保全・活用施策に取り組むべき課題の一つとして認識しており、平成 21 年度予算においては 39,265 千円を計上し、様々な施策を講じている。

そのなかでも、国の補助金・交付金事業として、農地の流動化には農地活用化推進事業（農地流動化）（平成 7 年度～）中山間地域等直接支払制度事業の実施（平成 12 年度～）、農業者だけでなく地域の団体も取り入れた農地・水・環境保全向上対策事業（平成 18 年度～）、また、前掲の耕作放棄地実態調査（平成 20 年度）、農地活用策実施事業（平成 20 年度～）など様々な事業を講じている。また、福岡市農業委員会では、市本体行政と連携し一体化して農地保全をすることを目的として平成 17 年度に東西の農業委員会を統合、一体となって農地パトロールなどに取り組むなどの防止策を実施している。

しかしながら、「実態としては追いついてないのが実情」「新たな発生の防止をはかるのが手一杯である」（福岡市農林水産局農業政策課及び福岡市農業委員会聞き取り）というように、抜本的な解決には至っていないようである。2009 年に改正された農地法では、「耕作者主義」から「利用者主義」へと目的が規定され、農地が地域の貴重な資源であること、また権利を有する者による効率的な利用の責務が明記された。それと共に行政の行うべき耕作放棄地解消に向けた対策の強化も提示されている。これまでより強い指導力での取り組みを行わなければならない、その施策強化が求められている。

（２）集落の担い手としての兼業農家への認識変化

福岡市の農家の大半は、兼業農家が多く、特に第２種兼業農家が占める割合が７割以上となっている。昭和３０年度では専業農家の比率が多いが、過去福岡市で農家人口が一番多かった昭和３５年では既に第２種専業農家の比率が専業農家の比率を超え、以降、現在に至るまで年々その割合を増やし続けている。

福岡市では、兼業農家に対しては、福岡市農林業総合計画のなかで「本市農家の大部分は兼業・小規模農家であり、営農の継続を図っていくことが農地の保全を図る上で必要」と認識し、兼業農家も農業の担い手とみなして施策対象としている。

１）国の農業の担い手としての兼業農家

国では、現在の「食料・農業・農村基本計画」以前の農業基本法（昭和３６年制定）においては担い手の範囲や定義を特に定めることはなかった。兼業農家は専業化できなかった、もしくは専業化への過程の段階であり、農業収入減を補うための現象として農業の兼業化。離農化が発生したとしており、その大きな要因として、農業と他産業との間の所得の格差が問題視され、その是正が重要視され、近代農業の発展と規模拡大を進行することにより農業所得の向上策に務めてきた。しかしながら、当初の目的である収入格差は解消されず、急速な経済成長と国際化の著しい進展等により、農業情勢は大きく変化する中、改善されない農業従事者の減少・高齢化、農村集落の過疎化などに対応するため、平成１１年に食糧・農業・農村基本法が制定された。

その後平成１７年度頃の国の経営所得安定対策「強い農業づくり」にて、「農業の担い手」をある一定程度の規模を持つ専業農家に絞り込み、施策を集約化する施策をとっていたが、地域集落を支える大半の小規模農家を切り捨てるような形になり、兼業農家が多い現状に合わないとの反発が多かった。また、耕作放棄地の解決のためには小規模・兼業農家の存在が大切だとして、平成２０年の農地改革プランの公表に合わせて多少トーンダウンしており、担い手の定義を小規模・高齢農家まで含むと「見直し」している。

２）集落の担い手としての兼業農家

福岡市においては、兼業農家の発生の要因として、戦後下の条件の悪い零細経営により主要な労働力が農外に出ざるを得ないとし、従って農家が生産力の高い都市型農業に成長すれば、農業収入が安定し、専業化するとの理念で農業振興策が取られてきた。

都市化の進行に伴い、戦後の主要食糧の確保から商業的農業への転換期と位置づけられる昭和３１年に福岡市農業振興総合計画書を策定、その中で、成長する都市に直結している地の利を背景として高度な「都市型農業」への意向を掲げ、以降、一貫として、土地利用型の農業から施設利用型の園芸農業への転換をはかることを施策として手がけてきた。

しかしながら、福岡市においては急速に都市化が進んで、様々な政策が追いつかず、第2種兼業農家の割合を増やしながら相対的に農家戸数全体が減少して行った状況である。福岡市の農業形態は計画通りの施設園芸が主体となりながらも、である。

見方を変えれば、他の収入に頼りながらも農業を続けている状態である。農業を行うということは、地域の農地について農業的土地利用を保全し、地域活動に従事している、ということである。その意味では、その集落にとっては、彼らが専業であろうが兼業であろうが、関係なく地域産業を担っている、集落の担い手であるということである。

近年の動向をみると、新規に農業に就職したいと希望する人の相談は決して少なくない状況である。ただ、関係機関の話では、新規就農の希望者の大半は、産業としての「農業」ではなく「農作業」であるパターンが多いという。こういった人たちは「農」のある生活を求めているので、市民農園や体験農園への誘導が有効である。現に福岡市の市民農園、体験農園は希望者が非常に多いと聞く。農家にとっても、自分で耕作できなくても農園管理者の立場であれば、自身が農村を維持する担い手としてだけでなく、市民を「農村集落の担い手」化する仕掛け人としての役割を担っていることになる。

(3) 農村集落の維持と土地利用維持の方向性

福岡市は都市部と農村地域が隣接し、市街化調整区域の周辺部はもちろん、中山間地域においても都市部までの距離はおおむね一時間内外であり、農村集落のあり方をその地域だけで考えるのは難しい。市街化調整区域の農村集落の維持のための農業であれば、産業としての農業だけでなく、集落活性化のキーとなるような農業、まちづくりのための農業であることが必要となってくる。福岡市の場合、農業は消費地である、隣接の都市部を意識し、農村集落と都市部を結びつけるための農業であることが必要である。

都市における農業のありかた、集落と都市との関係をいくつかの事例を元に考察した。

1) 東京都における都市農業

東京都では、練馬区で始まった「体験農園」のシステムが全国で注目を浴びるなど、いち早く都市住民との交流を取り込んだ農業を行っている。いわば、都市農業の先進都市である。以下、東京都の事例を研究した。(2009年7月1日:社団法人まちづくり懇話会:講師 武蔵大学経済学部教授 後藤光蔵先生の講和を元に調査)

①都市農業の変化と特徴

東京都の農業は、都市農業として、例えば、直売の取り組み、環境に配慮した農業、都民との交流といった部分でのとりくみに先進的である。直売の展開では、店や消費者に直接販売する東京都の都市農業者の半数が直売を展開し、環境保全型農業にも2/3の農業者が取り組んでいる。さらに、専業農家や農業後継者が多いことも特筆できる。

この要因としては、農地の大半が市街化区域内にあることから、農業を止めるべき農家は早い時期に止めており、現存農家はしっかりとした農業基盤を持っているということである。反面、販売しない農家の比率も高く、不動産収入がある自給的農家が多いことも指摘されている。相続の発生で農地を維持できず、売却あるいは物納、離農というパターンが多く、目下の問題となっているようである。

②都市農業・農地の位置付け

そもそも都市計画法上では、市街化区域内の農業は消滅していくべき対象として位置づけられていたが、その後の社会情勢の変化により、1975年の長期営農継続農地制度では農地の緑地機能や保留地機能を認識、1991年の改正生産緑地法などを経て、2005年の新食料・農業・農村基本計画においては、市街化区域内農地を中心とした都市農業が多面的機能を位置づけるなど、その認識は大きく変化している。しかしながら根本の法制度はあまり変化していない。

そのため東京都は2006年頃から都市農地の保全を検討するとともに、必要な措置の整備を要請す

るため、産業労働局、都市整備局、環境局が3局合同で、財務、農林水産、国土交通、環境省へ「都市農地保全のための制度改善（重点）」を提出、3局が始めて合同で重点要望を行った。また、2008年には、まちづくりに農業を取り組む「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン」を策定した。これを元に練馬区の農業体験農園などの事業が取り組まれた。

③都市農業の展開

都市農業の側面としては、「地域循環型農業」「地域交流型農業」の展開である。前者は、生ごみコンポストの活用などであり、後者は農業を媒介とした人的交流である。「地域循環型農業」では、多様な地場流通として、直売や生産者名を明示したスーパーでのイン・ショップの展開、さらに生ごみや剪定枝の堆肥化による循環型農業を行っている。「地域交流型農業」は、市民農園等での農業体験を進めている。これは農業者が農業指導を直接行うことで交流ができ、また農業者にとっては、農地を貸しているため、相続税納税猶予の適用を受けることが可能となるメリットがある。さらに手入れを行っているために、景観的にもきれいである。このほかに「地域交流型農業」は、援農システム推進事業も行っている。

二つ目に農業経営・農業経営者の変化がある。従来の都市農業は、不動産活用に支えられた農業であったが、現在は生計の成り立つ農業へ移行しつつある。これは、農業の持つ多面的機能を都市住民にアピールすることにより、収益性を高め、付加価値をつけて農業を行うようになった。例えば体験農園では、指導が付加価値となっている。このように農業者が営農に多様な意義や楽しさを持つことは、後継者が育つ要素となっている。

これと共に、消費者や都民住民の変化がある。単に農業・農地が提供する便宜の受け手としてだけでなく、農業の協働者・参画者に変化している。また、都民住民の意識も生活や教育に関わる役割の評価が高まり、農地の保全意識の高揚に役立つという結果がでている。

④都市農業の役割

東京都の事例は、市街化区域の都市農業であるが、都市の中で農業の持つ意味が単に産業だけでなく、いろんな側面を有し、都市にとって有益であること、そして、底辺には単に農業の振興だけでなく、環境、緑地保全、という面での積極的な「都市農地保全」という考え方に立つ極めて示唆に富んだ施策であり、このように農業部局だけでなく、行政横断的に取り組む考え方は、農地行政と緑化行政、環境行政がまだリンクされていない福岡市にとって大いに参考になると思われる。

また、東京都の都市農業は専門的性格を持つとともに、交流や直売、教育などのチャンネルも有している。また都市農業の多面的機能にも着目しており、福岡市にとっても今後、都市生活の中で取り入れていく必要性もある。

都市において農地が持つアメニティ機能は、単純に郊外の市街化調整区域にのみ任せるのではな

く、都市内部にある都市農地にも持たせる必要がある。それは体験型市民農園などの農業者と市民が協力した関係で存続しうるものである。しかしそれだからといって、市街化調整区域が不要なわけではなく、重要な役割を持っていると考えられる。市域の中で一体として考えることが必要であろう。

2) 横浜市における農地保全策

市街化調整区域における土地利用の施策展開の成功例の一つとして、横浜市戸塚区にある舞岡ふるさと村がある。ふるさと村とは、横浜市が「良好な田園景観を有する農業振興地域・農用地区域の景観保全と地域の活性化」を目的として指定したもので、「生産基盤整備や研修施設などの設置、樹林の保全・活用」などを行い、市民が自然・農業に親しむ場の整備を行っているものであり、横浜市では2ヶ所指定されている。舞岡地区はその一か所で、アメニティコンクールで表彰されるなど、高い評価を得ている。

①舞岡ふるさと村

舞岡地区は、横浜市の副都心である戸塚エリアの近隣にあり、住宅地に挟まれた市街化調整区域が残存している。地域の特徴としては、横浜市の副都心である戸塚と上大岡の間にありながら、地区内に多くの山林、田畑が残っており、実際に営農を行っている。また産直を行う販売所や、地区内の畜産で製造したソーセージやハムを販売するショップも立地している。このように、舞岡地区では1.5次産業も活発である。産直所の話では、近所の農家から商品を預かり、販売しているとのことである。販売施設の建物は、農水省の補助金で建設したものであった。なお近所には竹林があるが、この竹の子は販売するほか都心部にある動物園の餌としても納入しているとのことであった。

当該地域は、舞岡ふるさと村に指定されている。面積は、102.6ヘクタールであり、関係農家数は56戸となっている。このエリアは、公園ではないため、一面が農業的土地利用、あるいは山林である。谷戸（やと。谷の合間という意味）となっている公園の中心軸は、農業用水が水路として整備されており、景観面での配慮が行き届いている。また舞岡ふるさと村の案内施設として、「虹の家」がある。虹の家は、1997年5月に設置、ふるさと村の自然・農業について展示・紹介を行い、加えて体験教室や自然観察会の実施などを行っている。

一般に市街化調整区域の「公園」というと、単に緑があって、案内板が整備されている程度のことが多いが（このことは、横浜市が市街化調整区域で実施している施策である市民の森が典型的事例である）、ふるさと村は、案内や管理のための人員を虹の家に配置しており、開館時間であれば、市民が適切な案内を受けることができる。

横浜市の市街化調整区域は、市街化区域の中に少しずつ入り込み、市街化調整区域に厚みがないということであったが、舞岡の調整区域も横幅は3kmあまりしかなく、市街化区域の中の隙間と

いう印象を与えるものであった。市街化調整区域の利便性についても、舞岡ふるさと村内部の北側に市営地下鉄ブルーラインの舞岡駅があり、仮に宅地にすればかなりの利便性が見込める土地であった。そのような地区でも、市街化調整区域という線引きと横浜市の施策により、農業的土地利用と緑地は維持されている。

②市街化調整区域の保全

横浜市では平成 21 年度に「横浜みどりアップ計画」を策定し、農業振興を環境や緑化の枠組みの中で取り組むようになっている。東京圏では今も開発圧力が強い状況であり、横浜市の市街化調整区域は現在もなお開発圧力の可能性がある。横浜市の市街化調整区域は、牛肉の「さし」のように市街化区域の中に分布し、開発されやすい状況にある。それでも市街化調整区域を積極的に守る方策を取っており、舞岡ふるさと村は、「横浜ふるさと村」という行政施策により、かつての農村を思わせる景観を保っている。しかもそれは、分譲住宅地に囲まれた市街化調整区域である。

福岡市における市街化調整区域は、横浜と異なり、中心から広がる市街化区域の周辺部に位置している。市街化区域に隣接した市街化調整区域については、今でも市街化区域への編入意向があるなど様々な問題を抱えている。横浜のように積極的に農地を保全し、農村として、生産から加工、販売、憩い、観光といった異なる要素を取り混ぜて振興策をとる事例は、一つのまちづくりの考え方として参考になると思われる。

3) ドイツ都市近郊の施策—コンテストを利用したまちづくり—

ドイツでは、連邦政府により農村景観を目的とした「わが村には未来がある（旧わが村は美しく）」コンテストが開催されている。ドイツ近郊の都市農村はこのコンテストに参加することでまちづくりを行い、成果を上げている。そのとりくみを支えるドイツの都市・地域計画の施策について調査を実施した。

①「我が村には未来がある」コンテスト

このコンテストは、「我が村は美しく」として、40 年前から連邦政府が実施しているもので、先般、タイトルが内容に合わせて「我が村には未来がある」に変更されている。本コンテストは、連邦が実施しており、最も上位にある連邦、州、政府地区、郡の 4 つのレベルで構成されている。現在ではヨーロッパレベルの大会もあり、欧州各国から代表が出場している。

参加自治体は、毎年増減があるが、1975 年から 1990 年までは多く、流行となっていた。当時は、村の美化がメインのコンテストであったが、2000 年から 2001 年にかけてコンセプトに社会性と経済性を導入するという変更を行うことで、再び参加が増えた。これによって、かつては外観中心であったのが、現在では社会生活の中身、住民参加の活発さ、経済性を問うようになっている。

コンテストの参加方法は、まず、地区の行政が村とコンタクトを取り、コンテストの概要説明を行ったうえで、手を挙げた村があれば、視察が入る。村の代表と概要を見た上で、良い点と悪い点を提示。そのうえで、参加自治体は申請書を作成するとともに、取り組みについて行政から助言を受けるシステムである。コンテストにおける選考基準は、「発展と経済イニシシアティブ」「社会的・文化的活動」「建設・土地利用」「緑の形成と発展」「村の中の景観」である。

これらの結果として村の活性化が生じることを求められる。コンテスト参加の効果としては、村の美観が形成されるので、観光地としての価値が生み出されるとともに、住んでいる人たちの住環境・社会環境の改善がなされることが大きい。

コンテストの選考委員会は、審査員が建築、ツーリズムなどが均等に入るように配慮されており、バランスに配慮している。また、審査員は村へ直接来て視察し、村のプレゼンテーションを受けて審査を行い、その結果は、メディアや自治体に公表する。自治体は、委員会からコメント・改善点を示される。この改善点を踏まえて、村の政策を行っていく。コンテストでは、郡が最初から最後まで支援を行っている。

賞を獲得した自治体について見てみると、その成功要因は、住民参加の活発さということにある。具体的には、村の一致した方向性、アイデンティティ、世代間の全体への政策、自然保護・維持・保全であるという。そのうちの一つ、ゲルスバッハ村は、2001年から2007年までの7年間で、村おこしコンテストのために多くの事業を行った。具体的には、①共同牛舎の建設、②学習の小路の整備、③バロック期防御壁設置、④ガラス工房の整備を実施した。しかしコンテストにおいて、村の美化が足りないという指摘があり、これへの対応として、①花の飾り、②公園の整備、③歩道整備、④農作業機具による通りの整備を行った。これらの整備において、費用負担が大きいものについては、州などからの補助金を受け、作業はボランティアに依頼した。そのような費用負担と費用節約によって、コンテストの金賞受賞につなげることができたとのことである。

②福岡市への施策適用の可能性

都市近郊農村の構造及び農村維持のための施策としての事例として、「わが村には未来がある」コンテストの手法は、市街化調整区域にある集落の美化や持続可能化に向けて活用ができると思われる。北海道でも類似事例があるようだ。

しかしこれをすぐに福岡市の施策として適用できるわけではない。ドイツのように確固とした審査基準の作成は難しいであろうし、日本で現在、農林水産省により実施されている美観コンテスト「美の里コンクール」については、ドイツの事例を参考にし、美観だけでなく活動の取り組みを重視して評価するとしながらも、その審査基準については「審査員による決定」ということであり、受け入れられる審査基準設置の難しさを示している。(美の里コンクール農村企画委員会より聞き取り)

福岡市の農業施策には「環境に対する取り組み」はあっても、まだ「美観」にまでは行き着かず、個々の農家についても、集落についても、景観にまで配慮する余裕はないように思える。しかしながら、コンテストそのものを導入しなくとも、農村を維持する自主的な取り組みに対し、重要視し、継続的に行政の助言を受けられるシステムや、都市部住民の目を意識した集落の美観形成が、人を呼び寄せ、交流が観光につながり、集落の価値の醸成につながる部分など、取り入れられる部分は多いように思える。特に、行政が助言を続けるシステムは、行政としても、その集落の特性や、福岡市全体でのその集落の位置づけ等の確認や評価につながると思われる。

4) 農村集落の維持のための農業

福岡市の農地は、早くからの都市化の進行により、他周辺市町村に比べて集約されていない上に土地の価格も高くなるため、市内での規模拡大につながらない状況にあり、そのことが多くの小規模な兼業農家を温存させてきた。

従って、福岡市では、小さな面積でも高い収量が可能となる施設園芸農業を推進する施策を推進してきたが、周辺市町村、九州などの他農業都市から農産物が消費地福岡に集中して押し寄せる中で展開される農産物価格競争では、数量的に負けてしまい、消費者地域に隣接する立地をもとに新鮮さを武器にしても、その強みを活かせない、言い換えれば収入増に結びつけられないでいる。

また、農地法改正により、株式会社の農業参入が容易になったことで、福岡市の大企業も次々と参入を図っている。しかし、そのいずれも取得した農地は市外・県外である。市外・県外から消費地への輸送コストを含めても、福岡市内の農地より格段に安く、採算ベースに乗るだけの生産量を確保できる農地が確保できる、ということを示唆している。

したがって、福岡市の農村集落を維持するための農業の活用は、産業としての農業だけでは困難である。東京や横浜市の事例から学べるように、「都市の中の農業」を前面に出し、市民農園、体験農園などの市民が利用し、交流できるような、集落にある「農」を活かす方向性が望ましいのではないか。

先に挙げた耕作放棄地の増加率が高い集落を含んでいる、志賀、脇山、金武、能古、北崎などの地区では、過疎化・高齢化が進んで集落機能の低下が懸念されるとして、既にそれぞれの地区で、地域と行政、関係団体とで、地域活性化に向けて取り組みがなされている。その取り組みを一層深化させるには、都市部との交流を生産者と消費者の関係だけでなく、一緒に活動し、集落を共に維持するパートナーとしての関係に変化させることがこれから重要であり、そのキーワードとして「農のあるまち」が有効ではなかろうか。以前、それぞれの地域では福岡市・各区役所の助言のもと、地域や校区といった単位で将来計画が作られている。共通点として、そのどれにも農業の持ついろいろな機能での活性化が必要とされている。その計画を実行するのは、集落の住民だけでなく、都市住民にも担ってもらうことが重要である。

(4) 農村集落の維持に向けた住民の意識について

1) 農村集落内の状況把握の必要性

福岡市の市街化調整区域の中においては、農業の後退、担い手である人口減、市街化区域よりも著しい高齢化の状況など、取り巻く問題は厳しい状況である。

しかしながら平成20年度での研究において、居住高齢者の聞き取り調査、農村集落点検の実施などのミクロ的視点での調査で見えてくるのは、住民の集落への愛着や誇りである。すなわち、収入や仕事、健康上の問題がなければ、現在の居住環境に住み続けたい意向があることがわかる。

また、集落点検を実施した集落においては、少数派であるものの、地域の基幹産業としての農業についての可能性があることや、集落における農業の存続は後継者である他出子の意向が鍵になるという結果がでている。

ただ、市全体が過疎地域や農業地域である市町村と異なり、福岡市の場合は、市域の中にいわゆる高度な市街地、繁華街を含み、市街化調整区域内の集落でも車を使用すれば一時間内外で行き来が可能である。このような中、一旦外にでてしまった他出子が、あえて集落に戻る意向があるのであろうか。

そもそも福岡市の大半は農業地帯だったところであり、戦前より市街地だったところを除けば、都市化が進んでいるといってもそれはここ2, 30年のことである。すなわち、現在の市街化区域に居住している住民も、1, 2世代前は農村居住者であった可能性が高く、また当時の他出子の次世代である可能性が高い。すなわち、今までは、他出子は集落に戻ることはあまりなかったのではないかとと思われる。

意向調査などを見てみると、市街化調整区域を多く抱える福岡市西区実施の「市街化調整区域からの転出者のUターンに関する意識調査」によると、ふるさと（西区の市街化調整区域）への「帰郷派」及び「もどりたいとは思いうが、現実的にはもどれないと思っている」人の割合がいずれも3割強であり、転出者のうち、半数以上が戻りたい意向をもっているようである。このような人たちは条件が整えば戻る可能性があるということである。ところが、同じく福岡市西区が実施の市街化調整区域へ転居等に関する意識調査」では単なる市街化区域住民であると市街化調整区域への転入の意向は低い。少数意見として、農林漁業に関心がある人が転入の意向が高い傾向がでているが、兼業志向である。少数であるが関心のある人は存在することで、住居などの条件が整えば住民として転入する要素がある。

では、集落ではこのような人たちを受け入れる意向があるのであろうか。一般に、農村集落は人口減や高齢化に苦しみながらも、そこに全く知らない人が入り込むことには抵抗を持っている。さらに、福岡市内での農村集落では空き家があってもなかなか不動産市場に出回らないということである。先に、耕作放棄地に対する農家の意識でなかなか農地を手放したがない、貸したがない

意向が見受けられた。他方、市街化調整区域の弊害として新たな家屋の増設が出来ないことが問題視となっている。市街化調整区域の線引きや、都市計画法の開発規制などは市町村段階では簡単に変更できない。地区計画の適用などは、集落や住民の一体となった意見が大前提である。今後、農村集落内で、自分たちの集落をどうしたいか、現況を的確に把握することが大切である。

2) 集落点検の手法ー山口県の「夢ビジョン」についてー

①簡易型集落点検

平成 20 年度にこの研究で実施した「T 字型集落点検」は集落の状況を把握するのに非常に有効な手法である半面、非常に労力や手間、動員を要する、という面を持つ。もっと簡易な手法として、山口県で行われている「夢ビジョンー簡易型集落点検」が知られている。考案者である水土里ネット山口理事の藤井氏は、元山口県職員。山口県生活改良普及員として、農村集落の活性化においては「農業と生活は車の両輪」という姿勢で、農村生活の向上を推進に務め、農村女性村おこし推進室長として活躍。「簡易型集落点検」についての手法は、冊子「集落支援ハンドブック」（農文協発行：現代農業別冊。2008 年）「図解：集落の夢ビジョンを創ろう！楽しくできる集落点検のすすめ方」に非常に詳細に記載してある。この手法を用いて福岡市の集落で専門家の手を借りず普遍的にできるかを視点に、そのポイントや効果を調査した。

②「夢ビジョンー簡易型集落点検」の内容

ア 手法

- ①集落カード個票（集落全戸の情報を家毎にまとめたもの）作成。
- ②世代毎の人口調査（男女別）
- ③現況マップ（集落の地図）作成。
- ④むらの匠リスト作成。
- ⑤10 年後マップの作成（現況マップとおなじ手順で）
- ⑥問題点を整理する。
- ⑦集落の将来像「夢ビジョン」の作成へ

イ 内容

ポイントはいくつかあるが、その中でも重要なのは、最初に行う基礎的なデータの集約（集落の個票作成）については、最初は必ず「日常、集落内の家庭にいる女性、及び子供だけで行う」、という点である。

農村集落においても、サラリーマンはもとより、農業の担い手である男性は意外と家の周辺を

知らない「仕事人間」が多く、縦社会に従属し、その社会の顔役／実力者などの意見に従いがちで、自由な発想がない。同じ理由で集落外に務めている女性もこの段階では除外される。

その点、生活圏が集落内で終始する女性は、家庭内の延長上での視点で集落内を見ているため、隣近所のことは地形から人間関係まで熟知している。これは彼女たちが無意識に集落内の「横のつながり」を形成し、横社会で生きていることを指している。

また、彼女たちの視点は生活の身近にあり、その思考は感性によるところが多く、経済的、合理的ではないと通常は排除されるところであるが、それは逆に、経済効率にとらわれることなく、かつ実際に「身近に使いたい」発想が可能である。

また、彼女たちは集落内の地図、人物相関図が頭に入っており、それを図示化することは、女性本人にとっても自分の身の回りを振り返り、問題意識を外視化する非常に良い手段である。

さらに言えば、いわゆる農村の女性は、未だ古いしきたりが残っており、自分の意見や考えを外に発する機会もなく、その発想さえない。最初から地域の役人や男性があれば自分の思いとは別にその方向になびく傾向がある。この作業が集落内で生活する女性だけであることで、彼女たちは比較的自由に発想し、また他人の発言や考えに触発されて「閉じられた」思いや意見が引き出される。

ある程度彼女たちの集落に対する思いが醸成したところで、いわゆる男性陣、地域の役人など「現実的な発想をする人たち」を会合に入れる。これにより、自由発想的な計画に構築的、経済的な視点を入れることができ、計画に具体的になり、後の実行段階において推進力がつく。

ウ 回数

一集落につき概ね4回。男性が入るのは後半の1～2回で、その後、アクションプランは集落民と一緒に立案し、実行に移していく。

③点検効果

藤井氏が平成元年より今まで手がけた集落点検は、山口県内だけで約2000集落とのことである。その中で、必ず出された課題は生活上のインフラ不備である。特に下水（トイレ）整備と街灯、河川保護関係に要望が強い。特に下水道と街灯の未設置は生活環境に直結しており、集落排水事業が振興する大きな原動力となったということである。

また、一回の集落点検で、必ず計画が纏まるとは限らない。ただ、点検を行うための作業によって必ず集落のどこかに問題点が見つかり、その部分だけでも改善できると、あと弾みがつき、次々とまちづくりのアイデアが出てくる傾向にある。なので、まず一回でも点検し、「夢ビジョン」を作成することが大事だということである。

また、特に「母親」である女性が、作業により自分の集落の良さに「気づき」があることが重要である。これは、親が他出した子どもを「呼び戻す」きっかけになっている。従来は低迷する農業

情勢のなか、都市に出て第2次、第3次産業に就職することが当たり前となっていたが、昨今の不況や、農業、田舎暮らしが見直されている現在では、農村集落にいる親が「ある程度」環境を整えた後で、「本気で」呼び戻せば子どもは集落に戻ってくる、というのである。

この「集落に子を呼び戻す」というのは、非常に重要なキーポイントとなっている。行政ではどこでも、集落に人が来るようなシステムをいろいろ考察しているが、ここでは行政や第三者の力ではなく、農村集落の住民自らが呼び戻しをかけることが活性化の重要な第一歩となるようである。集落に戻れば、そのうち自営の農業を手伝い、後継者となるであろう。そのような例は、集落点検を行った農村では必ず見られる事例である。

藤井氏によれば、市町村全体が過疎化した山奥の集落が多い山口県と異なり、大都市である福岡市の農村集落にとっては、市内に他出子がとどまっているならば、「帰ってきているのと一緒にではないか。」とのことである。

④福岡市への適用可能性

福岡市（福岡県）と山口では集落の成り立ち、集落点検の後ろ盾となる土地改良区の状況が大きく異なるようであり、その点検手法がそのまま活かせるかどうかは不明であるが、点検を行ったときに必ず出てくる課題である、集落排水事業その他生活インフラとの関係や「他出子の呼び戻し」などに関する部分など、随所に参考になる部分が多い。

福岡市においては、区役所における地域コミュニティの活性化施策の一環として、集落活性化への取り組みが行われており、これまでの実績を活かして区役所が核となり、農林水産局、住宅都市局、道路下水道局、農業委員会等の関係部局連携のもとでの集落点検を実施すべきであろう。

また、志賀、能古、今津、北崎などの地区の集落は、漁業も営まれている「農漁村」であり、漁業との関係も無視できない。縦割りにならず、横断的な施策を講じるシステムで考えることが必要である。

（５）これからの福岡市農業・農地のあり方 ― 農のあるまち・ふくおか ―

これまで福岡市の農業政策にかかわったことのある者は、その問題の複雑さに行き詰まりながらも、現場の生産者やＪＡ、そして市民からの声を胸に、福岡市のあるべき「農」の姿と、農業を生業とする人々やその集落地域の姿を問い続けてきた。

今回の研究対象とした市街化調整区域内の農村コミュニティに関しては、そこに生きる生産者や市民にとっての「農業や農地政策のあり方」を抜きには考えられない。

今後の都市農業や農地を考える上で、「農のあるまち」は基本コンセプトになる。現在、福岡市だけでなく全国的な傾向として、新しく何か施設や開発をするのではなく、地域資源を再発見し、利用する、ということが盛んに行われている。「新しいモノづくりをするために拡大する都市」からの転換を迫られて、都市における農業や農地というものへの見方が、「地域に残されている資源」というものになってきている。

こういった背景なども踏まえて、今、危機的な状況にある福岡市の農村集落の維持を考えるなら、福岡市における市街化調整区域での農業・農地の位置づけを明確化していくことが必要である。

その上での緑地保全策としての農業施策、農業者による生業（なりわい）としての農業とその生産基盤としての農地、豊かな生活を支える不可欠な基盤としての農業・農地といった対象を区別した施策化である。

その際、これまで政策的に踏み込むことを避けてきた市街化調整区域の特性（クラスター）分類によるスマートシュリンク施策についても、その施策化プロセスの検討に迫られていると言えよう。

農地は、そのほとんどが私有地であり、保全策一つをとっても難しい側面も多いことは否めない。しかし、農村集落の維持と土地利用維持のために一定水準の保全責務を負うという共通認識を作るべきである。

市民共通の認識のもとで「農のあるまち」を実現するために、都市の農地は、都市施設として維持・管理を行い、農業者が農業的土地利用を止めた後も、市民が農地を存続させるような仕組みづくりが求められている。それには、プロセス、責任と役割の明確化、都市住民・NPOの積極的参加がポイントとなると思われる。その際、福岡市とその近郊から発祥し、全国に広がった「減農薬稲作」に代表される環境保全型農業への取り組みも、ひとつのヒントとなるであろう。

最後に、今後、農地や環境保全、都心部からの通勤農業への環境整備、集落担い手として農地保全する兼業農家への支援策の整理など、これから「農のあるまち・ふくおか」を実現するための重要な検討項目となることを記して、補論とする。

参考文献

- ・後藤光蔵「都市農業への視線の転換」(2009) 農業と経済 2009年5月号 5-12
- ・甲斐論「不況下の日本の食品流通の変化と課題」(2009)中村学園大学流通科学研究所国際セミナー
- ・神門善久「地権者のモンスター化と農地行政の立ち去り型サボタージュ」 2009年ガバナンス7月号 22-25
- ・村山元展「農地保全で求められる自治体と政府の役割」 2009年ガバナンス7月号 19-21
- ・清水徹朗「みかんの需給動向とみかん農業の課題」 農林金融 2002年8月 508-529
- ・大江靖雄「体験型市民農園に見る都市農地利用と市民参加—新しい農村地域資源管理に向けて—」(2009) 食と緑の科学 第63号 9-17
- ・本田正明「耕作放棄地に見る農村集落の問題の一面—「農家」に該当しない世帯のもつ耕作放棄地の意味—」(2006) よかネット No.83 1-3
- ・大泉一貫「日本の農業は成長産業に変えられる」 2009年 洋泉社
- ・食農と環境の最前線レポート②新たな都市農業の胎動「体験農園への挑戦」—日本横川の新たなシステムを模索する白石吉孝さん(2005) 食農と環境 No.2 2005 JULY
- ・南里義則・佐藤弘「農に吹く風」(2005)不知火書房
- ・伊藤吉栄・藤塚吉浩編「図解 21 世紀日本の地域問題」(2008)古今書院
- ・農業を新たな「食料産業」に—食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る—N I R A 研究報告書』(2009年11月) 総合研究開発機構
- ・農村工学研究別冊「景観農業振興地域整備計画のつくりかた」(2006) 財団法人農村開発企画委員会
- ・「食料・農業・農村白書」 平成18年版～21年版 農林水産省
- ・月刊現代農業 2008年11月増刊「集落支援ハンドブック」 農文協
- ・農村文化運動 No.194「女性の力」で地域をつくる(2009) 農文協
- ・地域の経済 2009—環境と農業を再生の原動力に— 内閣府政策統括官室(経済財政分析担当)
- ・福岡市農林業総合計画(平成19年度～23年度)、(平成14年度～18年度)、(平成9年度～13年度)(平成4年度～8年度)(昭和62年度～66年度)
- ・福岡市農林業総合計画第2次改訂(昭和57年～61年)
- ・福岡市農林業総合計画第一次改訂計画(昭和51年～60年)
- ・福岡市農業総合計画書(昭和45年～55年)
- ・福岡市の農業(昭和46年度、47年度、48年度、49年度版)
- ・これからの福岡市の農林業 第3次農振基本計画(上)(下)(昭和41年～45年)
- ・これからの福岡市農業 第2次農振基本計画(昭和36年～40年)
- ・福岡市第2次農業振興計画昭和35年から39年まで第一集 問題の提起 ※福岡市産業局
- ・福岡市農業振興総合計画書(昭和31年)※福岡市農林部
- ・平成20年度福岡市に関する意識調査 福岡市
- ・平成21年度福岡市に関する意識調査 福岡市

調査に際し、水土里ネット山口県理事藤井チエ子様、水土里ネット福岡県、財団法人農村開発企画委員会、財団法人福岡県農業振興推進機構、福岡市農業協同組合、福岡市農林水産局農林部農業政策課、福岡市農業委員会事務局、福岡市西区役所地域振興課の皆様にはヒアリング・資料の恵与等ご協力いただきました。この場を借りてお礼申し上げます。

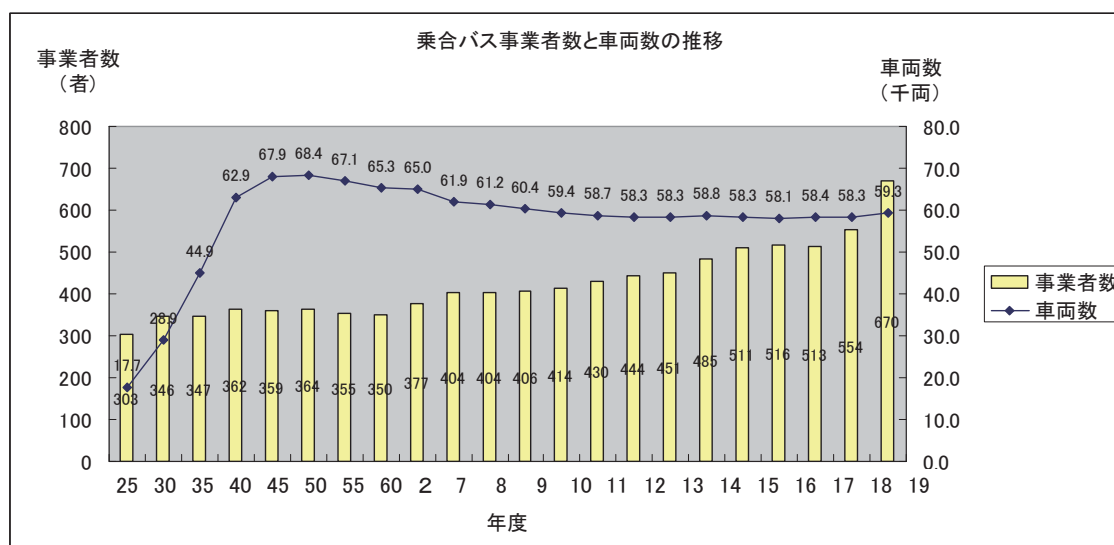
補論２ 市街化調整区域の交通不便地・空白地とモビリティの確保

（１）研究の目的と流れ

昨年度の市街化調整区域に関する研究における中間報告書の第３編では、市街化調整区域に居住する高齢者（65歳以上の住民）に対して、町目別の高齢者の生活実態を調査した結果が記載されている。その中で、多くの高齢者が将来的な生活交通の問題に不安を抱いていることが分かった。

市街化調整区域の立地の特性としては、市の都心部から離れた縁辺部に多くは広がっており、バスや鉄道などの公共交通機関の利便性はかなり低い。よって市街化調整区域に住んでいる多くの高齢者は、移動手段として自家用車を利用している。しかしながら、今現在は自家用車を運転できても、年を取ると運転は不安であると答えた高齢者は多いことが昨年度のアンケート調査の中で分かった。そして、自家用車に乘れなくなった時に、バスや鉄道などの公共交通がないと、買物や医療機関への通院がままならない。買物や通院を考えると、公共交通のバスは必要不可欠なものであると考えられる。ただし、全国的なバス路線の撤退が相次ぐ中、福岡市でも乗車率や採算性の低いバス路線を中心に、路線バスの廃止、減便が発生してきている。

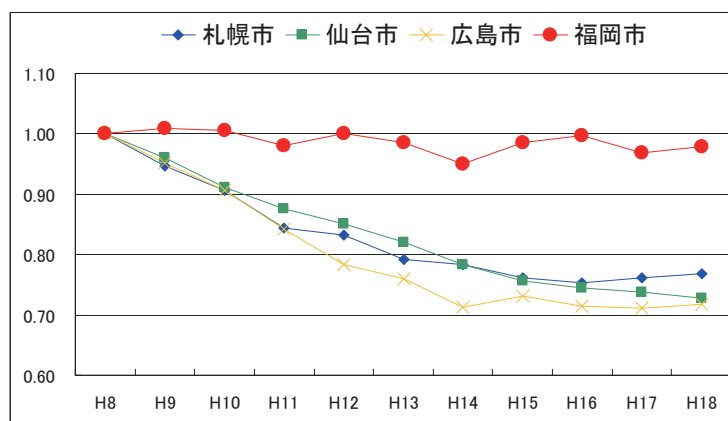
図－１は、全国におけるバス事業者数と車両数の推移を表にまとめたものである。



図－１ 乗合バス事業者と車両数の推移

（2009 年度版 「日本のバス事業」 より作成）

図－２は、地方中枢都市である札幌市、仙台市、広島市、福岡市におけるバス乗車人員を示したものであるが。平成８年を基準とすると、札幌、仙台、広島と比べて唯一バス乗車人員の落ち込みが少ない。市街化区域は網の目状に、市街化調整区域においては、都市部（天神、博多等）への幹線としてのバス路線が整備されている。また、福岡市においては市営バス事業を実施していない。



図－２ 地方中枢都市におけるバス乗車人員の推移（H8＝1.00）

（各市統計資料より作成）

福岡市においては、西鉄バスが市内の路線が8割を超えており、市内のほぼ全域をカバーしている。また、昭和バスは、現在のマリノアシティ～姪浜、今宿～西浦、九大伊都の路線のほか、前原・唐津から市内へ高速道路を用いて結ぶ路線の運行がある。そのほか、博多駅から直方まで結ぶ複数都市を通る JR バスの路線がある。

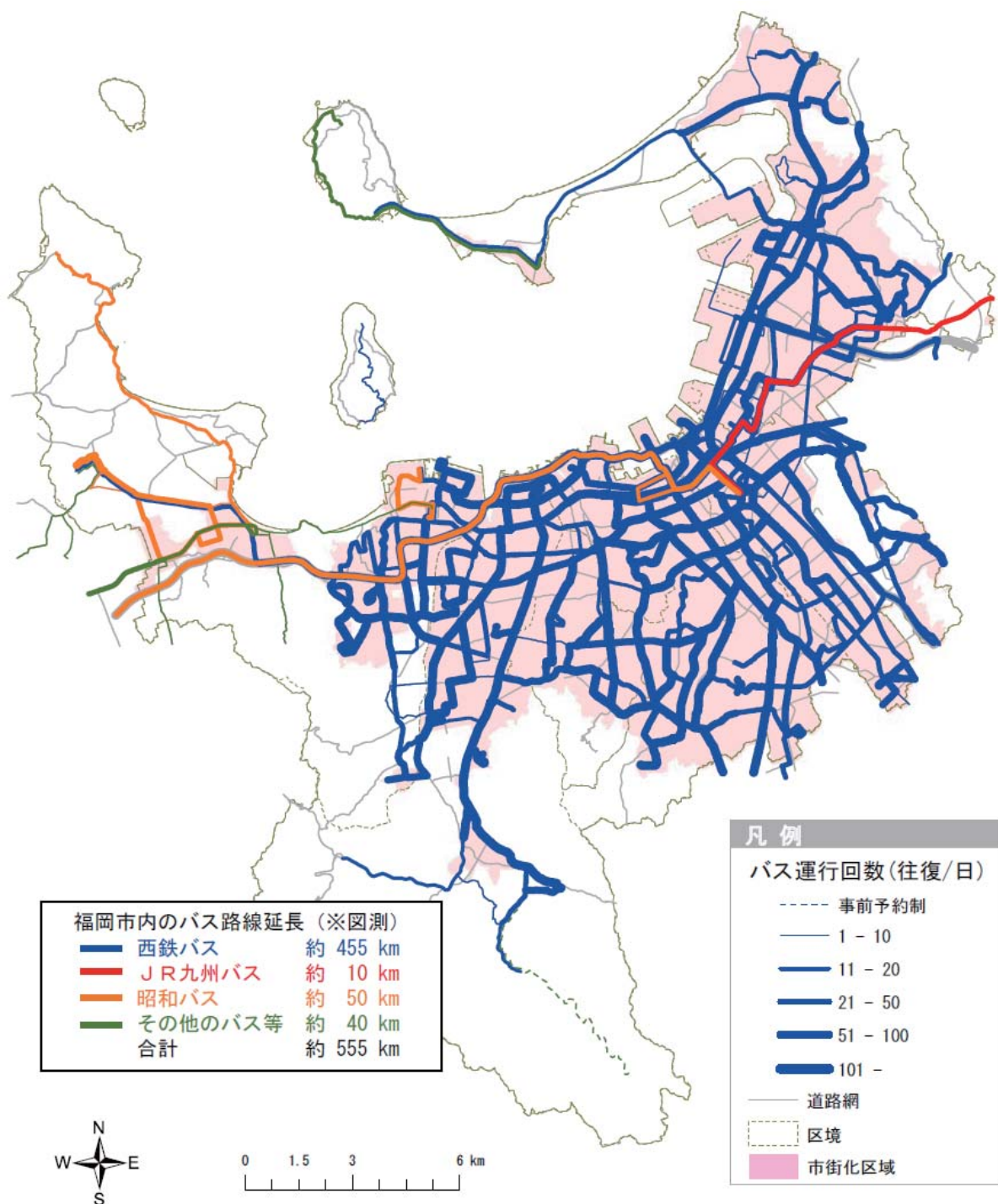
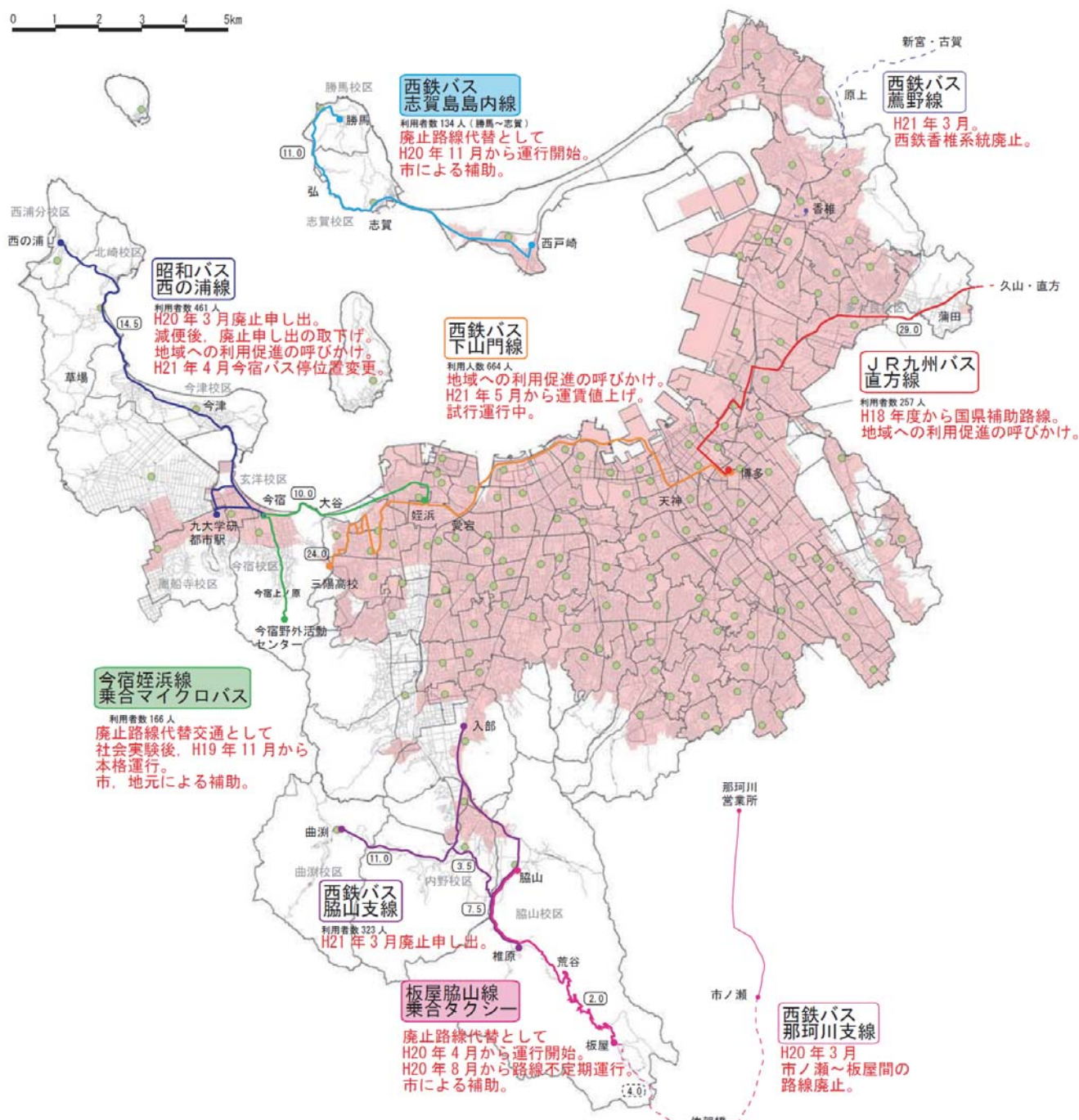


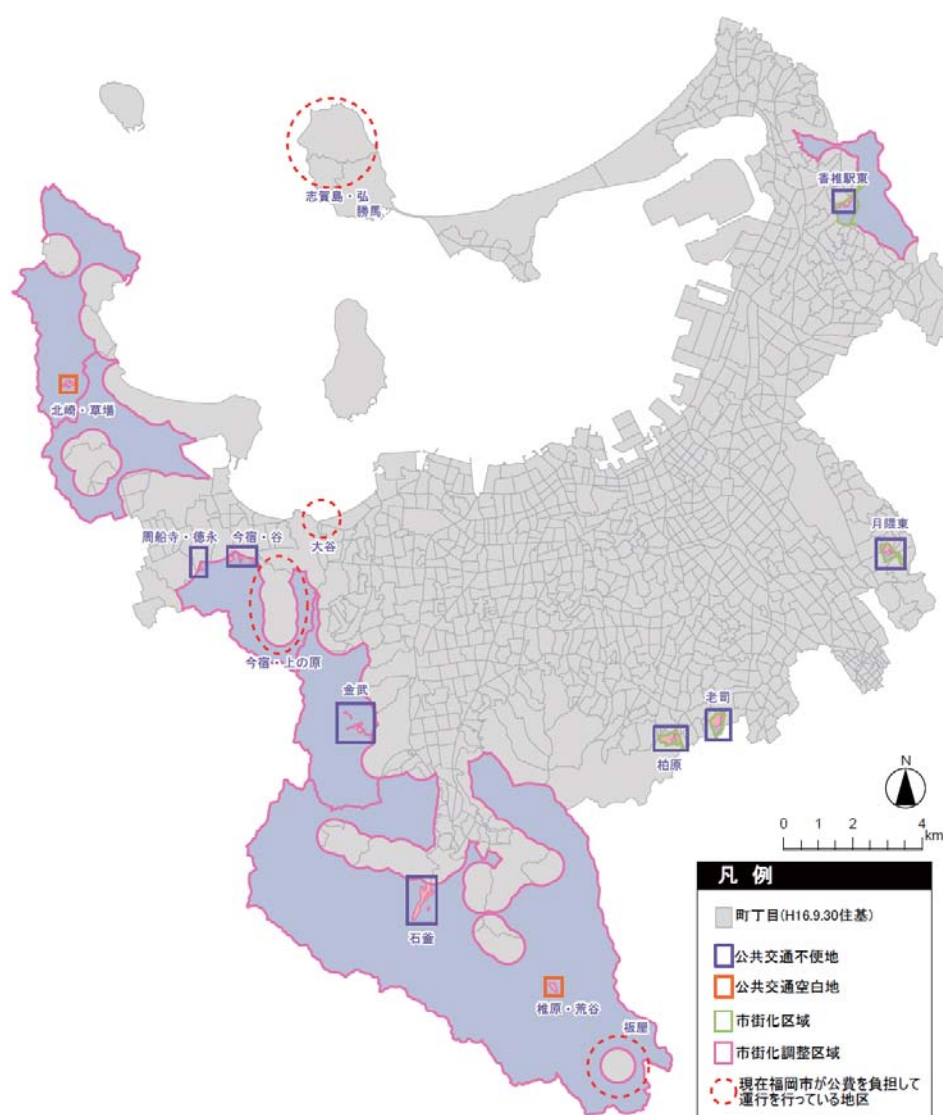
図-3 福岡市内のバス路線運行図

平成14年以降、福岡市内において20路線の廃止が行われており、かつ昨年度より導入された1,000円高速道路の影響により西鉄バスの収支は悪化し、脇山支線においても廃止申し出をしている。結果として、福岡市が補助金を一部負担し、運行を補助することになったが、今後も赤字バス路線の運行に関する行政支援の費用は膨らんでくるものと思われる。また、高速道路が無料化となると、高速バスの利益で一般バス路線の赤字を補填してきたが高速バスの収支悪化により、路線バスの減便、休廃止に拍車がかかるものと思われる。



図－4 福岡市内の廃止バス路線・補助による運行支援路線

そして、福岡市の郊外部では、運行回数が少ない地域やバス停から離れた地域が存在しており、その多くは市街化調整区域である。ただし、市街化区域にも運行回数が少ない地域、およびバス停から離れた交通の不便な地域は存在する。福岡市内ではバス利用（公共交通）が不便な地域を二つに分けており、そのうちの 하나가公共交通空白地である。公共交通空白地域とは、バス停・駅から1km以上離れたエリアであり、市内に2箇所存在する。もう一つは西区の草葉地区で、もう一つが早良区荒谷地区である。西区草葉は、かつてはバスが運行していたが、地域との合意のうえでバスを廃止している。一方、早良区荒谷は、10戸程度の集落であるが、現状ではバスが走っていない地域である。



図－5 福岡市内における交通空白地、交通不便地

規制緩和に伴い、新規バス事業者の参入が容易になった代わりに、事業者のバス路線の撤退が届出性となった。そのため、不採算路線を中心に、バス路線の撤退が続いている。

福岡市においても、撤退を表明したバス路線に市の補助金を入れて運行している路線や、乗り合いタクシーに転換して運行している地域も一部で存在する。交通の不便な地域は、利用者もバスの利便性が乏しいため、利用が少なくなる。その一方、バス会社にとっては利用者が少ない路線は採算が取れないため、縮小せざるを得ない。バス事業は、自家用車所有の普及が進んできた現在は、もうかる商売ではない。バスの乗車離れは年々大きくなってきており、全国的にみても多くのバス会社の経営は厳しいものとなっている。

交通不便地に住む利用者が年を取って車が運転できなくなった時にバスがないと困るという考えは分からなくもないが、自分達でバスを残していくために積極的にバスに乗車するなどの努力も求められる。

多くのバス会社は、利益率の高い高速バスの収支で、路線バスの赤字を補填する形で運行している。そういった中、高速バスの収益を悪化させる施策が高速道路無料化をはじめとした施策である。政権交代を実現した民主党のマニフェストの一つであるが、高速道路無料化によって、稼ぎ頭の高速バスの収支が悪化している。高速バスの収益悪化は、採算の取れない路線バスの廃止・減便に拍車をかけることとなる。高速道路無料化の議論が高まる中、先行した高速道路の土日 1,000 円割引などで、バス利用者は激減した。今後、高速道路が無料化された場合は、路線バスをはじめとした交通基盤により大きなダメージを与えかねない。

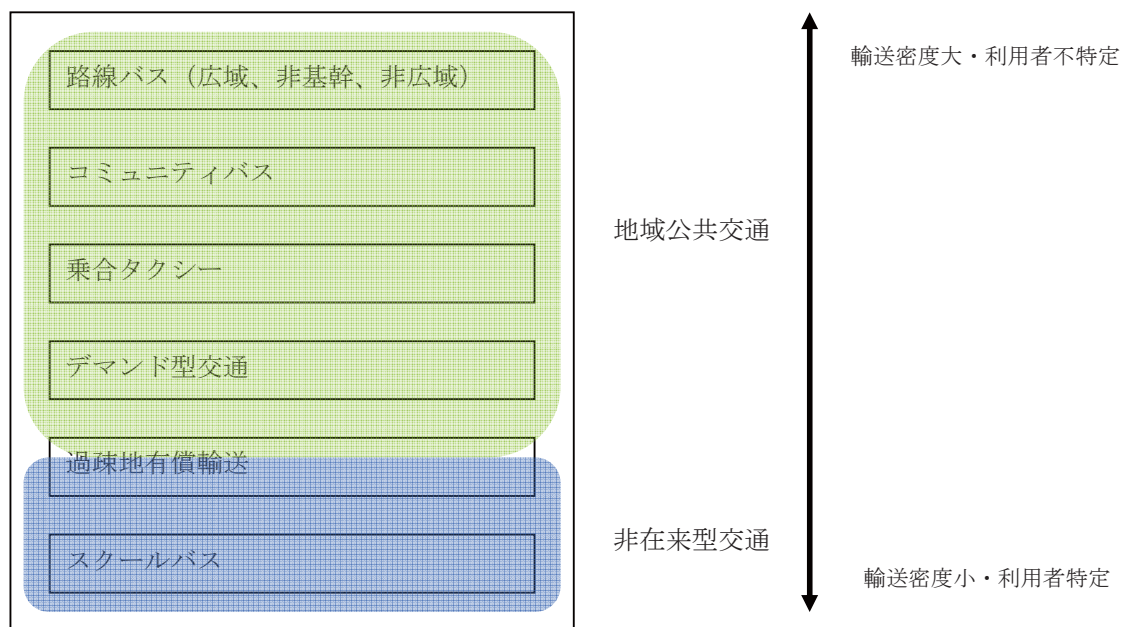
福岡市の路線バスはその80%ほどを西鉄バスが運行しているが、西鉄バスも既にバス路線を減便するといった話が、高速道路無料化の社会実験の影響以降、多く出てきている。

今年度の研究に関しては、高速道路無料化という社会的な情勢を踏まえつつ、今後の高齢化社会の到来により、自家用車の移動ができなくなった時に深刻な問題となりうる交通問題に関して研究する。

(2) 交通モードと交通政策

交通モードとは、需要の多寡や地域特性に応じて、最適な交通手段を考えるものである。具体的には、図－6に示したように、一般的に道路系の公共交通は、路線バスが一般的であったが、多くの都市で利用者の減少により、路線バスでは採算が合わず、また輸送力が過大で、需要と供給が著しく乖離してきた。そのため、よりニーズにあった運行を目指し、コミュニティバスや乗合タクシーを導入してきたという経緯がある。

その際には運行主体もバス事業者から自治体やタクシー事業者へ変化してきている。今後、福岡市において公共交通を考えるに当たっても、一元的に路線バスあるいは定時定路線型運行を前提とするのではなく、地域特性に応じた多様な形態を検討したうえで、施策において決定することが必要である。

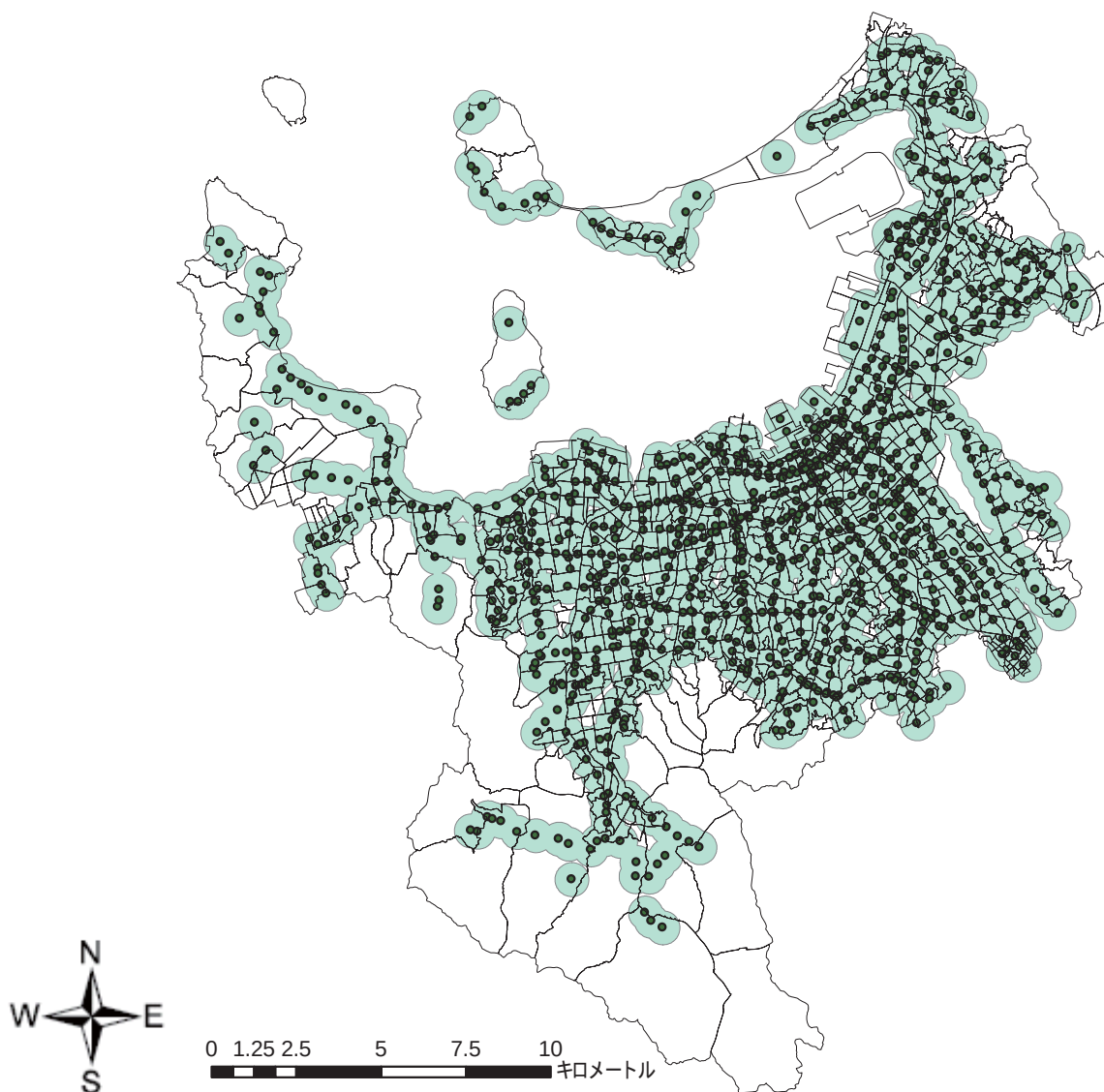


図－6 公共交通モードの分類

出典：秋山哲男・吉田樹編（2009）『生活支援の地域公共交通』学芸出版社、p.12、p.14をもとに作成

(3) 福岡市の都市交通の特性とバス停圏の状況

福岡市のバス停数は1029箇所あり、市域面積に対するバス停密度は3.00箇所/km²となっている。バス停500m圏域の面積は208km²であり、市域面積に対するバス停500m圏域の面積のカバー率は60.5%を占めている。市街地ではほぼ全域がバス停500m圏域内となっている。郊外部では、特に西部、南西部など市街化調整区域に含まれる地域ではバス停500m圏域外が多い。



図－7 福岡市におけるバス停500m圏

福岡市は、郊外部において運行回数が少ない地域やバス停から離れた地域が存在する。福岡市ではバス利用（公共交通）が不便な地域を二つに分けていて、そのうちの一つが公共交通不便地である。バス停から500m、かつ駅から1km離れたエリアが該当する。市内には、8箇所存在している。交通不便地については、何らかの対策を取るかどうかは、決まっていない。

交通空白地と交通不便地は、都市によってその定義が異なる。交通論では、表－1のように交通

空白地と交通不便地を区分している。なおこの表は、特定の都市を想定したものではなく、一般的に交通空白地と交通不便地を区分するときに使われる概念整理であることに注意が必要である。

表－１ 交通空白地と交通不便地の定義

用語	定義
交通空白地	居住地からの徒歩圏(300m～500m)にバス路線(バス停)や鉄道(駅)がない地区のこと
交通不便地	バス路線はあるが、本数が少ない(最低限の頻度の定義は一概ではないが、一日5本以下とする例が多い)、あるいは居住者が希望するような目的地に向かわないためにバスが使いづらい地区のこと。あるいは、バス停まで徒歩圏ではあるが、坂などがあり到達が困難な人が出たりして不便を感じる地域

出典：中村文彦（2009）「高齢者のモビリティ確保に向けて」『都市問題』第100巻第9号
をもとに一部加筆修正

（４）シビル・ミニマムと福岡市のバスサービスの供給

１）シビル・ミニマムの再検討

公共交通のサービス水準を論じるに当たっては、シビル・ミニマムの概念が有用である。シビル・ミニマムは、そもそもナショナル・ミニマムという国の最低水準の公的サービスという基準の上乗せという位置づけになる。このナショナル・ミニマムは、イギリスのウェッブ夫妻が 20 世紀初頭に提唱したもので、「国民の誰もがその水準を下回ってはならない生活諸条件である」（大阪市立大学経済研究所編（1979））と定義されている。この概念は、あくまで救貧の発想であり、成熟社会に対応した公的サービス水準は、当該概念では不十分であった。それゆえナショナル・ミニマムへの批判が生じた。

ナショナル・ミニマムへの批判が生じた背景には、三つあると考えられる。1960 年代の高度経済成長で急速に都市化、日本の社会過密性の顕在化、市民からの圧力が弱く、大企業中心の成長である。いずれも資源配分の歪みや所得再分配の不十分さから発生したものである。これを受けて、政治学者の松下圭一は、「ナショナル・ミニマムは、20 世紀前半における伝統的貧困に対する生存権を根拠とする解決策」（大阪市立大学経済研究所編（1979））であるとして、20 世紀後半の都市問題には有効な理論ではないと批判した。

かかる批判を受けて、シビル・ミニマムは生成された。シビル・ミニマムは、「都市における総体的な生活権によるシビル・ミニマムの設定が必要」（大阪市立大学経済研究所編（1979））という潮流から形成されたものである。その定義は、「都市自治体の自主性による「都市生活基準」の確立」（松下圭一（1971））とされ、自治体の特殊性を反映しながら、独自に都市生活システムの公準を設定するものである。

シビル・ミニマムを担う主体は、市民あるいは自治体である。シビル・ミニマムが対象とする政策課題は、社会保障（生存権）に加えて、社会資本（共益権によるインフラ）、社会保健（環境権）である。この中には、公共交通のサービス供給も含むと考えられる。当該政策の目的は、シビル・ミニマムの実現により、ナショナル・ミニマムを国民によって押し上げる。

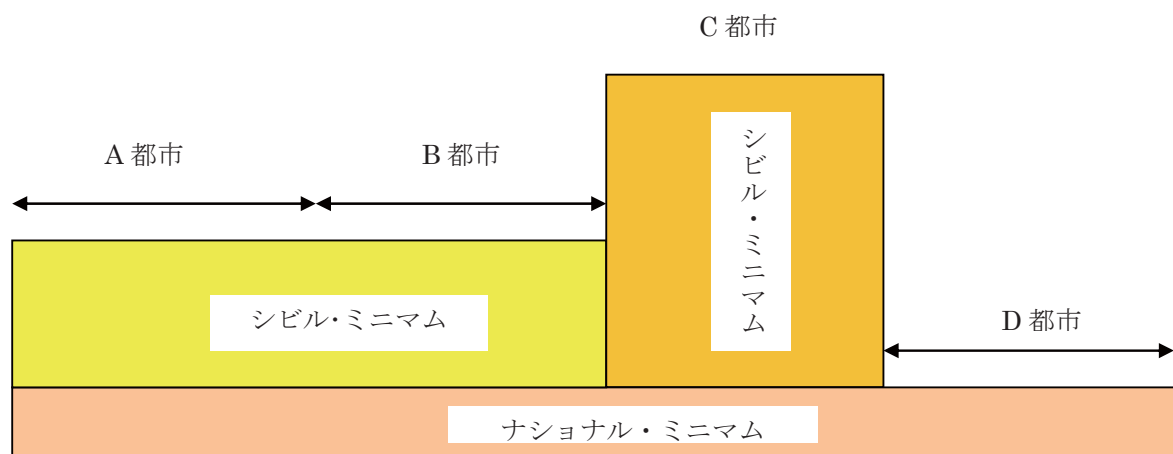


図-8 ナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムの概念図

しかしシビル・ミニマムにも限界があるといわれている。特に 21 世紀への対応の問題である。戦後、ナショナル・ミニマムの拡充に加えて、シビル・ミニマムによる地域ごとの公共サービス水準の向上の進展により、地域の生活水準は改善された。ところが 2000 年以降の構造改革により、地域間格差が拡大し、再びナショナル・ミニマム水準低下が進み、地域における公共サービスの水準低下が顕著となってきた。このような状況の中で、再び、シビル・ミニマムを基礎とした政策展開が求められているのであろうか。

地方分権の進展により、地域の公共サービス水準を自治体が独自に決定可能になった。ナショナル・ミニマムは一定水準に達していることや、今後もある程度のナショナル・ミニマム水準の維持を前提とすれば、自治体公準としてシビル・ミニマムを設定していくことが、生活水準の底上げを実現できるといえよう。図－8 によれば、A 都市と B 都市はほぼ同じシビル・ミニマム水準を提供している。C 都市は、かつての革新自治体のように福祉に手厚い都市であり、シビル・ミニマムの水準が高く設定されている。D 都市は、例えば夕張市のように、ナショナル・ミニマム水準の行政サービスで行政運営を行っているケースである。

それでは、シビル・ミニマムの概念を福岡市に適用して、福岡市のミニマム水準の設定について検討してみたい。本来、ナショナル・ミニマムは、生存権を保障する水準と位置づけられており、これは国の責務として維持する政策展開が必要なものである。この定義に則ってシビル・ミニマムを再定義するのであれば、ナショナル・ミニマムの基盤に立ち、都市生活にとって最適な行政サービスを展開するものと位置づけられる。すなわち、シビル・ミニマムは、地域生活の最適水準を実現する公共サービスのレベルであるといえる。福岡市においても地域特性に応じた都市における公共サービスの最適水準を求められるものである。その際の今後の課題としては、都市全体を同一水準とするか、空間構造に応じたサービス水準にするのかという問題を考えなければならないことである。福岡市であれば、中心部と周辺部を同一レベルのサービス水準とするのか、あるいは地域特性に応じたサービス提供にするのか、政策判断を迫られている。

2) 交通サービスにおけるシビル・ミニマム

公共交通サービスをシビル・ミニマムから考えるとき、それは「最低限の市民生活を保障するために、ある一定水準の交通サービスは供給されるべきであるという考え方」（竹内健蔵（2008））というものであり、不変的・客観的な基準は存在しないといえる。すなわち経済学で重視される効率性よりも、より公正という価値判断が重視されるわけである。交通経済学の立場からは、公共交通への補助を正当化する根拠としては、シビル・ミニマムを使用するにあたっては、慎重に検討が必要（同上書）という見解もあることに留意すべきである。しかしながら、公共交通の置かれている実態は、効率性だけでは到底サービス水準を維持することができず、行政が提示した地域的公正を担保するための政策目標として、シビル・ミニマムが設定されることが必要である。

ところで福岡市ミニマム水準による交通サービスは、地域生活の最適水準を実現するために交通サービスを供給することが求められている。その基準は、シビル・ミニマムの発想に基づき、都市生活を支える交通サービス水準を決定されるものである。シビル・ミニマムは、一つの都市的公準ではあるが、多くの公共交通サービスが民間事業者によって担われていることや、福岡市の空間構造も多様性があることから、地域住民のニーズだけに依存せず、データ等を用いて、客観的な分析も必要となってくる。その意味で、福岡市の公共交通サービス政策は、都市全体の供給水準を踏まえ、空間構造に応じ、地域住民のニーズと擦り合わせる事が大切となっている。

以上の議論を踏まえて、福岡市における交通サービスのミニマム水準を示すと、次のようになる。福岡市は、市域面積が他の政令指定都市に比べて大きくない割に、市街化区域にまとまって人口が分布している。その意味で、福岡市はコンパクト・シティであるといえる。そのコンパクト・シティ福岡の特性に応じたサービス基準が必要となっている。福岡市は、この点について明確に示していない。本報告書では一つの提案として具体的に示すと、福岡市交通ミニマム水準案として、以下のような三つの基準を示すことができる。

- ① 住民の目的地（特に天神・博多）までの所要時間が、公共交通による移動で受忍限度となるような到達圏等の設定（例えば 60 分圏等）
- ② 住民が居住している地域では、原則的に定時定路線型の公共交通を供給
- ③ 周辺地域に住んでいる住民の交通サービスは、地域特性に応じながら、サービス基準を弾力的に運用する。

このような福岡市の公共交通（バス）サービス水準のもとで施策展開が行われれば、地域の生活水準を下げることなく、福岡市の公共サービス（特にバス）は高いレベルを維持することができるものと考えられる。

【参考文献】

大阪市立大学経済研究所編（1979）『経済学辞典』岩波書店。

竹内健蔵（2008）『交通経済学入門』有斐閣。

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会

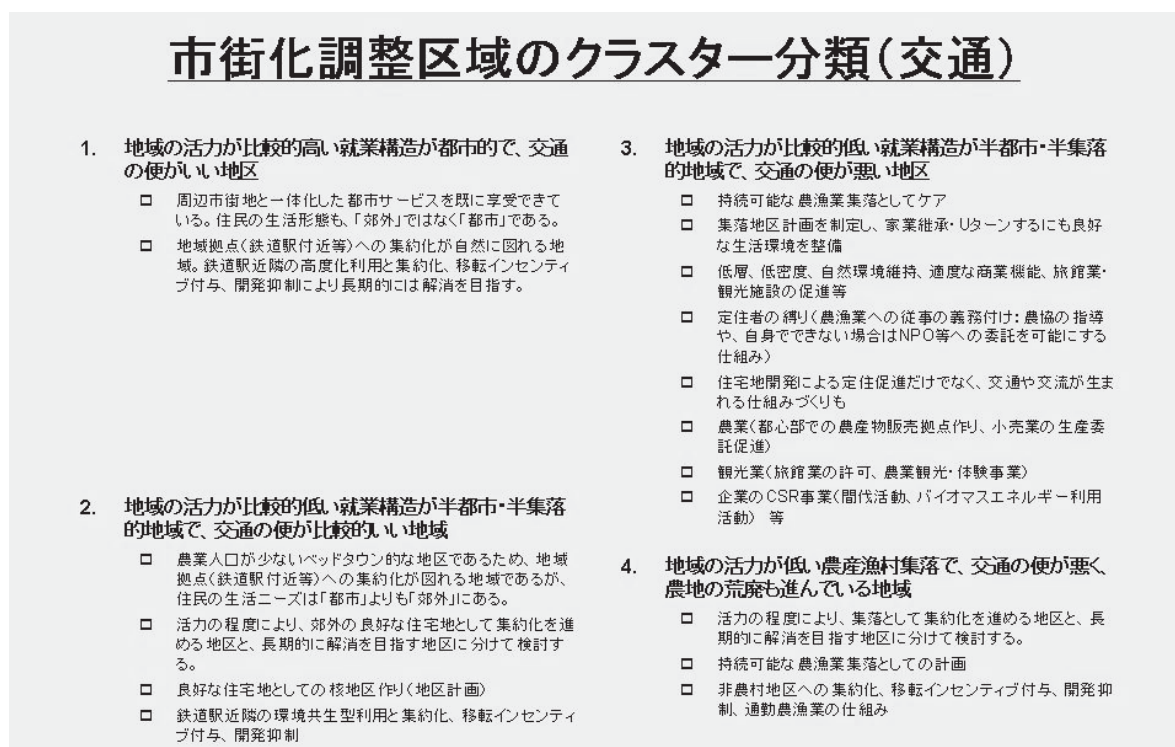
（５）福岡市の町丁目別のクラスター分析

本研究において、福岡市の市街化調整区域を以下の４つに区分した。（図－９）①地域の活力が比較的高い就業構造が都市的で、交通の便がいい地域、②地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的地域で、交通の便が比較的良好な地域、③地域の活力が比較的低い就業構造が半都市・半集落的地域で、交通の便が悪い地域、④地域の活力が低い農山漁村集落で、交通の便が悪く、農地の荒廃も進んでいる地域

市街化調整区域においては、都市の中心から外れており、交通の便が悪い地区が多い。市街化調整区域は、第一次産業の農漁村集落が多いが、高齢化が進み、生活交通問題は近い将来、必ずやってくる。

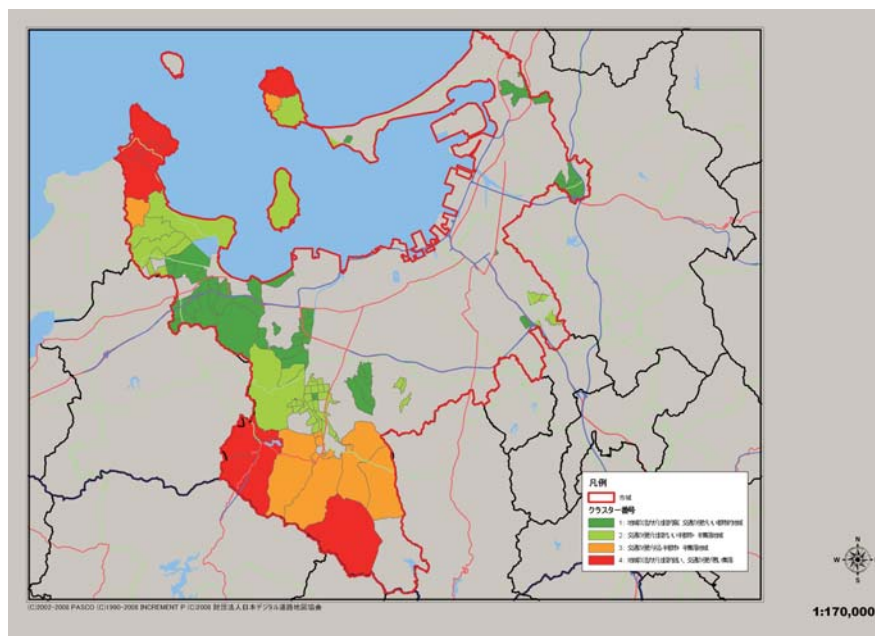
①から④のクラスターにおいて、①は特に問題はない。よってまず保護されるべきは③の農漁村集落対策である。福岡市において、第一次産業が盛んであり、今後も持続可能な集落として保存して行く必要がある。次に優先度が高いのは、④である。③ほど農漁村集落としての活力はないが、一定の人口を有している地区である。そういったところは住民にインセンティブを与えるなどして、農漁村集落の集約化を検討すべき地区である。②については老巧な住宅地として保存していく地区と、交通も悪く第一次産業も成り立つかどうか分からない地区は、将来的な解消も考えないといけない。

行政の維持管理コストを考えると、今後の税収増も見込めない中、コンパクトにまちづくりを進めていく必要があり、効率の悪い地区に関しては後回しにせざるを得ないため、優先順位は下がる。

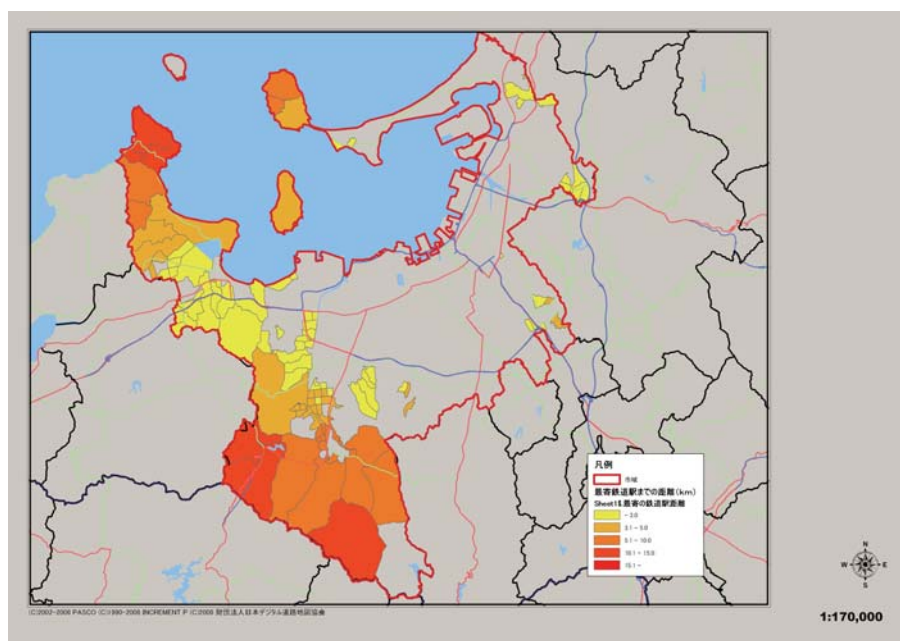


図－９ 市街化調整区域のクラスター分類（交通）

福岡市の全町丁目を①から④でクラスター別に分類した。①が緑色、②が黄緑色、③がオレンジ色、④が赤色である。早良区の山間部や西区の海側に市街化調整区域が点在しているが、福岡市内の路線バスの廃止や減便対象地域となっているところも、まさにこの地区である。図－10 の③オレンジ色や④赤色の部分は、福岡市の第一次産業を守る上でも有用な地区であり、生活交通の確保が必要不可欠なものである。また、図－11 は最寄りの鉄道駅までの距離を示している。図－11 の③、④に当たるところは、交通の便が悪いことが見て取れる。



図－10 市街化調整区域のクラスター別分類（交通）



図－11 最寄り鉄道駅までの距離

(6) まとめ（福岡市の交通不便地に対する地域交通サービス支援のあり方）

ここまで考察したように交通不便地及び交通空白地に対して、いくつかの政策的知見を得ることができた。本調査では、交通不便地に関する政策提言が目的であるので、これまでの考察を踏まえて、福岡市における交通不便地に対する地域交通サービス支援のあり方について政策提言を行いたい。

1) 地域交通事業組織の立ち上げ

地域住民は交通不便地における地域交通の重要な担い手である。ただし地域住民が地域交通の担い手として、自発的に組織化することは、余程の内生的要因がない限り難しいと考えられる。そこで、横浜市が実践しているような地域交通事業組織を立ち上げることを提案する。この組織は、福岡市の場合は自治協議会などが相当すると考えられるが、自治協議会はエリアがかなり広く、地域住民のニーズに合った地域交通の形成という意味では大きすぎる。そこで自治会を基礎として、交通不便地に該当する地区が複数の自治会を組み合わせ、地域交通の企業体の設立、交通関係の NPO との連携などによって、地域交通事業組織を立ち上げる。会員は地域住民や NPO などのメンバーとし、リーダーには役員などに就任してもらう形が望ましい。組織立ち上げに対しては、組織運営費等の助成をインセンティブとして提供する。この地域交通事業組織を基礎として、地域住民が自ら地域交通の課題を解決するように、交通政策を展開する。

2) 交通不便地向け『手引き』の作成

地域交通を住民ベースで運営していくためには、高いレベルの技術が求められる。もちろん地域交通事業組織が地域交通の運営を担うとしても、そのために必要なノウハウは、行政やコンサルタントからの支援を受けながら、習得していかなければならない。その際に地域交通の運行に当たって必要な技術的基準やノウハウをまとめた『手引き』を作成する。この『手引き』は、行政やコンサルタントからの一方的な情報のみだけでなく、地域住民自身が地域ニーズに合った地域交通を構築するために求められる手順を明らかにし、地域住民が自立的に計画を立てる手立てとする。このような案内を行うことで、行政の財政的、事務的負担を軽減できるとともに、地域住民の自治が拡充することにもなる。その意味で、『手引き』の作成は、行政と地域住民に win-win な効果をもたらすと考えられる。

3) 行政からの補助

交通不便地の地域交通支援に対して、行政から基本的に欠損補助を行う必要はない。交通不便地における地域交通の需要は、地域住民のニーズに基づいて発生するものであるから、地域交通を立ち上げる際に必要な最小限の補助を行うというのが、行政のスタンスである。すなわち行政は、運

行実験に際して発生する赤字の補填、初期車両の購入補助、車両更新時の車両購入補助、バス停設置等の費用負担の4点について担えばよいと考えられる。そのうち、初期車両の購入に際しては、できるだけ環境にやさしく（ハイブリッド車等）、かつバリアフリー対応の車両を購入するように推奨し、条件に該当している度合いに応じて補助額を決定する。また車両更新時には、地域交通の持続可能性を担保するために所要額の90%を上限に補助を行う。行政が全額を補助しない理由は、地域が少しでも車両購入費を負担することで、地域交通の担い手として責任を自覚するためである。このように行政からの補助に依存した地域交通運営ができないようにすることで、地域交通の乱立を防ぎ、適正な地域交通運営を行うように誘導していくことが肝要である。

4) 交通不便地の形成要因に応じた施策の選択

交通不便地は、複数の形成要因があると考えられる。例えば、バス停間に地域が存在し、バス交通が利用しにくい地域、あるいはバスが撤退したことによってバス停までの距離が遠くなり、バス交通が不便になった地域などである。これら交通不便地の形成要因に応じて、対策は異なってくる。すなわち、福岡市が設定している交通不便地のうち、可能な範囲で既存バス路線の路線変更等で対応できないか、まずは確認を行うとともに、地域が総体として交通事業者に働きかけることが大切である。それでもかかわらず、事態が打開できない場合に、地域交通事業組織を立ち上げ、地域が自ら地域交通の課題解決を担うべきであろう。このようにいきなり地域交通を導入するのではなく、最初は既存路線バスの活用を想定することが望まれる。

5) 地域の交通ニーズの把握

交通不便地における交通ニーズを把握するために、行政職員を地域に派遣して、地域交通立ち上げに伴う諸手続きの支援を行うほか、地域住民が主体となって、アンケート調査による地域の交通ニーズを汲み取り、分析を行い、実態に即した需要予測を行う。その場合、アンケート調査では、概ね実際の輸送人員より多い需要が算出されるので、行政が委託したコンサルタントの協力を得ながら、より実際に近い計画を立てるものとする必要がある。

6) 持続可能な地域交通の実現

従来の地域交通は、民間事業者や行政に依存した形で展開されてきた。しかし今後は、交通不便地対策については、地域住民が発意し、地域交通を担っていく必要がある。その際に地域住民は、事業採算が取れるような経営を目指しつつ、仮に立ち上げた地域交通が赤字の場合でも、地域として必要性を感じる場合には、住民出資による地域交通を考えることが望まれる。具体的には、1戸当たり毎年数千円を負担したり、回数券の買取りを自治会で行うなどの対応が考えられる。このよ

うな地域の自主的な出資が、持続可能な地域交通を誘導することができる。

7) 長期的な税財源の検討の必要性

地域交通の維持に対して、自治体はかなりの負担を強いられる。今後、民間交通事業者の経営が厳しくなる中で、交通空白地や交通不便地対策で行政や地域住民が地域交通に対して担う役割は大きくなる。すなわち、公共交通への行政からの補助は増加することは不可避である。当然、行政としては、最小限の費用で最大の効果が出るような地域交通施策を選択するが、それでも増加する地方自治体の負担分については、長期的な観点、かつ持続的な地域交通の維持の立場から新たな財源を探る必要がある。

（７）先進事例調査

１）八王子市：住民負担による山間地域でのバス路線運行

東京都の西部に位置する八王子市は、東京都内ではバス、タクシーへの依存度が極めて高い地域である。市域の北西部多くは山間地域であり、高齢化が進んでいる中、バスの需要が高まっている。

八王子市では、学識経験者、行政、市民などからなる「八王子市域循環バス等検討委員会」で、市内における総合的なバス路線再編、山間部におけるバス対策などについての総合的なバス問題の検討を行っている。そして、委員会では山間部におけるバス維持対策として、「山間地域交通改善モデル事業」が検討され、八王子の西部にある山間地域の小津町地区と上恩方地区が選ばれた。この両地区は、バス利用者が少ないことからバス路線撤退の申し出があった地区であった。

八王子市においても、全国の他の市町村との例に漏れず経営は厳しい。ただし、市内に多くの高校、大学があることから、市域を運行する京王バスと京王バスの小会社である西東京バスは、事業として成り立っている。

八王子市職員にヒアリング調査を実施したが、バス事業に市として補助金を入れるという発想はない。ただし、山間地域交通改善モデル事業として、山間部における交通不便地においてのみ、補助金を一部負担しているという例外はある。ただ、あくまでも実証実験でということである。平成 20 年度に行われた実証実験の概要に関して以下に記載する。

八王子市の小津町地区は市の西部山間部にあり、小学生が 6 名、平成 22 年 4 月に小学生が 8 名になる地域である。山間部でバス本数が少なく、バス利用者も少ないことで、京王電鉄バス撤退の話しが持ち上がった。そこで、住民主体のメンバーを中心とした「小津町地域バス等運営委員会」で、自分達の生活交通のあり方について議論を重ね、平成 21 年 4 月より地域住民等の負担による路線バス運行の実証実験を行っている。この実証実験では、地域と市が話し合いを重ね、運行経費の 1／2 を国からの補助金、残り 1／2 を八王子市と、地域で負担することとなった。バス本数は、平日のみの運行で、1 日 3.5 往復（上り 3 本、下り 4 本）。住民負担は、1 世帯あたり月 500 円、年間 6 千円の負担である。自家用車利用の方が多い地域でバスを利用しない人もバス運行の費用の一部を強いることに対して当初は抵抗があった。しかし、地域の全世帯で山を共同所有しており、その山に東京電力の鉄塔が建っていることで、東京電力から鉄塔の貸付料が地域の全世帯に毎年入ってくることもあってバスを利用しない人も負担することができた。バスに乗る住民もバスに乗らない住民も、インフラとしてのバス運行の一部の費用負担が滞りなく行えた恵まれた地域であると言える。



2) 菊池市：市街地巡回バスに結節する事前予約制乗合タクシー

菊池市は熊本県の北東部に位置し、平成 17 年 3 月 22 日に菊池市、菊池郡七城町、旭志村、泗水町が合併してできた緑豊かな自然あふれる都市である。菊池市は、また市域の 8 割が山間地域で占められており、鉄路がないことからバスが唯一の交通手段である。

しかし、路線バスが規制緩和によって撤退し、さらには少子高齢化の進行により、車を運転できなくなった高齢者の生活の足として、公共交通の必要性が増してきた。この結果、公共交通空白地域を中心とし、交通網の整備は必要不可欠であった。サービス内容は、適当な国や県の支援制度がなかったため、菊池市の単独事業として実施した。具体的には交通体系を見直し、①路線バスの見直し、②べんりカーの運行、③あいのりタクシー（菊池市予約制乗合タクシー）、④スクールバスへの混乗などを実施している。

上記の通り、菊池市では様々な形で交通対策を行っている。そして、他の市町村と菊池市の交通対策が大きく異なることは、補助金に頼らず、まずは市単独でお金をかけずに交通対策が出来ないかと考え行動したことである。具体的には、路線バスが無くなるから何とかバスを残してもらうように事業者と調整しようということではなく、菊池市の新しい交通体系を確立しようと市自らが取り組んでいることである。そして、そのための事業者間の調整、あるいは住民説明会の手間を惜しんでもいない。どのように交通体系を見直したかという、郊外部と中心部を結ぶ利用者が少なく採算もとれないところを「あいのりタクシー」による運行、市の中心部を巡るルートはコミュニティバス「べんりカー」の運行と棲み分けを行ったことである。菊池市では郊外部と中心部を結ぶ路線バスは利用者も少なく、補助金も多く事業者に支払っていたことに比べ交通不便地の交通弱者支援としてあいのりタクシーを導入する経緯となった。一般に、山間地域でのあいのりタクシーの利用は、1 便あたり 3 名乗っていれば成功と言われるが、菊池市の場合では 11 名ほどの利用がある。

このあいのりタクシーは、平成 16 年 7 月末から、実験運行を実施した。当初は、市議会、住民、バス会社は廃止された路線バスの復活を市が補助金を入れた形で復活するように要望した。しかし、結果的にはあいのりタクシーの運行へと至り、住民は実際に利用をしてみると、運賃は 2 割ほど上がったとは言え、家の前まで送り届けてくれることから、評価は非常に良いものとなった。

今では、菊池市のあいのりタクシーが好評なことから、県内の隣接市である阿蘇市まで延伸して欲しいという申し入れが阿蘇市長よりあった。結果として、阿蘇市まで運行することになったが、複数の市町村を跨ったあいのりタクシーの運行は珍しい。なお、両市のタクシー運行による費用負担は、菊池市内から阿蘇市までの運行においては、当該市がそれぞれの市内走行分を負担とする。

あいのりタクシーの運行主体は、菊池市内のタクシー会社 3 社に運行委託している。運行当初は、タクシー利用からあいのりタクシー利用に代わって、タクシー会社の売上が落ちると、反対の意見が多かった。しかし、市職員がタクシー会社と粘り強く交渉をし、あいのりタクシーの運行を 3 社とも協力している。結果として、あいのりタクシーの運行が、3 社とも売上増につながっており、

感謝されているとのことである。

また、スクールバスへの混乗について、菊池市においても、当初はコストがあまりかからない通学バスに、一般利用者を混乗させるのはどうかという話しもあった。具体的には、不審者が乗り込んだ時への対応であるとか、一般利用者が多く乗った場合に通学者が乗車できないのではないかといった声が挙がっていて、具体的な話しは進まなかった。最終的には、費用対効果、教育委員会への働きかけもあり、混乗が認められた。



3) 篠山市：交通需要に対応した交通モードの選択による公共交通サービスの維持

篠山市は、兵庫県の中東部に位置し自然豊かな田園地帯が広がっている。市中心部と鉄道駅が離れていることから公共交通としてバスが活用されてきた。しかし、旧篠山町内を中心に路線バスを運営してきた JR バスが規制緩和によって全面撤退を表明した。篠山市は「篠山市公共交通対策協議会」を設立により路線バス廃止に対する対応策を検討し、需要の増減に応じた交通モードによる公共交通サービスの維持を実践している。

そのサービス内容は、篠山市が中心となって国、県、市民、事業者の協力の下で効率的な方法により公共交通サービスを維持することとした。平成 14 年 4 月から 10 月にかけて、各地区の需要量や住民との協議に応じて既存の交通機関を有効活用するなどの 4 種類の交通モードを活用した対応策を行っている。具体的には、①路線バスの他事業者への移管（運営主体 神姫バス）、②廃止代替バスの設定（運営主体 京阪京都交通）、③既存のスクールバスへの混乗（運営主体 神姫バス）、④需要の低い路線については乗り合いタクシーの運行（運営主体 日本交通）を実施している。

実施に際しては、様々な取り組みを行っている。まずは、計画策定時には、利用者調査及び住民アンケート調査を実施し、バス利用者と非利用者に対して潜在的な需要も含めて把握し、その結果をもとにしている。また、廃止代替バスは篠山市から隣接の南丹市を結ぶ府県またがりのルートであったため、隣接町との調整を行っている。篠山市側では南丹市への高校通学ニーズがある一方で、南丹市側は町内のみでの代替バスを当初検討していた。両方が協議を行い、最終的にはバスを共同運行委託し、費用は両自治体で距離按分することで決着している。通常、運行上、府県自治体の枠を超えることは難しいと考えられるが、利用者の利便性を第一に考えた先進的な事例であるといえる。スクールバスの混乗については、当初住民側からは難色を示す声が上がっており、住民との調整を図っている。篠山市側は混乗といっても利用する人は地域の人にはほぼ限定されている。事業者

との調整によりスクールバスの時刻が大きく変動する場合は代替バスを用意するなどの対応策を提案して、住民の不安を解消することにした。そして、最終的にはスクールバスの混乗が受け入れられた。タクシー運行の2路線には、元々の需要が少ない地区であり、タクシー運行には費用がかかるため、地元の負担が不可欠であり、篠山市としては、地元自治会が負担すると決めた場合に運行を維持することとしている。2路線では地元自治会が乗り合いタクシー運営協議会を立ち上げ、欠損額の5%を事務費として地元負担している。また、一路線では土日をデマンド運行による対応をとっている。

現在では、路線バス、路線廃止代替としてのコミュニティバス、乗り合いタクシー、スクールバス、福祉バスが運行し、市街地部を中心に放射状にバス交通網が形成されている。各バスの運行便数は路線バスの便数は全バス便数の約80%とほとんどを占めている。主な課題として、バス路線網は、各系統のバスが市街地部に直接乗り入れて運行しており、路線の重複区間が多くなっている。これは市民が時刻表を配るなどして乗り継ぎの利便性を図っているが、乗り継ぎに対する抵抗がかなり大きいのである。また、市補助額が増加しており、年間の補助額は、路線バスで約5千万円、コミュニティバスで約2千万円、スクールバスで約13千万円と全体で約2億円であり、今後も増加傾向にあると見られる。さらには全国的な問題であるが、人口が減少し、利用者が減少している。篠山市においても、バス利用者の減少、市負担額の増加のため、平成21年3月には地域公共交通総合連携計画を策定し、さらなる総合的な交通施策を実施している。

上記の篠山市の施策は課題もあるが利用者の公共交通サービスの維持や生活交通確保を実現しているといえる。これらの施策を実施後の課題も含めて検討することは、福岡市の交通不便地等での公共交通サービスの確保に資するものであるといえる。特に交通不便地を対象とする場合、利用者の意向を十分聞きながら利用する交通モードを検討し、地元の交通協議会の立ち上げなどにより地元住民と一体となって地域の足を確保する必要がある。



調査に際し、福岡市住宅都市局都市計画部交通計画課に各種データの恵与等ご協力いただきました。この場を借りてお礼申し上げます。

平成 21 年度 市街化調整区域の施策に関する研究Ⅱ 報告書

平成 22 年 3 月

財団法人福岡アジア都市研究所

〒811-0001 福岡市中央区天神 1 丁目 1 0 - 1

TEL: 092-733-5686 FAX: 092-733-5680

Email: info@urc.or.jp

URL: <http://www.urc.or.jp/>
