

G4-35. 集落単位の住民参加による土地利用調整制度の市街化調整区域における適用可能性についての研究
— 神戸市「人と自然との共生ゾーン条例」と志摩町「田園居住のまちづくり条例」を事例として —

中川 大有

1. 目的

市街化調整区域が抱える土地利用調整の課題に対しては、既存の法制度だけでは対応不可能であり、各地方自治体では開発指導要綱や自主条例の運用により対応してきた。土地利用調整に関する自主条例では、自治会単位の住民主体による土地利用調整を図った神戸市の「人と自然との共生ゾーン」の指定に関する条例(以下、共生ゾーン条例)(1996年施行)が先進的なものであり、その有用性や課題が和歌山(2000)や秋田(2004)により報告されている。

一方、福岡県志摩町では、地区計画導入の手続き条例を定める際に、共生ゾーン条例を参考とする住民参加形式の土地利用調整制度を軸とした仕組みを適用した「田園居住のまちづくり条例(以下、田園居住条例)」(2004年施行)を制定した。

本研究では、共生ゾーン条例と田園居住条例における住民合意による土地利用調整に着目し、一般に合意が困難とされるその調整過程について検証し、他自治体の市街化調整区域に対して住民参加形式の土地利用調整制度の適用の可能性について明らかにする。

2. 内容

2.1 研究対象地域

図-1, 図-2 に志摩町、神戸市の対象地域と都心地域との位置関係を示す。

志摩町は福岡県の北西部に位置し、人口は約 17000 人、福岡市のベッドタウンである前原市に隣接する郊外田園地域である。条例の対象として 45 自治会中、平成 18 年度末で土地利用調整が行なわれた 5 協議会を研究対象とした。

神戸市では、条例の対象となる西区・北区の市街化調整区域の中に、自治区が西区 102 地区、北区 65 地区あり、平成 17 年度末現在、西区 47 自治会 38 協議会、北区 33 自治会 30 協議会で土地利用調整が行なわれている。本研究では①都心部(市役所)から直線距離が 15 ~30km の範囲内に位置し、学園都市やニュータウン等

の市街化区域を背後地にもつ地域性、②住居及び農地が概ね平地に属している地勢の 2 点から志摩町と条件の近い神戸市西区の調整済み 38 協議会を研究対象とした。

2.2 研究方法

本研究では、各集落の土地利用調整の過程を把握するため、各協議会で作成された計画書の分析、及び志摩町 5 協議会、神戸市 4 協議会について行政担当者、住民代表、アドバイザーに対しヒアリング調査を行った。

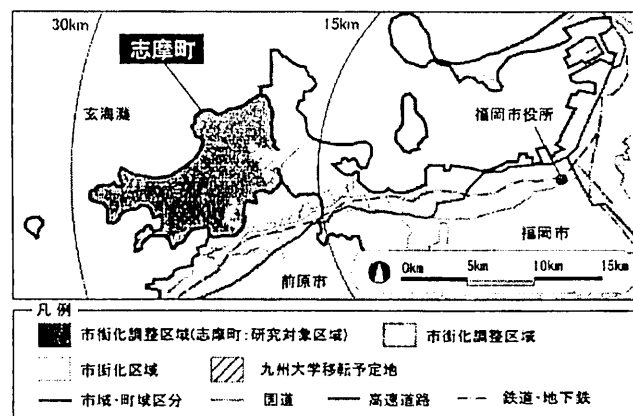


図-1 志摩町 研究対象区域と市役所の位置関係

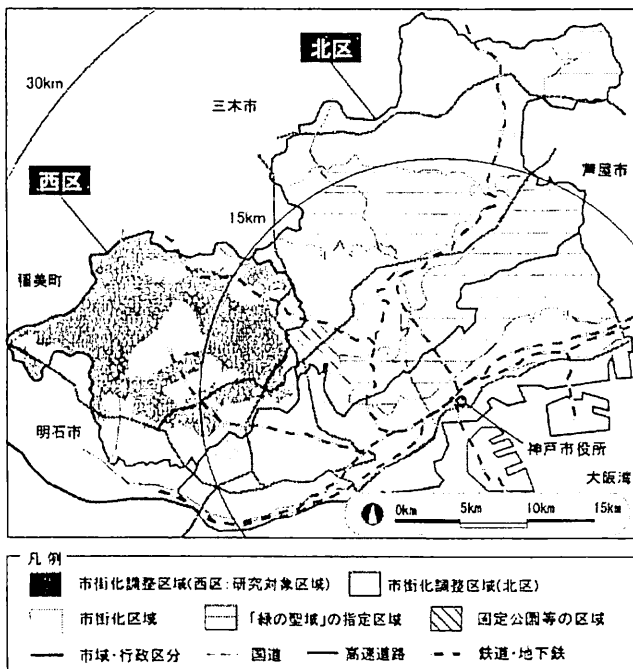


図-2 神戸市 研究対象区域と市役所の位置関係

2.3 条例策定の経緯

2.3.1 神戸市における「共生ゾーン条例」策定の経緯

共生ゾーン条例の制定の背景には、1980年代末のバブル期の市街化調整区域内での土地利用の変容がある。

当時、山間部を中心にゴルフ場開発や投機的な土地売買が行われ、農村部では、資材置き場や廃車置き場等の土地利用も増加した。このような問題に対して、平成3年(1991)「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」を施行し、水源、緑地環境の保全と計画的利活用を目的に六甲山系を中心とする市域の里山を「緑の聖域」として保全した。これに対し、市街化調整区域の農村部に対する土地利用規制として共生ゾーン条例の検討が開始された。

共生ゾーン条例は、検討の過程で土地利用規制のみでなく、農村部の抱える諸問題、耕作放棄地の増加や後継者不足等への対応も考慮された。それまでの農村部の取り組みとして、昭和45年(1970)の農業振興地域の指定以降、旧町単位で住民参加による農業振興地域計画(昭和47年(1972)～平成4年(1992))の策定があった。この計画は、農村のハード整備に限らず、生活環境面や土地利用面の将来計画まで含んだ総合的な計画であった。また、この計画はハード整備の事業化に大きく貢献し、1990年代半頃までにはほぼその整備が終了していた。

共生ゾーン条例は、この経験とハード整備の結果を踏まえ、次段階として農業活性を目的としたソフト計画の策定の仕組みを旧町単位より細かな自治会単位の住民参加で行うよう検討され、土地利用規制を軸とし、農業活性化策の制度的性格をもつ条例として、平成8年(1996)に施行された。

2.3.2 志摩町における「田園居住条例」策定の経緯

志摩町では1980年代末から海岸部を中心にゴルフ場や別荘地の開発や投機的な土地買収が行われた。結果、町域面積の4分の1が町外地権者所有となるなど土地利用の混乱が見られた。

田園居住条例の目的はバブル期の反省を踏まえ、今後予想される開発を適切に誘導することである。条例策定の直接的な要因は、平成6年(1994)頃より検討された区域区分の設定であった。この区域区分が行われた背景には、当時、昭和62年(1988)に都市計画区域の指定及び、用途地域の指定がなされているのみであり、平成4年(1992)に志摩町東部の一部を含む地域に九州大学の移転計画の決定があった。

しかし、住民にとって、全町域の97.4%が市街化調整区域に編入されることによる所有地の流動性の低下や評価損は避けたいものであり、当初反発が大きく、住民の理解を重視した町はその実施に踏み切れずにいた。平成11年(1999)町がその対応策として平成10年(1998)の都市計画法改正により可能となった地区計画の導入を提案した。志摩町全域を地区計画対象地域とし、区域区分後に地区計画の手続き条例の策定を約束すること住民理解が得られ、平成12年(2000)に区域区分が実現した。

この経緯から、区域区分に平行して地区計画制度の手続き条例の策定作業が行なわれた。地区計画の導入により市街化調整区域における開発要件を緩和し、農村活性化が成される可能性もあるが、策定委員会では、区域区分の経緯から無秩序に地区計画が申請されることを危惧していた。そこで策定委員会は、先行的に策定された共生ゾーン条例の住民参加による土地利用調整制度に着目した。共生ゾーン条例を参考に、住民参加、合意に基づき地区計画を導入することで、その申請を抑制することを意図し制度設計された。このような経緯を経て、田園居住条例は地区計画の手続き条例として平成16年(2004)に施行された。

2.3.3 条例策定の経緯による制度設計の相違

共生ゾーン条例は、農業活性の基盤として土地利用計画を捉え、土地利用を明確にした後の農業ソフト事業や生活環境の整備に重点を置いた制度設計となっている。田園居住条例は、土地利用規制を主目的とし、その農業活性農村活性をおこなう秩序ある土地利用の促進を狙いとして制度設計が成されている。両条例の制度的相違の背景となり、また運用時の関係者の姿勢に影響している。

2.4 条例で示された制度内容の比較

①土地利用区分

両条例は、行政が指定した大まかな土地利用区分を住民が主体となり組織する協議会が自治区の事情に合わせて、土地利用計画として一筆単位で変更を加えることを土地利用制度の根幹としている。

共生ゾーン条例の土地利用区分は、「緑の聖域」を除いた区域に対する農村用途区域(1999指定)がベースである。この指定では、農振法に基づく農振農用地を「農業保全区域」に、一部の既存施設を「特定用途区 A、B 区域」に指定し、残りの区域を一様に「環境保全区域」に指定されており、初期の土地利用区分は、農村部を農地と山林とそれ以外

の土地の 3 種に整理したものである。この指定を協議会で変更する。

計画変更では、集落の実情に合わせて主に居住目的の土地利用を誘導する「集落居住区域」と大規模な公共施設や一部地域活性化を促す施設の設置を目的とした「特定用途 A 区域」、地域の環境に悪影響を与えるような土地利用を誘導する「特定用途 B 区域」の指定が可能である。これらの土地利用区分には、それぞれ最低基準が設定されており、なし崩しの規模拡大を抑える配慮が成されている。

田園居住条例では、条例策定時に一律に土地利用区分が適用されており、その区分は既存法の範疇で開発行為が可能「形成系」と開発行為が制限された「保全系」に大分される。「保全系」では、標高 30m 以上の里山を「山林保全ゾーン」、自然公園法第 1 種区域を「海岸保全ゾーン」、農振農用地を「農業保全ゾーン」に指定している。この区分は共生ゾーン条例の「緑の聖域」と「農業保全区域」に該当する区分である。「形成系」では、共生ゾーン条例の「集落保全区域」に該当する区域を「集落環境形成ゾーン」、自然公園法第 2、3 種区域を「海岸景観形成ゾーン」、既述の 5 ゾーン以外の区域を「田園景観形成ゾーン」に指定している。この土地利用区分が土地利用計画の策定を行わない限り適用される点については共生ゾーン条例と同様である。

田園居住条例の地区計画指定可能区域は、土地利用区分の「形成系」の各ゾーン及び「保全系」の「山林保全ゾーン」の一部であり、既存の農振地や里山を大規模に開発する形での導入は想定していない。開発圧力が高いと判断される自治会では 1 自治会 1 区域を目安に指定を目指している。一方、神戸市では共生ゾーン条例策定時には、市街化調整区域における地区計画制度が存在しなかったため、現行条例で地区計画指定可能区域の位置付けはなされていない。しかし、神戸市側は今後利活用を含めて導入検討の必要性を認識している。

②土地利用基準

地区計画区域を除き、両条例で可能である開発行為は、都市計画法、森林法、農地法、農振法等に準拠するものに限られる。共生ゾーン条例では、各土地利用区分について開発可否を○、△、×で分類し、△には、特記事項として代替地の有無、協議会の承認、計画への位置付け、市長の認可の 4 段階の調整項目が設定されており、いずれも協議会の許可を必要とするため協議会が計画の運用に果たす

権限が強く設定されている。分家住宅等の要望に対しては、計画へ位置付けることにより対応が可能である。また、特定用途 B 区域については、緑地率の設定等の項目が設定されており、事業者との調整も必要である。

田園居住条例でも、各土地利用区分について、開発可否を○、△、×で分類し、△について協議会の承認を得る必要がある点は共生ゾーン条例と共通であるが、加えて、「町」、「特」という項目があり、町の判断や都市計画審議会の承認が必要な項目が設定されている。

③自治会単位の合意形成

両条例で調整の場として自治会単位の協議会の設立を規定し、住民主体の計画づくりを行政担当者と外部アドバイザーが支援するかたちをとっている。住民代表の他に共生ゾーン条例では、行政担当として産業振興局(農政)、アドバイザーとして近隣の大学関係者が、田園居住条例では、行政担当として都市計画課、アドバイザーとして民間専門コンサルタントが参加している。

2.5 土地利用調整の運用実態

2.5.1 神戸市における運用状況

里づくり計画策定済み 38 協議会中 37 協議会で、土地利用計画の変更が行われている。

37 協議会の土地利用調整については、農村用途区域の指定に基づいた土地利用区分をベースに、現状の土地利用を追認し、「農業保全区域」と「環境保全区域」の指定がなされる傾向は共通であった。また、31 協議会で住宅が密な区域を新たに「集落居住区域」に指定している。

また、「特定用途 A 区域」は、14 協議会 22 区域で指定されており、その用途は学校施設や病院、福祉施設等を追認し指定する場合と病院や公園等、新規の予定地を指定する場合に分類される。また、「特定用途 B 区域」については、7 協議会で指定されており、資材置き場や工場等が一同である場合に指定されている。その他の散在する不適切な土地利用については、小規模な場合や既存の場合は条例で規制できない場合、また指定に際し事業者や隣接協議会と調整が必要な場合は指定が見送られている。この場合、周辺と同じ区分に指定し、拡大の防止や周辺環境への配慮を計画に明記し対応するに留まっている。また、分家住宅や駐車場等の個別の土地利用に関して、計画に位置付けし、対応しているケースが 5 集落あった。

神戸市の傾向として、散在する不適切な土地利用や個

別の土地利用に対しては協議会でその対応にばらつきがあるが、全体として「農業保全区域」及び「環境保全区域」の指定を主とした条例の意図した保全型の土地利用計画が実現されている。

2. 5. 2 志摩町における運用状況

土地利用調整の方向性は、各協議会ともに事前アンケートから得られた「自治区の環境を維持したい」という住民意向をベースとしている。現状の土地利用を尊重し、農振農用地が「農業保全ゾーン」に里山は「山林保全ゾーン」に指定される。また、「里山保全ゾーン」と「農業保全ゾーン」の指定基準の境界部については、具体的な活用のアイデアがない場合等、現状を維持するかたちで前述のどちらかに指定が行われている。「集落環境形成ゾーン」は、分家住宅や新住民の受け皿になるが、住民の意向を反映しながらも必要以上の指定は避けられている。

地区計画については、協議会で1区域または、2区域が指定されている。また、その区域には、既存住宅から離れた非農地や斜面地等の中から開発条件を満たす土地が指定されている。これには、農村活性のための開発の必要性は認識しつつも開発による生活環境の変化は望まない住民意向が強く反映されている。また、この指定に際し、アドバイザーが客観性の担保として複数の候補地を提案し、協議会が選択する形式をとることで住民間で利害調整を行わずに済み、合意形成が比較的容易に成されている。また、現状では1区域を除いて具体的な開発計画がないため、暫定的な扱いとされている。

志摩町の傾向として、当初の土地利用区分より「保全系」の土地利用区分が増加しており、この指定は神戸市と同様に現状の土地利用を追認したものとなっている。また地区計画は、条例策定時に危惧していた無秩序な導入は起きおらず、具体的計画がない中で消極的な指定に留まっており、条例の意図した秩序ある土地利用計画が現段階では実現されている。

3. 結論

3. 1 両条例で土地利用調整が可能となった要因

①アドバイザー参加の有効性

一般にアドバイザーが参加しない住民のみの協議会で土地利用調整を行う場合、その利害調整が困難とされる。また、住民と行政のみが参加する場合も住民が行政に対し一方的な主張をし、その運営に支障をきたす場合もある。

神戸市、志摩町の場合に共通してアドバイザーが参加し、自治会全体の長期的利益を考慮した第三者的助言やアドバイスしたことが合意形成に有効であった。アドバイザーは、合意形成のベースとなる条例の目的や制度内容を分かりやすく住民に周知させる役割も果たしていた。また、住民や行政にワークショップの経験が乏しい志摩町の場合、協議会を運営し、その議論をリードする役割としてもアドバイザーの存在は不可欠であり、また地区計画の導入に際してもその助言や提案により利害調整を克服し、合意形成に至った。

②住民意識

一般的に農村部の住民は潜在的に開発を期待する住民が多いと考えられる。両条例共に協議会の初期には開発を期待する住民が一部存在したがアドバイザーの働きもあり、徐々に減少し、最終的に里山や農地は生活環境維持のために保全したいという住民意向が調整に反映された。

この背景として神戸市では、既存法による土地利用規制を住民が十分認識しており、土地利用に過度の期待をもつ住民が少なく、また、すでに農地整備や土地利用の方針が存在した特有の状況から既存の土地利用の維持に抵抗が少なかったという事情があった。一方、志摩町では既存の土地利用方針が存在せず、区域区分後間もない状況から協議会で住民が現状を認識し、将来的な計画を考えるにまで至らず、消極的に現状の土地利用の維持に意向が向いた事情があった。地区計画の導入でも開発による地域活性より、集落環境の維持を優先したい住民意向が強く反映される形になり、結果、住民の保全意識の形成過程には両条例で違いがあった。ただし、両条例に共通するこの意向の背景には、開発圧力の低下がある点は留意が必要である。

③自治会単位による合意形成の有効性

神戸市、志摩町では一般的に困難とされる自治会単位で土地利用調整が可能となっている。自治区の事情による住民相互に共通認識があり、互いに利己的な発言が抑えられたためである。また、自治会単位であれば住民個々の事情に細かく対応できる点も有効であった。

3. 2 今後の課題

本研究の知見の限りでは、住民参加型の土地利用調整制度が他の自治体の市街化調整区域へ適用できる可能性が高い。しかし、開発圧力の変化への対応や実事業と計画との整合性の確保、計画間での一貫性の確保や計画順守の為の住民のモチベーションの維持のなどが課題である。

G4-35. A Study on Possibility of Applying Land Use Management that Depend on Autonomy Organization and Community Participation in Urbanization Control Area
-A Case Study in Kobe city and Shima Twon, Fukuoka-

Nakagawa Daiyu

There are some problems about the use of land in Urbanization control area. In the local government, the ordinance what to control the land use is made, and it starts solving the problem.

This paper aim to analyze the process of adjusting Land Use Management that depend on autonomy organization and community participation in Urbanization control area. We think about Kyousei Zone Ordinance in Kobe and Denenkyojyu Ordinance in Sima as an example.

Examination method is to analyze the plan of each Land Use Managements (38 village in Kobe and 5 village in Sima.) and to hear the details from resident, advisers and government officials. (4 village in Kobe and 5 village in Sima.)

To restrict the use of land in Urbanization control area, and to make the village lively, Kyousei Zone Ordinance was made in 1996. Denenkyojyu Ordinance mimicked Kyousei Zone Ordinance to introduce District Planning and was made in 2004

Both Kyousei Zone Ordinance and Denenkyojyu Ordinance had some common features. 1) The use of land is restricted by Zornning. 2) The autonomy organization makes the plan to change Zornning. 3) The autonomy organization makes the plan to make the village lively.

We found out, common to Kyousei Zone Ordinance and Denenkyojyu Ordinance that 1) the adviser had the key role in the process of adjusting Land Use Management. And the adviser had role of what to persuade the resident 2) The intention of the resident who wants to preserve the environment influenced planning. 3) It is important to make the plan in the autonomy organization.