

福岡市の市街化調整区域における定住化促進の取り組みに関する研究

－ 区域指定制度を中心として －

黒木 桃子

1 研究の枠組み

1.1 研究の背景と目的

開発行為が原則認められない市街化調整区域(以下、調整区域)において、近年人口減少や少子高齢化による集落の衰退が顕著に見受けられる。2000年の都市計画法(以下、都計法)改正により、法34条11号、12号(以下、3411条例、3412条例)が創設され、調整区域においても一定の開発が認められるようになった。既存集落内の土地について、都道府県等の条例により指定する区域や用途の範囲内で開発許可の対象とすることができる区域指定型の制度(以下、区域指定制度)であり、全国で多様な運用が見られる。

本研究は、調整区域の定住化促進に直接つながる住宅供給を可能にする開発許可制度について、福岡市の区域指定制度の運用実態を明らかにし、区域指定制度を中心とした調整区域への定住化促進の効果と課題を明らかにする。

1.2 既往研究の整理と本研究の位置付け

移住に関する研究は、主に市街地から離れた農山村を扱ったものが多く、自治体主体の移住政策や、移住者や地元住民のニーズを踏まえた移住者の受け入れ対策の必要性を考察している^{1)~3)}。一方、市街地近郊の調整区域における移住促進に関する研究は、立地基準を緩和する制度そのものを扱っており、移住者を対象としたものは山口ら⁴⁾の研究が見られる程度である。中でも区域指定制度に関しては、運用実態の分析から運用の多様性を確認した上で、スプロール化問題や立地環境保全の課題が指摘され、土地利用計画や対象区域の制限、その他要件設定の必要性が指摘されている⁵⁾⁶⁾。

本研究では、区域指定制度を限定的に運用する福岡市を対象とし、移住者のニーズを踏まえて調整区域への定住促進の知見を得るものとする。

1.3 研究の構成と方法

まず市への聞き取り調査¹⁾や市史、条文等市の資料⁷⁾から福岡市が制定する開発許可制度について整理し、制度の運用内容を把握する。次に区域指定制度に着目して、制度を導入済み及び検討中の地域を対象に聞き取り調査を行い、制度の運用実態や効果を整理する。

さらに区域指定制度の影響が最も表れている今津校区の移住者に聞き取り調査を行い、調整区域への移住者の実態を分析する。

2 福岡市の市街化調整区域と住宅供給に関する開発許可制度の概要

本章では、福岡市の調整区域の特性を分析した上で、市が制定する開発許可制度について整理する。

2.1 市街化調整区域の概要

福岡市は、小呂島と玄海島の約160haを除く全域が都市計画区域に指定されている。人口は、全体では増加を続けており開発圧力が依然高くなっているが、調整区域では大きな変化はない(表1)。また、人口増加にも関わらず市街化区域の面積が大きく拡大していない理由は、福岡市が一級河川を持たず水資源に乏しいことにあり、1976年の福岡市基本構想では「制御システムを持つ都市」を掲げ、「市街化区域は原則としてほぼ現状の水準に安定させる」としている¹⁰⁾。

表1 福岡市の都市計画区域の面積と人口変遷(参考文献8,9を参照)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
面積										
市街化区域	13,840	13,960	14,498	14,815	14,941	15,097	15,283	15,651	16,114	16,303
調整区域	10,640	11,706	18,890	18,720	18,727	18,405	18,297	18,184	17,874	17,741
人口										
市街化区域		899.6	1004.1	1146.6	1191.1	1225.0	1287.2	1337.6	1342.6	1484.8
調整区域			28.0	40.1	40.1	41.6	43.7	42.2	42.2	38.7

2.2 区域指定制度(都計法34条11号・12号)

1974年に既存宅地制度が創設された。区域区分前から宅地であった土地であることなどの一定条件を満たせば、一部の建築行為については許可不要とする制度である。しかし建築用途や公共基盤等の基準が適用されないために、無秩序な市街化の原因となり、2000年の都計法改正にて廃止された¹¹⁾。同時に、区域や用途等を定めて開発を許容する区域指定制度が創設された。

福岡市は2004年に3411条例を制定した。同条例は市街化区域の隣接近辺部で公共基盤が一定水準整備されている集落において運用されるが、特に福岡市では、区域内の主要な道路の要件を幅6m以上と厳格に条件設定しており、結果的に今津校区の1事例に止まっている。2015年には、3411条例の条件を満たさない集落においても活用することができる3412条例を制定した。市は3412条例を制定するにあたって、他都市の制定状況についてアンケート調査を行っている。ス

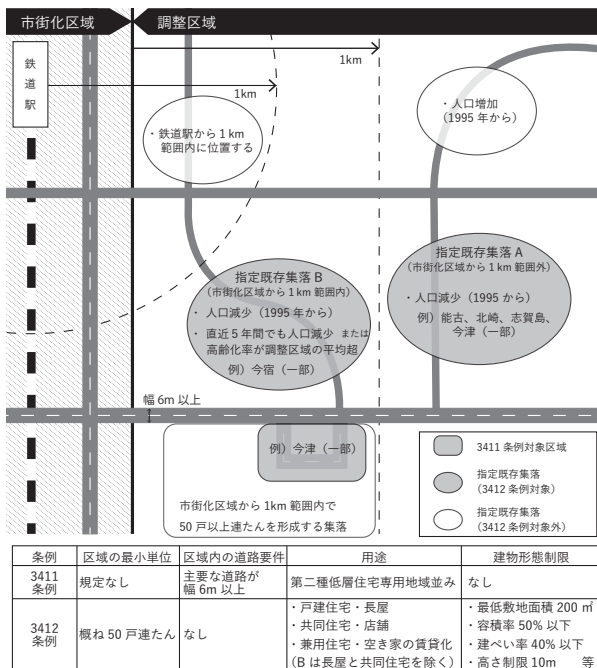


図1 区域指定制度の対象地の概要図

プロール化の問題や拡散型から集約型居住への転換、制度内容の周知徹底の必要性といった課題が挙げられている。これらを踏まえて福岡市は、対象となる区域は指定既存集落⁽²⁾内に限定し、人口減少や地域の合意形成等を要件として個別に区域を指定することとした(図1)。3412 条例は東区志賀島校区と西区今津校区、今宿校区で適用している。早良区では対象集落を含むにも関わらず検討されていないが、主な理由として開発が認められない土砂災害特別警戒区域や農振農用地を含む集落が多いこと、住民個人の問題で賃貸化できる空き家が少ないことが挙げられた⁽³⁾。

2.3 調整区域内地区計画制度(都計法 34 条 10 号)

調整区域における地区計画制度(以下、地区計画)は、都計法 34 条各号に基づく開発行為等の適切な誘導や開発後の良好な環境の維持・保全を図る役割と、地区計画の決定そのものにより当該区域内における開発行為等を可能とする役割がある。福岡市では、3411 条例と併用して西区今津校区で決定している。

2.4 集落地区計画(都計法 34 条第 10 号)

地区計画の他、営農条件と調和のとれた良好な居住環境の確保と適正な土地利用を図るため、既存集落や新規宅地を誘導する区域において、公共施設や建築物の整備等に関する一体的かつ総合的な都市計画として定める制度として集落地区計画がある。福岡市では早良区の金武・吉武校区で決定している。

2.5 空き家の賃貸化制度(都計法 34 条 14 号)

住宅供給に関して敷地毎に許容するものとして、市は 2014 年に「調整区域既存住宅賃貸化実施要綱(以

下、賃貸化制度)」を制定した⁽²⁾。調整区域では原則として認められない空き家の賃貸化を、一定要件を満たすものについて許容するものだが、2017 年 7 月の時点で実施は 3 件にとどまっている⁽⁴⁾。この事例とは別に今津校区で、空き家を活用した貸家創出による定住化促進を目的とした市と NPO 法人わが家の 119 番との協働事業が 2017 年に始まった。空き家調査で活用できそうな物件を抽出し、家主に交渉をして賃貸化するものである。移住希望者は今津の自然環境や子育て環境等を評価する今津に血縁関係のない 22 世帯で、大半が若年夫婦である。69 戸ある空き家のうち、賃貸化が成立したのは 3 戸に止まっている。賃貸化未成立の主な理由として、保守的な地域性や所有者の所在不明などの家主都合によるもの、構造強度などの建物不適格によるもの、事務処理の複雑さが挙げられている⁽⁵⁾。

2.6 小結

福岡市の区域指定制度は、地域の合意形成を要件とし、個別に区域を指定することとしている。さらに 3411 条例は道路等公共基盤の要件、3412 条例は対象となる区域の指定既存集落内への限定や人口減少などの要件を定めて、厳密に運用している。

3 区域指定制度の運用実態と定住化促進活動

本章では、区域指定制度を検討中の能古校区⁽⁶⁾と北崎校区⁽⁷⁾、及び同制度を指定済みの志賀島校区⁽⁸⁾、今津校区⁽⁹⁾、今宿校区⁽¹⁰⁾を対象に聞き取り調査を行った。各校区の課題と、定住化促進活動の主体者、活動の内容、制度導入の実態について整理する(表 2)。特に許可件数が多く、区域指定制度の影響が顕著な今津校区に関してはさらに掘り下げて調査を行った。

3.1 各校区の制度の導入と定住化促進活動の実態

志賀島校区では民間企業が主導し、創業定住を掲げ、事業者を優先して空き家を紹介している。主導者が、実際に志賀島の空き家に転入した際のノウハウを活かし、貸家ツアーや DIY 工具の貸し出し等を行っている。

能古校区は、建築家の水谷元氏を中心にまちづくり協議会を発足し、空き家の活用に注力している。散策ツアーやワークショップを開催して慎重にマッチングを行っており、2014 年には賃貸化制度による移住が実現した。3412 条例に関しても勉強会を重ねているが、住民の意見の不一致等で制度導入には至っていない。

今宿校区の人口は伊都区画整理事業により 20 年間で 3,300 人程増えているが、校区内でも調整区域に指定されている上ノ原・青木地区では人口減少等が進行している。地域間交流を行っている西区の北崎、今津、今宿を含む「西部 7 校区」のまちづくり会議を通して、

表2 各校区の定住化促進活動の実態

校区	志賀島(全域調整区域)	能古(全域調整区域)	今津(全域調整区域)	今宿(一部調整区域)	北崎(全域調整区域)
課題	雇用がない、人口流出	人口減少、少子高齢化	児童数の減少	過疎地域と人口急増地域のバランス	人口減少
目標	創業定住	空き家の活用	子供が増える環境づくり	調整区域の過疎・高齢化対策	人口減少抑制
主体者	(株)UBSNA	能古島みらいづくり協議会	今津校区自治協議会	今宿校区自治協議会	北崎を考える会定住化部会
空き家の戸数	73戸(内26戸賃貸物件候補)	37戸(内12戸賃貸物件候補)	44戸(内20戸賃貸物件候補)	上ノ原堀之内で6戸(全世帯61戸中)	31戸(内4軒賃貸物件候補)
定住化に関する活動	2014 活動拠点「シカシマサイクル」開業 2015 空き家調査 3412条例の検討開始 2016 3412条例適用(馬場町・本町8/1) 貸家ツアー開始	2010 みらいづくり協議会発足 2013 空き家調査 2014 このもんステップアップツアー開始 賃貸化制度導入 2015 3412条例検討開始 2018 空き家調査	2004 3411条例の検討開始 2009 地区計画検討開始 2012 3411条例・地区計画適用(大原6/20) 2015 空き家調査 2016 3412条例の検討開始 2017 協働事業開始 3412条例適用(浜崎6/12、緑町12/14) 2018 3412条例適用(大原5/10)	2016 3412条例検討開始 2018 3412条例適用(上の原堀の内12/14)	2013 空き家調査 2014 定住部会発足 空き家調査 2016 3412条例の勉強会開始
区域面積	馬場町・本町5.7ha	—	大原4.9ha 浜崎5.1ha 緑町7.5ha 大原29.5ha	上の原堀之内5.1ha	—
許可件数	2	—	24	0	—

今津校区の区域指定制度の活用を参考に、今宿校区と北崎校区も制度の導入に取り組んでいる。

3.2 今津校区の制度の導入と定住化促進活動の実態

今津校区は、小学校の児童数の減少による廃校の危機感が原動力となり、自治協議会を中心に制度の導入に取り組んでいる。大原地区に対して3411条例を適用し、同条例では制限できない建物用途や形態制限等の規制を別途、地区計画で定めている。用途制限は戸建住宅、共同住宅、小規模店舗、空き家賃貸で、建物形態は市が定める3412条例と同様の制限である。3411条例を導入した際のノウハウを活かして3412条例は現在未指定の岡・本町地区でも市へ申請済みで、ほぼ全域に3412条例が適用される予定である(図2)。区域指定制度に基づく開発許可件数は3411条例による24件、3412条例による11件で、特に先行して指定した3411条例の区域では戸建住宅の新築が続いている。実際に人口と児童数は増加傾向にあり、区域指定制度の効果が表れていると言える(表3)。

3.3 小結

区域指定制度を適用及び検討する地域の特徴として、民間企業による主導や、自治協議会自体や自治組織同士の関係が一定程度機能している、校区の大半が調整区域で人口減少傾向にある、以前から空き家の活

用を検討しているといった点が挙げられる。特に今津校区における、3411条例の成果による目に見える環境の変化は、周辺住民や他校区の制度に関する理解を深めるモデル地区としても捉えられる。また、区域指定制度の限定的な運用は、市街地の拡大には影響していないことも評価できる。

4 市街化調整区域内の集落への移住者の実態

本章では調整区域への移住の実態を、移住者への聞き取り調査に基づいて明らかにする。2018年11月12日～25日の期間に、他校区に先駆けて区域指定制度を導入し、人口の増加などの成果も見られる今津校区のなかで子育て世代の21世帯を対象とした。

4.1 移住の実態と敷地選定の理由

移住の際に活用した制度(面的に対象を指定する区域指定制度、個別に許可が必要な賃貸化制度、その他許可不要の開発行為等)に基づいて、今津との血縁関係の有無と従前居住地、敷地の選定理由について整理する(表4、表5)。また本調査では、区域指定制度は既に移住済みの世帯が多い3411条例に限定している。

調査対象のうち9世帯が3411条例による移住で、全世帯が今津に血縁関係がなく、戸建住宅の新築を理由とした移住であった。今津の選択理由の大半が自然環境であり、さらに低価格な広い土地があることが挙げられた。

賃貸化制度を介しての移住者は3世帯で、いずれも今津に血縁関係がなく、すぐに入居できる賃貸住宅を探していた。1世帯は仕事の都合で県外からの移住だが、2世帯は実家や元の住まいの近隣で自然に近い暮らしを求めており、市内からの移住である。

その他の移住者の9世帯のうち今津に血縁関係がある6世帯は、実家や親族の空き家や空地への転居であった。血縁関係のない3世帯のうち1世帯は中古住宅、2世帯は新築であり、後者は広い土地を探していた。

また新築した移住者の土地は、一般の建設会社等を通して市場に出ている分譲地であることが多い(表6)。一方で、わずかに確認できた個人的な売買に関しては、

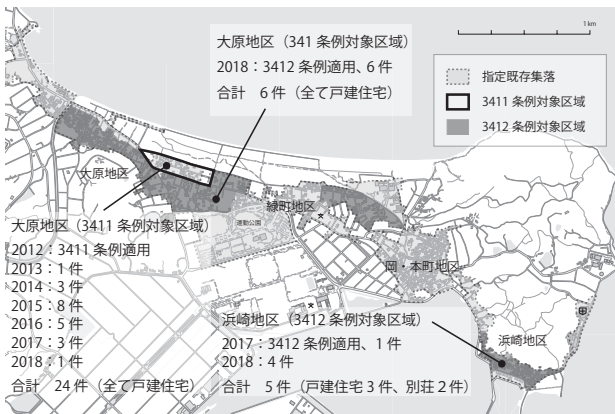


図2 今津校区の区域指定制度の適用区域と開発許可の分布

表3 今津地区の人口と児童数推移(参考文献13,14を参照)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
人口	3,052	2,997	2,915	2,884	2,877	2,923
児童数	116	110	108	102	119	127

表4 移住者の今津との血縁関係と従前居住地

移住者 タイプ	総数	血縁関係		従前居住地			
		有	無	県外	県内	市内	校区内
区域指定制度	9	0	9	9	0	0	0
賃貸化制度	3	0	3	1	0	2	0
その他	9	6	3	2	5	1	1

表5 移住者の敷地の選定理由（複数回答可）

敷地の選定理由	区域指定制度	賃貸化制度	その他
自然環境	8	2	0
子育て環境	2	1	0
価格	4	0	0
実家や従前居住地に近い	3	2	2
糸島半島の中では利便性が高い	3	1	0
仕事の関係	0	1	0
広い土地・庭付き	6	1	2
近隣と密接しすぎない	3	0	0
同世代が増えそう	1	0	0
実家	0	0	3
親族の住宅・土地	0	0	3

表6 新築を建てた移住者が移住先の土地を知った契機

契機	ハウスメーカー の分譲地	建設業者 の紹介	web上の 不動産情報	個人的な 訪問探索	親族の土地
件数	4	2	3	2	3

所有者や移住者が調整区域や区域指定制度に関する十分な理解が及ばず難航したという声もあった。

4.2 移住後の生活

本節では、移住者への聞き取り調査に基づき、移住後に感じた今津校区の利点と課題について整理する。

利点として、野菜の譲り受けや立ち話を通して近所付き合いが生じ、少人数学級の小学校や、原則入会する町内会の地域行事等で交流の幅が広がり、地区の特性や慣習を理解できたという声が多い。特に子供が大いに歓迎され、自然環境や教育環境を含めた子育てのしやすさが評価されている。中でも3411条例の対象区域には新築の住宅が並び、子育て世代が集まっているため、互いに子供の面倒を見合ったり集まって食事をしたりする機会がある。「周辺に同世代が増えてより住みやすくなった」との声が多く、「近隣に同世代がさらに増えることを期待して敷地を決めた」世帯もあった。同世代の住民の増加が高く評価されている。

要望は、スーパーの立地やバスの増便といった、日常生活に関するものが多い。また、仕事のために地域行事の参加が難しく不安を感じている世帯や、過剰な行事に負担に感じるという声も挙がった。

4.2 小結

調整区域への移住に関して、新築を建てた移住者は、主に自然環境や敷地の広さを重要視していた。3411条例と併せて決定した地区計画による建築形態の制限が有効に機能していると言える。また、複数の移住者を受け入れ可能なまとまった規模の分譲地や、市場に出ている購入しやすい分譲地であることも結果的に移住に繋がっていると考えられる。賃貸化制度も即入居できる点が評価され、一部に需要があることが確認された。一方で、日常生活の不便さを指摘する声も複数聞かれたが、その背景には調整区域であることも少な

から影響しており、調整区域内に居住するデメリットが十分理解されていない可能性もある。

移住後は、「子供が増える環境づくり」の共通認識や町内会の運営が、移住者の受け皿になっている。特に移住者が集まっていることは、地域へ介入する際の不安感を減らすことにつながっている。一方で、地域行事への参加の大変さを感じる世帯もあった。

5 まとめ

限定的に運用されている福岡市の区域指定制度は、今までのところ市街地のスプロール化等の問題を生じさせることなく一定程度機能していると言える。移住者が増加する今津地区では、3412による集落内の開発許可に加え、3411によるまとまった規模の分譲地の創出、空き家の賃貸化など、結果的に移住者に多様な選択肢を提供しており、制度を人口増につなげている。

定住化の促進には、物理的な宅地供給だけでなく、移住希望者が調整区域の豊かさと不便さ、集落の生活の特性を理解できるような仕組み（具体的には散策ツアーやお試し居住等）も重要である。加えて、今津校区大原地区の3411条例指定区域のように、目に見えるかたちで移住者の増加が地区の風景の変化をもたらすことも移住希望者の移住生活の具体化と既存住民の制度の理解の深化につながると考えられる。

これらを踏まえて、対象区域を指定既存集落内に限定して運用される3412条例による移住の実態を調査することを今後の課題とする。

【補注】

- (1) 福岡市住宅都市局への聞き取り調査（2018.6.22、12.7）
- (2) 線引きの日（福岡市は1979年12月28日）前から独立して一体的な日常生活圏を構成していると認められる大規模な集落であって、開発行為により市街化を促進する恐れがないと市長が認めて指定したものを。福岡市は指定既存集落の区域を線引きの日からほぼ変更していない。
- (3) 早良区企画課への聞き取り調査（2018.12.21）
- (4) 能古島定例会（2017.7.18）
- (5) NPO法人わが家の119番への聞き取り調査（2018.10.5、2019.1.17）
- (6) 能古島みらいづくり協議会への聞き取り調査（2017.5.15、2018.9.5）
- (7) 北崎校区自治協議会への聞き取り調査（2018.8.20）
- (8) (株)UBSNAへの聞き取り調査（2018.5.18、6.8）
- (9) 今津校区自治協議会への聞き取り調査（2018.7.24）
- (10) 今宿校区自治協議会への聞き取り調査（2018.10.22）

【参考文献】

- 1) 住田和則・渡邊貴介・羽生冬佳：地方自治体におけるUIターン施策に関する研究、都市計画論文集、Vol.36、pp.355-360、2001
- 2) 垂水亜紀・藤原三夫・泉英二：徳島県山形町における定住促進政策の展開と成果、林業経済研究、Vol.46、No.1、pp.57-62、2000
- 3) 中西宏彰：田舎暮らしにおける新規定住者と農村側住民の共住に関する研究—京都府南丹市美山町S集落を事例として—、農林業問題研究、Vol.44、No.1、pp.140-145、2008.6
- 4) 山口邦雄：人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究—都市計画法34条11号による戸建て住宅地開発に関わる世帯と立地の分析から—、都市計画論文集、Vol.47、No.3、pp.187-192、2012.10
- 5) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀：開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究—3411条例の区域指定要件とその即地的分析を中心として—、都市計画論文集、Vol.44、No.3、pp.661-666、2009.10
- 6) 浅野純一郎：都市計画法34条11号条例導入による効果と課題に関する研究—群馬県高崎市を対象として—、日本建築学会技術報告集、Vol.16、No.32、pp.297-301、2010.2
- 7) 福岡市：市街化調整区域における土地利用制度の運用方針、2018.4
- 8) 福岡市役所：福岡市史第10巻、福岡市役所、1990.11
- 9) 都市計画協会：都市計画年報1975-2015、都市計画協会
- 10) 福岡市役所：福岡市史第9巻、福岡市役所、1990.9
- 11) 福岡市：福岡市よくある質問Q&A、http://www.city.fukuoka.lg.jp/jutaku-toshi/machinami/qa/FAQ2561_2_3_2.html、2019.1.19閲覧
- 12) 福岡市：福岡市市街化調整区域既存住宅賃貸化実施要綱
- 13) 福岡市教育委員会総務部教育政策課：児童生徒数等一覧表平成25～30年
- 14) 福岡市：登録人口（校区別）平成25～30年9月末、http://www.city.fukuoka.lg.jp/soki/tokeichosa/shisei/toukei/jinkou/touroujinkou/Touroujinkou_oukubetu2.html、2019年1月20日閲覧