

47. 住民参加形式による地区詳細計画づくりを目的とする条例の事例比較

—福岡県志摩町と兵庫県神戸市を事例として—

岡本 良平

1. はじめに

1980年代から、市街化調整区域（以下、調整区域）内における、無秩序な土地利用が問題視されるようになった。この時期はまた、農業の転換期でもあり、農業の経済性の低下と後継者不足が認識され始めていた。

このような農村部の抱える問題に対して、条例によって住民参加形式による土地利用計画策定を行うと共に、その策定作業を通じて地域活性化の方針を定める事を目的として、兵庫県神戸市「人と自然の共生ゾーン条例」（以下、共生ゾーン条例）や福岡県志摩町「田園居住のまちづくり条例」（以下、田園居住条例）は施行された。

このような取り組みは全国的に見ても稀であり、この二事例を比較して得られる知見を今後の同様の取り組みに資する事が本研究の目的である。調査は関係者へのヒアリング調査と文献調査により行った。

2. 内容

2.1 条例策定の背景

(1) 神戸市・圃場整備に続く農業振興策

神戸市は、1970年代から圃場整備事業に着手していたのだが、1980年代後半から、全市的に事業が行き渡る目処が立った事で、農政として次に着手すべき事業は何かと模索していた。

丁度この時期は、バブル経済の下に、経済性の低い土地利用が市街化区域から市街化調整区域へと、都市部から農村部へと滲出し始め、後継者不足や米余りが問題視され始めた時期であり、農村部の土地利用管理と地域活性化の必要性が認識された時期であった。

1990年代に入り、神戸市はこの二つの課題を解決するため、土地利用規制と地域活性化を目的とした条例の策定を開始し、その委員会と並行して先行事例の運営に着手した。この動きは、土地利用規制を含むこと、都市部ではなく農村部のためのまちづくりの条例である事から「人と自然の共生ゾーン条例」と名付けられた。

96年に共生ゾーン条例は施行された。その後、98年には条例に基づき農村用途区域の指定が行われた。

(2) 志摩町・線引きに対応する活性化策

志摩町が田園居住条例を策定する契機となったの

は、1990年代に始まった九州大学移転に伴う学園都市構想である。この構想は、志摩町が隣接する地域に関係者数2万人に上る国立大学の移転計画に伴って一帯を学園都市として整備しようという構想である。これに伴うと予想される開発圧力に対応するため、志摩町は市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）の決定作業に着手した。

しかし、不況時の規制強化ゆえに、地権者や住民の反撥も激しかった。そのため、都市計画課は2000年の改正都市計画法に設けられる「市街化調整区域型地区計画」の利用による計画的土地利用を説明し、線引きへの理解を求めたのである。このため志摩町は、市街化調整区域型地区計画に関する条例を策定する事となったのである。

田園居住条例はこのような背景の下、住民参加形式によって開発誘導型の計画をつくる目的で、神戸市の共生ゾーン条例を参考しながら策定された。

(3) 相違点

共生ゾーン条例は、圃場整備の次の段階の農業振興の一環として、土地利用規制と地域活性化を住民参加形式で実現する目的で制度化されている。

一方の田園居住条例は、線引きによる一律の規制強化を、地域活性化を視野に入れつつ弾力的かつ局地的に住民参加形式で変更する目的で制度化されている。

また、志摩町の場合は、学園都市構想という福岡県主導のプロジェクトが存在する事も留意する必要がある。

2.2 条例の構成

(1) 神戸市・共生ゾーン条例の構成

1) 共生ゾーン条例の適用区域

共生ゾーン条例の適用区域は、神戸市内の調整区域の内、「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」において、水源地として重要な山林が指定される「緑の聖域ゾーン」の適用区域を除いた農村部である。

この条例適用区域は、市の北部を占める西区と北区の大部分がこれに該当する。

2) ダウンゾーニング：農村用途区域の指定

共生ゾーン条例には「農村用途区域」として、「環境保全区域」、「農業保全区域」、「集落居住区域」、「特定用途区域（A、Bの二種）」の4つ（5つ）のゾーンを指定することができる。1999年1月に市によっ

て共生ゾーン全域に対して、山林には環境保全区域が、平地には農業保全区域がそれぞれ農村用途区域として指定された。この指定が神戸市でのダウンゾーニングに当たり、このダウンゾーニングを緩和する、集落居住区域、特定用途区域A・Bは、里づくり計画の策定を通じて指定できる。ただし、この緩和の農村用途区域は指定基準によって、指定面積の上限と連続性の確保について条件が定められている。

3) 土地利用基準

各農村用途区域には、開発の立地基準である「土地利用基準」が定められている。

土地利用基準は、ゾーンと用途別に、立地可能(○)条件付で立地可能(△)、立地不可(×)で明示されている。条件付で立地可能(△)には*1~*4の4つの条件が、用途に応じて一つ以上定められている。この4つの条件とは、*1:農地以外に代替地が無い事、条件*2:里づくり協議会の承認を受ける事、条件*3:里づくり計画に位置付けられている事、条件*4:市長との協議を行う事、と定められている。

4) 里づくり協議会及び里づくり計画

里づくり協議会は、里づくり計画策定の主体である。一つの集落によって組織されるのが通常であり、多くは自治会の構成員が里づくり協議会も兼務する形で設置される。ただし、地域の特性によっては複数の集落で組織する事も可能である。

協議会は、各区の農政事務所と農政事務所が招聘したアドバイザーの補助を得ながら里づくり計画を策定する。里づくり計画は、計画地内の住民の過半数の賛成をもって成立とし、市長の認定を受けてこの計画に基づき農村用途区域が変更される。

また、神戸市では里づくり協議会の振興のために各協議会間の連携を目的とした地域協議会を設置している。

(2) 志摩町・田園居住条例

1) 田園居住条例の適用区域

田園居住条例の適用区域は、志摩町に指定された市街化調整区域全域である。

2) ダウンゾーニング:農村用途区域の指定

田園居住条例には「土地利用の区域区分(ゾーニング)」として、「山林保全ゾーン」、「海岸保全ゾーン」、「農業保全ゾーン」の3種の保全系のゾーンと、「海岸景観形成ゾーン」、「田園景観形成ゾーン」、「集落環境形成ゾーン」の3種の形成系のゾーンの、計6つ(5つ)のゾーンが当初指定された。この指定が志摩町でのダウンゾーニングに当たり、このゾーニングをまちづくり計画の中で変更する

か、地区計画を決定する事で規制の緩和が可能となる。

また、まちづくり計画によって「特別地区」を定める事も可能である。

3) 土地利用基準

土地利用の区域区分にはそれぞれ、開発の立地基準である「土地利用の基準」が定められている。

土地利用基準は、ゾーンと用途別に、立地可能(○)区の合意が必要(△)、町が判断(町)、「特別地区」の指定と審査会の承認が必要(特)、立地不可(×)で明示されている。町が判断(町)については、町の判断基準として4つの条件が示されている。4つの条件とは、①代替地が無い事、②景観上配慮がされているもの、③住民生活に不可欠なもの、④地域の生活環境に過度な負荷を与えないもの、と定められている。

4) まちづくり協議会及びまちづくり計画

まちづくり協議会は、まちづくり計画策定の主体である。一つの集落によって組織されるのが通常であり、多くは自治会の構成員が里づくり協議会も兼務する形で設置される。ただし、地域の特性によっては複数の集落で組織する事も可能である。

まちづくり協議会は、都市計画課とアドバイザーの補助を得ながらまちづくり計画を策定する。まちづくり計画を、計画地内の住民の何割の賛成をもって成立とするかについては、各地区の判断に任されている。住民の合意と町長の認定を受けたまちづくり計画によって、土地利用の区分は変更される。

田園居住条例では、ここから更に、地区の要望があればまちづくり計画を地区計画として都市計画決定し、法的な担保を得られるように制度が作られている。

2.3 運用体制

(1) 神戸市・農政中心の体制

神戸市は、運用を農政計画課が担当している。市役所には担当職員が1名いるのみで、この担当職員は、全体の統括と市街化調整区域内での開発行為について相談に来た訪問者に共生ゾーン条例についての説明を行う事が主な業務である。

現地での共生ゾーン条例の運用は出先機関である各区の農政事務所が担っており、各区の農政事務所の体制は係長以下3名程となっている。

アドバイザーとして外部から招聘する専門家は、農業計画系の大学教官を主としている。北区、西区がそれぞれに5名程度 of アドバイザー候補の大学教官を近畿圏の大学を中心にリストアップしている。

(2) 志摩町・都市計画中心の体制

志摩町は、運用を都市計画課が担当している。担当職員は係長以下2名であるが、課長、課長代理も協議会には必ず出席しており、実質担当は4名と言える。

アドバイザーとして外部から招聘する専門家は、都市計画系のコンサルタント会社を委託している。また、田園居住条例の策定時に関係した大学教官の担当学生が、補助として参加している。

2.4 協議会の流れ

(1) 神戸市・里づくり協議会

神戸市では2005年12月現在、北区の65集落中64集落で58協議会が設置され、30の里づくり計画が策定され、西区の。

1) 里づくり協議会の設置

共生ゾーン条例では、協議会が開発許可の手続きを担うため、協議会の設置は条例施行直後に一括して進められた。

具体的には、旧町単位の地域協議会を設置し、その中で農政計画課から周知と依頼を行い、それに殆ど集落が応じて協議会が設置された。故に、協議会の設置は条例施行直後に集中している。

協議会が設置されていない集落では、開発許可の手続きは自治会が代行する形を取っている。これらの集落が協議会を設置しなかった理由は、関係者の語る所では単なる様子見や必要性の疑問視だとの事である。

2) 里づくり計画策定の開始

先行事例となった4事例以後、条例施行当初は自ら手を挙げた集落から計画策定に着手していた。

しかし、自ら手を挙げる集落が減っていったため、近年は、「集落の思いをまとめてみませんか」という形で声掛けを行っている。

これは、計画づくりという厳格なイメージでは自治会が乗り気になりにくいという面と、実際の計画策定の中で、土地利用計画は現状追認に終始する事が多く、主要な要素でないという実状との両面から来ている。

3) 里づくり協議会の進行

神戸市では、協議会の進行は学関係者や行政職員が行う場合もあれば、集落の人が行う場合もある。協議会の話し合いの中では、大学関係者と行政職員はそれぞれ、理想論と現実論をぶつけ合う関係にあり、それに釣り込まれるように住民が地元の意思を表明するという形になると関係者は語っている。

一度の協議会は概ね1時間半から2時間程度で行われる。

4) 里づくり協議会の開始から策定まで

全体の流れでは、まず、協議会の設置とともにアンケート調査が行われる。次に、アンケートの結果を踏まえながら、地域の魅力や課題を図面に落とす地区点検マップ作りが行われる。この作業は、協議会委員が行う場合もあれば、アドバイザー側で行う場合もある。

それ以降は、アンケート結果と点検マップを下に、協議会や部会で議論が重ねられる。ここで、地域によっては営農会議や女性会、老人会等を開き、様々な意見を拾い出す場を設けている。最終的に集落の半数の合意が得られれば、市長の認定を受ける事ができる。

策定完了までにかかる期間は概ね、12ヶ月～15ヶ月程度であるが、最短が4ヶ月、最長が22ヶ月と幅は大きい。神戸市西区の例を見ると、年度を経ても期間の短縮の傾向は見えてとれない。開催回数は10回前後が最も事例が多いが、これも幅が大きい。

しかし、関係者へのヒアリングから「熟練してきている」との談を得ているので、感覚的な負担が減っていると考えられる。現に、開催回数自体は減少傾向にある。

年度に抛らず、4ヶ月など極端に短い例を除いては策定期間の長短に里づくり計画の出来は左右されていない。関係者の力量よりも地元の盛り上がりが影響していると考えられる。

中断や長期化を経たケースは、地域の合意形成のルールを踏む事を怠った等の事情で意見調整に齟齬が生じた場合である。しかし、一度開始すると「せっかくここまで進んだのだから」と再開することができ、待つ事も重要と考えられている。

5) 連合協議会

神戸市では、複数の集落が連携した連合協議会を規定し、実際に4つの連合協議会が設立され、うち2つが里づくり計画を策定している。しかし、実践の結果、協議会の後に各集落に持ち帰って検討するので二度手間であると判明し、以降に続く事例は無い。

逆に、隣接する集落間で里づくり計画策定を同時に行い、互いに連携しながらも、協議会は別にした例が1例生まれている。

(2) 志摩町・まちづくり協議会

志摩町では2005年12月現在、4つの集落で協議会が設置され、まちづくり計画を策定している。

1) まちづくり協議会の設置と計画策定の開始

志摩町では、まちづくり協議会の設置をまちづくり計画策定の開始としている。

2) まちづくり協議会の進行

志摩町では、協議会の議事の進行はコンサルタントが主導する。

協議会の話し合いの中では、住民の意見を引き出したり、大半の意見に回答する役目をコンサルタントが担い、役場の職員は、役場の意見を求められた時に回答する程度である。

一度の協議会は概ね1時間半から2時間程度で行われる。

3) まちづくり協議会の開始から策定まで

全体の流れでは、まず、協議会の設置の後、アンケート調査を行う。次にアンケート調査の結果を踏まえて、地域の現状を確認する作業を行う。その結果から土地利用計画図の叩き台をコンサルタントが作成し、それを基に土地利用計画を決定する。これを住民全体会に掛けて集落で定める人数の承認を得られれば、まちづくり計画はまちづくり審議会に掛けられる事となる。審議会を通過して計画策定は完了である。

その後、まちづくり計画を地区計画として、法的担保を与える事もできるが、そこまでの必要性があると考えた集落は無く、まちづくり計画からの地区計画の策定例はゼロである。

この間の流れは、基本的に1年を目安としている。月に1回のペースで、10回～12回の開催で計画策定に至るのが通常である。

1事例のみ、例外的に9ヶ月ほどで策定に至ったが、これは地元の意向が強かったためである。

集落毎に定める承認の割合は七割である事が多いが、採決は拍手による事が多く、厳密ではない。

4) 連合協議会

志摩町においても複数集落による協議会を想定しているが、事例は未だ無い。

3. 結論

以上の比較より、住民参加形式による地区詳細計画の策定において、最終成果物となる

1) 担当課

神戸市の場合、農政計画課が担当する事で農業関連の振興策が充実している。その上、「管轄外でも地区の思いであれば盛り込む」という姿勢で、都市計画の管轄に当たる道路や交通問題についても記載が充実している。ただし、注意すべきは、農業振興策にしても交通対策にしても確実に実現可能というものは一つも無く、また、必ず実現しなくてはならないという姿勢でもない事である。

一方で志摩町の場合、都市計画課が担当する事で農村部の主題である農業関連についての振興策が

振るっていない。また、道路や交通に関する問題についても、あまり踏み込んだ記述は見られず、短い文章の曖昧な表現に終始してしまっている。ただし、条例策定の段階では、農政との連携をとっていたが、未だ実現していないだけと取れる。

しかし、神戸市の例を見ると解るように、問題は実現性にあるのではなく、住民が地区をどうしたいと考えているのかを形にする事である。それがいつ実現できるかは、予算や時期などのタイミング的な影響が強く、確約できるものではない。そういう姿勢でとにかく検討し、盛り込む事が重要であると考えられる。

2) アドバイザー

アドバイザーが大学教官であるか、コンサルタントであるかは、計画書の実態には影響しない。策定期間を左右するのは、協議会に因る所が大きく、「地区の思いをまとめる」という意味では、アドバイザーに要求される能力はさほど高くは無い。その影響は、最終的には計画書の表現手法に現れる。神戸市西区の例だけを取っても、アドバイザーによって様々な形式で地区の思いをまとめている。

3) 策定期間による傾向

神戸市、志摩町に共通して、中断や間延びがある策定期間が長い事例と平均的な事例の間に、計画の内容に差は見られ無かった。逆に、期間が短いと内容が乏しくなる傾向ははっきりしている。

これはつまり、拙速は気に掛ける必要があるが、遅い事には地区の事情も鑑みて、せかす必要は無いという事であろう。一度始まれば、再開は容易である。

4) 計画単位について

神戸市において、連合協議会が結果として二度手間である事が明らかにされている。

志摩町でも策定段階において、集落単位が良いか校区単位が良いかで議論になった際、集落単位とする決め手となったのは、校区単位のまちづくり活動を規定した志摩町の別の条例がうまく機能していない事実であった。

そして、合意形成のスムーズさにおいては、集落単位が住民にとってやりやすい形であることが確認された。

47. Resident autonomous community planning by ordinance in Shima Town pref. Fukuoka

Ryouhei Okamoto

This paper deals with two ordinances in Kobe city pref. Hyogo and Shima Town pref. Fukuoka. These two Machidzukuri Ordinances has two aims. First aim is to control land use in Urbanization Control Area (UCA) with reflecting participation of residents. Second aim is to make community revival through making land use plan.

These ordinances is consisted with two elements: down zoning, community plan. Down zoning is to divide the UCA to some areas and strengthen the regulation of land use. Community plan is made by community organization formed by residents.