

# 市街化調整区域の土地利用調整・管理とまちづくり

-加古川市田園まちづくり計画制度制定を通して-

志賀 咲穂\*、尾田 めぐみ\*\*

生活環境学大講座\*、環境人間学研究科前期課程修了\*\*

## Land Use Adjustment and Management and Community Planning in the Urbanization Control Area Through the Garden-Suburb Planning System in Kakogawa city

Sakuho SHIGA\*, Megumi ODA\*\*

Laboratory of Environment for Life and Living\*

Completion of Graduate School of Human Science and Environment\*\*

**Abstract :** The urbanization control area has protected nature and the agriculture by controlling constructions and developments. However, the population in the region is decreasing because of declining birthrate, aging society and the young person's outflows. The environmental sustainability in the region is difficult.

Kakogawa City in Hyogo Prefecture made the system "Garden-Suburb planning system" on ordinance. In this system, constructions and developments are admitted limitedly contingent on the local populace's establishing the conference, and deciding by themselves about the own land use of the future. And, the energies maintenance in the region is enabled. It thinks to be important from the viewpoint of Local Governance.

**Keywords:** Urbanization Control Area, Garden-Suburb Planning, Land Use Adjustment, Community Planning, Local Governance

### 1. はじめに

都市の周辺に広がる田園地域は、農業生産を通じて都市生活に食と潤いを提供してきた。しかし、近郊農業の衰退は著しく、兼業農家がかろうじて維持しているのが現状である。一方、輸入食材の安全が問題視され、食糧自給率の回復や、地産地消が叫ばれる中、都市近郊田園地域の農業保全は、今日的課題でもある。

都市計画法（以下都計法という）の区域区分制度における市街化調整区域（以下調整区域という）は、そうした田園地域の蚕食的市街化を抑え、生産緑地の維持を図って来たが、市街化区域に隣接する地域

や、規制を受けない都市計画区域外における開発圧力への対応が常に問題であった。しかし近年、別の意味で都市近郊田園地域の荒廃が問題になってきている。それはコミュニティが維持できなくなる限界集落問題や、農地の耕作放棄などが、目に見えて顕在化しつつあることである。

その直接的要因は、農業従事者の高齢化であり、後継者不足である。こうした状況は今に始まったことではなかったが、兼業農家として維持してきた生産者が相次いでリタイアし、耕作を放棄する田畑が急増しているのである。しかし、厳格な開発許可制度がこの現象に関わっていることも否めない。

そうした中、都計法の線引き制度は、従来の調整区域の市街化抑止のための開発規制にとどまらず、田園地域における唯一の土地利用調整の方策としての役割を持つ必要に迫られている。

振り返ってみれば、都市が集約的な社会経済活動を行っていく上で、バランスの取れた土地利用のためには、後背部にある生産緑地や里山などは不可欠な要素であった。しかも、生産緑地や里山、ため池などが、農業や林業従事者の日常的な維持管理なしには持続し得ないことも自明の理であった。高度経済成長期にスプロール防止のための開発抑制として設けられたために、農業従事者の生活を支える地域づくりのツールに乏しい開発許可制度は、いま制度的な見直しの時期に来ているといえることができる。更にこのような地域づくりには、地域住民と行政との協働が不可欠であり、ローカルガバナンスと呼ばれる仕組みづくりも求められている。

本論は、調整区域における開発許可に関わる新たな土地利用誘導制度と、それを実現するための住民主体のまちづくり推進策について、加古川市の田園まちづくり計画制度の条例化を事例として、その成果と課題を述べるものである。

なお本論の内、全国自治体における条例化動向については、尾田発表の修士論文<sup>1</sup>にもとづいている。

## 2. 線引き制度の位置づけと変遷

1968年（昭和43年）「新」都市計画法（以下68年法という）が制定されてから40年が経過しようとしている。68年法は、わが国初の都市計画法制定（1919年）から約50年、戦後の高度経済成長下の開発と地域・都市のひずみを背景に全

面的な改定が行われた。その骨子は次の5点に集約される。

①都市計画決定権限の都道府県知事及び市町村への委譲、②都市計画案の作成および決定の過程における住民参加手続きの導入、③市街化区域、市街化調整区域という区域区分制度の創設、④区域区分制度と関連した開発許可制度の創設、⑤用途地域制の細分化と容積率制限の全面的採用。

この改正で特に大きな変革は、「線引き」と呼ばれる区域区分制度の創設であり、市街化を抑制する地域が市街化調整区域として制度化されたことであった。しかし、67年の宅地制度審議会第6次答申では、既成市街地、市街化区域、市街化調整区域、保存区域の4区分であったものが、市街化区域と市街化調整区域の2区分に変更され、運用上の柔軟性を欠き、矛盾が生じたことが指摘されている。<sup>2</sup>

すなわち、開発を誘導・促進する区域と原則禁止する区域とに厳格に2区分にしたことで、中間的な性格の場所に矛盾が集中した。大阪市や阪神間などの大都市圏はともかく、地方部ではもともと市街地が拡散しており、市街化区域と調整区域に明確な違いがあったわけではなかった。しかし線引き後は、区域の内外で建築行為に対する制限に大きな違いがあり、調整区域の停滞を招くことになった。

また、その矛盾を和らげるべく導入された既存宅地確認制度（線引き以前に既に宅地であった調整区域内の土地における建築行為の規制緩和：75年の第1次改正で創設）のような規制緩和策や例外規定が制度を複雑にし、開発許可の抜け道を作ってきた。

2000年に行われた都計法改正（以下2000年法という）で、従来調整区域の土地利用を混乱させる要因とされてきた既存宅地確認制度が廃止された。また、その見返りとして例外措置の追加が行

<sup>1</sup> 尾田めぐみ「市街化調整区域における開発許可制度の緩和策に関する基礎的研究-田園まちづくり計画制度の事例を通して-」環境人間学研究科修士論文 2008.2

<sup>2</sup> 石田、文献1 p 305-6 による

われた。法34条12号（改正時は法34条8号の4、後に条文整理）がそれである。

法34条12号は、「開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認められる開発行為として、政令で定める基準に従い、都道府県の条例で定められたもの」の開発許可を可能にするというものであり、一見相変わらずの規制緩和とも取れるが、都道府県における条例制定を前提としているため、以下に論じるような、地域に即した土地利用誘導制度の根拠となったのである。この点については、「怪我の功名」<sup>3</sup>とも評されている。

### 3. 法34条12号の条例化

#### 3-1 兵庫県における「特別指定区域制度」創設

法34条12号は、例外的許可定型化条例と呼ばれる。同条11号の集落地区条例と共に、2000年の都計法改正で設けられた新たな制度である。この年は地方分権一括法による、地方自治法をはじめとする法制度の大幅な地方分権化が行われた年であり、都計法の改正もその一環であった。

都道府県と条例化の権限を持つ政令指定都市、中核市及び特例市（以下政令指定都市等という）によって、例外的に行う開発許可を条例で定めることが出来るとしたこれらの条項は、自治体の土地利用戦略の認識に大きく左右されることとなった。先進的にこれらの条項の活用を行ったのは、埼玉県と兵庫県であった。

兵庫県では、2000年法の開発許可制度の改正をふまえて、同年には許可権を持つ県下22市町を対象に意向調査を行った。その結果明らかになったことは、自然と田園地域の保全とスプロール防止の

求められる神戸市や阪神間とは対照的に、開発圧力が弱く中心市街地の求心性が薄い播磨内陸部の市町では、むしろ田園地域に開発が進むことが求められていることが明らかにされている。<sup>4</sup>

兵庫県では、95年から学識経験者による「開発許可制度研究会」で検討を重ねてきていた。また、96年に神戸市が設けた「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」は、農村景観の保全形成に主眼をおいたものであったが、田園地域の土地利用を対象とした計画として先行するものであった。

これらの検討を受けて、県では02年4月に都市計画法施行条例を制定し、田園地域における適切な土地利用調整・管理を行うことを目的に、土地利用計画と連動した開発許可制度を運用する制度「特別指定区域制度」を創設した。

「特別指定区域」とは、市町が住民の意見を反映



図1 特別指定区域制度パンフレット表紙

<sup>3</sup> 文献2 p17-8 柳沢厚「序章 問題提起 2000年改正の意味と可能性」

<sup>4</sup> 文献3

して定める市町土地利用計画、あるいは地元住民による協議組織で決める地区土地利用計画に基づいて、市町が指定を申し出る区域で、①集落に10年以上居住している者の住宅（地縁者住宅）、②人口減少への対処の必要な集落における新規居住者の住宅、③集落に10年以上居住している者が経営する小規模事業所④建築後10年以上たち、建て替えられる事業所、⑤廃業などで用途変更する工場、⑥地域振興に資する工場または研究所、⑦駐車場や資材置き場などの管理事務所、⑧幹線道路沿道などの流通業務施設、⑨市町公営住宅の建築が認められる、としたものである。<sup>5</sup>

この制度によって、07年3月現在、福崎町、稲美町、小野市ほか7市町239地区の特別指定区域が指定されている。また、この間に、市町の土地利用計画に基づく⑩駅、バスターミナル周辺の地域活性化のための建築物、⑪工場、店舗等に周辺で地域経済活性化のための建築物、⑫人口減少集落の人口定着のための建築物、⑬他地域との交流促進、地域活性化のための建築物を可能とする、「目的型特別指定区域」の新たなメニューが加えられた。

表1 特別指定区域の指定状況（2007.3.31現在）  
文献6より引用

年度	指定年月日	市町名	地区名	地区数	面積(ha)	種類
2004	H16.6.11	福崎町	西大貫地区	1	18.2	地縁者の住宅区域
						新規居住者の住宅区域
	H17.1.11	稲美町	工場地区	7	32.2	既存工場の用途変更区域 既存事業所の各町区域
2005	H17.7.5	旧新宮町	集落地区	14	362.7	地縁者の住宅区域
	H17.11.4	小野市	集落地区	47	869.4	地縁者の住宅区域
						地縁者の住宅区域
	H18.3.24	太子町	集落地区	33	238.0	地縁者の住宅区域
2006			流通業務地区	3	16.7	流通業務施設区域
	H18.10.10	相生市	八洞地区	1	12.9	地縁者の住宅区域
					1.6	新規居住者の住宅区域
	H18.10.10	太子町	阿曾地区	2	19.3	地縁者の住宅区域
			松尾地区		1.6	新規居住者の住宅区域
	H19.1.9	福崎町	集落地区	27	321.6	地縁者の住宅区域
	H19.4.3	加西市	集落地区	104	1021.4	地縁者の住宅区域
計		7市町	239	2915.6		

筆者が都市計画審議会委員として関わる小野市についてみれば、市街化区域は市域の約5%、約75%が調整区域という特徴的な地域地区指定のも

と、調整区域における建築制限には従来から市民の緩和要請が少なくなかった。そのため、いち早く05年11月に地縁者住宅の区域として47地区の指定を受け、これまでに制度を利用した60件以上の住宅が建築されてきた。さらに、07年度には目的型特別指定区域の創設により、地域活性化のための産業拠点区域の指定も受けている。

特別指定区域制度は、小野市の地縁者住宅の建築増加にみられるように、徐々に成果を挙げているといえるが、基本的には開発規制の緩和策であり、生産緑地等の保全と、地域の活性化がいかに共生できるかは、各自治体の制度運用の腕に係っているともいえる。

### 3-2 全国の自治体における取り組み

法第34条11号、12号による開発許可制度の改正について、全国の都道府県および条例化の権限を持つ政令指定都市等に対して、条例化への動向調査を行った。回答を得たのは、都道府県では47の

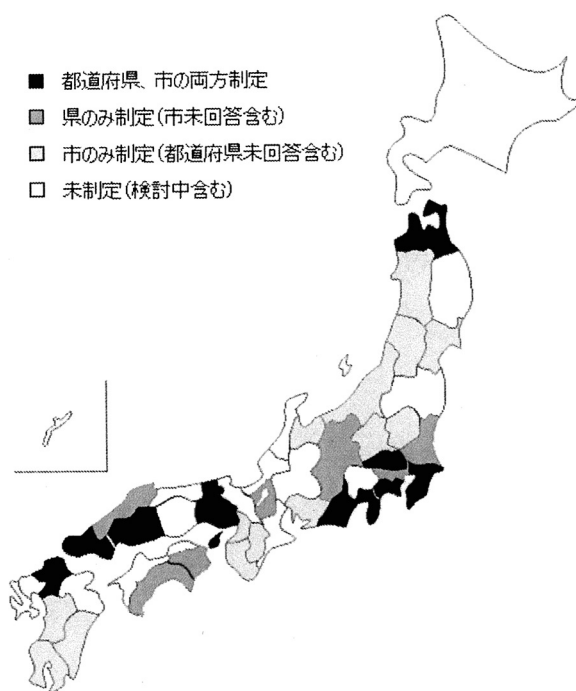


図2 都道府県、政令指定都市等の指定状況  
(07.11)

<sup>5</sup> 文献3，文献4に詳しい

内 39 都道府県、政令指定都市等では 98 の内 78 都市である。

2007 年 11 月調査時点では、約 4 割の都道府県、政令指定都市等で条例化あるいは条例化に向けての検討が行われていた。

しかし、条例化の内容は各自治体の諸条件から様々である。条例の目的を概括的にみると、①手続簡素型、②土地利用誘導型、③開発抑制型、の 3 種類に分類できる。

手続簡素型は、開発許可手続の簡素化を目指すもので、規制緩和の方向にある。7 都県と 17 都市でみられる。東京都、千葉県や大都市圏の都市に多い一方、青森県、滋賀県、徳島県など地方でも導入されている。

土地利用誘導型は、兵庫県の例にみるような調整区域内の衰退等の問題に対応するもので、7 県と 9 都市において制定されている。

開発抑制型は、文字通り開発圧力に対抗して秩序ある集落形成を目指すもので、2 県と 1 都市に見られるのみである。

兵庫県のように政令指定都市等（加古川市）も独自に条例を設けているのは 9 県のみであるが、神奈川県の場合は県が開発抑制型である一方、厚木市、小田原市など 5 都市が手続簡素化をめざしている。また、広島県の場合、県が土地利用誘導型であるのに対して、福山市は手続簡素化型である。

次に、条例運用の基本となる土地利用計画の策定主体についてみると、兵庫県と加古川市以外に、住民団体の地区土地利用計画による指定申し出を手続としているところは見当たらない。<sup>6</sup>

兵庫県および加古川市の制度は、全国的に見てユニークであり、今後の開発許可制度にとって新たな議論となる点は、まさにこの土地利用計画の策定主

体であるといえよう。

#### 4. 加古川市の田園まちづくり計画制度

##### 4-1 加古川市の概況

加古川市は、兵庫県東播地域に位置する人口約 27 万人の特例市<sup>7</sup>である。県下 1・2 の都市である神戸市と姫路市に挟まれ、さらに大阪市まで電車で約 40 分と至近にあり、臨海部に神戸製鋼所が立地したため、70 年代には全国一の人口増加率を記録するなど発展した。

また、一級河川加古川の流域に広がる約 138 平方 km の市域はおおむね平坦であり、市街地の周縁部のいわゆるグレーゾーンには線引き前からの開発地が点在し、拡散的に市街化が進んでいた。

一方、市北部に位置し市域面積の約半分を占める志方町、平荘町、上荘町及び八幡町の地域は、都市計画マスタープラン（以下都市マス）で開発管理区

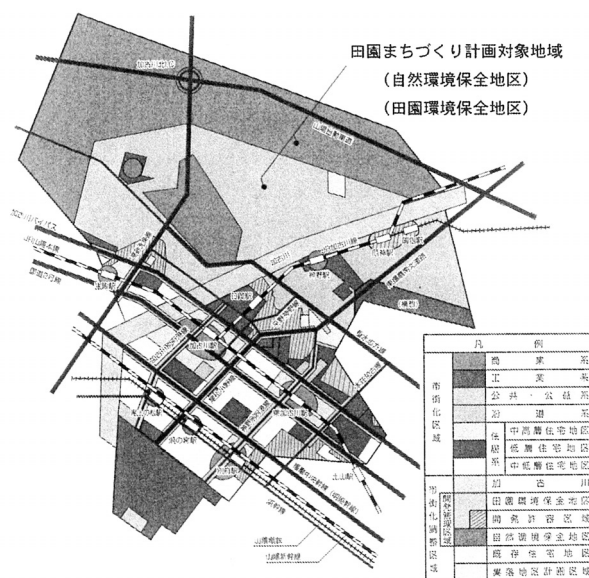


図3 都市計画マスタープランと対象地域

<sup>7</sup> 特例市：地方自治法第252条の26の3第1項に定められた政令で指定された都市で、都道府県の事務権限の一部を移譲されている。都市計画行政においては、開発許可、都市計画事業内での建築許可、土地区画整理事業等の許認可などの権限を有する。

<sup>6</sup> 尾田 前出 pp.14-43 の論旨を要約

域（田園環境保全地区及び自然環境保全地区）と位置づけられ調整区域の規制によって護られているが、1995 年以降人口減少が続くとともに、高齢化率も市街地に比べて8 %以上高く、地域の産業も衰退傾向にある。農地を持ちながら高齢のために農作業を行えない世帯が増え、耕作放棄田が目につくようになっていく。また、地場産業の工場閉鎖や生活利便施設である店舗等の廃業も深刻である。

#### 4-2 制度策定の経緯

2000年の法改正以降、兵庫県では直ちに条例化の検討に入り、02年4月には都市計画法施行条例を制定し、特別指定区域制度の運用を開始した。

特例市の加古川市も、02年7月には調整区域内の土地利用方針についての庁内調整を開始し、04年の都市計画マスタープラン改定に際し、調整区域の土地利用方針の改定を都市計画審議会に諮問し、承認された。

その後、農業関係者や商工会議所、不動産業界、建築士会などのヒヤリングを行うと共に、志方町高畑地区、上荘町栗栗地区、八幡町中西条地区の3集

表2 田園まちづくり計画制度策定の流れ

2002.7	調整区域の土地利用方針について庁内調整決定
2004.4	都市計画審議会（以下都計審） 都市マス改訂に際し調整区域の土地利用方針改定を了承
2004.4	法第34条8号の3の条例制定、施行
2004.1	調整区域における地区計画制度の運用基準制定
2006.6	基礎調査、農業関係者・商工会議所・宅建・建設業・建築士会等関係団体の意見聴取 3集落をモデル地区として勉強会を開始
2006.9	開発審査会（以下開発審）委員と農村計画、景観計画の専門委員及び関係部局長をメンバーとする田園まちづくり検討委員会を設置
2006.11	第2回検討委員会
2006.11	地区住民と田園居住希望者によるWS（2回）
2006.12	パブリックコメントの募集
2007.2	都計審に制度を報告、了承
2007.2	開発審において制度及び条例素案を了承
2007.3	第3回検討委員会で制度及び条例素案を了承
2007.3	田園まちづくりフォーラム開催
2007.3	法第34条8号の4の条例制定

落をモデル地区として、市職員が精力的に地区に入っている勉強会を行った。県における制度研究が先行していたこと、県からの専門職員の出向を受けていたこと、地区に適切なリーダーの存在があったことなどから、県内初の制度化の道が確実に敷かれることとなった。

制度は加古川市開発審査会（以下開発審という）の学識委員と、農村計画、景観計画の専門委員および市関係部局長による3回の検討委員会で審議された。議論は県が出したメニューの内加古川市に必要なもの、地区土地利用計画と市土地利用計画の役割の明確化、地区住民のまちづくり協議会（以下まち協という）による手続の整合などであった。第2回検

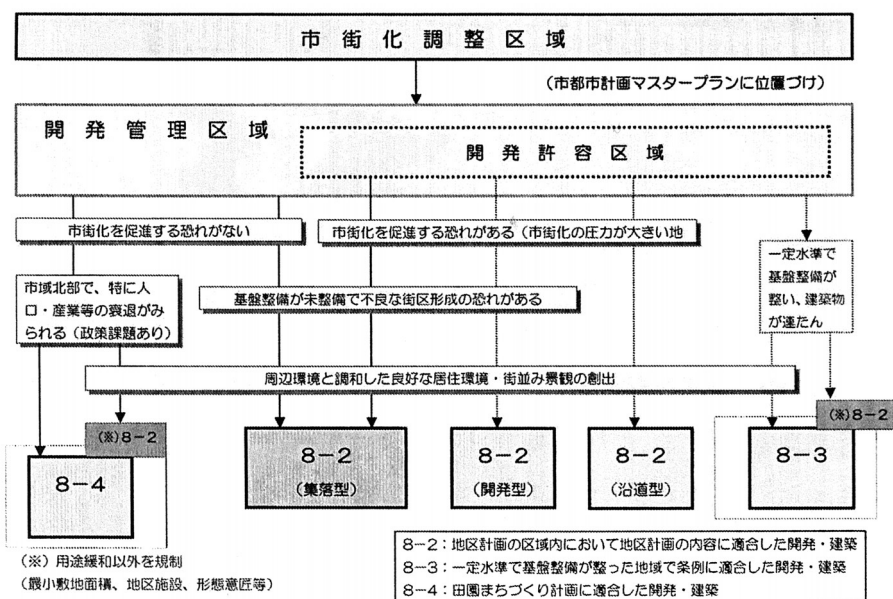


図4 加古川市の市街化調整区域における土地利用方針  
（8-2,3,4は法34条8号の2,3,4。条文整理で10,11,12号）

討委員会の議論の後、パブリックコメントを経て、都計審、開発審において了承を得た条例素案が〇7年3月末市議会で議決された。

この間、モデル地区住民と田園居住を希望する都市居住者のワークショップが2度開かれ、それぞれの要求の違いを認識する機会を持った。また、市民を対象とした「田園まちづくりフォーラム」を開催し、農業を活かした市街化調整区域の今後のあり方について学ぶと共に、制度活用のPRが行われた。

#### 4-3 制度の概要

加古川市の田園まちづくり計画制度は、法制度上は開発許可基準条例（平成15年3月31日条例第2号）の第10条（市街化を促進しない開発行為）および第11条（特別指定区域の指定）にもとづいている。

すなわち、市街化を促進しない開発行為として、従来の開発許可基準に加えて、市長が認めて指定する区域（特別指定区域）内では、規則で定める建築

表3 特別指定区域の種類と土地利用計画

特別指定区域の種類	地区土地利用計画	市土地利用計画
①地縁者の住宅区域	○	
②地区外居住者の住宅区域	○	
③地区内居住者の小規模事業所区域	○	
④駐車場等の区域	○	
⑤既存事業所の拡張区域	○	
⑥既存工場等の用途変更区域	○	
⑦営農環境活性化区域	○	
⑧地域の資源を活用するなど、交流を促進し地域の活力の再生に資する区域	○	
⑨当該集落及びその周辺集落の利便性の向上を図り地域の活性化を図る区域	○	
⑩鉄道駅前区域		○

物等の基準を満たすものの建築の用に供する目的で行う開発行為を可能とした。

特別指定区域は、兵庫県が先に設けた条例と同等であり、加古川市では市長が認めて指定するわけであるが、条例第11条1-3項で「まちづくり協議会」が「地区まちづくり計画」を作成し、特別指定

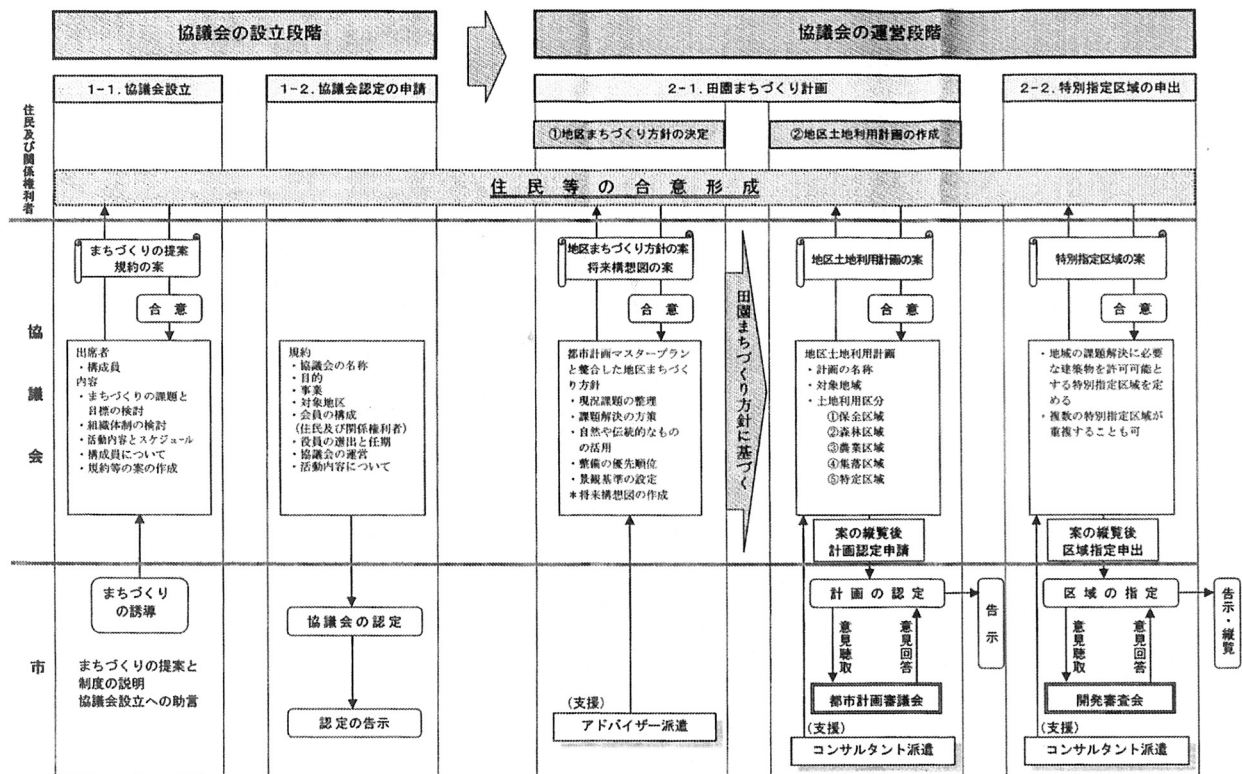


図5 まちづくり協議会設立から特別指定区域指定までの手続き

文献8 p.22より

地区の指定を申し出ることが出来るとしている。同条4項には、市が市街化調整区域に係る土地利用計画として加古川市土地利用基本計画を作成した場合について、上記の規定を準用するとしており、特別指定区域の指定に係る主体が、まず「まちづくり協議会」にあることを示している点に注目したい。

表3は、特別指定区域のメニューをまとめたものであるが、ここでも10項目の内9項目が地区土地利用計画（すなわち、まち協によるまちづくり方針に基づく）を対象としている。

#### 4-4 まちづくり協議会による計画策定

ここでは、まち協の活動支援のために作成されたガイドブックをもとに、計画策定作業を検討してみる。

手引きの冒頭に制度の「背景と目的」と共に、「(略) 集落づくりのためには、まず、集落の魅力を最大限に生かしつつ、そこに移り住もうとする人々の快適な生活・事業空間を確保する集落全体のまちづくり計画を、集落に住む人自身が主体となって作っていく必要があります」と、住民主体の「制度の趣旨」が述べられている。<sup>8</sup>

兵庫県の特別指定地区制度でも、「地域のまちづくりを行っている団体」の土地利用計画作成を認めているが、加古川市ではより端的にまちづくり協議会による地区土地利用計画の作成を前提としている。また、県の制度では特別指定区域の指定申し出は、市町を経て県知事に提出されるが、特例市の加古川市では、まち協から市長に申し出を行うことになるので、よりシンプルな流れとなる。

まち協が作成する田園まちづくり計画の内容は、①まちづくり方針、②方針を図にしたまちづくり構想図、まちづくり区分図、③土地利用計画および計

画図、の3点で構成される。(表4)

田園まちづくり計画の計画区域は、町内会の区域を基本としているが、まちづくり協議会の発足が第一歩となる。従って、まず市の呼びかけに応じて町内会役員などが中心となり、まちづくり活動を始める呼びかけを行う。まちづくり意識を高めるための勉強会を重ねるとともに、まち協の組織体制、運営方法などを検討する準備会が開かれる。対象は町内会区域であるが、まちづくりに特化した独立の組織であるまち協を設立することによって、計画の主体を明確にし、居住者や事業者はもとより、地区に居住しない関係権利者も含んだ活動とすることが可能となる。

まち協はその発足を市に届けて認定を受け、田園まちづくり計画に着手するが、一般的に協議会運営は不慣れな場合が多いため、行政が補佐役として事務局を担当することになる。

ワークショップ手法などを用いて、住民の協働で地区の現況を把握し、地域の問題点や課題をまとめるのが最初の作業である。これによって出来る地区課題図は、田園まちづくり計画のまちづくりに関する方針の基礎となる。

まちづくり方針には、まず計画の名称、目標・テーマ、目標人口の設定が必要となる。目標人口は、

表4 田園まちづくり計画の策定項目

- |  |
|--|
| (1) まちづくり方針<br>ア 計画名称<br>イ 目標・テーマ<br>ウ 目標人口<br>エ 課題と対応方策に関する事項 (①～④は必須)<br>①集落環境の保全 (高さ、汚水対策)<br>②集落景観の保全・形成 地区景観計画 (基準)<br>③公共施設の整備を図る取り組み<br>④その他の施設整備を図る取り組み<br>⑤安全安心対策<br>⑥歴史を活かす取り組み<br>⑦自然を活かす取り組み<br>(2) 付図 (まちづくり構想図、まちづくり区分図)<br>(3) 土地利用計画 (土地利用計画図) |
|--|

<sup>8</sup> 文献8 p.1 「1-2 制度の趣旨」より

原則として線引き後最も多かった時期の人口を設定することとしている。

次に、地区の課題と対応方策に関する事項であるが、①集落環境の保全に関する事項、これには建物高さ（住宅地では10m、工場等の混在する地域では12mを基準）と、污水対策（合併浄化槽の設置義務化）を含んでいる。②集落景観の保全・形成は、地区景観計画（基準）の指定であり、市の景観まちづくり条例に基づく景観形成地区の指定を目指すこととしている。③公共施設の整備を図る取り組みは、道路、公園・広場、排水施設、水路などの公共施設整備の方針である。用地の確保など住民主体の活動が重要である。④その他の施設の整備を図る取り組みとは、ゴミステーションや農産物直販所などの施設の整備である。

以上の4項目の作成は必須事項として、⑤安心安全対策、⑥歴史を活かす取り組み、⑦自然を生かす取り組みなど、地区に固有な計画を加えることになっている。また手引きでは、⑧地縁者の範囲を指定することも想定されている。これは集落による地域差に配慮したものである。

まちづくり方針がまとまれば、住民全体でイメージを共有するために、地区の将来像をまちづくり構想図として描き付図とする。（図6）手引きの作成例にみるように、道路や敷地を特定することになるので、地区住民同士の利害の調整が不可欠になる。

次に、まちづくり構想図をもとに、まちづくり区分図を作成する。これは地区土地利用計画の前段に当たるもの

といえる。まちづくり区分図の分類は、保全ゾーンと開発許容ゾーンに二分し、保全ゾーンは、森林保全ゾーン、森林活用ゾーン、農業保全ゾーン、農業活用ゾーンに区分する。開発許容ゾーンは、農住共存ゾーン、集落活性化ゾーン、住工共存ゾーン、沿道活性化ゾーンの4区分である。ここまでは、地域住民にとって作図作業はともかく、イメージ図として理解しやすいレベルといえよう。しかし、次の土地利用計画の区分との関係がやや分かり難いので



図6 まちづくり構想図（作図例） 文献8より

表5 土地利用の区分と特別指定区域の関係

特別指定区域の種類	保全区域	森林区域	農業区域	集落区域	特定区域
①地縁者の住宅区域	—	—	—	○	—
②新規居住者の住宅区域	—	—	—	○	—
③地縁者の小規模事業所区域	—	—	—	○	—
④駐車場等の区域	—	—	—	○	—
⑤既存事業所の拡張区域	—	—	—	○※	○
⑥既存工場等の用途変更区域	—	—	—	○※	○
⑦営農環境活性化区域	—	○	○	○※	○
⑧交流を促進し地域の活力の再生に資する区域	—	○	○	○※	○
⑨当該集落及びその周辺集落の利便性の向上を図り地域の活性化を図る区域	—	—	—	○※	○
⑩鉄道駅前区域	—	—	—	—	○

※ 敷地面積1,000㎡以下に限る

はないだろうか。

土地利用計画には、土地利用区分として県の制度と同じくⅠ保全区域、Ⅱ森林区域、Ⅲ農業区域、Ⅳ集落区域、Ⅴ特定区域の5区分を用いる。この区分は、田園まちづくり計画が認定された後作成する特別指定区域案との関係がある。

（表5）すなわち、特別指定区域の指定イメージをもって土地利用計画の策定に当たらなければならない。従って、特別指定区域の建築規制の緩和要件などに対する十分な知識が求められ、コンサルタント派遣などの支援が不可欠となる。

以上が、まち協における田園まちづくり計画の策定作業である。大変丁寧な手引き書が作成されているので、住民主体の地区土地利用計画づくりを可能にしているといえるが、計画づくりに不慣れな地区住民にとって、決して容易な作業ではないだろう。

#### 4-5 モデル地区における行政支援の事例

地区住民にとって不慣れな計画づくりに対して、行政の支援体制を充実しなければならないことは言うまでもない。ここでは、モデル地区における支援事業の事例についてみたい。

表6は、モデル地区3地区を対象にした07年度の策定スケジュールである。モデル地区には前年度から実験的に入って活動しているので住民の理解は深まっていたが、5月に正式の立ち上げ勉強会を実施した。

勉強会の実施に先立っての町内会長との打ち合わせは、3モデル地区に対して9回行っている。勉強会は5月から9月までに計11回行ったが、計画通りにまち協設立総会を行った1地区では、集中的



図7 土地利用計画図（作図例） 文献8より

に7回行われたが、1回の勉強会のみでまち協設立総会に至った地区もあった。その間の行政担当者の出席回数は、延べ42名（平均3.5名/回）であった。

加古川市では、制度実施初年度にはモデル地区3地区において田園まちづくり計画を策定し特別指定区域の指定を行うとともに、次年度以降の新規取り組みへの呼びかけ（町内会連合会対象）、申し出地区（5地区）への説明会・勉強会を引き続いて実施しており、担当部局の奮闘が著しかった。

08年度初め都市計画審議会における承認を経て、2地区の地区土地利用計画の認定と特別指定区域指定が同時に行われた。手続き上は、地区土地利用計画の認定を行った後、あらためて特別指定区域指定を行うことになっているが、モデル地区の場合、通常より時間を掛けて計画作業が行われてきたので同時に承認することとなった。

加古川市は対象となる集落地区を31地区と見ており、08年度中に5地区のまち協設立、田園まちづくり計画策定を目指している。

表6 田園まちづくり計画スケジュール（2007年度）

モデル地区まちづくり協議会			審議会・審査会
4月			
5月	立ち上げ(勉強会)		
6月			
7月			
8月	まち協設立(総会) 第1回協議会	現況課題の整理	
9月	認可申請 事業申請(支援申請)	意向調査	
10月	第2回協議会	田園まちづくり計画検討 特別指定区域(素案説明)	
11月			
12月	第3回協議会	田園まちづくり計画 特別指定区域案策定 縦覧用素案作成	
1月	計画案の縦覧 第4回協議会 総会	田園まちづくり計画決定 特別指定区域案決定	
2月	田園まちづくり計画認定申請		開発審議会 (事前協議) 都市計画審議会
3月	特別指定区域指定申出	田園まちづくり計画認定 特別指定区域指定 (公告・縦覧)	開発審査会 (意見聴取)

## 5. ローカル・ガバナンスとしてのまちづくり

近年、行政においてローカル・ガバナンスという言葉がしばしば用いられる。

明治維新以降、わが国の地域施策は中央集権体制の下、国-都道府県-市町村という国を頂点としたヒエラルキーに基づき、行政主導で進められてきた。

官僚主導で行政の効率から画一化がもたらされた結果、地域施策と住民ニーズとの乖離が進む一方、住民側においても、地域づくりやまちづくりなど、なんでも「お上まかせ」が蔓延するとともに、地域コミュニティの成熟を阻害してきた。

こうした中央集権的な統治システムをガバメントとして、「個人の緩やかなネットワークに基づく公的な意志決定の柔軟なパターン」と定義づけるガバナンスを対比したのは、EUにおける各国の政治制度の状況を論じた P. John であった。また、山本耕平は、「行政と市民が互いにパートナーと認め合い、公共的な課題解決に協力していく考え方」として、ローカル・ガバナンスを規定している。<sup>9</sup>

財政の悪化や既存行財政システムの行き詰まり、行政・政府の限界、政府への信頼の低下、NP0等住民の多様なニーズへの多面的な解決方法の出現、地方分権の要求等から、ガバメントは見直しが求められるようになっている。

そのような中、統治する主体としての行政、統治される対象としての市民、という統治・被統治のタテ関係である伝統的な統治スタイルである「ガバメント」から、行政、市民、企業等、多様な主体が相互に協働関係を持ちながら、社会や地域の問題解決に向かって役割を担い合う統治スタイルである「ガバナンス」への移行が求められているといえる。これは、従来盛んに使われてきた「市民参加」とは一線を画すものといえることができる。

加古川市が田園まちづくり計画制度で取り入れた、まちづくり協議会（以下まち協）による「地区まちづくり計画の策定」は、まさにそうした意味で、ローカル・ガバナンスへのスタートと考えて良い。

本来、都市計画、開発許可制度は、広域的な土地利用の整合性を目指すために、汎用的な規制誘導を必要としている。田園まちづくり計画制度も、その開発許可制度の運用に当たって、特別指定区域を定めて一種の規制緩和を行おうとするものであるから、当然ガバメント的規制誘導の一環として見られるものであろう。

しかし、田園まちづくり計画制度が対象とする地域は、市街地拡大の恐れがなく、むしろ居住人口縮小、高齢化による集落コミュニティ存続の課題を孕んでいるところであり、空間的にも生産緑地等で他地域から自立した存在であり、また地域固有の課題解決が求められている。したがって、最も地域の問題を熟知する居住者を中心として、計画決定機関である行政、町の活性化を担う事業者などが、まち協を舞台として協働し地区まちづくり計画を策定するローカル・ガバナンスの仕組みが相応しい。

<sup>9</sup> 文献10 p.88

元来まちづくりがローカル・ガバナンスの活動であることは自明の理である。長らく「お上」による統治と補助助成に慣れてきた市民も、そろそろローカル・ガバナンス的仕組みへの脱皮を図らなければならないだろう。そういう意味においても、加古川市の田園まちづくり計画制度に組み入れられたまち協による地区まちづくり計画策定のプロセスは、重要な第一歩であるといえよう。

## 6. 田園まちづくり計画制度の可能性と課題

加古川市の田園まちづくり計画は、まちづくり協議会のエリアマネジメントによるまちづくりである。先述したように、この制度にはローカル・ガバナンスの仕組みが先取りされており、市街化調整区域における新たな土地利用調整・管理手法としての意義と同時に、市民と行政との新しい関係づくりにおいて、成果が大いに期待される。

その理念を実現するためには、住民主権の意識向上と行動力が必須であり、行政支援は多大な時間と労力を必要とする。不断のリーダー育成やアドバイザー派遣なども欠かせない。また、従来、田園地域に関わってきた農政部局との協力が不可欠であることはいうまでもない。

始まったばかりの田園まちづくり制度には、実践しながら修正を加えていくことが求められようが、ローカル・ガバナンスの理念はしっかりと引き継がれていくことを望みたい。

## 参考文献

- 文献1：石田頼房「日本近代都市計画の百年」自治体研究社 1987.1
- 文献2：日本都市計画家協会編著「都市・農村の新しい土地利用戦略-変貌した線引き制度の可能性を探る」学芸出版社 2003.5
- 文献3：安田・難波・福本・朝倉「2000年法改正による開発許可制度の弾力的運用と制度創設-兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その1）」『日本建築学会技術報告集』第22号 p.455-8 2005.12
- 文献4：難波・朝倉・村上・安田「市町土地利用計画と連動した『特別指定区域』制度とその運用-兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その2）」『日本建築学会技術報告集』第23号 p.371-4 2006.6
- 文献5：難波・生島・黒原・谷川・安田「『特別指定区域制度』の拡充と今後の展開-兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その3）」『日本建築学会技術報告集』第25号 p.263-6 2007.6
- 文献6：難波・谷川・福永・田中・安田「『特別指定区域制度』の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題-兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その4）」『日本建築学会技術報告集』第26号 2007.12
- 文献7：兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課開発調整室「兵庫県の開発許可制度の手引き（平成20年4月）」2008.4
- 文献8：加古川市「田園まちづくり計画策定の手引き-地域でつくるまちづくり-」平成19年3月
- 文献9：金指・石川・臼井「『協働』のまちづくり手法-『ローカル・ガバナンス』序説-第2回『協働』とは何か？」『自治体チャンネル』No.53 三菱総合研究所 2003.8
- 文献10：花輪・城所・大西「都市圏を対象とする土地利用管理における合意形成の可能性と課題に関する一考察-ローカル・ガバナンスの形成という観点から」『計画行政』Vol.30、No.3 日本計画行政学会 2007.9

(平成20年9月26日受付)