

平成 21 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

アメリカの持続可能な地域計画の規模・原則の
応用可能性に関する研究

—九州を事例として—

九州大学大学院 工学研究院環境都市部門助教

梶田 佳孝

熊本県立大学環境共生部居住環境学科准教授

西 英子

北九州大学都市政策研究所准教授

内田 晃

目 次

I. 研究目的・意義	1
II. 研究手法	2
III. 成果内容	3
○ 要旨	3
○ キーワード	4
○ 本編	5
1. アワニー原則の日本への適用に際した地域計画の実態と課題	5
1-1. 対象都市の土地利用及び計画	5
1-2. 地域原則の検討	5
1-3. コミュニティ原則の検討	17
2. まちづくり条例による都市計画区域外の土地利用コントロール	21
2-1. 錦町まちづくり条例	21
2-2. 条例運用による土地利用コントロール	24
3. 市町村を越える計画圏域	33
3-1. 実態圏域との比較による圏域の提案	33
3-2. 提案圏域と計画圏域の比較	45
4. 結論	51

I. 研究目的・意義

アメリカでは植民地時代から産業革命を経て、1910年頃から自動車が普及し始めたことに端を発し、郊外への居住が顕著となった。第二次世界大戦の終息に伴う帰還兵のための住宅需要の拡大は郊外化に拍車を掛けた。1991年、第二次世界大戦後の都市開発のあり方に強い疑問を抱いていたピーター・カルソープ、マイケル・コルベット、アンドレス・ドゥアーニ、エリザベス・プラター・ザイバーク、ステファノス・ポリゾイデス、エリザベス・モールの6名の建築家はアワニー原則を発表した。アワニー原則は、歩行移動可能なコミュニティ、生垣に面したベランダを持つ多様な住宅、細い道路によって構成される伝統的・前世紀的なコンパクト・タウン、さらに、自然と調和した新たな伝統様式、持続可能な発展、公共交通指向型デザイン、ニューアーバニズム(New Urbanism、以下、NU)を要素とする住みやすいコミュニティを望む動きを背景に、NUの提唱者であるピーター・カツの扇動により、6名の建築家の意図するまちづくりを明確にするために遵守すべき諸原則として、カリフォルニア州にあるヨセミテ国立公園内のホテル、アワニーにおいて発表された。アワニー原則はコミュニティ原則として15、地域原則として4つの条項を定めている。

日本でも郊外化によるスプロール現象が問題となっており、アワニー原則のような原則が求められているといえる。また、アワニー原則では地域の原則があり、市町村を越えた計画が必要となる。近年、都市計画法が改正され、都市計画区域マスタープラン(以下、区域マス)が法制化され、「一市町村の区域を越えた広域的な見地からのマスタープラン」として、活用が期待された。しかし、例えば宮崎県では県全体の86%は都市計画区域外となっていることや、近年の市町村合併により、同一市の中に複数の都市計画区域が混在し、区域マスが一つの市全体をカバーしていないことからように、区域マスは計画の広域性に欠けているといえ、現状の問題点を踏まえ、広域的な計画をどのようにするか検討する必要がある。

九州は、全国と比較すると人口及び面積ともに全国の約10%を占めており、日本の縮図となっている。また、火山が多く、複雑な海岸線をもつなど地理的な多様性を有し、90年代後半、日本全国より先駆けて、人口減少が減少している。本研究は、地理的多様性を有する九州を事例として、日本における持続可能な地域計画を検討するために、アメリカの持続可能な地域原則を参考に、日本の都市計画、地域計画の動向と現状とを照らし合わせながら、日本への応用可能性の課題を明らかにする。これは国土形成計画の「広域地方計画」に貢献することが期待される。

II. 研究手法

アメリカの持続可能な地域原則の日本への応用可能性を九州の地方都市を対象に検討する。まず、(1)アメリカにおける地域原則であるアワニー原則を日本の既存計画と照らし合わせた場合、どの程度適用可能であるかの実態と課題を検討する。ここで、都市計画区域よりも広い地域を対象とした計画を地域計画の範囲と定義する。現在の地方の市町村の範囲は合併などにより都市計画区域の範囲より大きく、また、様々な計画が市町村を単位に策定されていることから市町村を地域計画の単位として解析する。しかし、実際の地域計画では後で述べるように一市町村を越える可能性があるため、隣接市町村からの影響があまりない島である長崎県平戸市を対象として、地域原則及びコミュニティ原則のそれぞれに関して、第一に平戸市の計画と比較し、原則に即するかを評価し、第二に計画の実現を担保する規制・事業の点検を行い、第三に計画、規制・事業の検討結果から地域計画の実態と課題を明らかにする。次いで、(2) (1)の地域計画の範囲内には都市計画区域と都市計画区域外が含まれる。特に都市計画区域外での規制が緩いため、持続可能な地域計画の一体的な空間的な計画を考える上では都市計画区域外での土地利用のコントロールが重要である。土地利用コントロールの一手法として、まちづくり条例の活用があげられる。先進事例である全域都市計画区域外の熊本県錦町のまちづくり条例を対象として、開発実態と町役場・開発行為者へのヒアリングにより、建築物でまちづくり指針は実現されているのか、開発行為者は建築物の設計をする際にまちづくり指針を考慮したのか開発行為者は、町からの指導や町との協議により計画内容の変更をしたのかを明らかにする。最後に(3) (1)と(2)では市町村単位で検討していたが、現在では交通通信体系の整備と、それに伴う住民の日常生活圏が広域化しているため、地域計画の単位としては複数の市町村に跨る可能性が高い。市町村を越えた計画圏域の設定をどのように設定すれば持続可能な地域計画圏域となるのかを検討する。地理的、歴史的に生活の基盤が形成された地域として郡が挙げられる。鹿児島県を対象として郡域を一つの指標として、地理的要因である地形、人の動きの指標である通勤圏、商圈と比較しながら地域計画圏域を検討する。さらに、提案圏域と既存の計画圏域（総合計画の地域、国土利用計画の地域、地方生活圏、広域市町村圏）との比較を行う。

Ⅲ. 成果内容

○要旨

アメリカの持続可能な地域原則の日本への応用可能性を九州の地方都市を対象に検討するため、(1). アワニー原則の日本への適用に際した地域計画の実態と課題、(2). まちづくり条例による都市計画区域外の土地利用コントロール、(3). 市町村を越える計画圏域の設定に関して分析を行った。以下に結果を示す。

(1). アワニー原則の日本への適用に際した地域計画の実態と課題

平戸市の土地利用は都市計画区域 11.6%、農業振興地域 80.6%、自然公園地域 20.6%であり、全域を景観計画区域としている。アワニー原則の地域原則を検討すれば、総合計画は統合的計画として策定されていると言えるが、交通ネットワークに関しては下位の計画に体系的計画が策定されておらず整備のみが各担当課によってなされているという現況にある。地理的条件は計画の対象範囲の決定に考慮されていない。平戸市の都市機能は平戸都市計画区域内の平戸港周辺に集中しており、市役所や博物館等も同地区周辺に見られる。検討対象とした計画中には建設素材と方法に言及する記述は見られなかった。

アワニー原則のコミュニティ原則を検討すれば、平戸市における計画には平戸市全域をコミュニティ単位と呼べるものに区分する計画は見られず、各計画、規制・事業をコミュニティ原則の視点から検討した。歩行範囲内コミュニティは都市マスに見られる程度であり交通との関係も各地区の特徴と道路の関連が示される程度であった。

平戸市は都市計画区域、農業振興地域、自然公園地域が混在する現況にある。地域原則の検討から、交通に関する体系的な計画は存在せず、整備のみが行われ、計画範囲は地理的条件を考慮するものではなく、都市機能は都市計画区域内に集中していること、コミュニティ原則の検討から平戸市における計画中にコミュニティ単位の計画が見受けられないことが分かった。

(2). まちづくり条例による都市計画区域外の土地利用コントロール

錦町において開発行為を行おうとする者は、行為に着手する4週間前までに町役場に届出し、この届出を受けて町がまちづくり指針に基づいて審査し、必要に応じて指導助言を行為者に行うことになっている。

錦町の建築物で、まちづくり指針が実現されているかでは、錦町企画観光課によると、届出された段階でまちづくり指針の項目はクリアされている。実際にまちづくり指針が実現されているかを知るためにアンケート調査を行った結果。少なくとも5割以上の建築物においてまちづくり指針が実現されていることが分かった。

開発行為者は、建築物の設計をする際にまちづくり指針を考慮したのかという点について、開発行為者へのヒアリングを行った結果、まちづくり指針が実現されている項目もあるが、まちづくり指針を考慮して設計しているわけではないという返答であった。また、町からの指導や町との協議により計画内容の変更をしたのかという点に

ついて、開発行為者へのヒアリングを行った結果、町からの指導や町との協議による計画内容の変更はなく、錦町の建築物と他の市町村に建設されている建築物において特に異なる点はないという返答であった。

今回調査した限りでは、錦町まちづくり条例による効果はあまり見られなかった。これは条例には強制力がないため、効果を明確にするのは難しいというのが現状である。ただ、今回返答が得られたのは少数である。錦町まちづくり条例により、各個別法では規制することのできない開発の誘導や景観の保全が図られており、企業が行う行為に対して一定の線引きをする役割を果たしていると考えられる。

(3)．市町村を越える計画圏域の設定

郡と地形との関係としては、9割以上の郡の境界が標高500m程度の山の尾根を通る。また全体の6割程度の境界が河川に沿った区間をもつ。郡の境界は主に500m程度の山地、平野部では河川という地理的な特徴で区切られており、郡は地理的に明確な境界を持っているといえる。平成17年国勢調査の結果を用いて、各郡において中心的な市町村を核都市として通勤圏を作成した。鹿児島市通勤圏は郡の単位を大きく越えた通勤圏を形成している。それ以外の核都市では、ほぼ通勤圏は郡域内に収まっているといえる。平成15年鹿児島県消費者購買動向調査の結果を基に、郡と商圏の比較を行った。通勤圏と同様に郡の単位を大きく越えたものとなっている。それ以外の核都市の商圏はやはりほぼ郡域内に収まるものとなっている。

鹿児島市を含む地域では郡の単位を越える圏域となっているが、それ以外の地域では概ね郡の単位が有効であるといえる。現在、鹿児島県には人口10万人以上の市が4市（鹿児島市、鹿屋市、薩摩川内市、霧島市）存在するが、これらの市を核都市として、鹿児島市の圏域に含まれない地域で、複数の郡を組にすると、現在の鹿児島県の計画区域として4つの地域区分が考えられる。

以上の結果を踏まえれば、地域計画の範囲は地理的、歴史的経緯を踏まえ、生活行動圏を考慮しながら設定をする必要がある。また、市町村を越えるため、円滑な地域計画立案し、実施していくためには市町村を越えた新たな行政単位を組織する必要がある。地域計画は現行の都市計画区域ではカバーしきれないため、地域計画の策定には都市計画区域以外も含めた一体的な土地利用のコントロールが必要である。都市計画区域を拡大することも考えられるが、農業振興地域や森林地域などの他の法律の地域を活用しながら、総合的な空間計画を立案し、土地利用コントロールすることも考えられる。計画も地域全体の計画とコミュニティ単位の計画の二層で計画を立てることが考えられる。計画策定組織として行政内に総合的な部署の設置が必要となる。また、計画を策定すれば補助金が与えられるようなインセンティブの導入も考えられる。

○キーワード

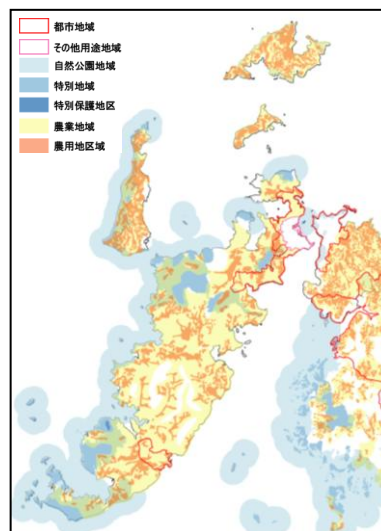
アワニー原則、都市計画区域外の土地利用コントロール、市町村を超える計画圏域

○本編

1. アワニー原則の日本への適用に際した地域計画の実態と課題

1-1. 対象都市の土地利用及び計画

平戸市の土地利用は都市計画区域 11.6%、農業振興地域 80.6%、自然公園地域 20.6%であり¹⁾(図表 1)、全域を景観計画区域としている。平戸市都市計画区域には平戸市都市計画マスタープラン(以下、都市マス)及び各都市計画区域に対して都市計画区域マスタープラン(以下、区域マス)、農業振興地域には平戸農業振興地域整備計画(以下、農振計画)、自然公園地域の西海国立公園には西海国立公園平戸・九十九島地域管理計画(以下、公園計画)が定められている。計画対象地域が市全域に及ぶ計画は平戸市景観計画(以下、景観計画)、平戸市総合計画(以下、総合計画)である。



図表 1 土地利用図
出典：国土数値情報

1-2. 地域原則の検討

(1) 計画の点検及び評価

地域原則の適用はまちづくりを行う上で最上位に位置づけられる総合計画の検討を行った後、図表 2 に示すように、各計画との比較によって検討する。

図表 2 地域原則の検討対象

	条項 ※1	地域	検討対象計画
地域原則	1. 地域の土地利用計画の構造は、高速道路よりも公共交通の周囲に作られる大規模な交通ネットワークと統合されなければならない。	—	各計画の交通、道路に関する記述
	2. 地域は自然条件によって決定される緑地帯又は野生生物のコリドーの継続的システムによって囲まれるべきである。	—	—
	3. 地域の機関とサービス(政府、スタジアム、博物館等)は、都市の核に位置すべきである。	都市計画区域	都市計画マスタープラン 都市計画区域マスタープラン
	4. 建設素材と方法は、地域に特有で、地域の性格とコミュニティの個性の発展を促進するように歴史と文化の連続性、風土との適合性を表現すべきである。	—	景観計画及び各計画の該当項目

※1：Local Government Commission (<http://www.lgc.org/ahwahnee/principles.html>)より著者訳

平戸市の旧市域は海によって隔てられており、地域原則の第 2 項における自然条件によって決定される緑地帯又は野生生物のコリドーを海岸線に置き換えると旧市域を地域と考えることができる。以下では平戸島に代表される旧平戸市を主な対象地域とし、検討を行う。比較のため、他の地域を記述する場合もある。旧市域を地域とする場合、地域原則の第 2 項は実現されていると言える。

① 平戸市総合計画

総合計画は自治体の全ての計画の基本となる計画であり、平戸市全域について平成 20 年に計画された。

総合計画は序論(第 1 部)、基本構想(第 2 部)、基本計画(第 3 部)及び資料編で構成されている。基本計画は基本構想に掲げる「まちづくりの基本目標(施策の大綱)」に沿った 2 つの「共通目標」(第 2 章)、と 5 つの「基本目標(分野別目標)」(第 3 章)に基づく 16 の基本方向、45 の基本施策と 114 の主要施策及び主要施策のうち重点を置いて実施しなければならない関連する施策を横断的に取りまとめた 3 つの「重点プロジェクト」(第 4 章)を要素とする。平成 20 年度実施計画では基本計画を具体的に実施するため、財政計画と連動して実施計画(3 ヶ年計画)を策定している。総合計画は平戸市全域を対象としており、各分野における現状と課題、目標・方針、施策を計画している。内容は多岐に亘り、市民参画が随所に見られる。

a. 地域原則の第 1 項の検討及び評価

まちを支えるネットワークの充実(基本計画第 3 章第 4 節)では市内の国道、県道及び市道、公共交通網に関する記述が見られ、交通ネットワーク基盤の整備として生活環境道路網の整備、公共交通サービスの充実が謳われている。生活環境道路の整備は、国・県道に関しては国・県への要請を行うとの記述に止まり、市道に関しては幹線道路の整備を図っている。総合計画で挙げられている公共交通は路線バス及び船舶であり、事業者への支援の他、運行経路・形態の見直しやフェリーが離着岸できる港湾施設の整備を計画している。

上記より、総合計画においては公共交通を視野に入れた計画の策定が成されているが、総合計画を受ける体系的な交通計画及び交通と土地利用計画との結合は見られない。

b. 地域原則の第 3 項の検討及び評価

総合計画には都市の核を具体的に指す記述は見られない。全市的な取組みを計画している。

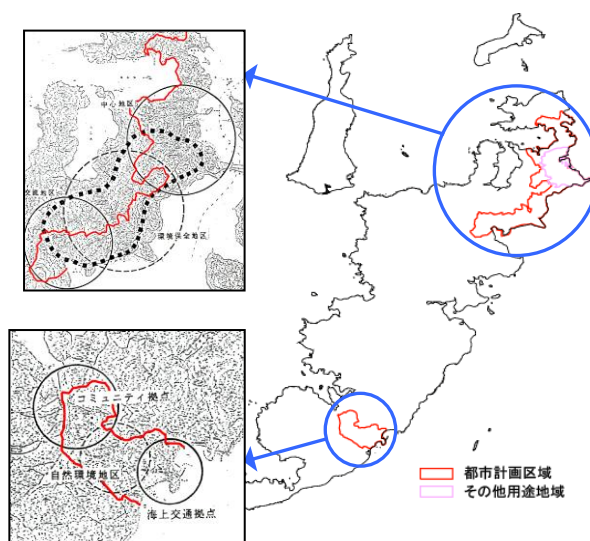
c. 地域原則の第 4 項の検討及び評価

地域固有の文化の継承と創造(基本計画第 3 章第 3 節)では平戸市の特長である豊かな自然や歴史文化遺産、伝統芸能等の保存・継承・活用が謳われているが、建設素材と方法にまで言及している記述は見られない。

② 平戸市都市計画マスタープラン

都市マスは旧平戸市について、平成 11 年に計画された。都市マスは計画の目的・方法(第 1 章)、市の現況と課題(第 2 章)、都市づくりの基本方針(第 3 章)、全体構想(第 4 章)、地域別構想(第 5 章)、計画推進のための方策(第 6 章)で構成されている。

都市マスは全体構想と地域別構想に分けられており、「全体構想は、市全体に関わる問題点や課題について、将来像を実現するために必要なことについて計画(p.1)」し、「地域別構想は、市の中でも地域によって異なる問題点や課題に対し、全体構想に基づきながら地域の人々の意向を反映しつつ、地域独自の地域像や整備構想について明らかにするものであり、地域毎の都市計画に対する認識に応じた計画の内容や表現等を用いる(p.1-2)」ものである。



図表 3 都市計画区域と都市構成

注：平戸市都市計画マスタープランを基に著者作成

都市マスは「都市計画区域(1427ha)を基本対象としながら、区域外の開発状況を踏まえ都市計画区域の周辺部についても現状を把握し、一部は計画の対象区域(p.2)」とし、平戸市の将来都市像を「港と歴史の公園都市」としており(都市マス 3.2)、多核回遊の都市づくりによる都市機能の充実と回遊性の形成、快適環境の基盤づくりによる豊かな都市基盤、都市空間の形成、歴史文化のまちづくりによる歴史を継承した平戸らしさの創出を基本的な考え方としている(都市マス 3.3(1))。

都市マスでは「都市計画区域の指定状況や都市整備の必要性から、平戸地区を拠点とする都市拠点地区及び津吉地区を拠点とする地域拠点地区を設定(p.16)」している。都市拠点地区と地域拠点地区においては図表 3、図表 4 に示すような地区の設定が見られ、都市マス第 4 章において現況、位置づけ、方針が示されている。都市マス第 5 章では北部の都市計画区域を平戸北地域、平戸中央地域、平戸南地域、中野地域の

図表 4 拠点地区における位置づけ及び整備方針

	地区	記述
都市拠点地区	中心地区	市の人口の約4割が居住し、かつ用途地域を指定している平戸地区
	交流地区	中野地区の交通拠点の要素と川内地区のレクリエーション要素とを合わせた地区
	環境保全地区	中心地区と交流地区に挟まれた自然公園区域を含む地区
地域拠点地区	—	南部地域における人口の減少と高齢化に対応した中心的なコミュニティづくりを核とした都市整備を行う。 前津吉港とその周辺部については、南部地域における海上交通の拠点として、港の整備を検討する。

注：平戸市都市計画マスタープランを基に著者作成

4 地域に分割したものに津吉地域を加えた 5 地域について現況・特性と整備課題を示している。

a. 地域原則の第1項の検討及び評価

都市マスは国道及び主要地方道を各地区の骨格道路と位置づけ(都市マス4.3(1))、地域幹線道路、地区内幹線道路及び海上交通について言及しており(都市マス4.3(2))、「(県)田ノ浦平戸港線を軸とする中心商店街と市役所等の行政サービス関連施設等が集積する地区(p.27)」、「(国)383号の旧道とバイパスの交差部の周辺地区(p.27)」等の道路を軸とした都市構造が記されている。都市マス分析編第2章市の現況2-2.5都市施設(1)交通施設③バス・航路ではバス・航路の路線が記載されているものの、都市マスにおいて、公共交通に関する記述は見られない。

よって、都市マスは道路と土地利用に関する記述があると言えるが、公共交通や体系的な交通計画を示唆するものではない。

b. 地域原則の第3項の検討及び評価

都市マスでは平戸地区を平戸市で最大の市街地であり市外からの玄関口として全市的な中心地区であるとし、都市整備上最も重要な地区として位置づけている。これは地域原則の第3項に規定されている都市の核に相当する。即ち都市マスにおいては平戸地区を都市の核として明文化している。中心地区として記されている平戸地区は「(県)田ノ浦平戸港線を軸とする中心商店街と市役所等の行政サービス関連施設等が集積する地区で、市民の中心的情報交換の場だけでなく、観光客の散策コースともなっており、ゆとりある歩行者空間の整備、憩いの場の整備、統一感のある町並み等、新たな魅力となる施設及び機能整備を行う(p.27)」とされ、博物館等に関しても「崎方町では、オランダ商館の復元が計画されており、周辺には崎方公園や平戸観光資料館、松浦資料館、土産店等が建ち並んでいる。そこでオランダ商館の復元と合わせた商業地整備を行い、観光客が商館と商店街を散策できる観光を合わせ持った商業系ゾーンの位置づけを検討する(p.27)」とし、地域の機関とサービスが位置している。

c. 地域原則の第4項の検討及び評価

都市マス第3章に平戸市の将来都市像を「港と歴史の公園都市」とし、歴史の継承に関する記述はあるが、建設素材と方法にまで言及している記述は見られない。

③ 都市計画区域マスタープラン

区域マスは市内において平戸都市計画区域、田平都市計画区域、江迎都市計画区域について平成16年に計画された。

区域マスは都市計画の目標(第1章)、区域区分の決定の有無及び区域区分を定める際の方針(第2章)、主要な都市計画の決定の方針(第3章)で構成されている(表2.4)。区域マスでは、都市計画の目標において特徴、問題点、基本理念および地区毎の市街地像が描かれ、主要な都市計画の決定の方針では土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業及び自然的環境の整備又は保全に関する主要な都市計画の決定の方針について触れられている。

平戸区域マスの対象地域は平戸都市計画区域のみであり、周辺環境との位置づけ、

調和に関しての記述はあるが、都市計画区域を除く区域に関しての直接的記述は見られない。

a. 地域原則の第1項の検討及び評価

交通に関しては平戸区域マス第3章2)-1において広域道路の整備促進や公共交通の利便性の向上、安全な歩行者空間の確保及びバリアフリー化が謳われており、道路及び港湾についての位置づけもなされている。平戸都市マスは公共交通も視野に入れた広域的な交通について言及していると言える。

b. 地域原則の第3項の検討及び評価

平戸区域マス第1章2)地区毎の市街地像では、平戸港周辺地区を「県北地域北部の中心的な商業・業務の拠点として位置づけ、利便性の高い市街地形成を図る(p.1)」とし、第3章1)土地利用に関する主要な都市計画の決定方針の①主要用途の配置方針では商業・業務地として「市役所や病院、郵便局、銀行、小売店舗などが集積(p.3)」が見られ、「県北地域北部の中心的な役割を担う商業・業務地として位置づけ(p.3)」ることを明文化している。

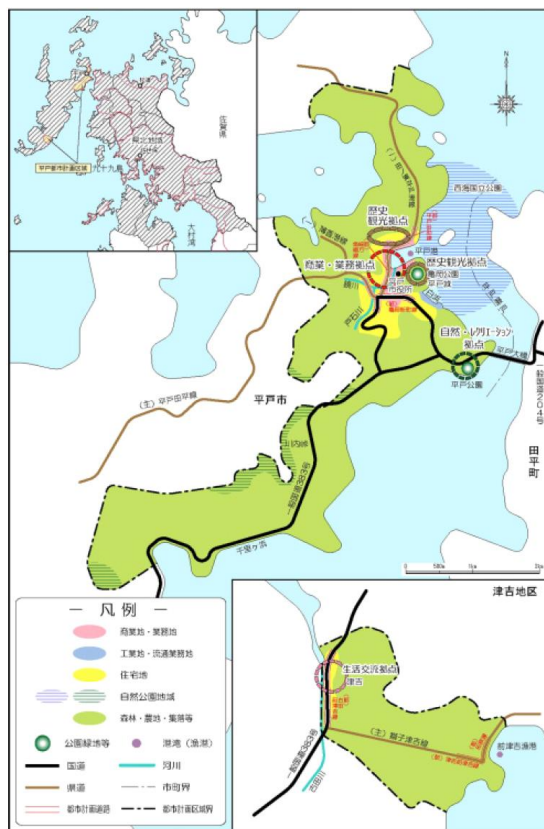
平戸区域マスにおいては平戸港周辺地区を商業及び業務の拠点としており、地域原則の第3項の地域の機関とサービスの集積が見られると言える。

c. 地域原則の第4項の検討及び評価

第3章1)c.住宅地では中心市街地の住宅地において歴史的な景観への配慮の記述が見られるが、建設素材と方法にまで言及している記述は見られない。

④ 平戸農業振興地域整備計画

農振計画は平戸市について、平成20年に計画された。農振計画は平戸農業振興地域整備計画書概要、平戸農業振興地域整備計画書基礎資料、平戸農業振興地域整備計画書、平戸農業振興地域整備計画書変更概要に大別される(以下、順に概要、基礎資料、本書、変更概要)。農振計画は現平戸市の現況を農業と関連づけて述べた上で、農業振興のための方向性を定めている。本書は農用地利用計画(第1章)、農業生産基盤の整備開発計画(第2章)、農用地等の保全計画(第3章)、農業経営の規模の拡大及び農用地等の農業上の効率かつ総合的な利用促進計画(第4章)、農業近代化施設の整備計画(第5章)、農業を担うべき者の育成・確保施設の整備計画(第6章)、農業従事者の安定



図表5 平戸都市計画区域マスタープランの概念図
出典：平戸都市計画区域マスタープラン

的な就業の促進計画(第7章)、生活環境施設の整備計画(第8章)及び附図(第9章)で構成されている。

農振計画は農業の振興に関する記述が目立ち、アワニー原則に対応する主な項目は生活環境施設の整備計画、地域の開発構想であり、農業振興地域並びに農振計画の枠に囚われない記述が見られる。整備に関しては旧平戸市を表す平戸地域について検討を行う。

a. 地域原則の第1項の検討及び評価

地域の開発構想(基礎資料第1章3.)では「道路交通体系については、平戸大橋を基点に走る国道383号線や、生月大橋に連結する県道、国道204号線を中心とした平戸・田平線を結ぶ主要地方道路などの道路の整備拡充を重点施策とする一方、関連する生活道路の充実を図る(基礎資料p.2)」こと、及び「交通機関については、市内、市外に向けた路線バスの運行体系と施設の整備促進を図る(基礎資料p.2)」ことが明記されている。基礎資料及び本書の生活環境施設の整備計画の(3)利便性においても国道、県道、市道及び農道といった交通施設の整備に関する方針が示され、基礎資料同節においては公共交通にも触れられている。農業生産基盤の整備開発計画(本書第2章)では基盤整備事業に合わせた農道の整備が示されている。

上記より農振計画は大規模な道路網を配慮した計画であると言え、公共交通についての記述も見られる。

b. 地域原則の第4項の検討及び評価

地域の開発構想(基礎資料第1章3.)においては「歴史と伝統文化を尊重し、市内の活力と田園の豊かさを総合的に調和させ、安全で快適な地域づくりを推進する(基礎資料p.2)」が、建設素材と方法にまで言及している記述は見られない。

⑤ 西海国立公園平戸・九十九島地域管理計画

公園計画は西海国立公園の平戸・九十九島地域について、平成17年に計画された。公園計画は管理計画区設定方針(第1章)、平戸・九十九島地域管理計画区(第2章)で構成されている。第2章は管理の基本的方針(第2章1.)、風致景観の管理に関する事項(第2章2.)、地域の開発、整備に関する事項(第2章3.)、事業施設の管理に関する事項(第2章4.)、利用者の指導等に関する事項(第2章5.)、地域の美化修景に関する事項(第2章6.)を要素とする。

公園計画は保護及び利用を決定しており、利用については文化・歴史景観等の探勝利用が多く、利用方針では体験型利用を積極的に推進する。即ち公園計画は規制の役割が強く、自然公園法及び自然公園法施行規則による行為の規制と同様に検討を行うこととする。

⑥ 平戸市景観計画

景観計画は平戸市について平成21年に計画された。景観計画は計画の目的(第1章)、景観特性の整理(第2章)、景観計画区域の設定(第3章)、良好な景観の形成に関する方

針(第4章)、良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項(第5章)、景観重要建造物・景観重要樹木の指定の方針(第6章)、屋外広告物の表示等に関する基本方針(第7章)、景観重要公共施設の整備に関する事項及び占用等の基準(第8章)、景観農業振興地域整備計画の策定に関する事項(第9章)及び資料編で構成されている。

景観計画は「社会情勢の変化、市域の拡大などを踏まえ、新たな平戸市における総合的な景観形成を図ることを目的として策定(p.3)」され、「今後の景観施策を実現していくための基本的方向や、まちづくりに関する景観面からのルールを示し(p.3)」、「各地で見られる良好な景観を守り、さらにより良い景観へと育てていくために……市域全体にわたって対策を講じる(p.30)」ために現平戸市域全域を計画区域としている。景観計画第5章では届出対象行為及び行為の制限が一般景観計画区域、重点景観計画区域についてそれぞれ定められており、地域原則の比較は主に、景観計画第4章に示される良好な景観の形成に関する方針を鑑みる。

a. 地域原則の第1項の検討及び評価

道路に関する記述としては「区域内の主要な道路、港湾、海岸、河川、都市公園を景観重要公共施設に指定し、周辺景観に調和した統一感のあるデザインを促す(p.50)」と言うに止まり、道路自体の整備方針に触れるものではない。

b. 地域原則の第4項の検討及び評価

景観形成の基本方針において、周囲との調和及び歴史の継承の記述が見られ、建築物・工作物の位置や高さ、色彩・形態・意匠について誘導している。これは第4項の建設素材と方法の歴史と文化の連続性、風土との適合性を表現することにあたると言えるが、素材や方法を直接的に指示するものではない。

(2) 規制・事業の点検及び評価

① 平戸市総合計画

総合計画を具体的に実施するため、平成21年度から平成23年度を期間として平成20年度平戸市総合計画実施計画(以下、実施計画)を策定している。実施計画には基本施策にあった事業の内容、実施年度及び担当部署が示されている。これらに示される事業のうち、地域原則と対応すると思われるものは都市環境の整備、交通ネットワークの基盤の整備及び歴史・伝統文化の保存・継承・活用であるが(図表6)、歴史・伝統文化の保存・継承・活用に関する事業は文化財の保存や復元であり、地域原則の第4項の意図に即すると言えない。都市環境の整備は街路事業、景観、環境整備事業の他、都市計画マスタープランの策定も含む。交通ネットワーク基盤の整備は公共交通に関する事業が6つ(企画課担当)、道路に関する事業が5つ(建設課担当)、橋梁に関する事業が2つ(建設課担当)、港湾整備を含め港に関する事業が4つ(都市計画課担当)となっている。

図表6 総合計画施策体系

共通目標		基本方向		基本施策		事業数	
共通目標	1	参画と連帯による自立した地域の確立【協働】	1	市民参画によるまちづくりの推進	1	市民協働型社会の確立	5
					2	生涯学習成果の活用	—
2	効果的・戦略的な行政経営への転換【行財政運営】	2	機能的でコンパクトな行政経営の推進	3	多彩なコミュニティ活動の支援	1	
				4	効率的な行政経営の推進	3	
5	効果的・戦略的な行政経営への転換【行財政運営】	2	機能的でコンパクトな行政経営の推進	5	健全な財政運営の推進	3	
				6	環境保全対策の推進	4	
3	自然と共生した安全で快適な生活基盤の確保【自然環境・生活基盤】	1	美しい自然環境の保全・継承	7	循環型社会の構築	2	
				8	魅力ある居住空間の形成	9	
2	自然と共生した安全で快適な生活基盤の確保【自然環境・生活基盤】	2	快適な生活環境の充実	9	水資源の確保と安定供給	6	
				10	都市環境の整備	5	
3	自然と共生した安全で快適な生活基盤の確保【自然環境・生活基盤】	3	安全・安心なまちづくりの推進	11	総合的な防災対策の推進	10	
				12	消防・救急救命体制の充実・強化	13	
4	自然と共生した安全で快適な生活基盤の確保【自然環境・生活基盤】	3	安全・安心なまちづくりの推進	13	交通安全対策の充実	2	
				14	防災対策の推進	1	
4	自然と共生した安全で快適な生活基盤の確保【自然環境・生活基盤】	4	まちを支えるネットワークの充実	15	交通ネットワーク基盤の整備	17	
				16	情報を享受できる環境づくりの推進	3	
4	健やかで笑顔とやさしさがあふれる地域社会の形成【保健・医療・福祉】	1	笑顔いっぱいのもちづくり	17	健康づくりの推進	—	
				18	医療提供体制の充実	6	
2	健やかで笑顔とやさしさがあふれる地域社会の形成【保健・医療・福祉】	2	ともに支えあう福祉の充実	19	保健・医療・福祉の充実	—	
				20	暮らしを支える制度の充実	6	
5	明日を担う人材の育成と個性豊かな地域文化の振興【教育・文化】	1	人権・平和意識の確立	21	子育て支援の充実	18	
				22	高齢者福祉の充実	17	
3	明日を担う人材の育成と個性豊かな地域文化の振興【教育・文化】	2	生きがい輝く生涯学習の推進	23	障害者福祉の充実	9	
				24	地域福祉の推進	2	
6	活力ある産業振興と雇用の創出【産業振興】	1	次代を見据えた地域産業の振興	25	人権教育の充実	1	
				26	男女共同参画社会の実現	1	
3	活力ある産業振興と雇用の創出【産業振興】	2	平戸ブランドの確立	27	平和教育の充実	—	
				28	幼児教育・学校教育の充実	24	
7	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	1	宝を活かした観光の推進	29	社会教育の充実	16	
				30	市民スポーツの推進	9	
2	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	2	地域・国際交流の推進	31	歴史・伝統文化の保存・継承・活用	10	
				32	芸術文化活動の推進	4	
3	活力ある産業振興と雇用の創出【産業振興】	3	新たな産業の創造	33	魅力ある農林業の振興	37	
				34	豊かな水産業の振興	18	
7	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	1	宝を活かした観光の推進	35	にぎわいのある商工業の振興	2	
				36	産業を担うひとづくり	6	
2	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	2	地域・国際交流の推進	37	特産品の振興	3	
				38	新たな産業を生み出す環境づくり	1	
45	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	1	宝を活かした観光の推進	39	テーマ観光の推進	6	
				40	人にやさしい観光地づくり	3	
44	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	1	宝を活かした観光の推進	41	体験型・滞在型観光の推進	1	
				42	観光プロモーションの強化	2	
43	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	1	宝を活かした観光の推進	43	外国人観光客の誘致	1	
				44	地域交流の推進	3	
45	魅力ある観光の振興と交流人口の拡大【観光・交流】	2	地域・国際交流の推進	45	国際交流の推進	5	

注：網掛け部分は原則との比較対象を示す。平成20年度平戸市総合計画実施計画(平成21年度～平成23年度)より著者作成

② 都市計画区域

平戸都市計画区域においては区域マス及び都市マス、用途地域、臨港地区、道路、駐車場、公園緑地、都市下水路及び市場が都市計画決定されている。平戸都市計画区域には第1種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域が定められている。

計画推進のための方策(都市マス第6章)において示される事業は、街路事業で都市計画道路の整備、道路改良事業で市道の整備、街なみ環境整備事業で町なみの景観の保全及び電線地中化、電線共同溝整備事業(県営事業)で電線地中化、港湾整備事業(県営事業)で港湾施設整備やボードウォーク整備、和蘭商館復元事業で和蘭商館復元整備が計画されている⁽¹⁾。

③ 農業振興地域

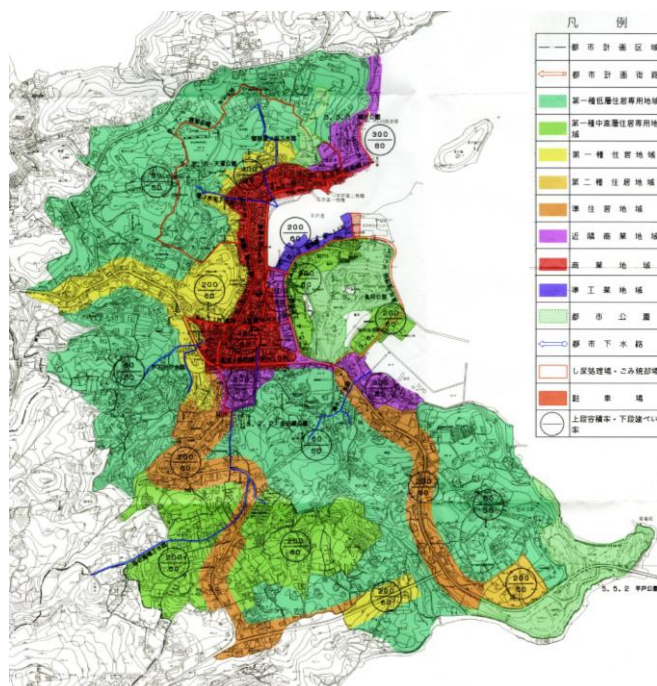
農業振興地域では農地の転用制限(農地法第4条)があり、農地を農地以外のものとする場合には都道府県知事の許可(4ha以上の場合は農林水産大臣の許可)が必要である。

農業振興地域においては農業生産基盤、農用地の保全、農業近代化施設及び農村生活環境に関して整備事業の現況及び計画が農振計画に表されている。

平戸地域に関しては、農振計画に示される事業は施設整備が主であり、道路整備事業及び農振計画に示す開発構想や安全性等の実現を担保する具体的な事業の記述は見られず、施設の建設に関して方法や素材に言及するものもない。よって、農振地域においては農地の転用にかかる規制によって自然環境の保全が促されていると言える。

④ 自然公園地域

自然公園は国立公園区域を指定し、規制計画及び施設計画を含む公園計画を決定し、



図表7 平戸都市計画区域図(平戸地区)



図表8 平戸都市計画区域図(津吉地区)

保護及び事業の決定を行うことにより適切な公園管理が行われている。権限は環境省にあり、西海国立公園平戸地区における行為に関しては長崎県北振興局管理部総務企画課が国への進達を行う。清掃等の管理は平戸市役所の観光企画課によりなされている。

国立公園内において許可を要する行為は特別地域、特別保護地域、海中公園地区(平戸市内に該当なし)に区分されており、届出を必要とする行為も上記に普通地域を加えた地域に区分されている。行為の種類は工作物の新築から車馬等の乗入れに至るまで多岐に亘る(図表 9)。規制行為の程度に関しては施行規則第 11 条に許可基準が定められている。

公園計画の利用計画(平成 17 年 6 月 30 日現在)によれば、平戸市内では執行済み園地 6 箇所(内、生月町 3 箇所)、未執行園地 8 箇所(内、生月町 3 箇所)、未執行野営場 2 箇所(内、生月町 1 箇所)、執行済み道路 8 本(内、生月町 1 本)、未執行道路 7 本(内、生月町 1 本)が計画されている。

国立公園内においては行為規制が厳しく定められており、公園内において自然環境は保護されていると言える。施設整備事業に関しては環境及び景観に配慮した計画が策定されている。よって、公園計画ならびに自然公園地域における行為規制は国立公園内の環境保存に寄与し、原則における境界線の決定要素である緑地帯であると言える。また、公園計画に示される整備に際する規制事項は建築素材と方法に対する誘導となり得るが、その対象は公園内の道路及び施設であり、環境に対する配慮という性格が強いため、原則実現を担保するとは言い難い。

⑤ 景観計画区域

良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項(景観計画第 5 章)では一般景観計画区域及び重点景観計画区域において、建築物及び工作物の新築、増築、改築若しくは移動、外観及び土地形質の変更行為、高さ制限、開発行為等に関し、(1)届出行為(景観法第 16 条第 1 項関係)、(2)届出公営の適用除外(景観法第 16 条第 7 項関係)、(3)行為の制限(景観形成基準)が定められている。適用除外行為は地盤面下又は水面下に

図表 9 国立公園及び国定公園における行為規制の種類

地域区分	行為の種類	処分権者
許可を要する行為	特別地域 ①工作物の新築、改築、増築 ②木竹の伐採 ③鉱物や土石の採取 ④河川、湖沼の水位・水量の増減 ⑤指定湖沼への汚水の排出等 ⑥広告物の設置等 ⑦指定する物の集積又は貯蔵 ⑧水面の埋立等 ⑨土地の形状変更 ⑩指定植物の採取等 ⑪指定動物の捕獲等 ⑫屋根、壁面等の色彩の変更 ⑬指定する区域への立入り ⑭指定地域での車馬等の乗入れ ⑮政令で定める行為	国立公園 →環境大臣又は地方環境事務局長 (政令で定める一部の行為については、政令で定める知事が法定受託事務として行う) 国定公園 →都道府県知事
	特別保護地区 特別保護地区の行為に加え ①木竹の損傷 ②木竹の植栽 ③家畜の放牧 ④物の集積又は貯蔵 ⑤火入れ、たき火 ⑥木竹以外の植物の採取等 ⑦動物の捕獲等 ⑧車馬等の乗入れ ⑨政令で定める行為(②③を除く動物の放出)	国立公園 →環境大臣又は地方環境事務局長 国定公園 →都道府県知事
	海中公園地区 ①工作物の新築、改築、増築 ②鉱物や土石の採取 ③広告物の設置等 ④指定動物の捕獲等 ⑤海面の埋立等 ⑥海底の形状変更 ⑦物の積留 ⑧汚水の排出等	国立公園 →環境大臣又は地方環境事務局長 (政令で定める一部の行為については、政令で定める知事が法定受託事務として行う) 国定公園 →都道府県知事
届出を要する行為	特別地域(事後) ①特別地域の指定時における既着手行為 ②非常災害のために必要な応急措置	国立公園 →地方環境事務局長
	特別保護地区(事前) ①木竹の植栽、家畜の放牧	国定公園 →都道府県知事
	特別保護地区(事後) 海中公園地区(事後) ①特別保護地区、海中公園地区の指定時における既着手行為 ②非常災害のために必要な応急措置	国定公園 →都道府県知事
普通地域(事前)	①大規模な工作物の新築、改築、増築 ②特別地域内の河川、湖沼の水位・水量の増減 ③広告物の設置等 ④水面の埋立等 ⑤鉱物や土石の採取(海域では※のみ) ⑥土地の形状変更 ⑦海底の形状変更(※) (※) 海中公園地区周辺での行為に限る	国立公園 →地方環境事務局長(政令で定める一部の行為については、政令で定める知事が法定受託事務として行う) 国定公園→都道府県知事

出典：2008 自然公園の手びき

おける行為、仮設建築物、他の法令に関する行為、公共工事等となる。景観重要公共施設の整備に関する事項及び占用等の基準(景観計画第 8 章)では景観上特に重要な地域(重点景観計画区域)に位置し、地域景観の重要な要素となり、周辺景観との調和を特に求められる公共施設及び平戸市の各地域との有機的な連携を図る主要な道路で、周辺景観との調和と共に、広域的な景観の連続性が感じられるような整備が特に求められる道路を選定している。平戸旧城下町地区、生月島南部・平戸島西海岸地区、宝亀教会周辺地区に関して定められており、整備に関しては配慮事項が整備に関する事項(整備に関する方針)に記載されている。

景観計画における規制は自然環境の保護並びに建設素材と方法の規定に寄与する。建築物に対する制限はその形態や色彩に対する制限であり直接的な要因ではないが、素材や方法を誘導する手立てとなると言える。

(3) 地域原則の比較のまとめ

① 地域原則の各条項の総括

a. 地域原則の第 1 項の検討及び評価

各計画では国道、県道及び市道の位置づけがなされ、総合計画では生活環境道路網の整備及び公共交通サービスの充実に対し、国・県道、市道の整備方針や公共交通への支援が計画されているが、交通に関する体系的な計画は見られず、事業のみが各担当課により行われている。区域マスには広域道路の促進、農振計画には幹線道路の整備と並行する生活道路の充実や路線バスの運行体制と施設整備の促進が示されているが、計画に基づく具体的な計画や事業は行われておらず、道路に関する事業は建設課の行う道路整備、都市計画課の行う都市計画道路の整備及び農林課の行う農道の整備となっている。また、土地利用計画との結びつきは道路と市街地及び集落の構造に関する記述が該当し、都市マスにおいては道路を軸とした都市構造が示され、景観計画では景観要素として道路が挙げられている。

b. 地域原則の第 2 項の検討及び評価

平戸市は旧市域が海により隔てられている。都市マスは旧平戸市に関してのみ定められた計画であるため例外的ではあるが、他の計画は全市に及ぶ計画となっている。農振計画においては旧市を地域として、各地域における整備計画がなされている。景観計画では一般景観計画区域においては一律の計画であるが、重点計画区域ごとの計画が策定されている。自然公園地域は西海国立公園の平戸・九十九島地域全体を計画しており、平戸市を超えた計画範囲を規定している。総合計画は全市的な計画であり、合併によって誕生した新市における格差を是正する意図が見られ、特定の地域を計画するものではない。

原則に即する計画策定にあたっては旧市域を地域と定めることが望ましいが、行政サービスの公平性を考慮すると全市的な計画も必要であり、農振計画のように全市的な計画と地域に特徴的な計画の策定を行うことも原則実現の一つの手法と言える。

図表 10 地域原則の検討表

		総合計画			都市計画マスタープラン			都市計画区域マスタープラン			農業振興地域整備計画			公園計画			景観計画		
		計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業
地域原則※1	1.大規模な交通ネットワークと統合した土地利用計画の策定	体系的計画の欠如	-	-	体系的計画の欠如	-	-	○	-	-	○	-	-	×	-	-	×	-	-
	2.自然条件による地域境界の決定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3.都市の核への都市機能の集中	×	①	①	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	4.建設素材と方法における歴史・文化の踏襲	歴史踏襲のみ	×	×	歴史踏襲のみ	×	×	歴史踏襲のみ	×	×	歴史踏襲のみ	×	×	×	×	×	誘導に止まる	直接的手法の欠如	直接的手法の欠如

※1：原則の文言を省略して記載 ○：該当項目あり ×：該当項目なし ①：都市計画区域に関する事業に委任

c. 地域原則の第3項の検討及び評価

都市計画区域を対象とした都市マス、区域マスには平戸港近辺を市街地として定める記述が見られる。実施計画においては都市環境の整備として都市マスの策定(平成23年策定予定)が示されており、都市機能を都市計画区域並びに都市計画に委譲していることが分かる。現況において用途地域及び都市施設の整備等により都市としての機能を持ち、将来的にも都市機能を維持する計画が策定されている。農振計画の生活環境整備施設の整備及び地域の開発構想に関する記述においては都市機能の集中に関して場所を特定するような記述は見られず、都市機能に関しては都市計画に一任されている。

d. 地域原則の第4項の検討及び評価

総合計画においては歴史文化遺産の保存・継承・活用、都市マスにおいては歴史の継承、区域マスにおいては歴史的景観への配慮、農振計画においては歴史と伝統文化の尊重、景観計画においては周囲との調和と歴史の継承と言うように、各計画において歴史の踏襲が見られるが、建築素材と方法に寄与する建築物・工作物の位置や高さ、色彩・形態・意匠についての具体的記述は景観計画にのみ見られ、景観計画における行為の制限も誘導に止まる。

上記より、平戸市の計画においては歴史の踏襲と建設素材と方法は結びつきが見られず、建築物・工作物に対する規制は都市計画区域における用途地域、自然公園地域における行為規制及び景観計画における行為の制限であり、項目は高さ、面積に対するものが主である。

② 地域原則の適用に際した地域計画の実態と課題

平戸市における土地利用計画策定の難しさは都市計画区域、農業振興地域、自然公園地域が混在する現況にある。各々の区域に計画が策定されているため、各計画を相

互関係が肝要となる。法律は互いに配慮するように謳い、土地利用基本計画は区域の優先順位を定め、総合計画は自治体の全ての計画の基本となる計画とされており、農振計画においても「土地利用の効率化と規制については、都市計画区域、用途地域と農業振興地域、国立公園区域間の有機的な関連に努め、混乱が生じないように配慮する(基礎資料 p.2)」との記述があるが、地域原則の第 1 項の検討から分かるように、体系的な交通計画は存在せず、事業のみが先行する形となり、都市計画道路や農道は各課によって分担されるという状況にある。平戸市役所へのヒアリングや町の雰囲気から、特段の不便を強いられていないことは明白であるが、道路は物流や人の流れの重要な要素であるため、体系的な計画の策定は必要である。また、都市計画を始め各計画に示されるように、市街地や集落の構造は道路と関係がある。このために、土地利用計画と交通を一体的に考えることは有意であり、今後の計画策定において必要なことと言える。

地理的な条件も計画策定に影響する。多数の島からなる平戸市は海による明確な境界を持つため、地域原則の第 2 項に照らせば地域を各島とし、個別に計画を立てることが望ましい。しかし、同市に暮らす市民には同様の行政サービスを受ける権利がある。よって、現実的には全市的な計画と各地域の状況に応じた計画の 2 つの段階において、階層的に計画を策定することが一つの解決策と言える。

都市機能に関しては、地域の機関とサービスは都市計画区域に集中している。都市計画区域に居住する住民は旧平戸市内では人口の 53.0%、現市内では 44.5% を占め、約半分の住民が都市環境を享受できる状況にある。しかしながら、約半分の住民が都市計画区域外に居住しており、地域内の住民全てが地域の機関とサービスを受けられるようにするためには都市機能へのアクセスが重要となる。それは地域原則の第 1 項にも結びつく問題である。

都市の構築に際して、建築物は重要な要素あるため、地域原則の第 4 項に示されるように、地域に固有の歴史的なアイデンティティを持つ建築素材と方法を計画に記載することは、有意義であると言える。現況の土地利用計画において素材と方法に言及する計画は存在せず、一体的な計画の策定も望まれるものの、建設物に関しては土地所有者の権限が強く、実現性に乏しい。

1-3. コミュニティ原則の検討

(1) コミュニティ原則の各条項の総括

各計画の策定は各区域に対して行われるため、総合計画以外の計画は統合的な計画とは言い難い。

コミュニティの規模・範囲に関係する第 2 項及び第 10 項に関してはコミュニティ単位が不明瞭であるため、計画の対象範囲を境界としても、該当項目は都市マス及び区域マスにおける都市拠点地区での歩行範囲内の市街地形成が見られる程度であった。第 2 項に基づくコミュニティ範囲に類する地域区分を示す都市マスの地域別構想にお

ける検討を行った結果も整備方針が主で、項目が具体的であったため、原則に即する記述は中心性、オープンスペースの確保及び自然環境保全であった。第6項に対応する記述も、都市マスにおいて各地区の特徴と道路の関連が見られる程度である。

上記よりコミュニティ内の事項に関して全体を総括する場合、結果的に平戸市全域をコミュニティと捉える形となる。各計画には公共交通機関の駅・停留所近辺の施設整備に該当する記述は見られない。総合計画には「低所得者に対する公平かつ的確な住宅供給(p.71)」の必要性が示され、良質な公営住宅の供給(p.74)では計画的な公営住宅の供給及び耐震性や防火性に優れた住宅供給を図っている。都市マスにおいても住宅地の形態や方針が示されるが、多様な住宅の配置に類するとは言えない。コミュニティ内の経済については総合計画及び農振計画に産業振興が謳われているが、就業場所を示すような事業は見受けられない。平戸市における中心地は都市計画区域である平戸港周辺であり、公園整備及び下水道整備が示されている。オープンスペースは都市計画区域内において公園整備が行われており、農業振興地域及び自然公園地域によっても十分に保持されていると考えられる。オープンスペースを含め、公共施設整備は総合計画、都市マス、区域マス及び農振計画に示されている。第11項に示される道路に関しては、道路整備に加えて電線地中化や景観重要道路整備に示されるような道路環境整備も見られる。自然環境は自然公園及び景観計画に示される行為制限によって保全されている。第13項及び第14項は総合計画による実現可能性があり、同計画においては平戸市環境基本計画(仮称)及び平戸市一般廃棄物処理基本計画が個別計画として示されている。第15項に示される建築物の配置によるエネルギーの節約の概念は何れの計画にも見られなかった。

(2) コミュニティ原則の適用に際した地域計画の実態と課題

本研究で対象とした平戸市における計画には平戸市全域をコミュニティ単位と呼べるものに区分する計画は見られなかった。コミュニティ単位が明確ではないため、コミュニティ内の事項に関しては平戸市全域をコミュニティ単位と考える形となる。第2項に基づくコミュニティ範囲に類する地域区分を示す都市マスの地域別構想は整備方針が主となり、該当項目は中心性、オープンスペースの確保及び自然環境保全であり、原則に即した計画であるとは言い難い。

市全域をコミュニティと捉え市全域について原則と合致したとしても、歩行範囲内のコミュニティ単位を想定した場合、広域での適合がどの程度有意となるかが問題となる。都市形成において広域な計画が策定されていれば、狭いエリアにおいても同様の計画方針に基づき計画、規制・事業が行われることとなるが、都市マスに示されるように「市の中でも地域によって異なる問題点や課題に対し……地域の人々の意向を反映しつつ、地域独自の地域像や整備構想について明らかにする(p.1-2)」ことが肝要となる。特に平戸市のように地理的多様性に富み⁽²⁾、235.58km²と広い面積を有する⁽³⁾市においては画一的な計画がそぐわない場合もあると考えられる。

図表 11 コミュニティ原則の検討表

	総合計画			都市計画マスタープラン			都市計画区域マスタープラン			農業振興地域整備計画			公園計画			景観計画				
	計画	規制	事業	計画※2	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業	計画	規制	事業		
コミュニティ原則※1	1.多機能で統一感のある計画策定	○	-	-	×	-	-	×	-	-	具体的な計画なし	-	-	×	-	-	×	-	-	
	2.歩いて生活できるコミュニティの大きさ	×	-	×	○	×	×	歩行空間の確保のみ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	3.駅周辺の施設の集積	×	-	×	公共交通との結合なし	×	×	停留所近辺の記述なし	×	×	停留所近辺の記述なし	×	×	×	×	×	×	×	×	
	4.多様な住宅の供給	○	-	○	住宅形態や方向性のみ	○	×	住宅供給の記述なし	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	5.職住近接	○	-	産業振興のみ	○	×	工業地の位置づけのみ	○	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	
	6.交通によるコミュニティの規定	×	-	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	7.中心地の保持	×	-	×	○	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	景観形成の付帯要素	×	×	
	8.オープンスペースの保持	○	-	×	○	×	○	○	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	
	9.魅力的な公共スペース	○	-	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	×	×	×	×	景観形成の付帯要素	×	×
	10.自然による境界線の決定	×	-	×	○	○	○	○	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	
	11.道路網の調和、魅力的な道路、自転車・歩行者交通の促進	○	-	○	道路自体の環境の記述なし	×	○	道路自体の環境の記述なし	×	○	歩行者・自転車利用促進の記述なし	×	○	×	×	×	×	×	○	○
	12.自然環境の保全	生活環境の保全に重点	-	○	○	×	×	○	×	×	×	×	×	○	○	×	×	景観形成の付帯要素	○	×
	13.廃棄物の削減	○	-	○	×	×	×	ごみ処理施設のみ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	14.水の効率的な利用	○	-	上下水道整備に重点	下水道のみ	×	下水道整備のみ	下水道のみ	×	下水道整備のみ	○	×	×	×	×	×	×	×	×	
	15.建物の配置による省エネルギー	×	-	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

※1：原則の文言を省略して記載 ※2：上段：全体構想の検討 下段：地域別構想の検討
○：該当項目あり ×：該当項目なし

【補注】

1) 総務省統計局 平成 17 年国勢調査結果より著者算出。

【参考文献】

- (1) 平戸市役所都市計画課ヒアリング
- (2) 平戸市都市計画課：「平戸市景観計画」、平戸市、2009年
- (3) 総務省統計局 平成17年国勢調査結果

2. まちづくり条例による都市計画区域外の土地利用コントロール

2-1. 錦町まちづくり条例

(1) 条例の制定された背景

錦町は、元来緑豊かな山々と球磨川が織りなす雄大な自然、美しい田園、里山風景など農村空間が育む四季折々の変化を持ち、町民の生活の中に潤いとやさしさを伝えてくれる貴重な財産を有していた。しかしながら、この優れた景観、快適な生活環境も農業担い手の減少や高齢化、都市化に伴う混住化、スプロール化等の中で、土石の採掘、放置水田等が顕在化し、本来の美しさや価値観が失われつつあった。

そこで、錦町の優れた景観や快適な環境を守り、育て、創り出すため、魅力ある郷土の形成と秩序ある開発を促し、誇りと愛着の持てる郷土の醸成に資することを目的とした「潤いと安らぎを守り育てる錦町まちづくり条例」が平成10年4月1日から施行された。

出典：熊本県錦町まちづくり条例ガイドライン

(2) 条例の概要と届出

この条例の要点は、特別誘導区域（図表12）、特定施設届出地区（図表13）における開発や大規模開発（図表12）を行う際に、定められた規模を超えるものや特定施設に関しては届出が必要であるということである。開発行為者は行為に着手する4週間前までに届出し、この届出を受けて町がまちづくり指針に基づいて審査し、必要に応じて指導助言を行為者に行うことになっている。

まちづくり指針には、建築物の新築に関する事項などの8項目に関して配慮するポイントが示されている。意匠、形態については周辺の景観に配慮した落ち着いたものとすることや、緑化に努めることなどが挙げられており、景観や緑化を重視した条例となっている。「町民等は、開発行為を行おうとするときは、まちづくり指針に配慮するよう努めなければならない。」（条例第4条第4項）とされている。

特別誘導区域と町内全域における届出対象の行為ごとの届出件数を図表 12 に示す。特別誘導区域における届出は平成 10 年 4 月の条例施行から平成 21 年 5 月末までに 62 件あり、重複するものを含めると 66 件である。届出数は建築物が 40 件で最も多く、次いで屋外広告物が 22 件となっている。木竹の伐採や屋外における物品の集積または貯蔵などに関する届出はされていない。

大規模行為の届出は、平成 10 年 4 月の条例施行から平成 21 年 5 月末までに 46 件ある。届出数は建築物が 23 件で最も多く、次いで工作物が 10 件となっている。特別誘導区域において、鉱物の採掘及び土石等の採取、土地の区画形質の変更に関する届出はなされていなかったが、これらの行為は、特別誘導区域外において大規模行為として届出されていることが分かる。

図表 12 特別誘導区域と町内全域における届出対象の行為ごとの届出件数⁽¹⁾

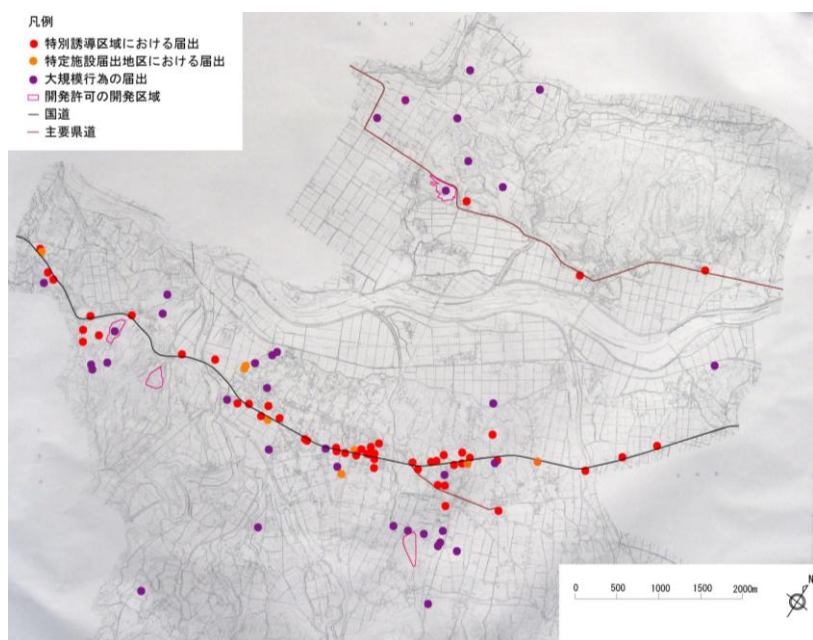
エリア	名称	特別誘導区域	大規模行為	
	対象の区域	国道219号線・国道221号線・県道人吉水上線、県道錦湯前線の国道219号線との交点から町道竜堀原線の交点までの区間の道路の路端から両側100m以内の区域	件数	町内全域 件数
対象の 行為と 規模	(1)建築物の新築、増築、改築、移転若しくは撤去又は外観の変更	面積10m ²	40	23 ◦高さ13m ◦建築面積1,000m ²
	(2)工作物の新築、増築、改築、移転若しくは撤去又は外観の変更	◦高さ1.5m(さく、塀、擁壁等)	0	◦高さ2mかつ長さ50m
		◦高さ5m(記念塔、煙突、高架水槽等)	2	◦高さ13m ◦敷地面積1,000m ²
		◦高さ10m(電線路及び空中線の支持物)	0	
		◦高さ5mまたは築造面積10m ² (遊戯施設、製造施設等)	0	
	(3)木竹の伐採	◦伐採面積500m ² ◦高さ10m	0	-
	(4)屋外における物品の集積または貯蔵	◦使用期間90日 ◦高さ1.5m ◦水平投影面積100m ²	0	◦使用期間90日 ◦面積3,000m ² ◦高さ5mかつ長さ10m
	(5)鉱物の掘採または土石等の採取	◦面積500m ² ◦高さ1.5mの法面又は擁壁	0	◦面積3,000m ² ◦高さ5mかつ長さ10mの法面若しくは擁壁
	(6)土地の区画形質の変更	◦面積500m ² ◦高さ1.5mの法面又は擁壁	0	◦面積3,000m ² ◦高さ5mかつ長さ10m法面等
	(7)屋外における自動販売装置の設置		0	-
(8)屋外広告物の設置または外観の変更	◦表示面積1m ² ◦掲出期間90日	22	-	
その他		2	-	
計		66	46	

特定施設届出地区における届出対象の行為ごとの届出件数を図表 13 に示す。特定施設届出地区における届出は平成 10 年 4 月の条例施行から平成 21 年 5 月末までに 10 件あり、重複するものを含めると 11 件である。届出数は広告塔及び広告板が 4 件で最も多く、次いで物品販売業の施設が 3 件となっている。

図表 13 特定施設届出地区における施設ごとの届出件数⁽¹⁾

エリア	特定施設届出地区	
	国道219号線・国道221号線の路端から両側20m以内の区域	件数
特定施設	(1)風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律第2条第1項第7号及び第8号並びに同条第6項第4号に規定する営業を行うための施設 (パチンコ店、マージャン店、ゲームセンター等)	0
	(2)危険物の規制に関する政令第3条第1号に規定する給油取扱所(ガソリンスタンド等)	1
	(3)広告塔及び広告板	4
	(4)飲食店業を営むための施設 (レストラン、喫茶店等)	0
	(5)物品販売業を営むための施設 (スーパーマーケット、専門店等)	3
	(6)物品貸付業を営むための施設 (レンタルビデオ店、貸自動車業等)	0
	(7)旅館業法第2条第2項又は第3項に規定する営業を行うための施設(ホテル、旅館等)	0
	(8)その他(カラオケボックス、屋上広告)	0
	不明	3
計	11	

届出の種類別分布を図 2.1 に示す。平成 10 年 4 月の条例施行から平成 21 年 5 月末までに届出は 118 件出されている。国道沿いの特別誘導区域における届出が非常に多く、大規模行為は幹線道路沿いに限らず、町のあらゆる地域で行われていることが分かる。



図表 14 届出の種類別分布⁽²⁾

2-2. 条例運用による土地利用コントロール

(1) まちづくり指針の実現率

錦町企画観光課へのヒアリングを行ったところ、次のような回答が得られた。

一点目に、錦町の建築物において、まちづくり指針は実現されているのかという点について、町では届出の内容がまちづくり指針に沿っているかどうか審査しているが、届出された段階でまちづくり指針の項目はクリアされている。

二点目に、開発行為者は、建築物の設計をする際にまちづくり指針を考慮したのかという点について、町では開発行為者から事前相談を受けた場合には、条例を示しており、開発行為者はまちづくり指針を考慮して設計している。

三点目に、開発行為者は、町からの指導や町との協議により計画内容の変更をしたのかという点について、届出前に事前相談を行うという形をとっているが、届出後に町から指導を行い、計画内容が変更されたという事例はない。

錦町の建築物において、実際にまちづくり指針が実現されているのかどうかを知るためにアンケート調査を行った。対象は届出数の最も多い建築物の建築とし、主に平成16年10月から平成21年5月までに届出を行った14社に対し、郵送方式で行った。8社（回答率57.1%）から得られた返答を表2.3に示す。

「屋外における物品の集積または貯蔵は、できるだけ目立たないような位置、形態とし、周囲の緑化による遮へいに努めましょう。」という項目の実現率は100%であるが、「敷地内の緑化、道路側の花木による緑化（生け垣）を図り、さく、塀には自然素材を活用しましょう。」という項目の実現率は50%となっている。表2.3より、少なくとも5割以上の建築物においてまちづくり指針が実現されていることが分かる。

図表 15 まちづくり指針の実現率

行為	配慮するポイント	実現率
建築物等の新築、増築、改築、移転若しくは撤去または外観の変更	建築物等及びさく、塀は、道路からできるだけ後退した位置とし、沿道に空間を確保しましょう。	75.0%(6/8)
	住宅等の意匠、色彩は周辺環境と違和感のないものとし、店舗等は周囲の景観に配慮した落ちついたものとしましょう。	87.5%(7/8)
	敷地内の緑化、道路側の花木による緑化（生け垣）を図り、さく、塀には自然素材を活用しましょう。	50.0%(4/8)
木竹の伐採	伐採は必要最小限とし、伐採後の緑化に努めましょう。老樹、銘木や良好な樹木は極力保全しましょう。	66.7%(2/3)
屋外における物品の集積または貯蔵	屋外における物品の集積または貯蔵は、できるだけ目立たないような位置、形態とし、周囲の緑化による遮へいに努めましょう。	100.0%(5/5)
鉱物の掘採または土石等の採取	鉱物の掘採または土石等の採取は、緑等による遮へいに努めるとともに、完了後は速やかに緑化復元に努めましょう。	50.0%(2/4)
土地の区画形質の変更	自然の地形を活かした造成に努めるとともに、法面、擁壁が発生しないように努めましょう。	66.7%(2/3)
	法面、擁壁が発生した際は、できるだけ小規模なものとし、緑化に努めましょう。	100.0%(2/2)
	緑化修景のため、可能な限り樹木の保全に努めましょう。	100.0%(3/3)
屋外における自動販売装置の設置	耐久性のある自動販売装置を設置し、景観に配慮したものとしましょう。	60.0%(3/5)
	設置する者は、交通遮断や転倒による事故防止、空き缶等の散乱防止のための措置を講じましょう。	80.0%(4/5)
広告物の設置または外観の変更	広告物は、できるだけ道路から後退した位置に設置し、デザインがしっかりしたもので、多色づかいを避けた意匠、形態とし、退色、はく離のおこりにくいものとしましょう。	71.4%(5/7)
その他	生活排水、事業用排水の適正処理に努めましょう。	87.5%(7/8)
	ごみ等の不法投棄や投げ捨てを慎み、ペット類の排泄物を散乱させないように努めましょう。	75.0%(6/8)

(2) 条例による効果

① 共同住宅

平成 20 年 9 月 16 日、錦町役場企画観光課に特別誘導区域における行為の届出書が提出され、平成 20 年 9 月 29 日に審査済通知が出されている。届出の内容は、大字西における敷地面積 2,209m²、建築面積 387.15m²の共同住宅 2 棟新築（屋根：墨・黒、外壁：アイボリー・黒茶）である。

同様に、平成 21 年 5 月 28 日、錦町役場企画観光課に特別誘導区域における行為の届出書が提出され、平成 21 年 6 月 12 日に審査済通知が出されている。届出の内容は、大字西における敷地面積 860.59m²、建築面積 231.92m²の 2 期目の共同住宅 1 棟新築（屋根：墨・黒、外壁：アイボリー・チョコレートブラウン）である。

図表 16 にまちづくり指針の考慮の有無を示している。この共同住宅は「周囲景観に馴染む建物であること」をコンセプトの一つとして提案されたものであり、緑地の確保・周囲景観に馴染む色彩の採用等、まちづくり指針の項目がほぼ実現されている。

ただ、開発行為者はまちづくり指針を考慮して設計したという訳ではなく⁽³⁾、条例による効果と言うことはできない。また、条例による計画変更、町との調整等はなかった⁽³⁾。



写真 1 共同住宅外観



写真 2 道路側の緑化

図表16 まちづくり指針の考慮の有無（共同住宅）

行為	配慮するポイント	考慮	実現	詳細な内容
建築物等の新築、増築、改築、移転若しくは撤去または外観の変更	建築物等及びさく、塀は、道路からできるだけ後退した位置とし、沿道に空間を確保しましょう。 住宅等の意匠、色彩は周辺環境と違和感のないものとし、店舗等は周囲の景観に配慮した落ちついたものとしましょう。 敷地内の緑化、道路側の花木による緑化（生け垣）を図り、さく、塀には自然素材を活用しましょう。	×	×	建築物が賃貸用共同住宅であるため、家賃収益の関係上、敷地面積を最大限に有効活用する必要があります。 周囲景観に馴染む色彩の採用。
木竹の伐採	伐採は必要最小限とし、伐採後の緑化に努めましょう。老樹、銘木や良好な樹木は極力保全しましょう。	-	-	
屋外における物品の集積または貯蔵	屋外における物品の集積または貯蔵は、できるだけ目立たないような位置、形態とし、周囲の緑化による遮へいに努めましょう。	-	-	
鉱物の掘採または土石等の採取	鉱物の掘採または土石等の採取は、緑等による遮へいに努めるとともに、完了後は速やかに緑化復元に努めましょう。 自然の地形を活かした造成に努めるとともに、法面、擁壁が発生しないように努めましょう。	-	-	
土地の区画形質の変更	法面、擁壁が発生した際は、できるだけ小規模なものとし、緑化に努めましょう。 緑化修景のため、可能な限り樹木の保全に努めましょう。	-	-	
屋外における自動販売装置の設置	耐久性のある自動販売装置を設置し、景観に配慮したものとしましょう。 設置する者は、交通遮断や転倒による事故防止、空き缶等の散乱防止のための措置を講じましょう。	-	-	
広告物の設置または外観の変更	広告物は、できるだけ道路から後退した位置に設置し、デザインがしっかりしたもので、多色づかいを避けた意匠、形態とし、退色、はく離のおこりにくいものとしましょう。	×	○	周囲景観に馴染む色彩の採用。
その他	生活排水、事業用排水の適正処理に努めましょう。 ごみ等の不法投棄や投げ捨てを慎み、ペット類の排泄物を散乱させないように努めましょう。	×	○	

※ ×：指針考慮無し、○：指針実現、×：指針実現せず、-：該当無し

② 給油所

平成 19 年 3 月 22 日、株式会社 M から錦町役場企画観光課に特定施設届出地区における行為の届出書が提出され、平成 19 年 3 月 23 日に審査済通知が出されている。届出の内容は、大字西における敷地面積 3,305.8m²、建築面積 755.87m² の給油所新築（外壁：グレー、広告塔：ベージュ）である。

図表 17 にまちづくり指針の考慮の有無を示している。道路からの後退、地下タンク採用など、まちづくり指針が実現されている項目もあるが、色彩や緑化の項目については実現されていない。

そして、まちづくり指針が実現されている項目もあるが、特にまちづくり条例には合わせていない⁽⁴⁾。外観の色彩計画を添付して町と協議を行った結果、ブランド色で他店と統一するために、色彩計画通りとすることになった。⁽⁴⁾



写真 3 給油所外観

図表17 まちづくり指針の考慮の有無（給油所）

行為	配慮するポイント	考慮	実現	詳細な内容
建築物等の新築、増築、改築、移転若しくは撤去または外観の変更	建築物等及びさく、堀は、道路からできるだけ後退した位置とし、沿道に空間を確保しましょう。	×	○	車導線を考慮
	住宅等の意匠、色彩は周辺環境と違和感のないものとし、店舗等は周囲の景観に配慮した落ちついたものとしましょう。	×	×	ブランド統一色のため
	敷地内の緑化、道路側の花木による緑化（生け垣）を図り、さく、堀には自然素材を活用しましょう。	×	×	SSは可燃物不可
木竹の伐採	伐採は必要最小限とし、伐採後の緑化に努めましょう。老樹、銘木や良好な樹木は極力保全しましょう。	×	×	SSは可燃物不可
屋外における物品の集積または貯蔵	屋外における物品の集積または貯蔵は、できるだけ目立たないような位置、形態とし、周囲の緑化による遮へいに努めましょう。	×	○	地下タンク採用
鉱物の掘採または土石等の採取	鉱物の掘採または土石等の採取は、緑等による遮へいに努めるとともに、完了後は速やかに緑化復元に努めましょう。	×	×	SSは可燃物不可
土地の区画形質の変更	自然の地形を活かした造成に努めるとともに、法面、擁壁が発生しないように努めましょう。	-	-	
	法面、擁壁が発生した際は、できるだけ小規模なものとし、緑化に努めましょう。	-	-	
	緑化修景のため、可能な限り樹木の保全に努めましょう。	-	-	
屋外における自動販売装置の設置	耐久性のある自動販売装置を設置し、景観に配慮したものとしましょう。	×	○	道路付近の機械のトーンを抑えた物を採用した
	設置する者は、交通遮断や転倒による事故防止、空き缶等の散乱防止のための措置を講じましょう。	×	○	空き缶入設置
広告物の設置または外観の変更	広告物は、できるだけ道路から後退した位置に設置し、デザインがしつかりしたもので、多色づかいを避けた意匠、形態とし、退色、はく離のおこりにくいものとしましょう。	×	×	
	生活排水、事業用排水の適正処理に努めましょう。	×	○	油水分離層の設置
その他	ごみ等の不法投棄や投げ捨てを慎み、ペット類の排泄物を散乱させないように努めましょう。	×	○	ゴミ庫を裏手に設置

※×：指針考慮無し、○：指針実現、-：指針実現せず、-：該当無し

③ コンビニ

平成 16 年 11 月 4 日、N 株式会社から錦町役場企画観光課に特別誘導区域における行為の届出書が提出され、平成 16 年 11 月 4 日に審査済通知が出されている。届出の内容は、大字西における敷地面積 2,686.2m²、建築面積 197.82m²のコンビニ新築（色彩：グレー）である。

図表 18 にまちづくり指針の考慮の有無を示している。道路からの後退など、まちづくり指針が実現されている項目もあるが、緑化等の項目については実現されていない。

そして、まちづくり指針が実現されている項目は、まちづくり条例を考慮して設計されているわけではない。実現されていない項目についても、町からの指導は特になかった。



写真 4 コンビニ外観

図表18 まちづくり指針の考慮の有無（コンビニ）

行為	配慮するポイント	考慮	実現	詳細な内容
建築物等の新築、増築、改築、移転若しくは撤去または外観の変更	建築物等及びさく、塀は、道路からできるだけ後退した位置とし、沿道に空間を確保しましょう。 住宅等の意匠、色彩は周辺環境と違和感のないものとし、店舗等は周囲の景観に配慮した落ちついたものとしましょう。 敷地内の緑化、道路側の花木による緑化（生け垣）を図り、さく、塀には自然素材を活用しましょう。	×	○	コンビニ計画において有効なタンスペース（車両の回転ゾーン）を生む。よって道路から後退とする。 もともとのサンクスカラーは淡いライトグレーである。（マシセル値N9） 計画地周辺は緑地に囲まれており特に緑地の指導はなかった。
木竹の伐採	伐採は必要最小限とし、伐採後の緑化に努めましょう。老樹、銘木や良好な樹木は極力保全しましょう。	-	-	
屋外における物品の集積または貯蔵	屋外における物品の集積または貯蔵は、できるだけ目立たないような位置、形態とし、周囲の緑化による遮へいに努めましょう。	-	-	
鉱物の掘採または土石等の採取	鉱物の掘採または土石等の採取は、緑等による遮へいに努めるとともに、完了後は速やかに緑化復元に努めましょう。 自然の地形を活かした造成に努めるとともに、法面、擁壁が発生しないように努めましょう。	-	-	
土地の区画形質の変更	法面、擁壁が発生した際は、できるだけ小規模なものとし、緑化に努めましょう。 緑化修景のため、可能な限り樹木の保全に努めましょう。	-	-	
屋外における自動販売装置の設置	耐久性のある自動販売装置を設置し、景観に配慮したものとしましょう。 設置する者は、交通遮断や転倒による事故防止、空き缶等の散乱防止のための措置を講じましょう。	×	×	申請時特に指導なし。 申請時特に指導なし。
広告物の設置または外観の変更	広告物は、できるだけ道路から後退した位置に設置し、デザインがしつかりしたもので、多色づかいを避けた意匠、形態とし、退色、はく離のおこりにくいものとしましょう。	×	×	サンクス指定の画板使用。
その他	生活排水、事業用排水の適正処理に努めましょう。 ごみ等の不法投棄や投げ捨てを慎み、ペット類の排泄物を散乱させないように努めましょう。	×	○	既設排水施設への放流。 産廃業者を通じてのゴミ処理。

※ ×：指針考慮無し、○：指針実現、×：指針実現せず、-：該当無し

【補注】

- (1) 錦町企画観光課条例関係届出受付簿より筆者が作成（ただし、重複するものを含む）。
- (2) 熊本県錦町地形図、錦町条例届出受付簿、熊本県球磨地域振興局土木部景観建築課開発登録簿及び熊本県農林水産部森林保全課林地開発許可申請書を基に筆者が作成。
- (3) K 事務所からのヒアリングによる。
- (4) 株式会社 M からのヒアリングによる。

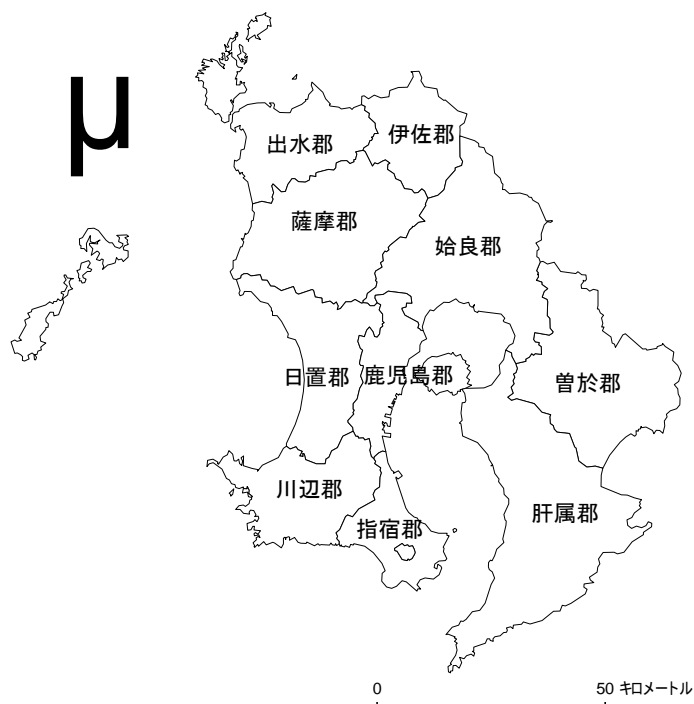
3. 市町村を越える計画圏域

3-1. 実態圏域との比較による圏域の提案

(1) 郡域の設定

郡の数および領域は時代とともに変遷がみられるが、広域的という視点から本研究で対象とする郡は大正10年の郡制廃止時の郡とする。郡制とは「府県と町村の中間に位置した地方行政単位である郡について定めた法律⁽¹⁾」で1890年(明治23年)に制定された。郡制により「郡役所と官選郡長がおかれ・・・郡は不完全ながら公共団体としての実体をも⁽¹⁾」った。1921年(大正10年)に郡制廃止が実施され、1923年に郡会、1926年に郡長および郡役所が廃止された。これ以降、郡は地理的名称としてのみ残っている。

離島部は地理的特殊性から本研究の対象から除外する。今回対象とする郡は図表19に示す10郡である。ただし大正10年の時点で市として郡から外れていた鹿児島市の領域は、鹿児島市の成り立ちを考慮して鹿児島郡域とする。



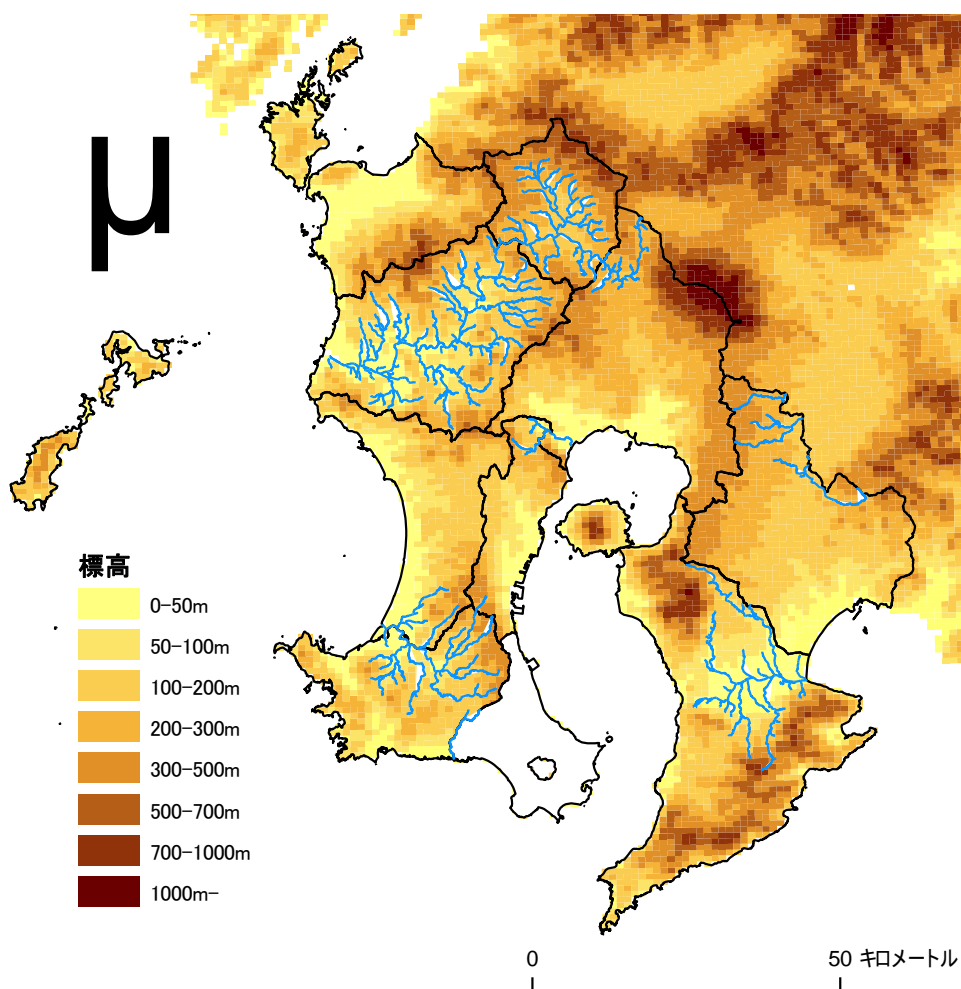
図表 19 郡制廃止時の郡 (1921年)¹⁾

出典 日本地誌 19

(2) 地形との比較

鹿児島県の地形の特徴としては、「各地に山地が散在し、・・・おもな山地に、熊本県との県境付近にある国見山地、北西部の出水山地、薩摩半島の南薩山地、大隅半島の高隈山地や肝属山地などがある⁽²⁾」。また、「おもな河川として、・・・県下最長（137km）の川内川、・・・薩摩半島最大の万之瀬川、大隅半島の広いしらす台地を流域に入れ、志布志湾の注ぐ肝属川・・・などがある⁽²⁾」。

郡と地形との関係としては、9割以上の郡の境界が標高500m程度の山の尾根を通る。また全体の6割程度の境界が河川に沿った区間をもつ。河川に沿う区間は山間部では短く、平野部では長くなっている。郡の境界は主に500m程度の山地、平野部では河川という地理的な特徴で区切られており、郡は地理的に明確な境界を持っているといえる。



図表 20 郡と地形の関係²⁾

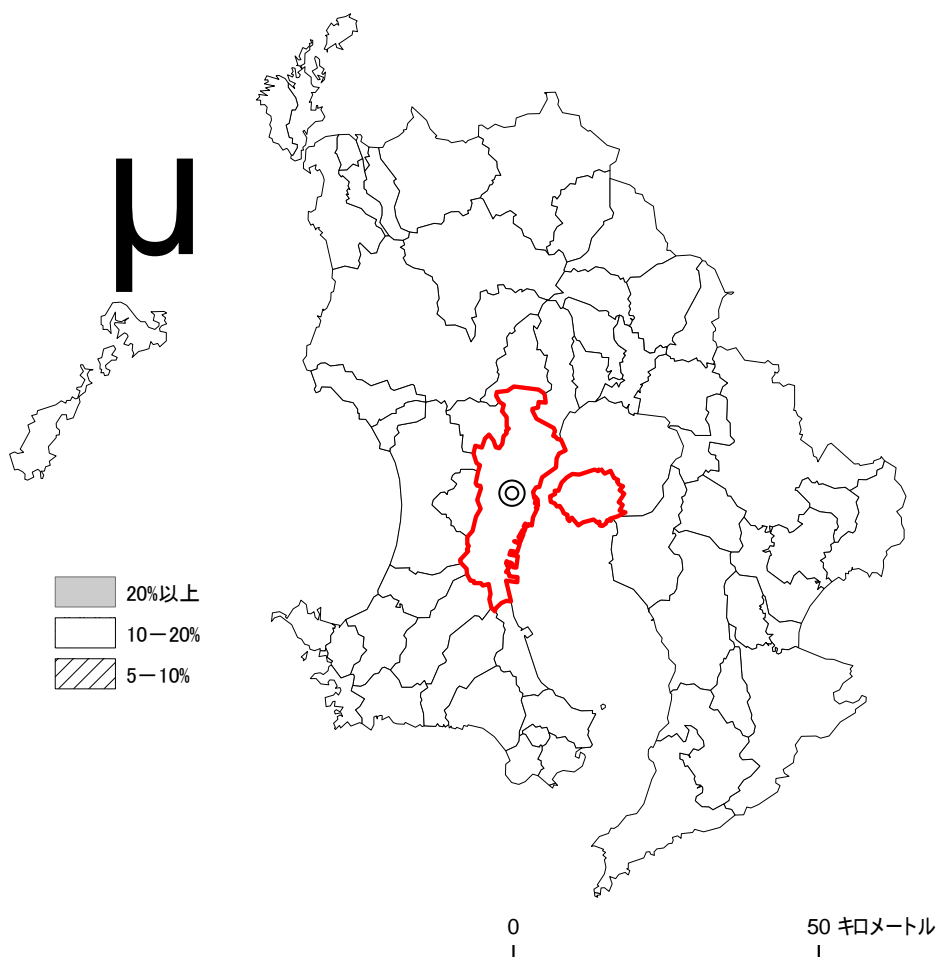
出典 国土交通省

(3) 通勤圏との比較

① 鹿児島市通勤圏

平成 17 年国勢調査の結果を用いて、各郡において中心的な市町村を核都市として取り上げ、周辺市町村の核都市への通勤率を集計した。中心とする市町村を出水郡は出水市、薩摩郡は薩摩川内市、伊佐郡は大口市、始良郡は国分市、鹿児島郡は鹿児島市、川辺郡は加世田市、揖宿郡は指宿市、曾於郡は曾於市、肝属郡は鹿屋市としている。核都市への通勤率 5%以上の周辺市町村を通勤圏に含めることとして、各通勤圏において核都市への通勤率を 20%以上、10-20%、5-10%の 3 つに分類して図示している。市町村界及び市町村名、市町村数は平成 17 年 10 月現在のものである。

鹿児島市通勤圏は 20%以上通勤圏 3、10-20%通勤圏 4、5-10%通勤圏 7 の計 14 市町村を含み、郡の単位を大きく越えた通勤圏を形成している（図表 21）。



図表 21 鹿児島郡と鹿児島市通勤圏³⁾

出典 平成 17 年国勢調査

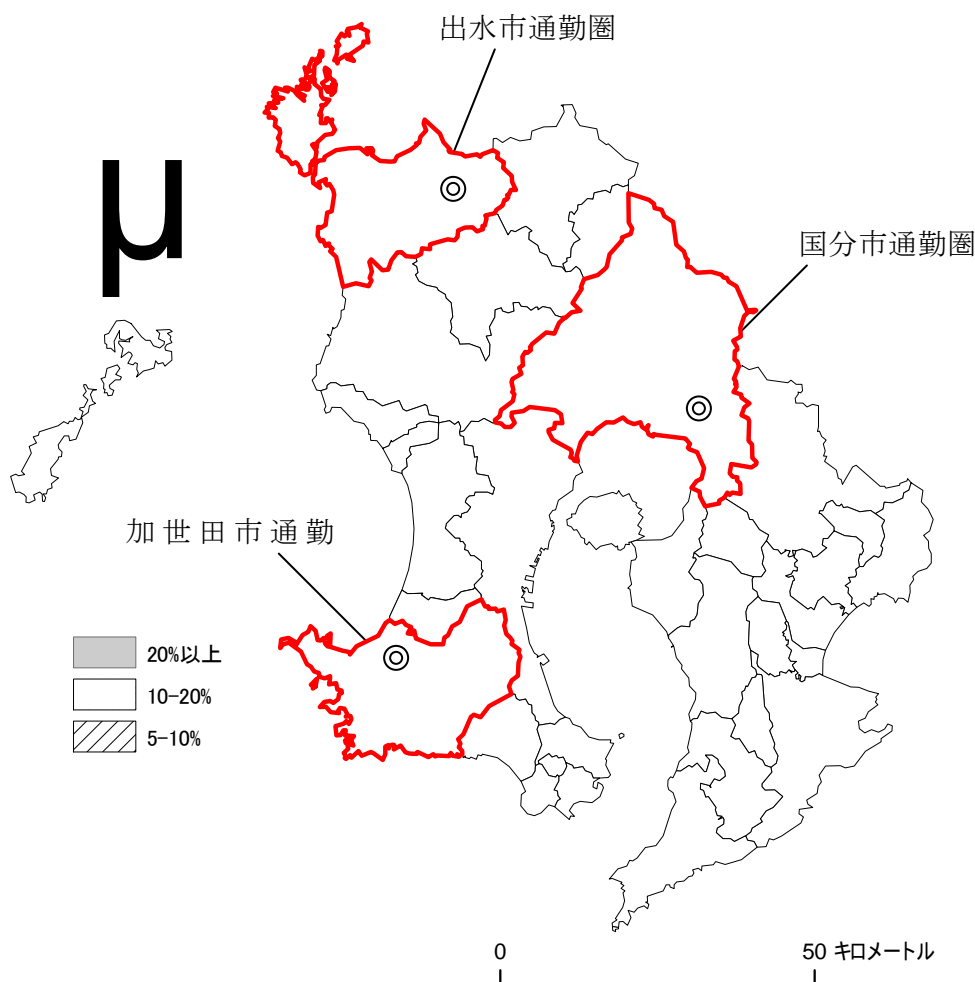
※◎は核都市を表す

② 出水市・国分市・加世田市通勤圏

出水市通勤圏は計4市町村からなり、長島町と東町を除く出水郡の範囲と一致している。阿久根市が出水市の他に薩摩川内市の5%通勤圏になっている以外は、構成市町村の5%以上通勤圏は全て出水郡域内におさまっている。

国分市通勤圏は計8市町村からなり、始良郡の南部を圏域としている。国分市通勤圏を構成する市町村のうち、始良郡の西部に位置する加治木町、始良町は国分市への通勤率がそれぞれ7.30%、5.22%であるのに対し、鹿児島市への通勤率はそれぞれ11.87%、24.08%であり、国分市より鹿児島市に結び付いているといえる。

加世田市通勤圏は計5市町村からなり、川辺郡の北部と日置郡金峰町を含む圏域となっている。金峰町では加世田市への通勤率は16.98%であり、日置市への通勤率6.52%や鹿児島市への通勤率11.31%よりも大きいものとなっている。



図表 22 出水郡と出水市通勤圏、始良郡と国分市通勤圏、川辺郡と加世田市通勤圏³⁾
出典 平成17年国勢調査

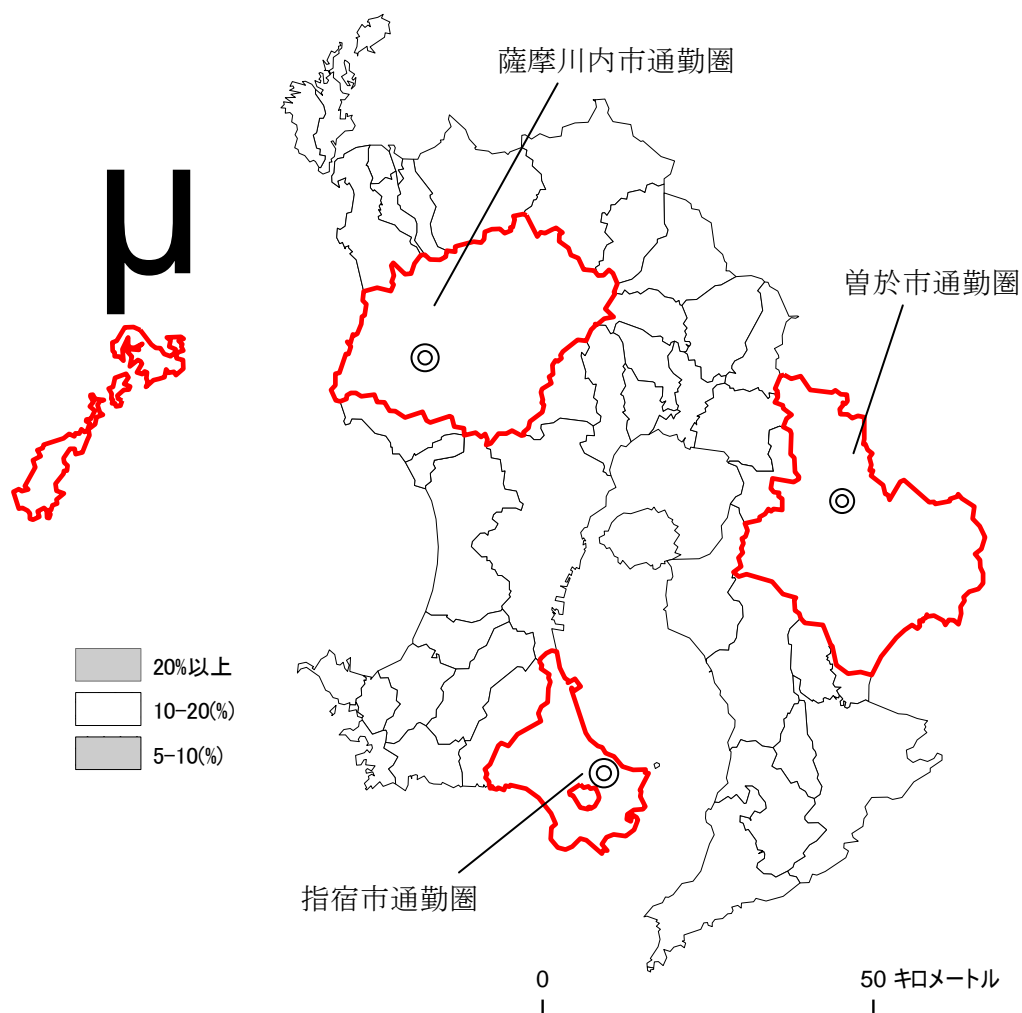
※◎は核都市を表す

③ 薩摩川内市・曾於市・指宿市通勤圏

薩摩川内市通勤圏は計 5 市町村からなり、薩摩郡よりわずかに大きくなっている。さつま町では薩摩川内市への通勤率が 10.62%であるのに対し、出水市通勤圏の核都市である出水市への通勤率は 0.72%、大口市通勤圏の核都市である大口市への通勤率は 1.23%であり、薩摩郡域内での結び付きが強いといえる。日置郡域の串木野市では薩摩川内市への通勤率が 12.95%であり、日置市への通勤率 6.23%、鹿児島市への通勤率 6.32%より大きなものとなっている。

曾於市通勤圏は計 4 市町村からなり、主に曾於郡の北部を圏域としている。曾於郡の南部では志布志町、有明町、大崎町の間で通勤に関する動きが見られる。

指宿通勤圏は計 3 市町村からなり、揖宿郡より小さいものとなっている。



図表 23 薩摩郡と薩摩川内市通勤圏、曾於郡と曾於市通勤圏、揖宿郡と指宿市通勤圏³⁾

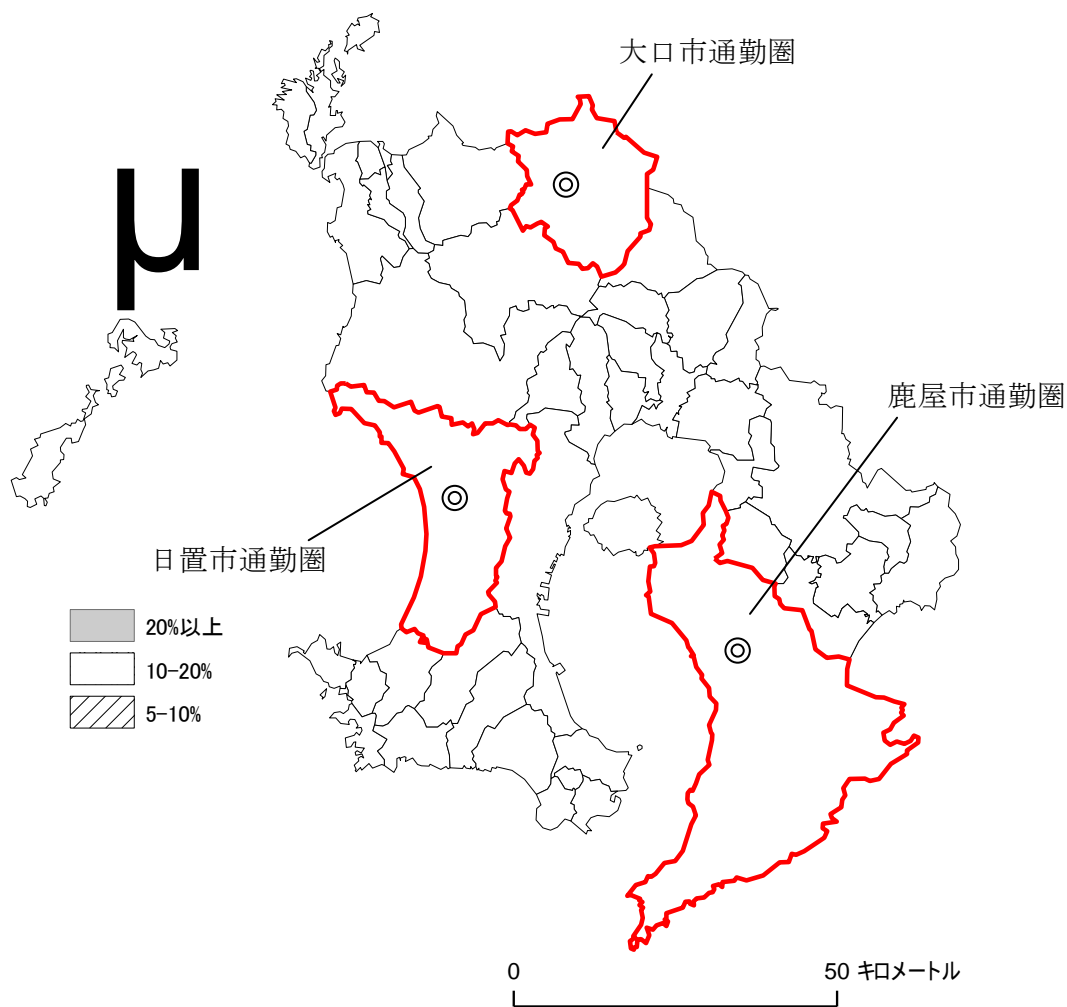
出典 平成 17 年国勢調査
※◎は核都市を表す

④ 大口市・日置市・鹿屋市通勤圏

大口市通勤圏は大口市と菱刈町の計 2 市町村からなり、伊佐郡の範囲と一致している。

日置市通勤圏は計 4 市町村からなり、平成 17 年の時点で合併により鹿児島市となっている郡山町、松元町を除く日置郡域の全市町村で構成されている。

鹿屋市通勤圏は肝属郡域の全市町村と曾於郡大崎町、輝北町の計 10 市町村からなり、肝属郡の範囲とほぼ一致している。鹿屋市通勤圏の構成市町村において垂水市のみは鹿児島市の通勤圏に含まれる。垂水市の鹿児島市への通勤率は 7.06%、鹿屋市への通勤率は 6.79%であり、垂水市の鹿児島市への結び付きと鹿屋市への結び付きはほぼ等しいものといえる。



図表 24 伊佐郡と大口市通勤圏、日置郡と日置市通勤圏、肝属郡と鹿屋市通勤圏³⁾

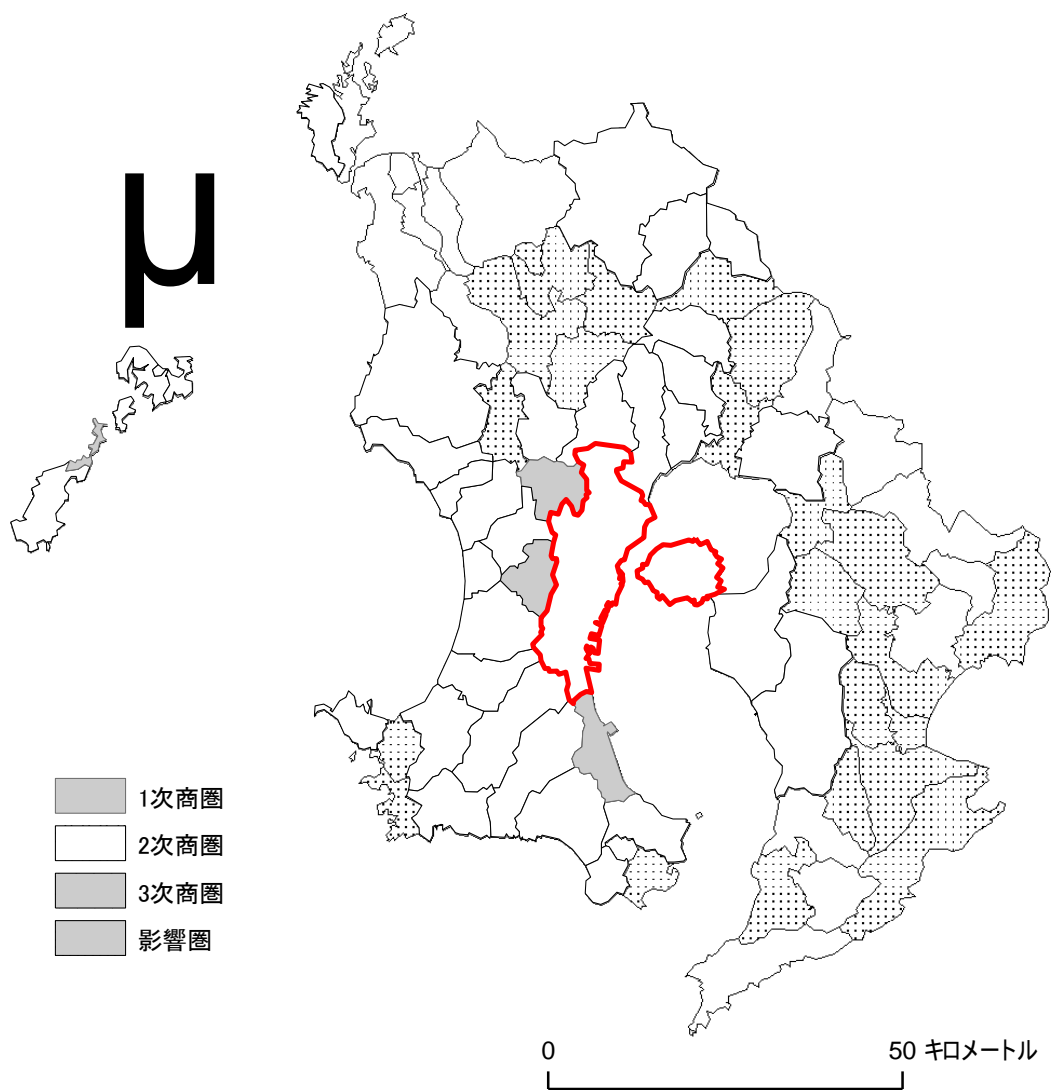
出典 平成 17 年国勢調査

※◎は核都市を表す

(4) 商圏との比較

① 鹿児島商圏

平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査の結果を基に、1 次商圏、2 次商圏、3 次商圏、影響圏の 4 つに分類して図示している。市町村界及び市町村数は平成 15 年のものとなっている。鹿児島市商圏は 1 次商圏 7、2 次商圏 8、3 次商圏 26、影響圏 28 の計 69 市町村を含み、通勤圏と同様に郡の単位を大きく越えたものとなっている。



図表 25 鹿児島郡と鹿児島商圏⁴⁾

出典 平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査

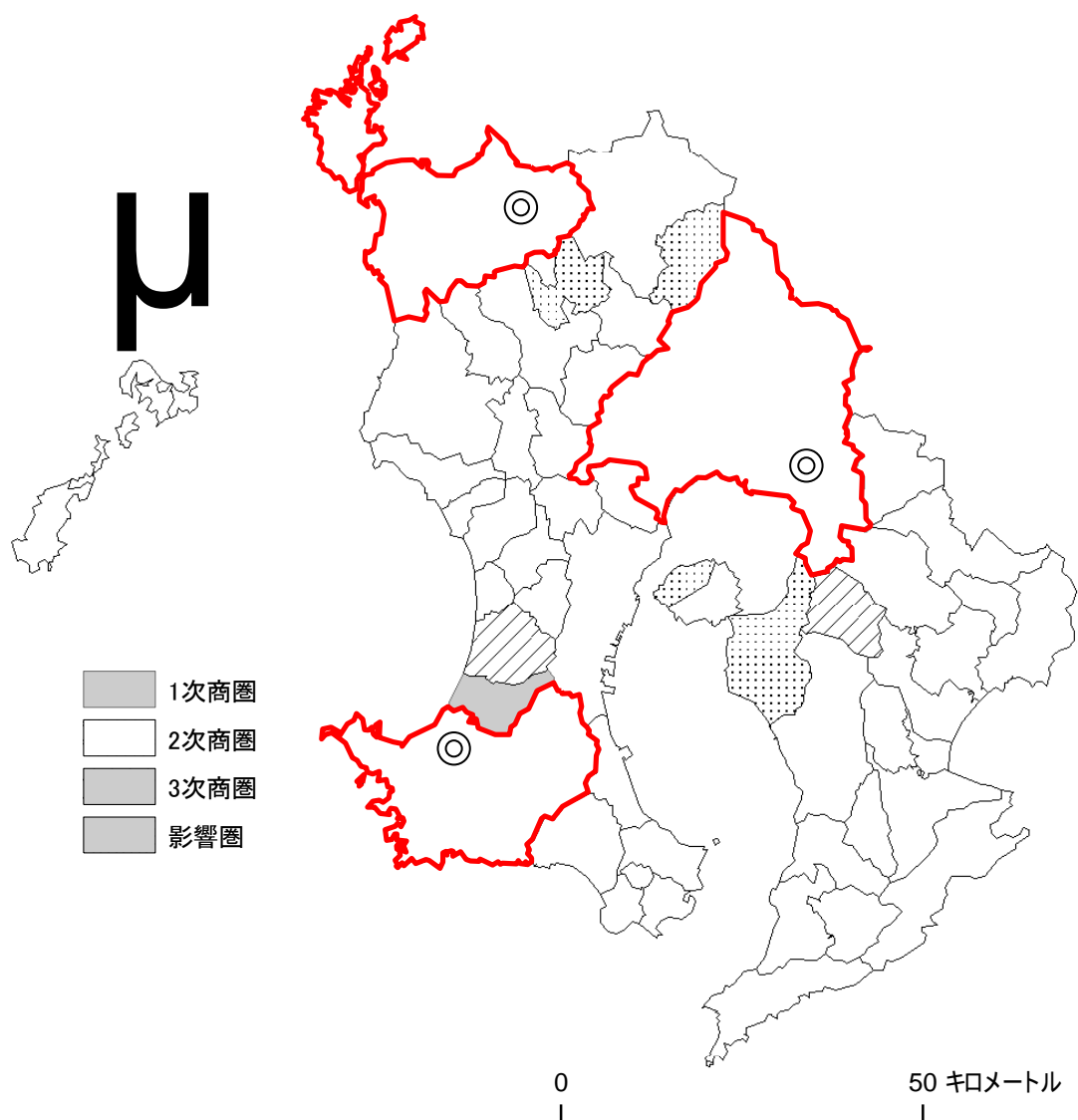
※◎は核都市を表す

② 出水市・国分市・加世田市商圈

出水商圈は1次商圈3、2次商圈2、3次商圈1、影響圏1の計7市町村からなり、出水郡とほぼ同じ範囲となっている。

国分商圈は1次商圈5、2次商圈1、3次商圈2、影響圏4の計12市町村からなり、始良郡の範囲より小さいものとなっている。通勤圏と同様、始良郡の南部を圏域としており、始良郡の北部および西部まで影響を及ぼしていないことが窺える。

加世田商圈は1次商圈4、3次商圈1、影響圏4の計9市町村からなり、川辺郡の範囲よりわずかに大きくなっている。



図表 26 出水郡と出水商圈、始良郡と国分商圈、川辺郡と加世田商圈⁴⁾

出典 平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査

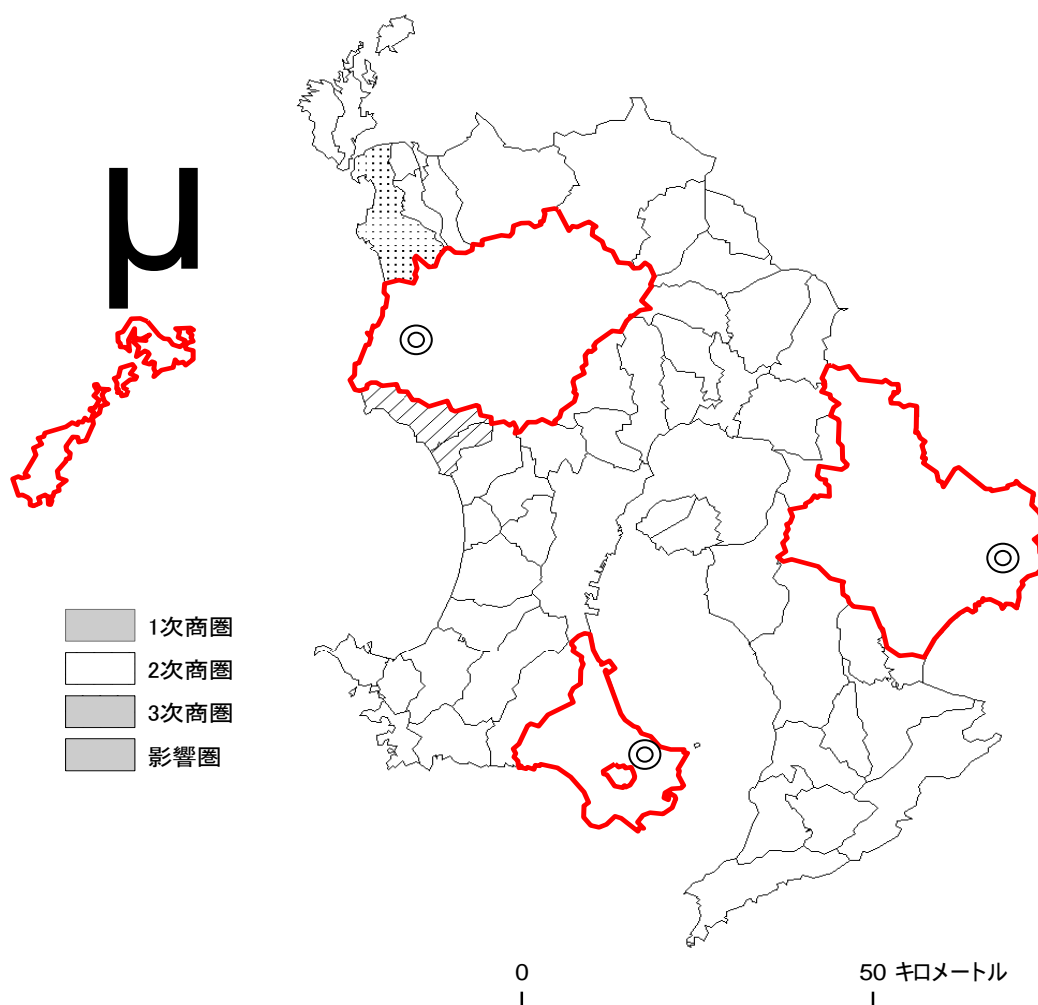
※◎は核都市を表す

③ 川内市・志布志町・指宿市商圈

川内商圈は1次商圈3、2次商圈1、3次商圈5、影響圏2の計11市町村からなり、薩摩郡の範囲を越えて阿久根市、串木野市、市来町を含む代わりに甑島がはずれている。甑島の自治体は全て串木野市が形成する串木野商圈に含まれる。

志布志商圈は1次商圈2、2次商圈1、3次商圈1、の計4市町村からなり、曾於郡の南部で圏域を形成している。2. 2. 3において同じく曾於郡を対象とした曾於市通勤圏では曾於郡北部でのまとまりが見られた。これらのことから曾於郡では核都市の吸引力が比較的弱く、人の動きは主に南北で分かれているといえる。

指宿商圈は1次商圈3、影響圏2の計5市町村からなり、揖宿郡の範囲と一致している。



図表 27 薩摩郡と川内商圈、曾於郡と志布志商圈、
揖宿郡と指宿商圈⁴⁾

出典 平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査

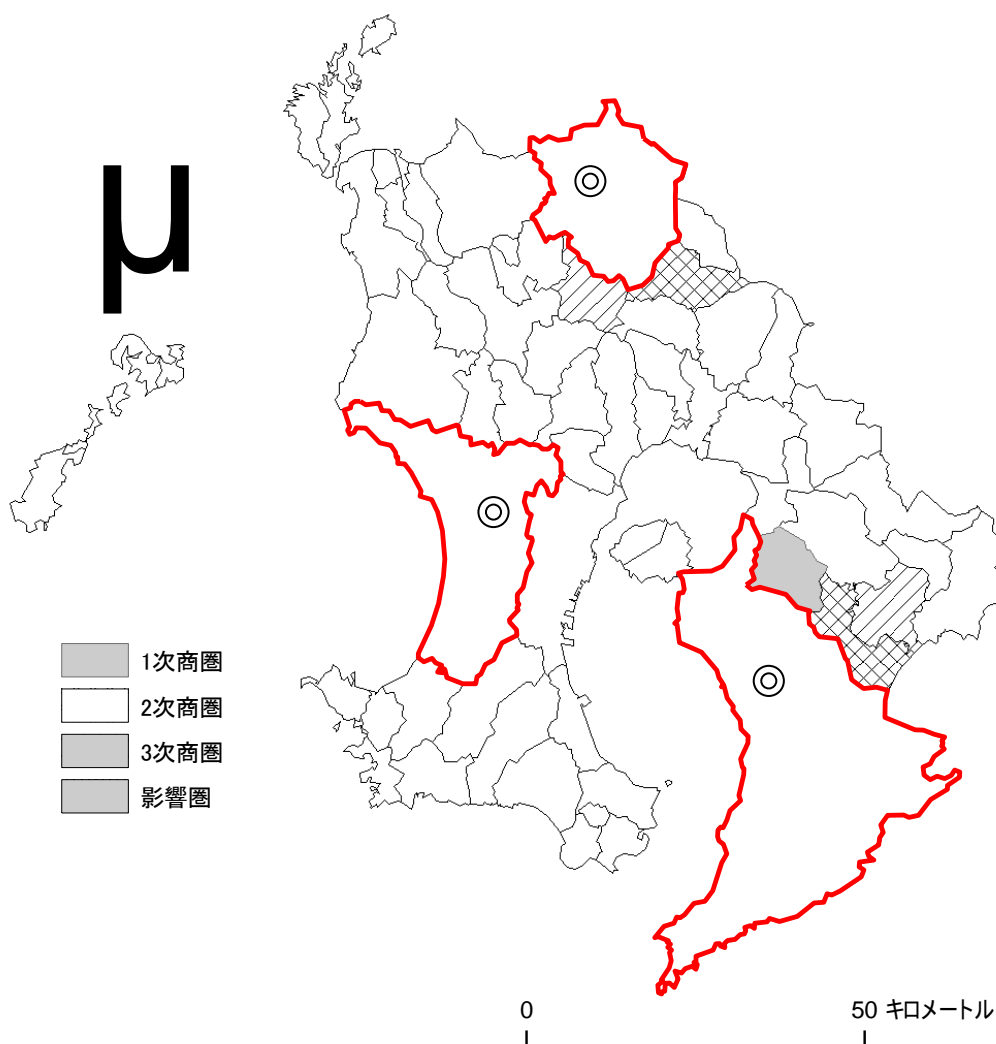
※◎は核都市を表す

④ 大口市・伊集院町・鹿屋市商圏

大口商圏は1次商圏1、2次商圏1、3次商圏2、の計4市町村からなり、伊佐郡の範囲よりわずかに大きいものとなっている。

伊集院商圏は1次商圏1、二次商圏2、三次商圏2、影響圏1の計6市町村からなり、日置郡の範囲より小さいものとなっている。日置郡域で伊集院商圏から外れている串木野市、市来町、金峰町に関して、串木野市、市来町は川内市、金峰町は加世田市との結び付きが強いといえる。

鹿屋商圏は一次商圏9、二次商圏3、三次商圏2の計14市町村からなり、肝属郡の範囲より大きいものとなっている。鹿屋市の影響は肝属郡全域だけでなく、曾於郡南部にまで及んでいるといえる。



図表 28 伊佐郡と大口商圏、日置郡と伊集院商圏、肝属郡と鹿屋商圏⁴⁾

出典 平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査

※◎は核都市を表す

(5) 新しい圏域の提案

地形的条件から出水郡、薩摩郡、伊佐郡は山地に囲まれ、特に顕著な境界をもっている。それ以外の郡でも地理的なまとまりをもっているといえる。

通勤圏と商圏の規模を考慮すると、鹿児島市を含む圏域は郡を越えて薩摩半島一帯から始良郡西部にまで広がっていると考えられる。それ以外の地域では始良郡、日置郡、指宿郡、曾於郡が郡域よりもわずかに小さく、出水郡、薩摩郡、伊佐郡、川辺郡、肝属郡では郡とほぼ同程度であるといえる（図表 29、30）。これらの郡では、人の動きが郡域に近い範囲で収まっているといえる。

以上のことを踏まえると、鹿児島郡、日置郡、川辺郡、指宿郡および始良郡西部は鹿児島市の圏域に含まれ、それ以外の地域では郡の単位が有効であると考えられる。また日置郡の北西部に位置する串木野市、市来町（現いちき串木野市）は日置郡の中心より薩摩郡の中心と結び付きが強いと考えられるなど、現在の動向を考慮した郡域の変更も考えられる。

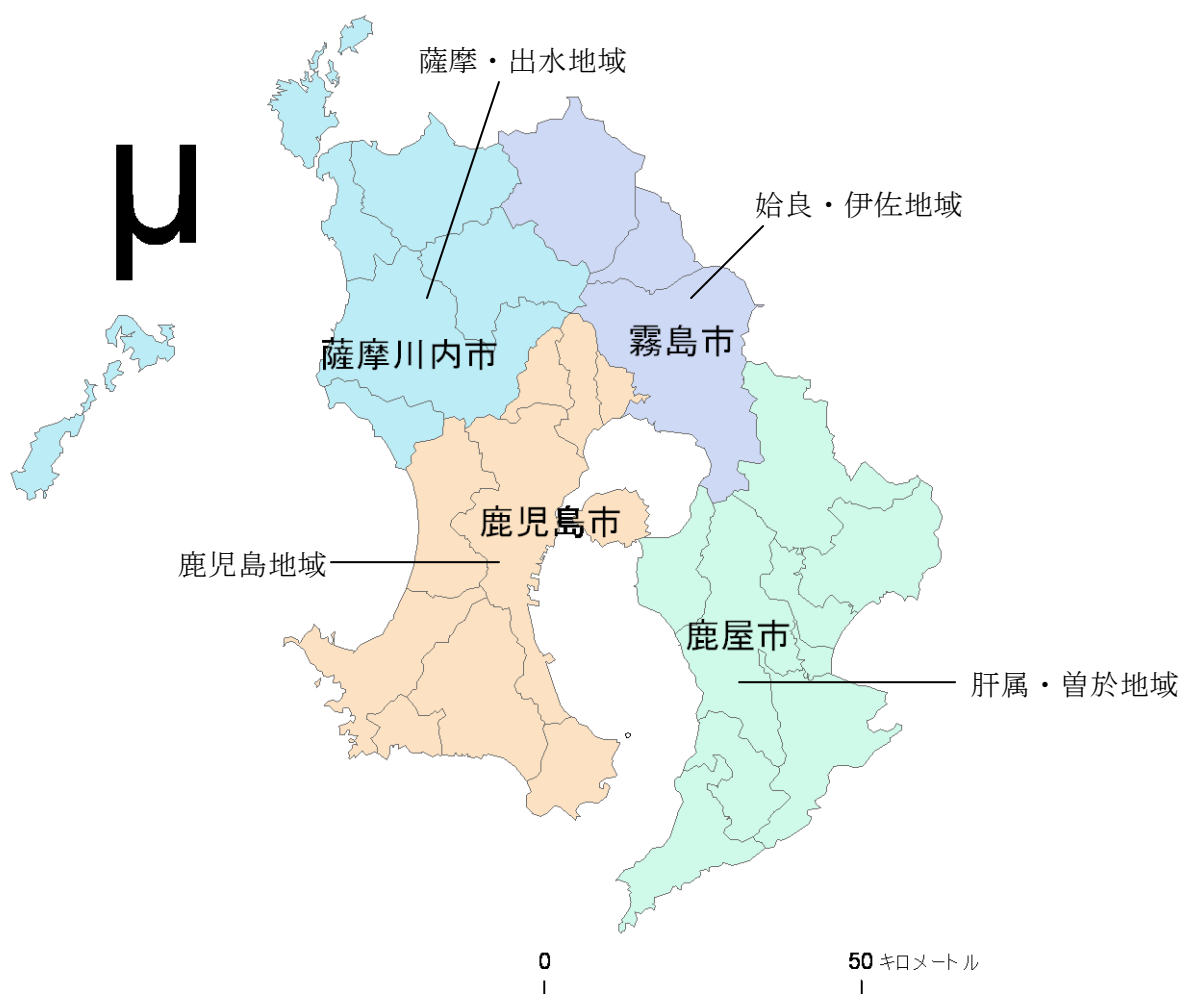
図表 29 通勤圏の規模による郡の分類

郡内の通勤圏の規模	郡
郡の単位を越える範囲	鹿児島郡、薩摩郡、肝属郡
郡とほぼ同程度の範囲	出水郡、伊佐郡、日置郡、
郡よりやや小さい範囲	始良郡、川辺郡、曾於郡、指宿郡

図表 30 商圏の規模による郡の分類

郡内の商圏の規模	郡
郡の単位を越える範囲	鹿児島郡、薩摩郡、伊佐郡、川辺郡、肝属郡
郡とほぼ同程度の範囲	出水郡、指宿郡
郡よりやや小さい範囲	始良郡、日置郡、曾於郡

現在、鹿児島市には人口 10 万人以上の市が 4 市（鹿児島市、鹿屋市、薩摩川内市、霧島市）存在するが、これらの市を核都市として、鹿児島市の圏域に含まれない地域において複数の郡を組にすると、現在の鹿児島県の計画区域として図表 31 のような地域区分が考えられる。ここで、組にした郡は通勤圏および商圈で郡域を跨いだつながりがみられた薩摩郡と出水郡、姶良郡（西部は除く）と伊佐郡、肝属と曾於郡であり、それぞれ薩摩・出水地域、姶良・伊佐地域、肝属・曾於地域とする。

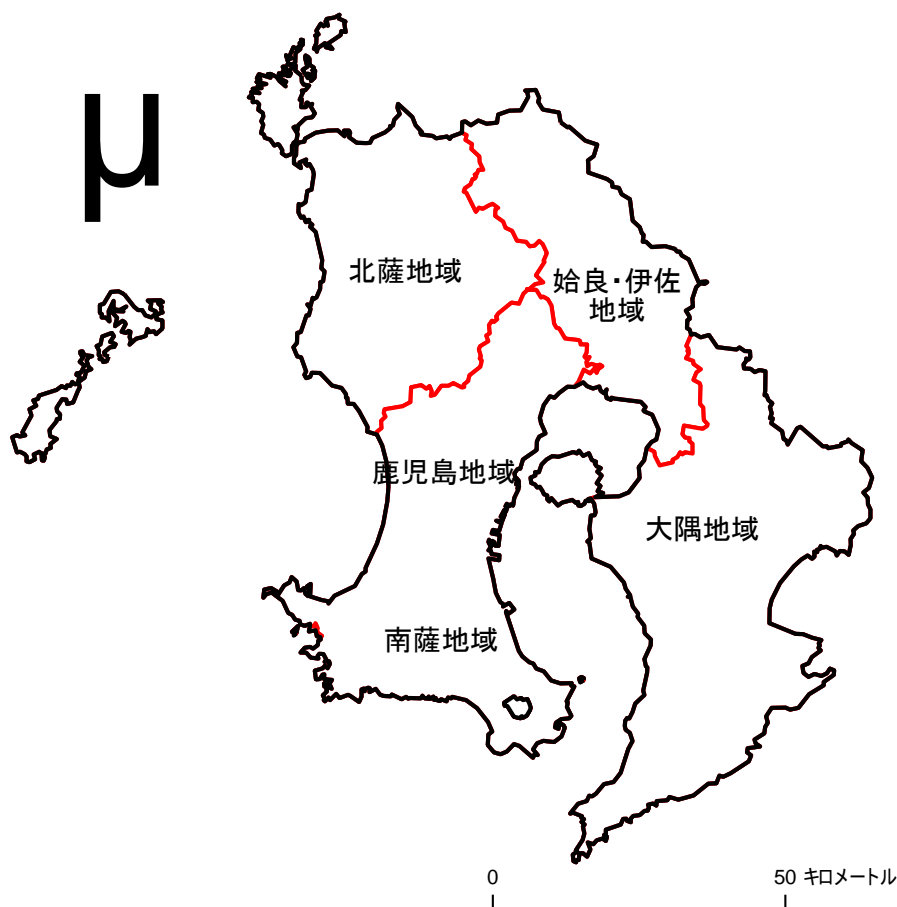


図表 31 提案圏域

3-2. 提案圏域と計画圏域の比較

(1) 総合計画の地域との比較

鹿児島県の総合計画では、県の本土部分を鹿児島、南薩、北薩、始良・伊佐、大隅の5地域に区分している。提案圏域と比較すると、総合計画の北薩地域が提案圏域の薩摩・出水地域に概ね相当するが、前者では市来・串木野が含まれない。総合計画の始良・伊佐地域では提案圏域の始良・伊佐地域と異なり、始良郡西部も圏域に含めている。また総合計画では薩摩半島を鹿児島地域と南薩地域に分けている。総合計画の大隅地域と提案圏域の肝属・曾於地域は一致する。



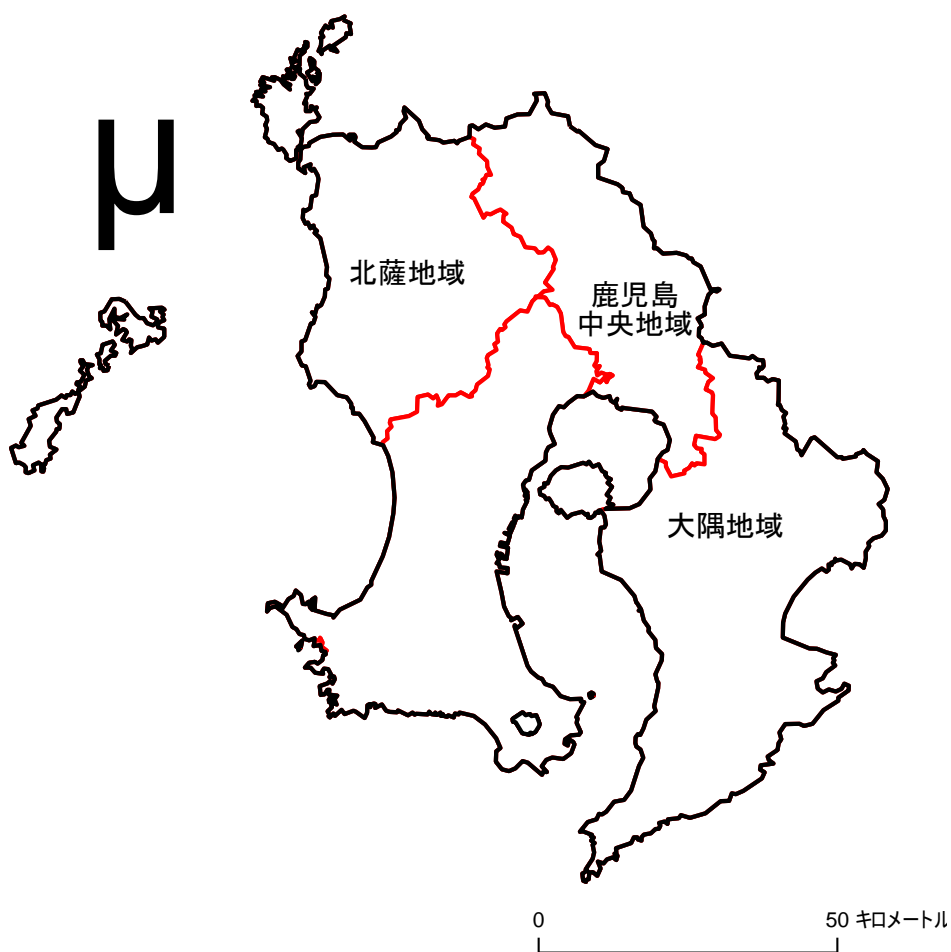
図表 32 提案圏域と総合計画の地域⁵⁾

出典 21世紀新かごしま総合計画

※赤線は提案圏域の境界を表す

(2) 国土利用計画の地域との比較

鹿児島県の国土利用計画では県の本土部分を北薩地域、鹿児島中央地域、大隅地域の3つの地域に分けている。提案圏域と国土利用計画の地域を比較してみると、国土利用計画の北薩地域と提案圏域の薩摩・出水地域、国土利用計画の大隅地域と提案圏域の肝属・曾於地域は完全に一致する。また国土利用計画の鹿児島中央地域は提案圏域の鹿児島地域と始良・伊佐地域を合わせた圏域となっている。



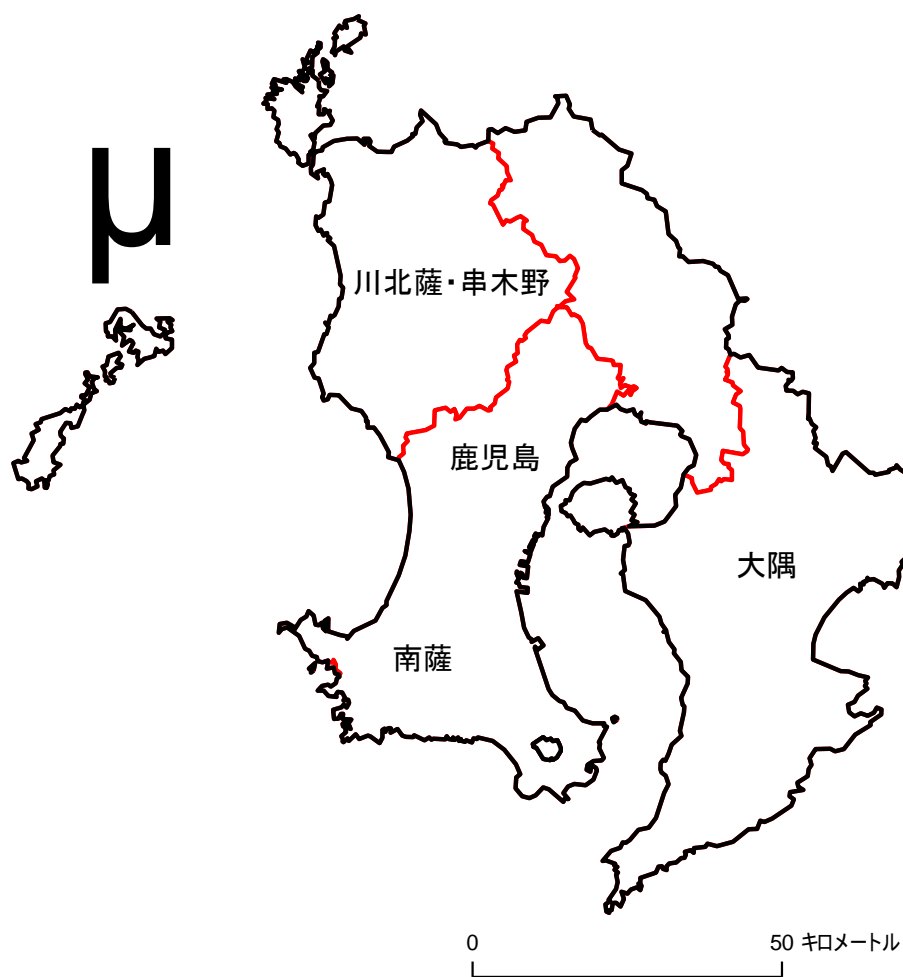
図表 33 提案圏域と国土利用計画の地域⁶⁾

出典 第3次鹿児島県国土利用計画

※赤線は提案圏域の境界を表す

(3) 地方生活圏との比較

建設省（現国土交通省）が設定した地方生活圏では県の本土部分を川北薩・串木野、鹿児島、南薩、大隅の4地域に分けている。提案圏域と比較すると、地方生活圏の川北薩・串木野地域と提案圏域の薩摩・出水地域は完全に一致する。地方生活圏の鹿児島地域は鹿児島市周辺から始良郡、伊佐郡、指宿郡、垂水市まで及び、川辺郡を含まない。地方生活圏の大隅地域と提案圏域の肝属・曾於地域では垂水市以外が一致する。



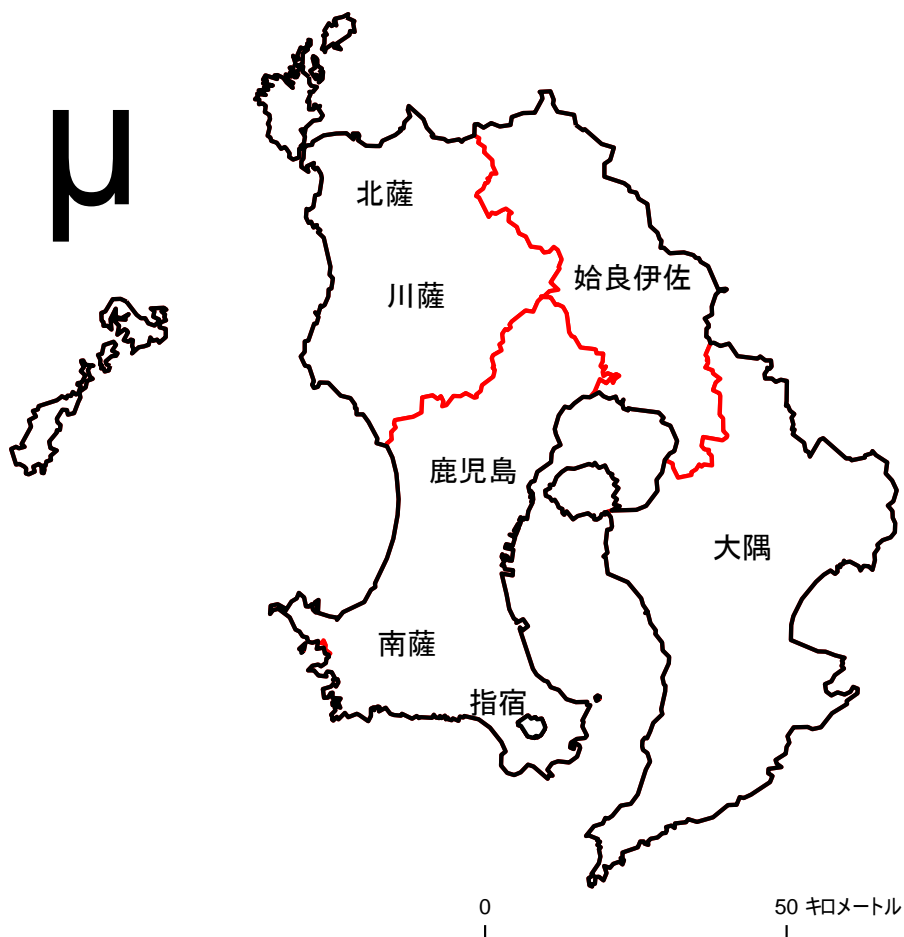
図表 34 提案圏域と地方生活圏⁷⁾

出典 地方生活圏要覧

※赤線は提案圏域の境界を表す

(4) 広域市町村圏との比較

自治省が設定した広域市町村圏では県の本土部分を北薩、川薩、始良伊佐、鹿児島、南薩、指宿、大隅の7地域に分けている。広域市町村圏の北薩地域、川薩地域はそれぞれ出水郡、薩摩郡と一致している。広域市町村圏の始良伊佐地域は伊佐郡と蒲生町、始良町、加治木町を除く始良郡の範囲となっている。提案圏域とは溝辺町を含むか含まないかの違いがある。広域市町村圏の鹿児島地域は鹿児島郡および金峰町を除く日置郡、始良郡域から蒲生町、始良町、加治木町、肝属郡域から垂水市、揖宿郡域から喜入町を含む。南薩地域は川辺郡と日置郡金峰町からなる。大隅地域は曾於郡と垂水市を除く肝属郡域を併せた領域となっている。



図表 35 提案圏域と広域市町村圏⁷⁾

出典 地方生活圈要覧

※赤線は提案圏域の境界を表す

まとめとして提案圏域と既存の各計画圏域の比較を表 3-1 に示す。

表 36 提案圏域と既存の計画圏域の比較表

総合計画の地域	国土利用計画の地域	一次生活圏	二次生活圏	広域市町村圏	提案圏域	郡
北薩	北薩	川北薩・串木野	出水	北薩	薩摩・出水地域	出水郡
			川内	川薩		薩摩郡
鹿児島	鹿児島中央	鹿児島	鹿児島	鹿児島	鹿児島地域	串木野市 市来町 東市来町 伊集院町 郡山町 日吉町 松元町 吹上町 金峰町
			鹿児島	鹿児島		鹿児島郡
始良・伊佐	鹿児島中央	鹿児島	始良	始良・伊佐	始良・伊佐地域	垂水市(肝属郡域) 揖宿郡喜入町 蒲生町 始良町 加治木町
			伊佐	始良郡		
南薩	鹿児島中央	南薩	指宿	指宿	鹿児島地域	溝辺町 国分市 横川町 牧園町 霧島町 隼人町 福山町 吉松町 栗野町 伊佐郡
			指宿	指宿		喜入町 指宿市 山川町 開間町 穎娃町
大隅	大隅	大隅	南薩	南薩	肝属・曾於地域	日置郡金峰町 川辺郡
			大隅	大隅		垂水市 鹿屋市 串良町 東串良町 吾平町 高山町 内之浦町 大根占町 田代町 根占町 佐多町 曾於郡

※市町村名は合併以前のものである

【補注】

- 1) 参考文献 (2) を基に筆者作成
- 2) 国土数値情報を基に筆者作成
- 3) 平成 17 年国勢調査を基に筆者作成
- 4) 平成 15 年鹿児島県消費者購買動向調査を基に筆者作成
- 5) 21 世紀新かごしま総合計画（平成 13 年策定）を基に筆者作成
- 6) 第 3 次鹿児島県総合計画（平成 13 年策定）を基に筆者作成
- 7) 地域開発研究所（1982）「地方生活圏要覧」を基に筆者作成

【参考文献】

- (1) 朝尾直弘、宇野俊一、田中琢編集（1997）「新版日本史辞典」、角川書店
- (2) 日本地誌研究所「日本地誌 21」（1975）、二宮書店

4. 結論

本研究は、地理的多様性を有する九州を事例として、日本における持続可能な地域計画を検討するために、アメリカの持続可能な地域原則を参考に、日本の都市計画、地域計画の動向と現状とを照らし合わせながら、日本への応用可能性の課題を明らかにした。

第1章では長崎県平戸市を対象にアワニー原則の適用を検討した。地域原則では平戸市には都市計画区域、農業振興地域及び自然公園地域が混在している。平戸市における都市計画区域は市域面積の11.6%、同区域内の人口は44.5%(旧平戸市内においてはそれぞれ8.5%、53.0%)を占めるに過ぎず、都市計画区域を対象とした都市計画のみでは居住生活環境を整備する計画として問題がある。自治体の全ての計画の基本となる計画となる総合計画は統合的計画として策定されていると言えるが、交通ネットワークに関しては下位の計画に体系的計画が策定されておらず、整備のみが各担当課によってなされているという現況にある。また、地理的条件は計画の対象範囲の決定に考慮されておらず、農振計画において整備計画を旧市域別に記載するに止まった。平戸市の都市機能は平戸都市計画区域内の平戸港周辺に集中しており、市役所や博物館等も同地区周辺に見られる。このため同地区へのアクセスが問題となるが、都市マスには国道383号及び主要地方道平戸田平線を骨格道路として位置づけるという記述のみで、他の地域からの交通アクセスに絡めた道路整備の記述は見受けられない。本研究で検討対象とした計画中には建設素材と方法に言及する記述は見られなかった。コミュニティ原則では平戸市における計画には平戸市全域をコミュニティ単位と呼べるものに区分する計画は見られなかった。コミュニティ単位が明確ではないため、各計画を総括すると平戸市をコミュニティ単位と考える形となった。市全域をコミュニティとして検討を行った場合、公園計画及び景観計画による自然環境の保全、都市計画区域における公園整備によるオープンスペースの保持により平戸市全域では十分な緑地保全がなされ、中心地として都市計画区域を持つと言える。市全域をコミュニティと捉え市全域について原則と合致したとしても、市全域について原則と合致することが歩行範囲内のコミュニティ単位を想定した場合にどの程度有意となるかが問題となる。都市形成において広域な計画が策定されていれば狭いエリアにおいても同様の計画方針に基づき計画、規制・事業が行われることとなるが、平戸市のように地理的多様性に富み、広い面積を有する市においては画一的な計画がそぐわない場合もあると考えられる。

第2章では、錦町まちづくり条例による都市計画区域外の土地利用コントロールを検討した。錦町の建築物において、まちづくり指針は実現されているのかについて、錦町企画観光課によると、届出された段階でまちづくり指針の項目はクリアされている。そして、開発行為者へのアンケート調査からも、少なくとも5割以上の建築物においてまちづくり指針が実現されているという結果が得られた。開発行為者は、建築

物の設計をする際にまちづくり指針を考慮したのかについて、錦町企画観光課によると、町では開発行為者から事前相談を受けた場合には条例を示しており、開発行為者はまちづくり指針を考慮して設計している。一方、開発行為者へのヒアリングを行った結果、調査した限りでは、まちづくり指針が実現されている項目もあるが、まちづくり条例を考慮して設計したわけではないという返答であった。開発行為者は、町からの指導や町との協議により計画内容の変更をしたのかについて、錦町企画観光課によると、届出前に事前相談を行うという形をとっているが、届出後に町から指導を行い、計画内容が変更されたという事例はない。同様に、開発行為者へのヒアリングを行った結果、町からの指導や町との協議による計画内容の変更はなく、錦町の建築物と他の市町村に建設されている建築物において特に異なる点はないという返答であった。以上より、今回調査した限りでは、錦町まちづくり条例による効果は見られなかった。条例には強制力がなく、効果をあげるのは難しいというのが現状である。ただ、今回返答が得られたのは少数である。錦町まちづくり条例により、各個別法では規制することのできない開発の誘導や景観の保全が図られており、企業が行う行為に対して一定の線引きをする役割を果たしていると考えられる。

第3章では地理的要因と通勤・購買動向による人の動きに関する圏域の広がりから鹿児島県を事例として計画圏域を検討した。まず、郡を比較対象として地形との関係を分析した。その結果、郡は山地と川に囲まれた地理的に明確な境界をもつことがわかった。次に、通勤圏、商圏の比較を行った。通勤圏に関しては、鹿児島市の通勤圏は鹿児島郡の範囲を大きく越えて薩摩半島一帯から始良郡西部にまで及ぶものとなっており、それ以外の地域の中心市の通勤圏では郡の範囲とほぼ同じか、わずかに小さいものとなっていた。商圏に関しては、鹿児島市の商圏は他県との境界付近および大隅半島の先端付近を除く鹿児島県の本土部分のほぼ全域にまで広がり、やはり鹿児島郡の範囲を大きく越えるものとなっていた。それ以外の中心市の商圏では郡域を大きく越えるものは存在せず、概ね郡域に収まるものであった。以上のことから、鹿児島市を含む圏域では郡の単位を大きく越えるが、それ以外の地域では郡域に近い大きさではないかといえる。これらを踏まえて本研究では人口10万人以上の市を核都市として、新しい計画圏域の提案を行った。提案圏域と既存の計画圏域を比較した結果、提案圏域は国土利用計画の地域区分に近いことがわかった。しかし、最近の動向を考慮した提案圏域も検討できるのではないかと思われる。

以上の結果を踏まえれば、地域計画の範囲は地理的、歴史的経緯を踏まえ、生活行動圏を考慮しながら設定をする必要がある。また、市町村を越えるため、円滑な地域計画立案し、実施していくためには市町村を越えた新たな行政単位を組織する必要がある。地域計画は現行の都市計画区域ではカバーしきれないため、地域計画の策定には都市計画区域以外にも含めた一体的な土地利用のコントロールが必要である。都市計画区域を拡大することも考えられるが、農業振興地域や森林地域などの他の法律の地

域を活用しながら、総合的な空間計画を立案し、土地利用コントロールすることも考えられる。計画も地域全体の計画とコミュニティ単位の計画の二層で計画を立てることが考えられる。計画策定組織として行政内に総合的な部署の設置が必要となる。また、計画を策定すれば補助金が与えられるようなインセンティブの導入も考えられる。