都市と農村の共生を視点とした
優良田園住宅制度の活用方策A CASE STUDY ON USING RURAL
RESIDENTIAL INSTITUTION FROM
VIEWPOINT OF SYMBIOSIS WITH CITY
AND RURAL AREA千石達也 — *1 松岡佳秀 — *2
瀬戸口 剛 — *3 小林英嗣 — *4Tatsuya SENGOKU — *1 Yoshihide MATSUOKA — *2
Tsuyoshi SETOGUCHI — *3 Hidetsugu KOBAYASHI — *4キーワード：
都市郊外部, 地方都市, 優良田園住宅, 田園居住Keywords:
Urban fringe area, Local cities, Rural residence, Rural living

The purpose of this paper is to consider the image of residential environment in urban fringe area of local cities. We analyzed some examples, which used rural residential institution in five municipalities in Hokkaido. As a result of analysis, we pointed out four investigation items: rural residence, agriculture environment, farm village community, and land use of whole urban fringe area. These four items are important for planning of suburban environment.

1. はじめに

近年、環境問題や自然保護問題が様々な場所で取り上げられ、我々の生活に関わる身近な問題として認識されるようになり、農村を含めた自然的な環境を計画的に維持、保全することが地域において大きなテーマになりつつある。

また、今日の農業情勢の悪化により農村では過疎化などの厳しい問題を抱え、その生活環境の維持に苦慮している一方、都市住民のライフスタイルは多様化し、ゆとりある住環境に対するニーズが定着化している。しかし、都市と農村の関係を包括的に捉える計画的視点がないため、これらの現状に対して効果的な対応がとれないのが現状である。このような中で平成10年に「優良田園住宅の建設の促進に関する法律（以下、優良田園住宅促進法）」が施行され、さらに農村などの都市市街地以外の地域に住宅地を形成するケースが増加することが予想される。

また、平成12年度の都市計画法の改正も都市計画として保全すべき自然や緑地環境について都市計画区域外も含め積極的に位置付けていくことが大きな柱の1つであった。今後、都市計画にも農村などの周辺の環境を計画的に扱うための視点が重要となってくる。

特に北海道の地方都市では、都市は連担性が少なく単独で市街地が形成され、その郊外部には農地あるいは自然が大きく広がっていることが多く、農村地域における望ましい住環境イメージの形成とともに都市の実態に合わせた制度の運用が重要となっている。

2. 本報の目的と方法

優良田園住宅促進法は農山村地域、都市の近郊等における優良な

住宅の建設を促進するための措置を講ずる制度であるが、地方都市郊外部の土地利用動向に関しては、未練引き自治体における市街化の実態を農用地区域の指定状況等との関連から明らかにした研究（中出ら2000¹⁾）、市街化調整区域の土地利用方針や調整区域内地区計画、集落地区計画についての研究（川上、木谷1998²⁾）などがあるが、優良田園住宅促進法の自治体の運用実態についての研究はない。そこで本報は北海道内における優良田園住宅促進法の活用事例の把握により、その活用方策について明らかにすることを目的とし、以下の方法で研究を進める。

①北海道内の優良田園住宅促進法の活用の事例をヒアリング調査により把握し、郊外部の課題、コントロールの手法とその視点、及び対象地域における住環境イメージについて分析する。

②土地利用などの郊外部の課題への対応もふくめ、優良田園住宅促進法の活用方策について整理する。

なお、本報の郊外部とは、都市計画区域を持つ自治体においては市街化区域及び用途地域が指定されている区域の外側、また、都市計画区域を持たない自治体においては既存市街地外の郊外地域であり、都市的開発の想定される土地の区域を指す。

3. 優良田園住宅促進法の活用事例

ここでは活用自治体に対するヒアリング調査により、郊外部の課題やコントロールの手法と視点、地域の住環境イメージを把握する。対象自治体は平成13年1月時点で優良田園住宅促進法の基本方針を策定済み及びほぼ原案を策定した旭川市、帯広市、由仁町、東川町、ニセコ町とした³⁾。旭川市と帯広市は地方中核都市であり都市計画

*1 ㈱フジタ

(〒151-8570 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-2)

*2 北海道大学大学院工学研究科都市環境工学専攻 博士課程・工修

*3 北海道大学大学院工学研究科都市環境工学専攻 助教授・工博

U.C. バークレイ校 客員研究員

*4 北海道大学大学院工学研究科都市環境工学専攻 教授・工博

*1 Fujita Corp., M. Eng.

*2 Graduate student, Hokkaido Univ., M. Eng.

*3 Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Hokkaido Univ., Dr. Eng. Visiting Scholar, City and Regional Planning of U.C. Berkeley

*4 Prof., Graduate School of Engineering, Hokkaido Univ., Dr. Eng.

区域を持ちかつ線引きを行っている。一方、由仁町、東川町、ニセコ町は都市計画区域を持たない自治体である。以下にそれぞれの自治体の活用の視点を整理する（図1）。

3-1旭川市

郊外部への開発圧力が比較的弱く、市街地の成熟が当面の課題である。田園居住に対するニーズと、地域住民の集落機能の維持と離農に対する意向に対応するため優良田園住宅促進法の活用が決定された。対象地域は基本的に市街化調整区域及び都市計画区域外全域であるが、優良田園住宅の建設によるスプロール現象の発生など郊外部の土地利用に新たな問題を生じないよう、敷地規模を600㎡～1200㎡（標準面積1000㎡）、さらに市街化調整区域においては一団の建設区域の規模を6000㎡～2haと独自の基準を設けている。

3-2帯広市

市街地は都市計画公園である「帯広の森」に取り囲まれ、コンパクトに形成されており、その外側は大規模農業地帯が広がる。帯広市では市街化調整区域の住環境は地区計画で補う方針で、優良田園住宅は都市計画区域外の農村集落機能の維持のために活用する方針である。優良田園基本方針を郊外における住宅建設行為に対する行政の指針として位置付けることで、集落以外の中山間地域などへの個別住宅建設に対する抑制も意図している。平成13年度中に基本方針を公表する予定である。

3-3由仁町

同町出身者からのUターンニーズを背景に、ゆとりある田園居住の実現方法を模索していたところ、優良田園住宅促進法が施行とな

郊外部の問題的現象と主な発生メカニズム		都市計画区域(線引き有)を持つ自治体		都市計画区域を持たない自治体		
		旭川市	帯広市	由仁町	東川町	ニセコ町
幹線道路沿線の大規模店舗の立地 ・農地転用が容易な幹線沿いのロードサイドショッピングゾーンの形成による都市構造の変化と沿道景観の破壊 大規模な流通業務施設の立地 ・開発許可の緩和措置を用いた調整区域等での開発行為 住宅地開発 ・幹線からやや離れた場所での農地転用を利用した開発 農地内の宅地開発や遊楽施設の立地 ・農家用住宅建設等の特例を利用した開発行為 用途地域外へ広がっていく宅地開発 ・未線引き白地地域における開発許可対象3000㎡以下の集約的宅地の開発 調整区域へのゴルフ練習場などの大規模な開発 ・5～20ha以上の敷地面積の場合の開発許可基準を利用した開発行為 市街化調整区域の集落地域への開発 ・既存宅地確認の建築許可不要を利用した集落地域での開発行為 ・土地区画の登庁を無視した建築行為の積み重ねが生む無秩序な土地利用 セカンドハウスなどの個別開発 ・土地利用規制が弱い自然地域等への個別開発 耕作放棄地等の未利用地の増加 ・離農した農家の土地や、将来の開発のために放置される土地の増加 集落の衰退によるコミュニティ維持の危機 ・過疎化の進行により、地域コミュニティを支える人材や施設等が不足する 移住者の苦情などに見られるコンセンサスの欠如 ・安価な土地や景観を求めて来た移住者の、農村のライフスタイルに対する理解の不足 個別開発に対する公共投資の要求・必要性 ・無計画な開発の分散による都市基盤整備コストの増加 都市開発の郊外化と中心市街地衰退 ・既成市街地が低密なまま都市が拡大する	課題群	旭川市	帯広市	由仁町	東川町	ニセコ町
	土地利用の課題	道央経済圏の地方拠点都市 国道沿線に郊外店立地の傾向 旭川北IC周辺の開発が進行しつつある	農業を基幹産業とする地方拠点都市 帯広市内は計画的に推移してきたが、周辺3町の幹線沿線型開発に影響を受けている 畜産大周辺で乱雑な土地利用が見られる	札幌市の近郊に位置する農村 (鉄道が沿っているため、集落が張り付いているが、目立った開発行為はない)	旭川市に隣接する農村 (企業誘致のために道道沿線を計画している)	都市から離れた農村・リゾート地 道道沿線の別荘地開発が多発し、それを計画的に誘導できない
	農家用施設・住宅用地を利用した開発	幹線沿いに見られる		(農業環境を守るという明確な地域のコンセンサスがあるため、皆無)	(ほぼ皆無)	農地内の虫食いの開発が見られる
	調整区域・白地地域での大規模開発	(目立つものはない) (市街化区域編入予定地を想定しているが、開発は停滞している)	(人口フレームに沿って計画的に宅地開発を予定)	(計画的にゴルフコース、ハーブガーデンが開発されている)	(旭川に近い集落に、計画的に宅地を造成)	宅地分譲が目立って行われている・ 広大な土地での団地的開発とそれに対する居住者の不満
	既存宅地を利用した開発	既存宅地指定地区にはないが、集落地域の維持が問題になっている	愛国、川西などの既存集落における無秩序な土地利用が問題	(なし)	(なし)	(なし)
	土地利用規制の弱い土地への開発	市街地から離れているため、特に目立ったものはない	中山間(八千代地区、空港周辺)地域での個別住宅建設が発生している	(自然地域は民間所有地ではないため、ほとんど見られない)	中山間部への個別開発の頻発	自然地域への別荘等の個別開発が集中しまた管理が行き届かず放置されている
	農村の課題	農家の離農意向の高まり 農地の土地利用規制のため、逆に農地を維持できない状態 都市計画区域外は、過疎化によってコミュニティ維持が困難になりつつある	後継者不足による離農地の増加及び過疎化と、集落機能維持の危機 新規移住者との農業形態の理解不足によるトラブル 農業新規参入者の育成の限界	過疎化のため農地は減少傾向にある 遊休農地の増加 (地域が農地を守るコンセンサス) 農地を活用した地区の活性化を望む意向がいくつか見られる	(増加し続ける離農地に対して地域で対処) 中山間宅地の低質な住環境 特に第3地区の過疎化が深刻(廃校の危機)	農業経営の悪化と土地需要の傾向で、多くの農地が無計画に転用されている 新規移住者の既存産業への理解不足による苦情の多発
	農村の生活環境の維持					
	都市経営の課題	市街地の成熟と田園居住要望への解答の両立 市街地の拡大傾向は薄く、市街地の成熟が主な課題	郊外の個別開発に対する都市サービスの必要性 郊外住宅地への人口流出による都市構造の偏り	(特になし)	集落間の地域格差 中山間地域への除雪等都市サービス提供の問題	個別開発地へのインフラ整備や都市サービスに対する要求
	サスティナブルな都市構造の維持					

凡例
 . 優良田園住宅で直接的に対応、
 [] 優良田園住宅による副次的効果を期待している、または、
 [] 他要素等と組み合わせて対応を計ろうとする課題

調整区域の地区計画で扱う予定の課題

図2：郊外部の課題に対する事例自治体のアプローチ

り、活用を決定した。田園地域の環境を維持するために、移住者に対して田園にふさわしい居住スタイルを要求している。そのために、移住希望者同士が町の仲介によって面識をつくり、地域運営に関わっていくシステムを採用するなど、居住者の啓蒙を進めている。

3-4東川町

計画対象地である農村集落地区は隣接する旭川市からもっとも離れた集落で、新規の住宅建設はほとんどなく過疎化が急速に進み、コミュニティ維持の問題が深刻化していた。そこで、優良田園住宅促進法を活用することで集落に隣接する農地を宅地に転用した。集落へ移住者を誘致することによって、地域コミュニティの活性化を意図している。

3-5ニセコ町

豊かな自然と農村風景が広がるニセコ町はリゾート地として人気が高く、優良農地内への住宅地開発、別荘等の自然地域への個別開発行為とその維持管理実態、移住者の生活環境への認識不足が問題になっている。このような状況に対して住環境の質の維持と住民間のコンセンサスの獲得を目指し優良田園住宅促進法の活用が決定された。基本方針を町域内における住宅、別荘建設の指針としての性格を持たせるために町全域を対象区域として設定している。

4. 優良田園住宅促進法の活用方策

北海道で優良田園住宅促進法を活用している5つの自治体は、それぞれ都市の規模も郊外部の課題も異なる。そこでそれぞれの自治体について郊外部の課題とそれに対する優良田園住宅促進法による活用方策について整理した結果、以下の特徴が見出せた(図2)。

- (1) どの自治体の場合も、優良田園住宅による移住者の誘致によって農村集落の課題に対応しようとしている。帯広市と由仁町ではさらに、新規移住者のライフスタイルや既存の地域コミュニティとの関わり方といった豊かな田園居住を支える事項等も重視されている。
- (2) 旭川市では、優良田園住宅に対する指針に加え、市街化調整区域に対し断片的な個別住宅開発を防止するために最低規模を設定するなど、基本方針を市街化調整区域や都市計画区域外の土地利用方針として活用している。都市計画区域外の場合でも、中山間地域などにむやみに開発が起こらないようなルールが設けられている。
- (3) 旭川市などでは一戸ごとの優良田園住宅の建設のために新たな公共投資を行わないこととしている。由仁町や東川町の住宅地計画においても最小限の造成のみとするなどインフラコストを低減した開発を行っている。また、帯広市やニセコ町も優良田園住宅の基本方針を定めることによって個別的な開発が発生する中山間地域の土地利用をコントロールを意図している。

以上のように北海道内で優良田園住宅促進法を先駆的に活用している自治体は、郊外部の対象地域における優良田園住宅や住宅地としての指針のみではなく、郊外部の課題に対応させながら全般的な住環境イメージや方針についての視点を含め、基本方針を策定している。

これまでの整理をまとめると道内における優良田園住宅促進法の活用事例について、その郊外部の課題に対応した活用方策は以下の四点に整理される。

①優良な田園住宅及び田園住宅地についての指針の確立

計画対象地における優良な田園住宅についての方針を規定する。

道内の事例では敷地規模が由仁町の1880㎡/戸など、優良田園住宅の基準である300㎡以上を越える広い敷地規模が想定されているため、良好な田園居住を維持管理するための方針が重要である。また、セカンドハウスなど個別の開発行為等に対応して、対象を住宅地のみでなく個別の住宅を想定している場合が多い。

②農地などの農村環境の保全

優良農地の集団的な保全といった農村環境に対する行政の方針を明確にすることによって、優良田園住宅の建設を認める地域や田園住宅地の計画対象地を規定する。北海道内の活用事例は農振農用地区域外を対象地として想定している。

③農村コミュニティの維持、活性化

農村集落での小学校の存続などを含め、集落のコミュニティ維持のために集落内及び集落に隣接する場所に優良田園住宅建設を誘導し、新たな定住人口を増やす。また、農村のライフスタイルなどに対する新規移住者の理解を得る仕組みの構築なども行っている。

④郊外部全体の土地利用方針の形成

基本方針を郊外部全体の土地利用の方針として検討し、都市的な土地利用計画と農業の土地利用計画などとの整合性をはかる。特に旭川市の基本方針は市街化調整区域における土地利用方針としての役割が与えられ、方針にそぐわない開発行為を抑制し、無計画な開発による行政の負担の軽減を目指している。

5. まとめ

道内の地方都市における優良田園住宅促進法の活用事例の分析により以下のことが明らかとなった。

- 1) 道内の活用事例は郊外部の農村地域において田園住宅を想定しており、良好な田園環境の形成のためには周囲の農村環境に対する視点が不可欠である。
- 2) 優良田園住宅促進法の活用にはそれぞれの地域における郊外部の課題に対応し方策が組み立てられている。特に優良な田園住宅についての方針の他に農村環境の保全、農村コミュニティ、郊外部全体の土地利用についての方針を含め、市町村固有の課題に対応させて活用されている。

今後の課題としては、目標像を具体化するプロセスとその推進に関わる地域のコンセンサスを得る仕組みの構築に向けた検討が必要である。

最後に、優良田園住宅促進法の活用状況の調査に協力して下さった各自治体の担当者の方々に、感謝の意を表します。

補注

注1) ヒアリング調査は平成13年1月に行った。この時点で基本方針を策定公表していた自治体は由仁町、東川町、ニセコ町である。旭川市、帯広市は北海道との協議を行い基本方針の原案が策定された状況であった。

参考文献

- 1) 藤巻重則・中出文平「未線引き地方都市の市街地周辺部における市街地化の進行と土地利用制御に関する研究—柏崎市を事例として—」日本都市計画学会学術研究論文集No. 35 pp. 319~324 2000
- 2) 木谷弘司・川上光彦「市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究—地方中心都市を事例として—」日本都市計画学会学術研究論文集No. 33 pp. 511~516 1998
- 3) 北海道建設部まちづくり推進室：北海道の都市計画、2000. 8
- 4) 東川町：優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針、1999. 12
- 5) 由仁町：優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針、2000. 2
- 6) ニセコ町：優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針、2000. 7
- 7) 旭川市：優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針、2001. 4

[2001年4月19日原稿受理 2001年7月27日採用決定]