



Title	都市計画制度活用のための住民関与の取り組みに関する研究
Author(s)	難波, 健
Citation	大阪大学, 2009, 博士論文
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/884">https://hdl.handle.net/11094/884</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

**都市計画制度活用のための住民関与の  
取り組みに関する研究**

**難 波 健**

# 「都市計画制度活用のための住民関与の取り組みに関する研究」

## 目 次

序章 研究の背景と目的	
0.1 研究の背景	1
< 住民のための都市計画 >	
< 都市計画と住民の距離感 >	
< 都市計画と住民の距離を縮める >	
0.2 研究の目的	3
0.3 関係する既往研究及び本研究の位置づけ	4
0.3.1 都市計画全般について	4
0.3.2 都市計画マスタープランについて	5
0.3.3 市街化調整区域の土地利用計画について	6
0.3.4 本研究の位置づけ	9
0.4 本研究における都市計画に関する概念	10
0.4.1 「まちづくり都市計画」の概念	10
< 都市計画 >	
< まちづくり >	
< まちづくり都市計画 >	
< まちづくり都市計画に関わる主体 >	
0.4.2 都市計画制度と住民の関係	12
0.4.3 都市計画のマスタープランと土地利用計画に関する住民関与	14
0.4.4 住民意見と行政対応の関係	15
0.5 研究の構成	16
第1章 都市計画区域マスタープラン策定過程における住民関与	
1.1 はじめに	23
1.1.1 都市計画のマスタープラン策定への住民関与	23
1.1.2 目的	24
1.1.3 調査・研究方法	24
1.2 都市計画区域マスタープラン	25
1.3 都市計画区域マスタープランの策定過程	26
1.4 都市計画区域マスタープラン策定過程における住民意見	29
1.4.1 意見の提示機会における発言の概要	29
1.4.2 住民意見の段階別意見内容の特性	34
1.4.3 住民意見に対する計画者の対応	35
1.4.4 住民発言の意見内容への対応	37
1.5 まとめと考察	38
1.5.1 まとめ	38
(1) 都市マスに対する住民発言の特性	
(2) 都市マスに対する住民による地域に即した発言	
(3) 都市マス案の修正	
1.5.2 考察	38
(1) 都市マスの抽象的内容に対する住民関与	
(2) 都市マス案の修正に対する行政の対応	
(3) 住民関与と行政対応の工夫	

第2章	市街化調整区域への一般住宅地導入制度（特別指定区域制度）と住民関与	
2.1	はじめに	4 1
2.1.1	背景	4 1
2.1.2	目的	4 1
2.1.3	調査・研究方法	4 2
2.2	市街化調整区域の土地利用計画	4 2
2.3	兵庫県における市街化調整区域の状況	4 3
2.3.1	市街化調整区域の人口集積	4 3
2.3.2	地域の開発要求への対応	4 4
2.3.3	2000年法改正を受けた兵庫県の取り組み	4 5
2.4	特別指定区域制度	4 5
2.4.1	制度の概要	4 5
2.4.2	特別指定区域における土地利用計画とメニュー	4 6
2.4.3	特別指定区域指定の過程	4 8
2.4.4	特別指定区域の指定状況	4 9
2.4.5	従来的一般住宅地形成制度	4 9
2.5	特別指定区域制度の特徴と課題	5 0
2.5.1	特別指定区域の指定と農業との関係	5 3
2.5.2	特別指定区域に必要な公共施設の整備	5 4
2.5.3	土地利用計画策定過程での整備イメージの形成	5 4
2.5.4	土地利用計画策定における行政間の調整	5 5
2.6	まとめと考察	5 6
2.6.1	まとめ	5 6
	(1) 市街化調整区域における特別指定区域制度の意義	
	(2) 一般住宅地整備に必要な公共施設整備	
	(3) 特別指定区域整備イメージの共有	
	(4) 市街化調整区域の土地利用イメージ形成のための課題	
2.6.2	考察	5 7
	(1) 特別指定区域指定における住民関与	
	(2) 市町土地利用計画と地区土地利用計画の役割	
第3章	市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民関与	
3.1	はじめに	5 9
3.1.1	背景	5 9
3.1.2	目的	5 9
3.1.3	調査・研究方法	5 9
3.2	特別指定区域指定の諸課題	6 0
3.2.1	市街化調整区域の土地利用に関する市町の課題意識	6 0
3.2.2	特別指定区域制度の運用において想定される課題	6 1
3.3	特別指定区域指定3市町における住民関与と行政の対応	6 2
3.4	住民関与の前提となる行政対応の課題	6 5
3.4.1	行政と住民の土地利用計画検討材料としての計画	6 5
3.4.2	行政と住民の合意形成	6 5
3.4.3	土地利用計画案作成のための行政内部調整	6 6
3.5	まとめと考察	6 7
3.5.1	まとめ	6 7
	(1) 特別指定区域における土地利用計画	
	(2) 土地利用計画の検討における行政の住民対応	
	(3) 市街化調整区域の土地利用計画策定における行政内部調整	
3.5.2	考察	6 8
	(1) 特別指定区域の制度運用における行政の対応からみた住民関与	
	(2) 住民関与を進めるための行政内部の調整	

第4章 市街化調整区域の都市的土地利用における住民・行政・専門家の関係	
4.1 はじめに	71
4.1.1 背景	71
4.1.2 目的	71
4.1.3 調査・研究方法	71
4.2 対象地区における制度の導入に対する住民の意識	72
4.2.1 対象地区の特徴と課題	72
(1) まちづくりの経過からみた地区の特徴	
(2) 専門家からみた地区の課題と特徴	
(3) 住民アンケート調査回答者の属性	
4.2.2 地区の課題に対する特別指定区域制度導入の意義	75
(1) 市街化調整区域の規制に対する住民の意識	
(2) 地区の課題と本制度導入の有効性に関する住民の意見	
4.2.3 行政、専門家に対する住民の印象	76
(1) 行政、専門家に対する住民の評価と信頼	
(2) 住民が感じた専門家の必要性	
(3) 区域指定作業を通じて住民が感じた地区の変化	
(4) 区域指定作業前後の自治会集会への参加状況の変化	
4.2.4 特別指定区域制度に関する専門家の意見	78
4.3 まとめと考察	80
4.3.1 まとめ	80
(1) 市街化調整区域の規制に対する住民の認識	
(2) 市街化調整区域の課題に対する住民の認識	
(3) 行政・専門家の活動に対する住民の評価	
(4) 特別指定区域指定作業による地区の変化	
(5) 都市計画専門家の特性	
4.3.2 考察	81
(1) 住民の土地利用規制と課題に対する評価	
(2) 行政による土地利用計画策定の取り組みの意図	
(3) 住民による行政・専門家の評価	
(4) 行政と専門家の役割分担について	
第5章 まとめと結論	
5.1 はじめに	85
5.2 考察	85
5.2.1 住民の都市計画への関与と行政による住民の都市計画への距離感縮小のための取り組み	87
5.2.2 都市計画専門家の位置づけと役割	88
5.3 結論	90
5.3.1 結論	90
(1) 住民が都市計画に関与し「まちづくり都市計画」に取り組むために	
(2) 行政が住民と都市計画の距離感の縮小に取り組むために	
(3) 住民と行政との仲介役としての都市計画専門家の役割	
5.3.2 提言	93
(1) 住民による都市計画学習への取り組み	
(2) 行政によるまちづくり学習への取り組み	
(3) 行政・住民を支援する専門家の存在意義と社会的地位	
(4) 都市計画制度における行政手続きのあり方	

## 序章 研究の背景と目的

### 0.1 研究の背景

#### <住民のための都市計画>

都市計画は、住民にとって住みやすい都市をつくるための計画である。行政にとっては、都市計画制度により、都市を住民に住みやすくするための計画である。都市計画の目的が果たされることにより、住民が都市に住みやすくなるのであるから、都市計画は住民のために必要なものといえることができる。

都市計画法では、第3条の国等の行政と住民の責務に関する規定の中で、その関係を「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」としている。

都市計画を実現するために、行政が住民参加の制度により住民の意見を入れながら都市計画制度を策定し、運用する。制度の策定や運用においては住民と行政の間に立つ都市計画の専門家が関わることも多く、行政、住民、専門家の各主体が関係しあいながら都市計画の実現が図られる。

都市計画制度の運用における住民への対応について、『都市計画運用指針<sup>1)</sup>』では基本的考え方の中で「都市計画の決定又は変更にあたっては、市町村や住民等の主体的判断ができる限り尊重される必要がある<sup>2)</sup>」と記載されているが、具体的な都市計画の制度運用の中では市町村マスタープラン、地区計画において住民に関する記述があるが、都市施設や市街地開発事業においては記述がなく、都市計画決定手続等<sup>3)</sup>に総括されている。

このことは、都市計画の実現にとって尊重されるべき行政からの住民に対する対応が都市計画手続きに集約され、個々の都市計画制度の策定・運用においてそこに関係する主体間の関係としては取り上げられていないと見ることができる。

このように、住民のためになる都市計画を都市計画制度の運用を通じて実現していくことを本研究では都市計画制度の活用と呼ぶ。

#### <都市計画と住民の距離感>

わが国の都市計画制度には都市計画への住民参加が上述のように位置づけられているが、制度の運用における住民の反応をみると、都市計画の種類により後述するように、都市計画が成立しなければ事業ができない都市施設の計画、あるいは計画自体が直接には住民の生活と結びつかないマスタープランなどさまざまな計画がある。

本研究では、都市計画制度をより実効性のあるものとするための住民関与について取り扱う。本研究における住民関与とは、都市計画に対する広い意味での住民参加とほぼ同義であるが、住民がまず都市計画に関心を示すこと、そして主体的に都市計画の策定や制度

制定に向けた意見を述べる等の積極的な参加に至る過程で、消極的あるいは第3者的に参加を行うことを含めて関与と呼ぶ。まず、都市計画に関心を持ち、消極的な参加や第3者的な参加の段階を経て都市計画との距離感を縮め、積極的な参加に至る段階を設定して、住民関与を取り扱うこととする。

例えば土地利用規制の制度により、住宅の建築が制限される場合は、制限の対象となる住民は、その土地に関係する住民に限られるものの、その生活に密接な問題として都市計画に対して意見を述べるのが可能であり、住民にとっては都市計画に関与しやすいと言える。このような住民にとって身近な都市計画を、本研究では距離感として住民に近い都市計画という。一方、住民から距離感の遠い都市計画としては、例えば「都市計画区域マスタープラン」があろう。都市計画区域マスタープランは対象となる住民は多いが、一般の住民が計画そのものに接する機会は少なく、計画に関心を持ってそれを理解し、計画策定に関与することは一定の都市計画に関する知識等がないとなかなか難しい。

筆者が関わってきた兵庫県行政では、都市計画制度の運用は県の内部か市町との間といった行政内で完結するケースが多く、県行政として住民と直接関わりを持つことは少ない。その中で、兵庫県が事業主体として開発に取り組んだ宝塚新都市開発において、筆者はコンセプトづくり、開発条件の整理、環境条件の設定等のいわゆる開発構想、開発計画の策定に従事し、地域住民や地権者に構想・計画の説明を行う機会があった。都市計画としては、制度適用前の準備の段階であり、住民に対して地域の環境の変化やポテンシャルの向上、地域整備の方向についての説明を行うことにより、住民に開発への期待を持たせ、開発への理解を得るための作業として行われたものである。この場合、開発者の立場の行政に対する住民の反応は、自分たちの環境の変化を認めず、開発から土地を守る立場に立ち、開発を危惧し、開発主体の行政との対立関係が強かった。筆者が関わっていた段階では、住民の理解が得られていないという意味では、住民からは遠い都市計画であることを感じた。

都市計画は、公共の福祉の向上を目指して住民のためになる枠組みを持つとしても、住民と関わる具体的な都市計画制度では、時として住民に受け入れられない状態がある。

1995年阪神淡路大震災において、筆者が経験した行政と住民との関係では、市町行政は直接住民と対峙して住民の不安を解消するために対策を説明する立場にあるのに対し、県行政は震災復興事業全体の枠組みについて国等と協議をしながら復旧・復興事業を構築し、その協議結果をもって市町に対して住民に対する説明を促すという関係で、概ね県と市町の役割分担はうまく機能していた。しかし、住民と市町担当者の間では、個々の住民の理解を得るための摩擦を目の当たりにすることがあった。

神戸市の震災復興都市計画においても「当時は、民意を一方向的にふみにじったとの厳し

い意見も聞いた」<sup>4)</sup>というように、都市計画の制度やその運用が時として住民と衝突する。

1995年3月17日に都市計画決定された兵庫県における震災復興都市計画事業については、2008年10月に震災後13年余で全ての事業が収束したことから、都市計画としての方向は国・県・市町の行政間の連携により概ね望ましい方向で進められたとみられるが、住民には当初から数年間は理解を得られなかったという都市計画と住民との距離感の隔たりの存在を示す事例として捉えることができる。

#### <都市計画と住民の距離感を縮める>

以上、都市計画と住民生活との関係や、住民が都市計画に関与する程度が異なることにより、都市計画と住民の間の距離感はさまざまであることを述べてきた。

ここで示した都市計画と住民の距離感を縮めることは、住民に必要な都市計画を効果的に実現し、住みやすい都市をつくることに繋がる。そのためには、都市計画制度の策定、運用において行政が住民の意向に適切に対応することが重要であるが、制度の策定が必ずしも住民の意思を基にしては行われていない。

都市計画制度の中では参加手続きが拡充され、住民による提案制度も設けられている。一方で都市計画制度と関係なく、住民レベルでまちづくりに関わる人が増えてきた。制度運用の現場や住民レベルのまちづくりにおいて、都市計画制度が十分理解されないままに実態が推移していることは、現行の都市計画制度が有する大きな課題として考えなければならない。

こういった課題を解決するためには、行政による都市計画制度の活用の際に住民の意図を組み入れて運用を行うことや、住民が行政による都市計画制度の運用に積極的に関与できるような工夫をすることが必要であり、都市計画と住民との距離感を縮めることができれば、都市計画が本来目指している目的を達成する可能性が高まることとなると考えられる。

## 0.2 研究の目的

住民が都市計画に関心を持ち、都市計画制度の運用に関与する過程を想定すると、都市計画への住民参加を実現する上では、さまざまな主体が関係する多くの段階が存在する。本研究では、この関係主体として、住民、行政及び都市計画専門家を取り上げる。これらの関係において、住民が行政や専門家の支援を受けて都市計画への取り組みを進め、住民と都市計画との距離感を縮めることにより、都市計画制度の運用の実効性を高め、住みやすい都市をつくることを本研究では「まちづくり都市計画」と呼ぶこととする。この実現のために、住民、行政が取り組むべき方策としては次の ・ があり、専門家の役割としては次の がある。



住民が都市計画に関与し「まちづくり都市計画」に取り組むための方策

行政が住民と都市計画との距離感の縮小に取り組むための方策

住民と行政の仲介役としての都市計画専門家の役割

本研究の目的は、これら ～ を明確にすることにより、これまでの行政が中心となつて制度設計を行い運用を図る行政主導の都市計画から、住民の意図を組み込んだ住民に身近な都市計画への転換を図るための道筋を示すことにある。

### 0.3 関係する既往研究及び本研究の位置づけ

本研究は、都市計画制度の運用の実態に関する分析を通じて、0.1において示した都市計画への住民関与をより高い段階に引きあげることにより、都市計画が住民にとって身近なものとなり、住民にとって住みよい都市の形成が可能となるための方策の研究を行う。

本節では、住民関与の視点を中心に、都市計画全般、及びこの研究で取り上げた「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(通称「都市計画区域マスタープラン」略して「都市マス」と呼ぶ)市街化調整区域の土地利用計画のそれぞれに関する既往研究を概観し、本研究の位置づけを示す。

#### 0.3.1 都市計画全般について

都市計画の役割のひとつとして、都市の将来イメージを示すことがある。主に市街地におけるコンパクトシティの形成<sup>5)</sup>とか、郊外居住のあり方がその代表的なものであろう。こういったイメージの提示は都市計画制度により規定され、行政から住民に示されて、住民が実際に取り組むことにより都市計画としての効果を現すこととなる。

一方、住民の発意を実際の都市計画に活かす制度としては都市計画提案制度により、住民自ら将来イメージを提案することも可能となっているが、これについては、住民が計画主体となりうる都市計画提案制度を扱った林崎豊らの研究<sup>6)</sup>によると、まだ本来の意味での住民による提案は見られないとされており、「住民の発意を実際の都市計画に活かす意義を考慮すれば、住民の思いを具体化させ、実現させるために行政や、外部専門家が十分な支援をする必要がある」と記されている。

都市計画提案制度による住民提案の対象は地区レベルでの将来イメージに限られており、住民が都市全体の将来イメージの議論に加わる方法としては、総合計画策定委員会等への参加といった特殊な場合に限られ、一般住民がこういった議論を行う機会は稀であろう。

本研究では、都市計画提案制度による将来イメージの形成ではなく、市街化調整区域の土地利用コントロールによる住民の利害に直接関係する将来イメージの議論を取り扱っている。

土地利用コントロールについても、行政が制度化し、それを住民に示して理解を促して運用が行われるのであるが、本来、住民は住民の視点で制度の策定や運用に関与していくことが望ましいと考えられる。この際の行政の視点と住民の視点をどのように関係づけるかが都市計画への住民参加の一つの課題と考えられる。

次に、都市計画制度が運用される過程での住民参加を扱った研究としては、市民提案を可能とするまちづくり活動<sup>7)</sup>や、住民が都市計画に関与する手段<sup>8)</sup>などの住民活動を対象とした多くの研究が行われている。住民参加の場づくり<sup>9)</sup>も広い意味での手法であり、インターネットの活用によるマスタープラン策定への住民参加の研究<sup>10)11)12)</sup>も行われている。インターネットを使った計画の公開と住民参加については、住民と都市計画の距離感を縮める手段の一つとして重要であるが、各種の都市計画審議会や公聴会の開催内容を見ると、インターネットは広報に使われることが主で、住民及び行政がネット社会の活用について、現段階では適応していないという印象がある。

他方、本研究では、住民と行政の間に立つ専門家を都市計画の一主体として取り上げている。専門家の役割についての研究として、住民の取り組みと政策が重なり会う部分を研究対象とした後藤純らの研究<sup>13)</sup>では、意志決定手続きとその時点での論点を整理し、その中で助言者としての専門家の役割に触れている。

都市計画制度の運用における住民、行政、専門家3者の関係を扱った研究としては、住民の意識変容、行政担当者の住民参加に対する否定から肯定への変容過程を考察した研究<sup>14)</sup>や、農地を活用したまちづくりガイドラインの事例<sup>15)</sup>などがある。

本研究では、行政により都市の将来イメージが描かれ、都市計画制度の運用によりそのイメージの実現が図られる過程に住民がどのように関与するか、またそこにおける都市計画専門家の役割の解明に視点を置いている。

### 0.3.2 都市計画マスタープランについて

本研究の第1章では、2000年法改正により新たに設けられた都市マスの策定過程における住民関与を研究対象として扱っている。

都市計画におけるマスタープランに関する研究では、都市マスと市町マスの関係を扱った論文が多い。県と市町村の異なる計画主体によるマスタープランの策定について、都市マスにおける都道府県の役割の研究<sup>16)</sup>や、都市マスと市町マスの都市計画との整合性についての研究<sup>17)</sup>、また市町マスについてはその策定手法とインターネットの利用状況等の研究<sup>10)11)12)</sup>等多くの研究が行われている。

都市マスと市町マスの都市計画上の関係について、都市計画運用指針では市町マスは「都市マスに即したものとすることが望ましい」とされている。しかし、都市マスの方が市町

マスより後に制度化されており、都市マスが全ての都市計画区域においてその策定が義務づけられた時点で既に多くの市町で市町マスが策定されていた。

都市マスの策定においては、兵庫県では策定済みの市町マスを束ねて広域的見地からまとめることが現実的な方法として採られており、都市マスの広域的な土地利用や施設計画の調整機能としての意義からするとこうした方法は間違いではないと考えられる。

行政と住民の接し方については、都市計画の策定過程において県が主体となって住民の関与に接することはほとんどない。土地利用計画等で住民と直接接するのは市町村行政である。しかし、本研究が対象とする都市マスは県が計画策定主体として住民関与の前面に出る稀な都市計画として都市マス策定過程における県行政と住民の関係をとらえることができる。

都市計画策定における都道府県の役割に着目した研究として、瀬田史彦は都市マスをさらに広域に束ねる都道府県による任意のマスタープランについての分析<sup>18)</sup>により、指針性の向上策について考察している。

都市マスの広域調整機能をもって広域利用を目的とした公共施設の配置、整備や土地利用の骨格形成が図られ、そういった事業や計画の実施に際して都市マスが活用されることをもって都市マスの本来機能が発揮されると考えられる。

都市マス策定における住民参加は、法的にも公聴会の開催が義務づけられるなど重要な位置づけがされているが、住民が広域的な都市マスに関心を持ち、意見を述べることがどれほど重要なこととして認識されているかについては疑問がある。

このことから、第1章では、広域的見地から策定される都市マス策定の意図が住民にどのように理解されているかを明らかにする。

### 0.3.3 市街化調整区域の土地利用計画について

本研究の第2章から第4章では、市街化調整区域の開発許可に関わる制度と市街化調整区域における土地利用計画を扱っている。

土地利用計画に対する住民の関与については、都心部の商業地や住宅地での計画や事業に対する住民参加が積極的に行われている。一方、市街化調整区域は1968年の新都市計画法で、農業あるいは林業を行うテリトリーとして位置づけられており、以来30年以上、都市計画の領域としては正式には認められておらず、したがって市街化調整区域の住民は、都市計画の制度や事業に対して接する機会が乏しい状態で現在に至っている。このことから、市街化調整区域の住民は、都市計画における土地利用計画制度等に関して純粋な反応を示すと考え、市街化調整区域に焦点をあてた。

市街化調整区域の土地利用の枠組みとしては、都市計画の線引き制度が機能しているが、

これまで都市計画により位置づけられた将来像が描かれることは稀で、大半の市街化調整区域では、個別の開発許可申請が許可の基準に合致しているかどうかにより、開発あるいは建築の適否が審査された結果の積み上げにより都市的土地利用が形成されてきたという経緯がある。

市街化調整区域に関する既往研究は、開発許可制度に関するものがその多くを占める。市街化調整区域のスプロール問題を扱った研究<sup>19)</sup>、法34条11号(旧34条8の3)の運用上の課題を扱った研究<sup>20)</sup>ほか、土地利用コントロール手法としての開発許可、建築許可、既存宅地制度による土地利用規制の効果を扱った研究<sup>21)22)23)</sup>により、土地利用の適正な規制に関する現状と課題に言及した研究が行われており、規制の限界を指摘した研究<sup>24)</sup>や、新たな枠組みの構築を必要とした研究<sup>25)</sup>もみられる。

2000年法改正では、地域の実情に応じた柔軟な規制が行えるように開発許可基準が改正された。その内容としては、法34条11号により市街化の進行している一定の区域を条例で定め、周辺環境と調和する用途の建築物の建築のための開発行為を許容する制度により、従来認められていた既存宅地の特例を廃止し許可制とすること、同12号(旧34条8の4)によりこれまで同14号(旧34条10号口)の開発審査会の議を経て個別に許可されてきた開発行為のうち定型的なものをあらかじめ条例で定めることにより、開発審査会の議を要せずに許可できる立地基準の追加が行われた。これらに2000年法改正以前からあった10号(旧34条8の2)の市街化調整区域の地区計画と合わせて、市街化調整区域の開発許可に都市的土地利用の一定の方向性を持たせる意図が示されている。

この背景としては、郊外部の良好な田園環境の下での都市居住を成立させる意図があり、都市計画が都市と農業の双方を融合させる土地利用に踏み出したととらえることができる。また、法34条11号(旧法34条8の3)の都市の活用・運用についての調査、研究の中で、2000年改正を受け、法規制地域と開発動向の関連を分析した研究<sup>26)</sup>により制度運用上の課題が指摘されており、これによると今なお新たな枠組みの構築が必要とされている。これらから、市街化調整区域のあり方については更なる提案が求められていると捉えることができる。

市街化調整区域における都市計画による土地利用は、農村集落整備と乖離しているかという点必ずしもそうではなく、農村の疲弊に対し、農村集落の維持のために選択的に人が住むことにより農業への良い影響が期待されると考えられる。

市街化調整区域の土地利用については、本来農業サイドで取り扱う問題とされてきたが、北原啓司は「都市計画法の改正により、農村地域の乱開発に歯止めをかける都市計画サイドからの意図が顕在化した現在、一方で農業政策サイドから農村集落の産業・生活基盤の持続的発展のための方策を容易にみいだしにくい状況は、さらに深刻化しつつある。その

ような状況であるからこそ、都市計画研究には農村集落の生活実態や就業構造、住民の抱く生活の将来イメージ等を丁寧に分析していくプロセスが必要になる<sup>27)</sup>と指摘している。

農村地域の土地利用計画や土地利用規制制度に都市計画の立場からアプローチして地方における望ましい土地利用計画の実現を目指すための研究<sup>28) 29) 30) 31)</sup>では、都市計画法と農振法双方の規制との関係、農村地域活性化施策の運用実態から都市サイドと農政サイドの見解の相違、地域指定や運用の問題の検討が行われている。

しかし、1981年の都市的土地利用と農業的土地利用の調整の原則と方法についての農林水産省側からの論文<sup>33)</sup>において、農地の潰廃は必要最小限に留めること、秩序ある方法で行うことの原則と、土地分級により理論的に一筆ごとの経済的分級により判断することが示されており、本研究に関する調査においても農林側からは現在もこの原則が厳密に適用されていることが理解できた。こういった原則の扱いは今後の都市側と農林側による市街化調整区域の土地利用の方向を探る上での重要な論点と考えられる。

都市住民の農林業への参加についての研究として、山田宏之らは、農村は「集落」「耕地」「林野」の3つによる構造を持っており、里山管理は全ての作業を住民参加の場としてまかなうことはできないが、土地所有者、行政関係者等が地域住民と一体となって考え、実施していくことで展望がある<sup>34)</sup>としている。また、渡辺貴史らは、都市住民と関わる農業活動の実態と農家の特徴と分布の把握により、都市住民と関わる農業活動の保全計画の構築に向けた基礎的知見<sup>35)</sup>を示しており、都市住民の農業に関わる可能性が大きいことを示している。

さらに、浅野聡は「空間管理のマネージメント、Uターン者やIターン者といった定住者を増やすための情報発信と就業・居住支援のための施策などを取り上げる実践的な研究がもたられつつある」<sup>36)</sup>と述べており、本研究の第2章から第4章で取り上げる特別指定区域は農村地域に定住者を増やし、地域の管理を行うといった求めに応える提案としての一面も持つ。

土地利用計画による農地保全の位置づけは、自然環境や農業振興の意味では現在も尊重しなければならないと考えられるが、制度制定後30年以上を経過した現実の荒廃した農地の現状が地域の疲弊を生んでいるという事実がある。

本研究において、第2章では、市街化調整区域の農業と住宅地の併存を可能とする計画に対する住民関与の課題を、第3章では、住民が土地利用計画策定作業に関与するために行政が対応すべき課題と行政が整理すべき調整課題を、第4章では、特別指定区域制度導入に関する行政の取り組み、住民の制度及び行政・専門家の評価から、住民・行政・専門家の役割分担を明らかにすることを、それぞれ目的としている。

#### 0.3.4 本研究の位置づけ

行政が都市計画制度の運用により進める都市計画と、住民によるまちづくりを融合した「まちづくり都市計画」については次節で述べるが、前者から後者への転換において、住民・行政・専門家が共感しあえる部分を計画づくりや制度運用において如何につくっていくかが本研究の大きな柱である。

住民と行政、専門家と都市計画制度の関係について、雑誌「都市計画」に、都市計画の主体間の関係をテーマとした「計画づくりのしくみ」の特集<sup>37)</sup>が組まれていた。この中では「行政が都市計画に関する問題を発議し、解決の提案をコンサルタントに委託し、研究者の助言や、市民の参画を得ながらとりまとめていく」都市計画の方法を「従来の典型的な都市計画」<sup>38)</sup>としている。土井幸平は、行政の問題発議能力、コンサルタントの問題解決技術力、研究者の助言能力、市民の参加だけでなく、全体のしくみに問題があるのではないか<sup>39)</sup>という都市計画の課題を提示している。

本研究では、都市計画全体のしくみを問題としてとらえる以前に、住民、行政、都市計画専門家の工夫により、都市計画制度を活用する中で都市計画と住民の距離感を縮め、都市計画の有効性を高めることができるのではないかという問題意識を持って研究を進めた。また、このことは、当然次のステップとして「しくみのあり方」の検討内容にも関係していくことと考えている。

本研究において、都市計画制度の運用において、中心となる主体である行政と住民の間に都市計画専門家を取り上げた理由は次のとおりである。行政が扱う都市計画に関する業務にはさまざまな分野があり、特に市町村では建築、土木の専門職が減少せざるを得ない時代の趨勢があり、一人の行政職員が多くの分野の計画や事業を担わざるを得ない状況となっている。このことから、行政職員が都市計画のある分野に対して専門性を持ち得ないことが起こりつつあり、今後、行政が住民に対して持つべき専門性をアウトソーシングせざるを得ない状況が想定される。

こういった状況を踏まえ、都市計画制度の意味を深く理解して、単なる制度のマニュアルによる運用でなく、住民にとって有意義な運用が行われるためには、外部の都市計画専門家が住民と行政の間で重要な意味と役割を持つことが期待され、これに備えていく必要があると考えている。

都市計画が真に住民のためになる展開を可能とする方法として、行政が新たな都市計画制度の策定や運用解釈に重点を置くことは大切である。しかし、住民が主体的に都市計画に参加できる状況をつくるための住民支援の要となるのは、行政の支援と専門家の活用である。

本研究では、都市計画制度の運用において、住民・行政・専門家が互いに主体として独

立して関係しあうのではなく、それぞれの主体が共感しあえる計画等の共有する部分を持って都市計画制度の運用が図られることにより、都市計画がより有効に機能するための方策を明らかにする。

都市計画では、行政と住民が対立関係にあることもよくあるが、本研究で示す結論と提言により、各主体が協働して計画づくり等に取り組む道筋が開けることにより、住みよい都市の実現が図られることと考えている。

## 0.4 本研究における都市計画に関する概念

### 0.4.1 「まちづくり都市計画」の概念

以前、筆者らは兵庫県庁内部の行政研究テーマとして「まちづくり都市計画」という概念を提案した。これは、「従来の法定計画でカバーできない部分について考えようとしているのではなく、法定都市計画のルールの変更を含めた都市計画の中で、都市計画をどのように進めていけばいいのか、都市計画によるまちづくりへの対処について」<sup>13)</sup> 研究を行ったものである。

本研究において、行政が主導的に策定する都市計画に対する住民の関与の仕方として「まちづくり都市計画」を規定する。「まちづくり都市計画」は行政が進める都市計画と住民の距離感を近づける方向での住民と都市計画との関係の仕方であり、これは都市計画制度活用のための住民関与ということができる。

ここではまず、都市計画とまちづくり、それぞれを規定して「まちづくり都市計画」の概念を明らかにすることとする。

#### <都市計画>

行政の立場からは、都市計画は都市計画法に基づく都市計画制度（以下「都市計画制度」と呼ぶ）が念頭に置かれるが、現実に使われる都市計画の規定はもっと広い概念を持っている。日笠端は「都市計画」<sup>40)</sup>の中で、『都市計画の定義を一言で述べることはむずかしいが、あえてするならば次のようになる。都市計画は都市というスケールの地域を対象とし、将来の目標に従って、経済的、社会的活動を安全に、快適に、能率的に遂行せしめるために、おのこの要求される空間を平面的、立体的に調整して、土地の利用と施設の配置と規模を想定し、これらを独自の論理によって組成し、その実現をはかる技術である。』としている。すなわち、都市に関する空間と目標とその実現に向けた技術として都市計画を定義しており、都市計画制度は都市計画の実現手法の一つとして位置づけている。

行政が扱う都市計画は、都市計画制度の決定手続きによって定められており、ほとんどの場合行政がその作業を行うのであるが、都市計画は住民の生活と環境の向上にとって必要なものであり、行政主導の都市計画制度の運用であっても、住民の計画づくりへの関与

は重要な位置を占める。

#### <まちづくり>

まちづくりは一般に住民が自らの発想で、まちづくり協議会等の組織の活動をとおして行われる。まちづくり活動として住民共通の理解を得た結果が住民に共有され、行政に認知されることでオーソライズされて地区計画等の都市計画制度に委ねられる場合もある。

まちづくりについて小林郁雄は、『地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動』<sup>41)</sup>と定義している。この定義には、空間と主体と実態が組み込まれており、本研究では市民を住民と置き換えてこの定義の概念に沿ってまちづくりを規定することとする。

#### <まちづくり都市計画>

本研究で規定する「まちづくり都市計画」は、行政による都市計画実現のための手段である都市計画制度の策定・運用と、住民が主体となって自らの環境改善運動として行うまちづくりに対し、住民と都市計画制度との距離感を縮める都市計画の概念として提示するものである。すなわち、『行政による都市計画制度の策定のもとに、制度運用において住民が関与し、行政や専門家の支援により住民に住みやすい都市をつくる手法』を「まちづくり都市計画」と呼ぶ。

一般に用いられる「まちづくり」では、多くはその発端は住民が発想し、その結果も住民の活動、行動、運動に帰着するのに対し、「まちづくり都市計画」は行政による都市計画制度の策定・運用を発端としてこれに住民が関与し、場合によって都市計画の専門家が関わり、その結果が都市計画制度の運用効果の向上を招くことが想定される。

#### <まちづくり都市計画に関わる主体>

都市計画制度においては、都道府県及び市町村の行政が都市計画の案を作成し、都市計画を決定する主体となっており、都道府県と市町村の役割分担の基本は、身近な空間に関わる都市計画は市町村、1市町村域を超える都市計画は都道府県という認識があり、基礎自治体である市町村の都市計画の主体としての役割は大きくなっている。

国の都市計画制度への関わりは、地方分権の実施に伴い小さくはなっているが、依然として技術的指針である「都市計画運用指針」<sup>1)</sup>により地方公共団体の都市計画に大きな影響力を持っていると言える。

住民は、都市計画のエンドユーザーとして位置づけられる。都市計画の目的が都市計画制度を活用して生活の質の向上を図ることであることから、住民による都市計画の評価と参加が不可欠であり、都市計画決定のプロセスでは情報公開を通じて住民に対する説明責任を果たす必要がある。そのためにアンケート、ワークショップなどの参加・合意形成手法が活用されて住民の関与の程度を高める方向にある。

具体的には、住民の参加を促すまちづくり条例の制定などにより、住民組織であるまち



づくり協議会をまちづくりの中心に据えている場合が多く、都市計画制度においても計画立案の段階からまちづくり協議会やNPOを積極的に関与させることが求められるようになってきている。

専門としては、行政プランナー、民間プランナー、学識経験者プランナーがあげられる。行政プランナーは、自治体職員が行政の立場で都市計画に携わる専門家であるが、本研究では行政の担当者として専門家の枠組みからは除外する。また、0.3.4に述べたように、今後、都市計画行政に長期に渡って専念することが困難となり、都市計画の現場に精通した行政プランナーの誕生する条件が厳しくなっていくことが想定される。

民間プランナーは、一般に都市計画コンサルタントと呼ばれる職業で、建設会社等の企業に属するか、都市計画専門のコンサルティング企業に属するか、個人でコンサルタントを営んでいる場合も多い。技術的な専門性を必要とする委託調査等に取り組むことにより、技術的な能力は育成されやすいが、クライアントから委託を受けて業務を行うことから、客観的な第三者としての専門家という立場が持てない場合も多い。

学識経験者プランナーは、大学等の研究・教育機関に所属する都市計画の研究者であり、第三者としての客観性には優れているが、日常的に法定都市計画に関する業務に関係しているわけではないので、一般に実務での専門性には乏しいと考えられている。

#### 0.4.2 都市計画制度と住民の関係

本研究で取り上げる都市計画制度の位置づけを概観するために、都市計画制度における住民参加について、都市計画決定権<sup>42)</sup>に着目して図0-1に整理を行った。

A「都市計画の種類」では、都市計画法による都市計画決定を行う「都市計画の種類」をあげており、最後に都市計画決定ではないが土地利用規制として住民との関係が深い開発行為の許可を挙げている。

B「主たる対象圏域」はAの都市計画の対象となる圏域について、都市計画決定権者が都道府県か市町村かにより広域対応か否かの別を示し、住民との関係について住区レベルを対象とする都市計画を住民との関係が深いものとして、住民の生活に影響が大きい身近な都市計画とみなして、該当すると考えられるものに 印をつけた。

C「住民にとっての計画の具体性」は、都市マスを最も抽象的な計画とし、施設や事業の都市計画決定を事業を前提とした具体的な計画としてこの間を4段階に分けて該当すると考えられる位置に 印をつけた。

次に、都市計画への住民関与の手法を整理するため、図0-1のA「都市計画の種類」の中から、具体的な整備事業と関わる個別の事業と施設に関する都市計画を除いて、土地利用計画との関係が深い都市計画と住民関与の手法との関係を図0-2で整理を行った。

図には<土地利用計画>として、関係する都市計画と対応する圏域において策定される土地利用計画を記載している。

A 都市計画の種類	B 主たる対象圏域 広域 ↔ 狭域 (府県) (市町) (住区)	C 住民にとって計画の 具体性
	都市計画決定権者 : 該当	住民との 関係 抽象的 中間 具体的
<b>都市計画マスタープラン</b> ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(6条の2) ・区域区分(7条) ・再開発方針等(7条の2) ・市町村の都市計画に関する基本的な方針(18条の2)	: 該当 : 関係深い	
<b>地域地区(8条)</b> ・用途地域 ・特別用途地区 等	( )	
<b>促進区域(10条の2)</b> ・市街地再開発促進区域 ・土地区画整理促進区域 等		
<b>被災市街地復興推進地域(10条の4)</b>		
<b>都市施設(11条)</b> ・道路、都市高速鉄道等 ・公園、緑地等 ・水道、下水道等 等		
<b>市街地開発事業(12条)</b> ・土地区画整理事業 ・新住宅市街地開発事業 ・市街地再開発事業 等		
<b>地区計画等(12条の4)</b> ・地区計画 ・再開発地区計画 ・防災街区整備地区計画 等		
<b>開発行為の許可(29条)</b> ・市街化区域の開発許可 ・市街化調整区域の開発許可(34条)		

\* :本研究で取扱都市計画

図0 - 1 都市計画制度と住民参加

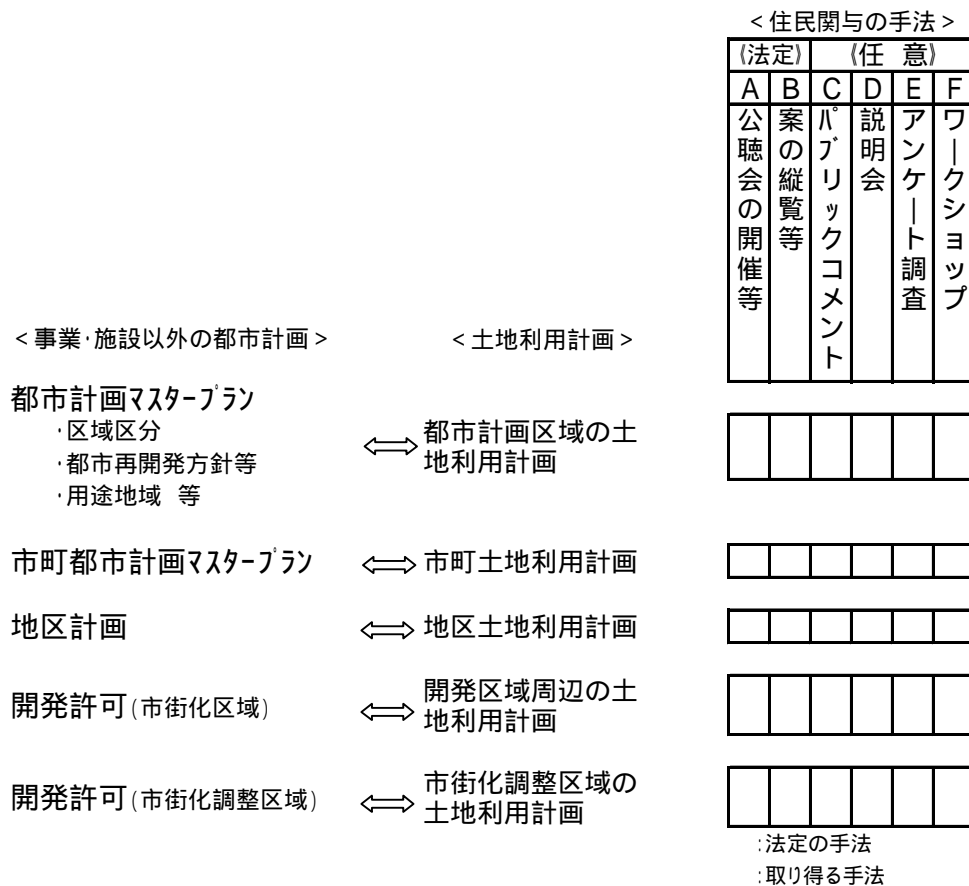


図 0 - 2 土地利用に関連する都市計画への住民関与

住民関与の手法のうち法律で定められているものには、A「公聴会の開催等」(法 16 条)と B「案の縦覧等」(法 17 条)があり、案の縦覧は全ての都市計画決定の過程で義務づけられている。

それ以外の任意の手法としては、パブリックコメントのほか、国土交通省の都市計画運用指針で取り上げられている「説明会」「アンケートの実施」「ワークショップの開催」「案の提案」をあげて住民の意見を反映させるための措置として取りうると思われる項目に印を入れた。開発許可については、原則として民間事業であることから兵庫県において開発許可申請の際に実施が確認されている説明会のみに入れている。

#### 0 . 4 . 3 都市計画のマスタープランと土地利用計画に関する住民関与

本研究では、図 0 - 1 に示す A「都市計画の種類」のうち、公聴会の開催が唯一義務づけられている都市計画である「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」と、土地利用規制が最も厳しく、住民にとっては生活に関係して関心の高い「市街化調整区域の開発許

可」の一部を取り上げる。

「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」は、県決定の都市計画であり、都市計画の最も根本的な内容を住民と議論できるように公聴会の開催が義務づけられている重要な位置づけを持つ都市計画であるが、抽象的であることから住民の理解が困難な都市計画であることが想定される。

市街化調整区域の開発許可は、都市計画決定はなされないが、第2章で「特別指定区域」制度として詳述する県条例、市町条例等により都市計画決定に準じた縦覧等の制度を導入して土地利用計画の策定に取り組む制度を念頭においている。

開発許可制度では、土地利用計画図の策定が定められているが、これは開発区域内の土地利用を示すもので、本研究で対象とする制度では市街化調整区域の土地利用計画の中で開発許可を検討するという特殊性を持っており、住民が土地利用計画をいかに捕らえるかが研究の対象として大きな位置を占めている。

#### 0.4.4 住民意見と行政対応の関係

アメリカの社会学者シェリー・アーンスタインによる「参加の梯子」(A Ladder of Citizen Participation) を図0-3に示す。

8 住民による自主管理	Citizen Control	住民の権利としての参加 Degrees of Citizen Power
7 部分的な権限委譲	Delegated Power	
6 官民による共同作業	Partnership	
5 形式的な参加機会の増加	Placation	形式的参加 Degrees of Tokenism
4 形式的な意見聴取	Consultation	
3 一方的な情報提供	Informing	
2 不満をそらす操作	Therapy	実質的には住民参加ではない 市民無視 Nonparticipation
1 情報操作による誘導	Manipulation	

図0-3 シェリー・アーンシュタインによる「参加の梯子」<sup>43)</sup>

彼は住民参加の定義を「住民に対して目標を達成できる権力を与えること」として、この図0-3の1, 2段階の住民参加は、形式的に住民の意見を聴いて、不満をそらすためのガス抜きとして意見を聴く操作で、これは実質的な住民の無視としている。3, 4, 5段階は一方的な情報提供や意見聴取、形式的な参加機会の提供によるもので、形式参加の

段階としており、本来の住民が主体となって主導的に計画づくり等に参加するのは、6, 7, 8段階で、この段階まで到達しなければ「住民主導」とは言えないとしている。

本研究で提示した「まちづくり都市計画」における都市計画への住民関与は、6, 7, 8段階を想定するものである。現状の都市計画における住民参加は、多くは5以下の段階であり、この段階をあげるための行政、住民の課題を示す研究の一端としても本研究を位置づけるものである。

「まちづくり都市計画」により、住民と都市計画の距離感が縮まり、行政による都市計画制度の運用が真に住民の都市計画に対する意識の向上に資するものとなることにより、参加の梯子の概念による梯子の段階のステップアップが図られることを念頭に置いて分析を行う。

## 0.5 研究の構成

本研究は、序章と第1章から5章により構成されている。

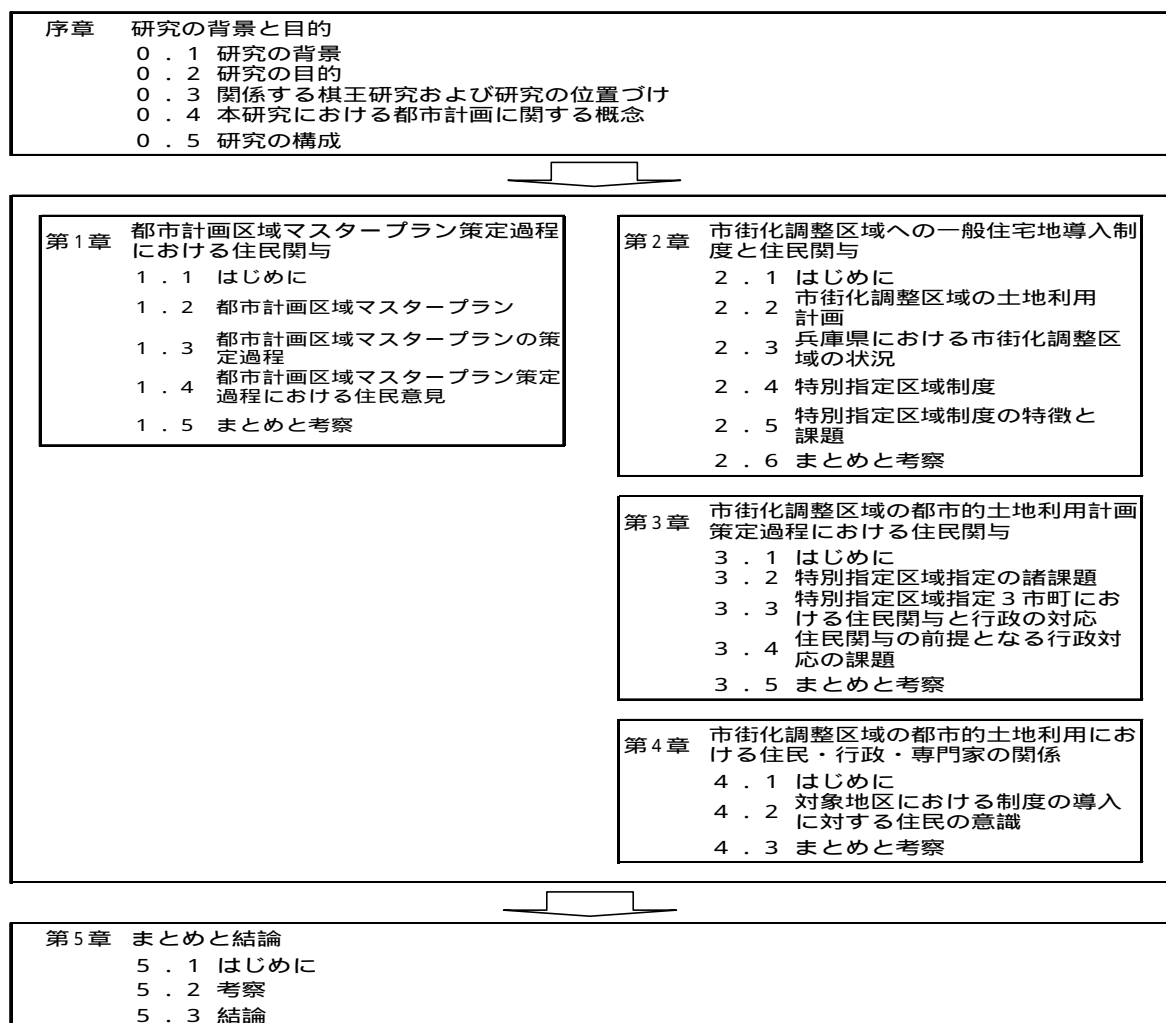


図0-4 研究の構成

図0 - 4に研究全体の構成を示す。

本研究では、都市計画制度として都市マスと市街化調整区域の開発許可制度の運用ともなう土地利用計画を取り上げている。都市マスでは、その策定過程での住民関与と行政の対応を、市街化調整区域では農業・林業を基本とする土地利用の中に一般住宅地を導入することに対する住民関与と行政の対応、及びその過程での土地利用計画策定における住民の関与の実態と行政が行うべき調整について調査・考察を行い、住民アンケート調査等から住民・行政・専門家の関係の調査・考察を行った。

序章「研究の背景と目的」では、都市計画の主体であるべき住民と、行政が主導的に制定し運用を図っている都市計画制度との関係に着目した研究の動機を中心に、研究の背景と目的と研究の位置づけ及び全体構成を示している。また、都市計画の体系を整理し、本研究で取り上げた制度と住民関与との関係の整理を行った。

第1章「都市計画区域マスタープラン策定過程における住民関与」では、住民から遠い都市計画として都市マスを取り上げ、その策定過程における住民関与の特性と住民関与に対する行政対応の特性を分析し、考察を行った。

第1章における主体間の関係を図0 - 5に示す。以下、0 . 3で提示した「まちづくり都市計画」に関わる主体を四角で囲み、関係する主体を白矢印で結んで示す。なお、行政については県と市町を区別して示している。

都市計画区域マスタープランの策定主体は県であり、行政内部で市町村行政と密接な関係を持ちながら都市マス策定作業が行われるが、県行政が直接住民と関係することにより都市計画制度の運用が行われている。市町行政が住民との関係を持つ他の多くの都市計画制度とは異なる制度としての特徴を持っている。

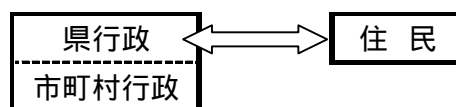


図0 - 5 都市計画区域マスタープラン策定における主体間の関係

第2章「市街化調整区域への一般住宅地導入制度（特別指定区域制度）と住民関与」では、市街化調整区域の開発許可制度の一環として兵庫県において設けられた「特別指定区域制度」<sup>18)</sup>を取り上げ、市街化調整区域において農業に従事しない住民を対象とする居住地を設ける制度の特殊性を検証し、そこにおける住民関与の特性と行政対応の特性を分析し、考察を行った。

この研究における主体間の関係を図0 - 6に示す。特別指定区域の制度の創設主体は県行政であるが、実際に住民と接して運用を行うのは市町行政である。市街化調整区域にお

ける都市的土地利用が可能となるかどうかという、住民の利害に関わる意味では身近なテーマを持つ都市計画制度として位置づけられる。

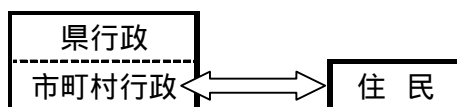


図0 - 6 特別指定区域指定における主体間の関係

第3章「市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民関与」では、特別指定区域制度を適用する前提となる市街化調整区域の土地利用計画の策定過程を取り上げ、ている。住民関与の特性と行政対応、特に行政内部での住民への対応における課題とその対応により、住民の関与の仕方が受ける影響について分析し考察を行った。

特別指定区域制度運用の詳細における主体間の関係では、県行政と住民の直接の関係は薄く、実際に住民と接する市町村の住民への対応から住民関与を行政としてどのように展開させていくかという視点から行政の対応にみられる課題をとらえて分析、考察を行った。

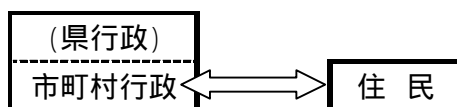


図0 - 7 市街化調整区域の土地利用計画策定における主体間の関係

第4章「市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民・行政・専門家の関係」では、特別指定区域制度が導入された地区の住民に対するアンケート調査の結果、及び作業に関わった専門家に対するヒアリング調査結果から、専門家の介在による都市計画と住民の距離感に視点をあてて住民関与の特性、行政対応の特性を分析し、住民・行政・都市計画専門家間の関係の考察を行った。

この研究における主体間の関係は、図0 - 8に示すとおりであり、第3章と同じく、特別指定区域制度を対象とし、県行政が制度を創設し市町行政が住民と接して運用を行うが、住民と市町行政の間に都市計画の専門家が介在するという構図となっている。

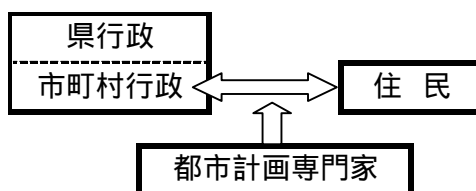


図0 - 8 市街化調整区域の都市的土地利用における主体間の関係

第5章「まとめと結論」では、第1章から第4章のまとめを行い、本論文としての結論のとりまとめを行い、「まちづくり都市計画」の実現に向けた住民、行政、専門家の各々の役割等に関する提言を行った。

#### 参考文献等

- 1) 国土交通省(2001.4.18)国都計第61号,都市計画運用指針
- 2) 国土交通省(2006.11.30改正)第5版都市計画運用指針, -1都市計画の意義
- 3) 国土交通省(2006.11.30改正)第5版都市計画運用指針, 都市計画決定手続等
- 4) 内田恒(2002),「神戸復興の都市計画」都市計画235号,p.18
- 5) 鈴木浩(2007),「日本版コンパクトシティ」学陽書房
- 6) 林崎豊,藤井さやか,有田智一,大村謙二郎(2007),「住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」日本都市計画学会都市計画論文集No.42-3,p.234
- 7) 小島康太郎,三浦聖樹,杉崎和久,小泉秀樹(2002),「市民の自律的まちづくり提案活動を支模する情報提供に関する研究-深谷市都市マスタープランまちづくり協議会の活動を事例として」都市計画論文集No.37,pp.841-846
- 8) 熊谷かな子,野澤千絵,小泉秀樹,大方潤一郎(2002)「住民提案型地区まちづくり計画による住環境の管理・運営に関する研究」都市計画論文集No.37,pp.391-396
- 9) 田中晃代(2008)「地域協働型まちづくりにおける市民提案のための「場」のデザインの変遷と行政支援のあり方」都市計画論文集No.43-3,pp.385-390
- 10) 川上光彦,松浦あき子,大谷瑞絵,小林史彦(2000)「都市計画マスタープランの策定体制及び住民参加の実態と課題に関する調査研究」都市計画論文集No.35 pp.211-216
- 11) 川上光彦,高木一典(2002)「インターネットを用いた市町都市計画マスタープランの公開と住民参加の実態と課題」都市計画論文集No.37,pp.835-840
- 12) 高木一典,川上光彦(2003)「インターネットを活用した市町村都市マスタープランの公開に関する研究」都市計画論文集No.38-3,pp.823-828
- 13) 後藤純,小泉秀樹,大方潤一郎(2007)「プロジェクト型協働のまちづくり制度における意志決定手続き」都市計画論文集No.42-3,pp.223-228
- 14) 村田義郎,延藤安弘(2000)「参加型計画づくりにおける住民と行政の意識及び計画内容の変容過程についての考察」都市計画論文集No.35,pp.865-870
- 15) 内田敏夫(2008)「農業・農地を活かしたまちづくりガイドラインについて」都市計画274,pp.76-77
- 16) 花輪永子・野澤千絵・大西隆(2004)「都市計画区域マスタープランの策定過程におけ



- る市町村に対する都道府県の役割に関する研究 - 都道府県アンケートとケーススタディによる分析 - 」都市計画論文集 No.39-3, pp.61-69
- 17) 岩本陽介, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀(2007)「都市計画区域マスタープランにおける計画白地の土地利用方針の提示に関する研究—都道府県と市町村の関係に着目して」都市計画論文集 No42-3, pp.799-804
- 18) 瀬田史彦(2006)「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No.41-3, 791-796
- 19) 村岡慎也, 和多治(2004)「市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究」都市計画論文集, No.39-3, pp.349-354
- 20) 木谷弘司, 川上光彦(1998)「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」都市計画論文集 No.33, pp.511-516
- 21) 松浦貴, 中出文平(2002)「地方都市の市街化調整区域における開発の実態と課題に関する研究新潟県長岡市を事例として」都市計画論文集 No.37, pp.685-690
- 22) 松浦貴, 中出文平(2002)「地方都市の市街化調整区域における開発の実態と課題に関する研究」都市計画論文集 No.37, pp.685-690
- 23) 北崎朋希, 大村謙二郎(2004)「市街化調整区域における商業系施設に対する土地利用規制制度の実効性に関する研究」都市計画論文集 No.39-3, pp.79-84
- 24) 村岡慎也, 和多治(2004)「市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究」都市計画論文集 No.39-3, pp.349-354
- 25) 大島崇, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀(2004)「非縁引き白地地域に対応した法規制地域の指定に関する研究」都市計画論文集 No.39-3, pp.355-360
- 26) 大島崇, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀(2004)「非縁引き白地地域に対応した法規制地域の指定に関する研究」都市計画論文集 No.39-3, pp.355-360
- 27) 北原啓司(2008)「都市計画研究の現状と展望：地方・リゾート」都市計画 275, p.109
- 28) 河野誠, 松川寿也, 中出文平(2002)「縁引き都市計画区域外縁部における土地利用規制と開発動向に関する研究」都市計画論文集 No.37, pp.691-696
- 29) 松川寿也, 中出文平(2001)「土地利用調整を伴う農村地域活性化施策とその運用形態に関する研究 - 新潟県内の農村活性化土地利用構想策定事例を通じて」都市計画論文集 No.36, pp.721-726
- 30) 松川寿也, 中出文平他(2003)「農業振興地域整備法の区域区分の評価とその管理実態に関する研究 - 東北・北信越地方の市町村を対象として」都市計画論文集 No.38-2, pp.32-40
- 31) 松川寿也, 中出文平(2002)「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に関する一考

- 察 - 個別規制法の法的効果付与に着目して」都市計画論文集 No.38-3, pp.319-324
- 32) 鷹見智子,水口俊典(2002)「田園地域における法定計画を補完する土地利用計画のあり方に関する研究」都市計画論文集 No.37, pp.817-822
- 33) 辻雅男(1981)「都市的土地利用と農業的土地利用の調整について」,日本都市計画学会「都市計画」119, pp.36-39
- 34) 山田宏之、養父志乃夫(2000)「住民参加による里山の保全」都市計画 223, pp.26-29
- 35) 渡辺貴史・横張真・松澤龍人(2003)「東京都における都市住民と関わる農業活動に対する農家の対応」都市計画論文集 No.38-3, pp.637-648
- 36) 浅野聡(2006)「都市計画研究の現状と展望 地方・リゾート」都市計画 263, p106
- 37) 日本都市計画学会(2003)都市計画 243
- 38) 坂口裕志(2003)「特集『計画づくりのしくみ』の編集にあたって」都市計画 243, p4
- 39) 土井幸平(2003)「わが国の計画づくりシステムの変遷と今後の展望」都市計画 243, p5
- 40) 日笠端(1987)「都市計画第2版」共立出版, p70
- 41) 小林郁雄「神戸からの手紙、三たび」財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター, 町並み Vol.30 ほか
- 42) 小西真樹(2008)「都道府県・市町村間の都市計画決定権限の分担に関する基礎的研究」都市計画論文集 No.43-3, p332 表1 都市計画決定権限の分担表を参考とする。
- 43) 世古一穂(2001)「協働のデザイン」学芸出版社、青山貞一修正版ほかより
- 44) 第2章で制度を詳述する。



## 第1章 都市計画区域マスタープランの策定過程における住民関与

### 1.1 はじめに

#### 1.1.1 都市計画のマスタープラン策定への住民関与

1968年の新都市計画法では、都市計画の決定権を機関委任事務として国から地方に委譲すること、市街化区域・市街化調整区域の区域区分制度の導入、良質な宅地供給を確保するための開発許可制度の創設などと併せて都市計画のマスタープランとして、都市計画区域ごとのあるべき姿を明文化する「整備、開発又は保全の方針」<sup>1)</sup>を都市計画決定することとされた。しかし、これは当面区域区分を行う都市計画区域において区域区分の説明として線引き都市計画区域においてのみ策定が義務付けられ、非線引き都市計画区域では策定されていなかった。

都市計画区域のマスタープランとしての「整備、開発又は保全の方針」に対し、1992年の都市計画法改正法18条の2に制定された「市町村の都市計画に関する基本的な方針」は、「市町村都市計画マスタープラン」として「住民に最も近い立場にある市町村が、その創意工夫の下に、住民の意見を反映させて」定めることとされている。石田頼房は、市町村マスタープランの制度について「市町村が地域の特性に応じて都市計画の課題とそれへの計画的取り組みを考える」機会を提供し、「その策定にもっと深く市民が関わることを期待され、参画する市民にも、それを受け止める自治体側にも民主的計画能力が充実される良い機会」<sup>2)</sup>という評価を行っている。

2000年の都市計画法改正では、都市計画の基本的な方向性を示すマスタープランとしてすべての都市計画区域で「整備、開発及び保全の方針」を策定することが明確に位置づけられ、区域区分の有無は都道府県がこの中で定めることとされた。

このマスタープランについて、都市計画運用指針では、「住民にわかりやすい形であらかじめ長期的な視点に立った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての大きな道筋を明らかにしておく」とされ、ここでマスタープランとして「整備、開発及び保全の方針」(以下、都市計画区域マスタープラン、略して「都市マス」と呼ぶ)及び「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(以下、市町村マスタープラン、略して「市町マス」と呼ぶ)の2つのマスタープランが並立することとなった。

一方、都市計画手続きへの住民参加については、1968年法により公聴会の開催や都市計画案の縦覧、意見書の提出による住民意見の聴取の規定が大きな柱となった。法16条の「公聴会の開催等」は、現在の都市計画運用指針では基本的考え方として「都市計画決定手続きにおける住民参加の機会の拡大、都市計画に係る情報

公開及び理由の開示等に意を用いていくべき」とされ、個別の手続きとして「住民の意見を反映させるための措置としては、公聴会・説明会の開催に加えてまちづくりの方向、内容等に関するアンケートの実施、まちづくり協議会を中心としたワークショップの開催、まちづくり協議会による案の提案等各種方策を、地域の実情に応じて実施すること」が望ましいとされている。

これらから、都市マス策定における住民参加は、単に計画の説明だけでなく、住民意見の計画への反映を意図していると捉えることができる。

本章で対象とする都市マスは、すべての都市計画区域で都道府県が定めるはじめてのマスタープランであり、市町マスが「より地域に密着した見地から、その創意工夫の下に、市町の定める都市計画の方針」として定められるのに対し、「都市計画の基本的な方針」として位置づけられている。

都市マスが扱っている領域・抽象性などの市町マスとの違いから、住民意見の計画への反映においても、住民に求める意見は市町村が策定する市町マスにおいて住民に求める意見内容とは異なっていると想定される。

### 1.1.2 目的

本章では、2000年の都市計画法改正により、2004年5月を策定の期限として全国で短期間に一斉に行われた「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の策定過程に着目し、兵庫県における住民意見を計画に反映する試みを研究の対象とする。

この過程を通して、都市マスに対する住民の意見内容と、これに対する計画者(行政)の対応を分析する。これにより、広域的な都市計画に関する住民の関心の特性と住民意見に対する計画者の対応を整理し、都市計画区域マスタープランの策定過程における住民関与の状況を把握することにより、広域的な都市計画策定での住民関与の課題を明らかにすることを目的とする。

### 1.1.3 調査・研究方法

兵庫県(以下「県」と略す)では、都市マス策定フロー(図1-1)に示すように、2000年法改正に対応する都市マス策定等の考え方から、都市マスの都市計画決定に至る間に4つの段階で計9回の住民意見聴取の機会を設けた。この経過と結果を、県が公表したホームページの記録および事務局資料等をもとに分析し、随時担当者にヒアリングを行い、住民意見を聴取するための計画者の取組みの特徴、住民意見の特性、および広域的な都市計画における計画者の対応に関する考察を行った。

近畿圏の各府県の都市マス策定過程においては、滋賀県、福井県、兵庫県が図1-1に示す4つの段階で住民意見を聞く機会を設けており、兵庫県はこの中で策定した都市マスの数が30と最も多く、研究対象として適切と考えて取り上げた。

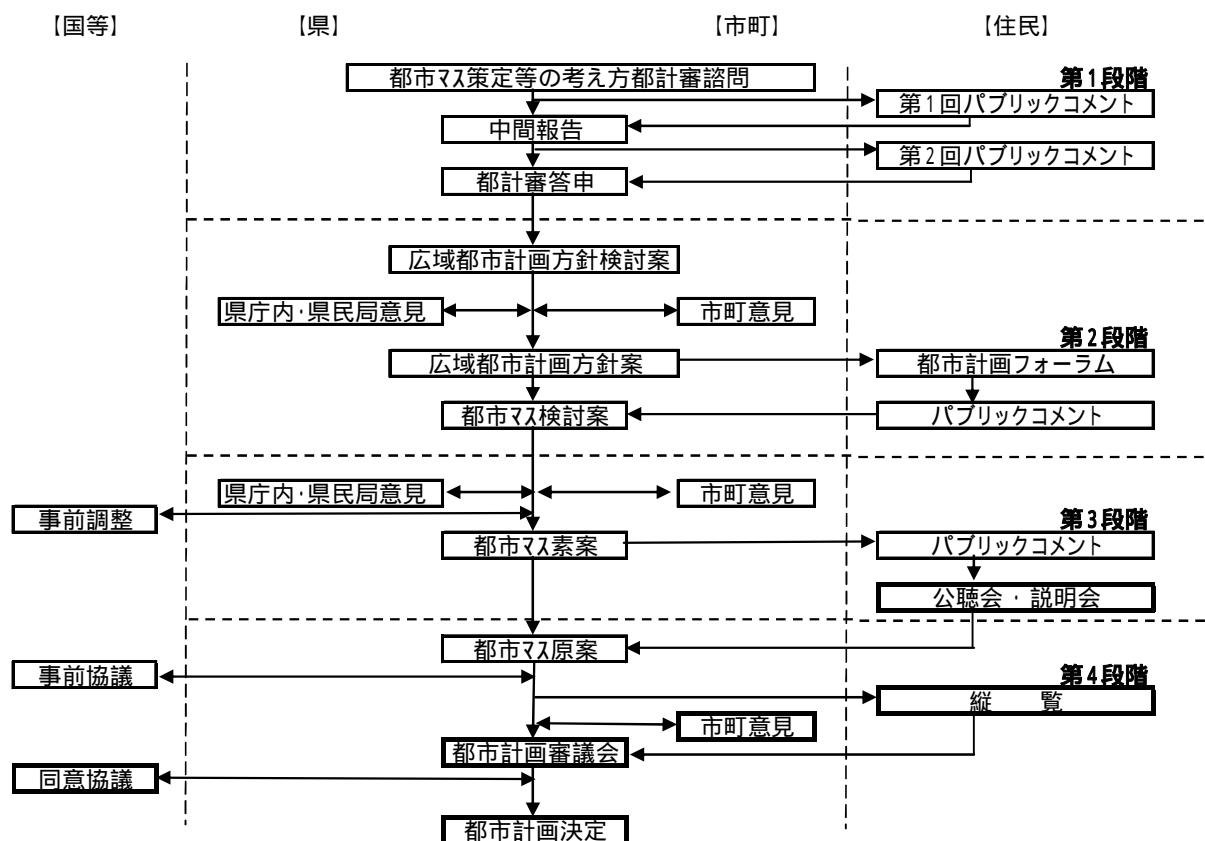


図1-1 兵庫県における都市マス策定フロー

- ・ ~ は表1-1, 2, 3の ~ に対応する
- ・ 図の太線の枠は法定手続きに該当する手続き

## 1.2 都市計画区域マスタープラン

2000年法改正に基づく都市計画区域マスタープランに定める事項については、法6条の2第2項に示されており、その詳細は都市計画運用指針に定められている。これを表1-1に整理しておく。

この表からわかるように、都市マスには全ての都市計画に関する記載がなされており、行政の中でもこの全体像を一人で議論できる人材は考えられない。まして住民に全ての理解を求めるのは無理であるが、少なくとも都市マスがこういった機能を持つかを住民が認識することは重要なことと考えられる。

### 1.3 都市計画区域マスタープランの策定過程

対象とした兵庫県における広域的な都市計画としての都市マス計画案の策定及び都市計画手続きの過程で、計画者が主に住民に求めている意見内容については、ヒアリング結果をもとに図 1 - 2 のような枠組みに整理した。

兵庫県における都市マス策定過程において行われた 4 段階、9 回の住民意見聴取の機会の概要を先に示した図 1 - 1 の流れに従って以下に示す。

#### (1) 第 1 段階：都市マス策定等の考え方へのパブリックコメント募集

計画者である県は、2001 年 6 月に「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の策定等に関する基本的な考え方について」を都市計画審議会（以下「都計審」と略す）に諮問し、その答申を受ける間に 2 度のパブリックコメント（以下「P C」と略す）の募集を行っている。第 1 回の P C は同年 9 月 11 日から 11 月 15 日まで、都市計画法及び建築基準法の改正による都市マス、線引制度、市街化調整区域の開発許可（法 34 条 10 号、11 号、12 号（旧法 34 条 8 号の 2,3,4））等の 2000 年法改正の内容を示した上で、一般的な都市計画に関する意見を県都市計画課のホームページ（以下「H P」と略す）からインターネットを通じて募集を行うとともに、県および都市計画区域関係市町の窓口で P C の募集パンフレットを配布して行われた。この結果を踏まえて同年 11 月 28 日に都計審答申の中間報告が行われた。

第 2 回の P C は、2001 年 12 月 18 日から 2002 年 1 月 31 日の間に、法改正に伴う都市マスの作成や線引き制度の取り扱いの変更等についての都市計画審議会への答申中間報告の内容を、県都市計画課の H P と県及び市町の窓口で示し、これに対する意見を聴いた。

#### (2) 第 2 段階：広域都市計画方針の公表に伴うフォーラムの開催及びパブリックコメントの募集

県は、県下 30 の都市計画区域の都市マスの基本となる計画として、全県を対象として都市計画区域外を含む 7 つの地域に分けた広域都市計画方針（神戸地域、阪神地域については地域と都市計画区域が一致するため、都市マス（＝広域都市計画方針）として策定している）の策定作業を行った。広域都市計画方針案は、2002 年 10 月から 2003 年 2 月にかけて地域別に 5 回（丹波、淡路、但馬、神戸・阪神、東播磨・西播磨）開催されたフォーラムにおいて配布・説明された後、会場での討議、さらに会場アンケートの配布・回収が行われ、各地域別に 1 カ月間の P C 募集が行われた。P C の結果は、県都市計画課の H P で公表され、広域都市計画方針案を踏まえて各都市マスの検討案が作成され、公聴会における意見の対象として閲覧される都市マス素案が作成されている。

表 1 - 1 都市計画区域マスタープラン(整備、開発及び保全)の方針に定める項目

<b>基本的事項</b> 1. 基本的役割 / 2. 策定区域 / 3. 目標年次	
<b>課題と目標等</b> 1. 背景と経緯 <sup>1</sup> 自然的成り立ち / 歴史的成り立ち / 人口 / 産業 2. 都市計画の課題 <sup>2</sup> 3. 都市計画の目標 都市計画の理念 / 人口及び産業等の将来見通し / 都市構造、主要都市機能の配置方針	
<b>区域区分の方針</b> 1. 区域区分の方針 2. 市街化区域及び市街化調整区域における人口及び産業の規模 <sup>3</sup> 3. 市街地の規模、現在の市街地との関係及び市街化区域の規模 <sup>3</sup>	
<b>基本の方針</b> 1. 土地利用に関する方針 < 区域区分を行う都市計画区域 > 都市的土地利用の配置の方針 市街地における建築物の密度構成に関する方針 市街地における住宅建設の方針 市街地において特に配慮すべき問題等を有する区域の土地利用の方針 自然環境との調和の方針 < 区域区分を行わない都市計画区域 > 主要用途の配置の方針 1) 商業・業務地 / 2) 工業地 / 3) 流通業務地 / 4) 住宅地 土地利用の方針 2. 都市交通に関する方針 基本方針 主要な施設の整備の方針 1) 道路の方針 / 2) 駅前広場の方針 / 3) 鉄道、港湾、空港等の方針 3. 都市環境に関する方針 基本方針 自然環境の保全・創造の方針 主要な施設の配置の方針 1) 下水道及び河川 / 2) 廃棄物処理施設及びその他の処理施設 / 3) 公園・緑地 景観形成の方針 4. 市街地整備に関する方針 市街地整備の方針 5. 都市防災に関する方針 都市防災の方針	
<b>主要な都市計画等の指針</b> 1. 土地利用に関する都市計画等の指針 地域地区 / その他 2. 都市交通に関する都市計画等の指針 道路 / 鉄道、港湾、空港等 3. 都市環境に関する都市計画等の指針 自然環境の保全・創造 / 下水道及び河川(うるおいのある環境形成) 廃棄物処理施設及びその他の処理施設 / 公園・緑地 / 景観形成 4. 市街地整備に関する都市計画等の指針 市街地開発事業 5. 都市防災に関する都市計画等の指針 防災施設等の整備指針	
<b>附図</b> 都市構造図 ・「拠点」、「軸」、「緑の骨格」(、「ゾーン」)の要素による広域的な都市構造や生活圏の配置、及び隣接する圏域との連携の方向を示す 主要な都市計画等の方針・指針図 ・区域区分、土地利用、都市交通、都市環境及び自然、市街地整備及び都市防災の配置、整備位置等を図で示す	

1～2：兵庫県独自記載事項

3：区域区分を行う都市計画区域のみ記載



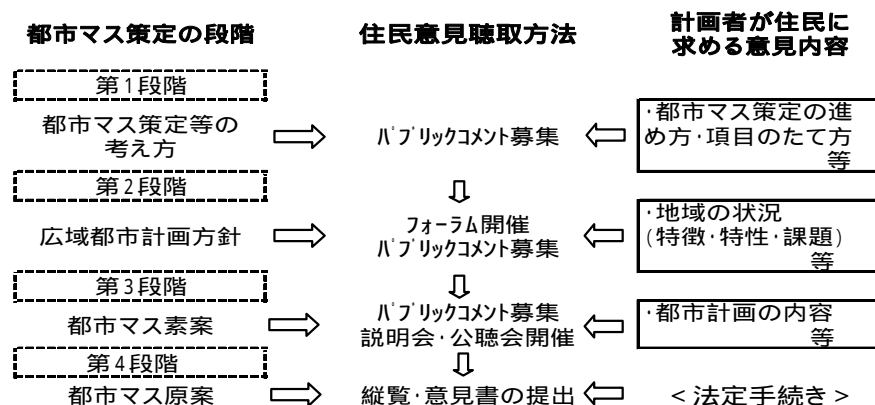


図1 - 2 都市マス策定過程において計画者が求める意見内容

フォーラム会場の発言者数は限られていたが、会場アンケートによりフォーラム参加者の都市計画への関心、地域にとって重要と思う項目等を尋ねた。

(3) 第3段階：都市マス素案へのパブリックコメントの募集及び公聴会・説明会の開催

都市マス素案は3週間閲覧され、公述募集とPC募集が同時に行われた。公聴会・説明会は2003年4月から11月の間に延べ12日間、30都市計画区域において開催された。会場では都市マス素案が説明された後、法定の公聴会による公述が行われ、公述に対する行政の考え方が述べられ、その後、説明会に切り替えて都市計画に関する質疑応答が行われた。

(4) 第4段階：都市マス原案の縦覧

法17条で定められた、都計審開催前の2週間の案の縦覧が実施された。その期間に提出された意見書については、都計審でその概要と県および市町の考え方が説明され、都計審での答申の判断材料とする取り扱いに、2000年の法改正の前後で変わった点はない。

(5) 関係機関協議

住民意見聴取の過程と併行して、行政手続きに従って都市マスの都市計画同意権者である国土交通省(兵庫県の場合は近畿地方整備局)との協議が進められた。この協議は、公聴会・説明会での素案公表前の事前調整、都市計画原案縦覧前の事前協議、都計審の議を経た後の同意協議の三段階で行われている。

また、国土交通省との調整、協議に先立ち、農林水産省(兵庫県の場合は近畿農政局)との調整、国土交通省を通じて環境省との協議が行われた。

以上から、兵庫県の取組みは次のような特徴をもつと考えられる。

意見聴取において、計画者の考え方を示しこれに対する住民意見をパブリックコメント、アンケート等により聴取する方法を採っている。

パブリックコメント形式と会場討議形式（後日提出の会場アンケートを含む）を併用している。

計画策定過程の各段階で住民意見を聴取し、これを次の段階に反映させることを重視している。

#### 1.4 都市計画区域マスタープラン策定過程における住民意見

##### 1.4.1 意見の提示機会における発言の概要

図1-1の都市マス策定フローの から の意見提示機会ごとに提示された住民の意見内容を以下のように整理した。

表1-1は、住民意見の提出件数をみたものである。ただし、第1段階の1回目のPCでは市街化調整区域の開発許可制度に関する意見を同時に聴いているので、この件数を含んでいる。

PCの件数は、第1段階の1回目68件、2回目8件、第2段階の広域方針については9件、第3段階の都市マス素案については12件である。また、公聴会での公述は10件、意見書提出は1件で、1都市計画区域あたり1件に満たない数となっている。

表1-2は、第2段階のフォーラム参加者に対する会場アンケートの回答者（参加者数420人・回収率71.2%）の属性を示す。地域内居住者は88.6%を占めている。

表1-1 兵庫県における都市マス策定過程での住民意見の提出件数

		計	丹波	淡路	但馬	神戸	阪神	東播磨	西播磨	
		都市計画区域数	30	5	7	8	1	1	4	4
		関係市町数	58	5	8	9	1	8	14	13
(第1段階) 都市マス策定等の考え方 <パブリックコメント>	1回パブリックコメント	68	-	-	-	-	-	-	-	-
	2回パブリックコメント	8	-	-	-	-	-	-	-	-
(第2段階) 広域都市計画方針 <フォーラム・パブリックコメント>	フォーラム参加者	420	68	98	82	88			84	
	アンケート回答数	299	49	66	68	56			60	
	会場発言	16	4	3	2	3			4	
	アンケート自由意見	90	23	25	11	22			9	
	パブリックコメント	9	0	0	0	6	2	0	0	1
(第3段階) 都市マス素案 <パブリックコメント・公聴会・説明会>	傍聴者	178	72	3	40	13	19	18	13	
	パブリックコメント	12	1	0	0	7	0	4	0	
	公述意見	10	1	0	1	4	0	4	0	
	会場発言	66	21	6	25	0	0	10	4	
(第4段階) 都市マス原案縦覧	縦覧者	40	2	2	8	3	6	8	11	
	意見書提出	1	0	0	0	0	0	1	0	

表 1 - 2 フォーラムアンケート回答者属性

		丹波		淡路		但馬		神戸・阪神		東・西播磨		計	
性別	男	38	77.6%	48	72.7%	55	80.9%	44	78.6%	50	83.3%	235	78.6%
	女	6	12.2%	8	12.1%	6	8.8%	9	16.1%	5	8.3%	34	11.4%
	無回答	5	10.2%	10	15.2%	7	10.3%	3	5.4%	5	8.3%	30	10.0%
年齢	～19	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	20～29	4	8.2%	7	10.6%	8	11.8%	9	16.1%	5	8.3%	33	11.0%
	30～39	6	12.2%	10	15.2%	13	19.1%	8	14.3%	15	25.0%	52	17.4%
	40～49	12	24.5%	10	15.2%	21	30.9%	14	25.0%	19	31.7%	76	25.4%
	50～59	17	34.7%	27	40.9%	21	30.9%	15	26.8%	19	31.7%	99	33.1%
	60～	9	18.4%	12	18.2%	4	5.9%	9	16.1%	2	3.3%	36	12.0%
	無回答	1	2.0%	0	0.0%	1	1.5%	1	1.8%	0	0.0%	3	1.0%
	回答者計	49	100%	66	100%	68	100%	56	100%	60	100%	299	100%
居住地	地域内	36	73.5%	58	87.9%	66	97.1%	48	85.7%	57	95.0%	265	88.6%
	その他	13	26.5%	8	12.1%	2	2.9%	7	12.5%	3	5.0%	33	11.0%
	無回答	0	0%	0	0%	0	0%	1	1.8%	0	0%	1	0.3%
回答者計		49	100%	66	100%	68	100%	56	100%	60	100%	299	100%

表 1 - 3 住民意見等の機会別・地域別件数

	発言件数*1	発言数*1	発言区分		丹波		淡路		但馬		神戸		阪神*2		東播磨		西播磨*2	
			意見	質問	意見	質問	意見	質問	意見	質問	意見	質問	意見	質問	意見	質問		
都市 等 考 え 方 (第1段階)	1回パブリックコメント <sup>3</sup>	68	95	95	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2回パブリックコメント	8	20	20	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	計	76	115	115	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
広 域 都 計 方 針 (第2段階)	フォーラム会場意見	16	20	13	7	3	2	3	0	4	0	2	2	-	1	3	-	-
	フォーラムアンケート <sup>4</sup>	90	90	87	3	22	1	25	0	10	1	22	0	-	8	1	-	-
	パブリックコメント	9	13	5	8	0	0	0	0	0	0	3	7	1	1	0	0	1
	計	115	123	105	18	25	3	28	0	14	1	27	9	1	9	4	1	0
都 市 マ ス 入 案 案 (第3段階)	パブリックコメント	12	12	5	7	0	1	0	0	0	0	1	6	0	0	4	0	0
	公述意見	10	22	18	4	8	2	0	0	2	2	2	0	0	6	0	0	0
	公聴会・説明会会場意見	66	68	23	45	11	11	2	4	7	18	0	0	0	1	10	2	2.0
	計	88	102	46	56	19	14	2	4	9	20	3	6	0	0	11	10	2
合計	529	287	213	74	44	17	30	4	23	21	30	15	1	1	20	14	3	2
			100%	74.2%	25.8%	27.1%	15.1%	19.6%	20.0%	0.9%	15.1%	2.2%						

\*1 発言件数は発言者の数、発言数は発言内容をカウントした。

\*2 阪神、西播磨のフォーラムは夫々神戸、東播磨と同一開催のため、会場意見、アンケートは夫々神戸、東播磨を含む。

\*3 発言件数および発言数は開発許可関係意見(97件)を除く。

\*4 発言件数はアンケートの自由記述回答数。

表 1 - 3 は、発言記録をもとに発言内容を分類したもので、1 件の発言記録に複数の内容が含まれている場合、それぞれ別の発言としてカウントし発言数とした。発言の意見内容を、計画者から示された計画や社会情勢に関する内容である「意見」と、計画や制度に対する疑問・質問を内容とする「質問」とに区分し、発言機会別、地域別に示した。発言区分の合計では「意見」が 74.2%、「質問」が 25.8%となっている。質問は、第 1 段階では 0、第 2 段階では 14.6%、第 3 段階では 54.9%と増加している。

表1-4では、発言の内容に計画策定対象の具体的な地域の名称が述べられている等の地域に即した意見内容をもつ発言を「地域に即した発言」とし、その割合を示している。

第1段階のPCは法改正の内容に関する意見を聞いており、意見内容もこれに対応して地域に即したものがないため、表1-4からは省いた。第2段階の3つの機会の合計では40.7%、第3段階では74.5%、第4段階では100%が地域に即した発言となっている。取り上げた一連の住民意見では、段階が進むほど地域に即した発言が多くなっている。

図1-3は、第2段階で実施された会場アンケートにおいて、広域都市計画方針に記載され、都市マスの項目としても示されている6つの基本的な方針の項目について、回答者が重要と思う順に番号を記入した結果を集計し、その分布を示している<sup>注2)</sup>。これによると、重要とされた項目は、全域では「自然環境」の1,549ポイントで、以下、「土地利用」、「都市交通」、「都市環境」、「市街地整備」と続き、「都市防災」の重要性が1,124ポイントで最も低く、「自然環境」のポイントの7割程度となっている。

地域別で最も重要性の認識度合いの差が大きいのは、丹波地域の「土地利用」(184ポイント)に対する「都市防災」(93ポイント)で約5割となっている。

表1-5に住民意見のうち意図の明確なものの具体例を示す。

表1-4 都市マス策定過程での地域に即した発言数

		発言数	(地)	割合
(第2段階) 広域都市 計画方針のフォーラム とパブリックコメント	会場発言	20	10	50.0%
	アンケート自由意見	90	38	42.2%
	パブリックコメント	13	2	15.4%
	計	123	50	40.7%
(第3段階) 都市マス 素案のパブリックコメント と公聴会・説明会	パブリックコメント	12	5	41.7%
	公述意見	22	18	81.8%
	会場発言	68	53	77.9%
	計	102	76	74.5%
(第4段階)原案縦覧	意見書提出	1	1	100%

(地): 発言のうち地域に即したもの

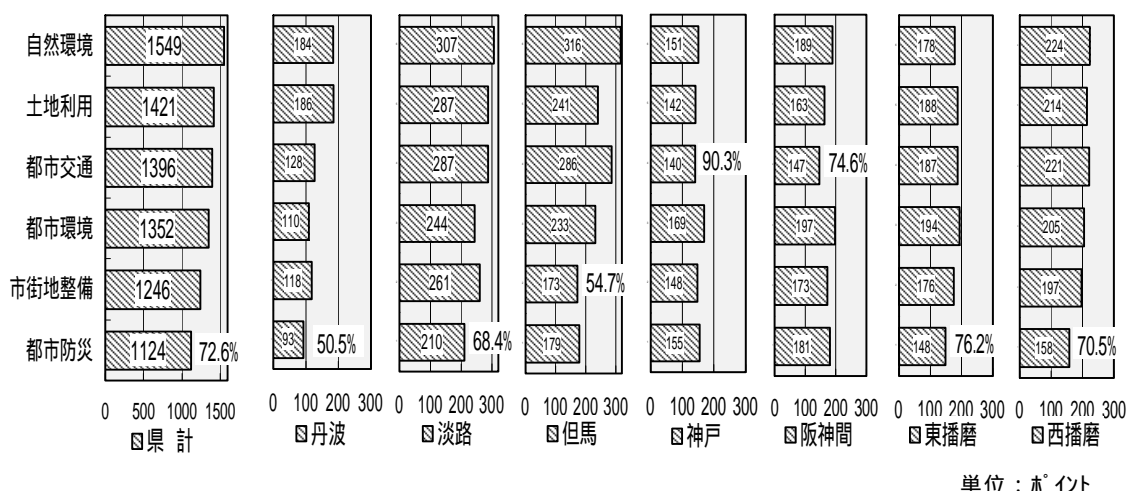


図1 - 3 都市マス記載事項に関する住民の重要性の認識度合い

(棒グラフの単位はポイント、%は最大ポイントに対する最小ポイントの割合を示す)

注：重要性が高いとされた順に1位を4ポイントとし、以下1位下がるごとに1ポイントを減じて4位を1ポイントとし、そのトータルポイントの割合を示している。  
神戸・阪神間、東播磨・西播磨は同一開催であるが、アンケートではそれぞれの地域での項目の重要性について尋ねている。

表1 - 6は、各段階の住民発言の意見内容を発言機会別の関心領域として示した。計画者が求める意見内容との対応は、図1 - 2の「都市マス策定の進め方・項目の立て方等」が表の「都市計画手法」に対応し、「地域の状況」が「地域の現状・動向」に、「都市計画の内容」が「主体的取組・関わり」と「具体的計画内容」に対応しており、これに「感想・表現」を加えた5つのカテゴリーを設定して集計を行った。

意見書提出が1件のみの第4段階を除く第1段階から第3段階の合計では、「都市計画手法」37.2%、「具体的計画内容」35.3%、「主体的取組・関わり」17.8%、「現状・動向」5.2%、「感想・表現」4.5%の順となっており、都市計画の制度や運用等の手法、都市計画の具体的内容への関心が高いことをみとることができる。

表 1 - 5 住民意見の具体例

第1段階<PCによる意見等>	
「都市計画の立て方」について	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1 住民の声を十分反映してほしい</li> <li>2 土地利用を制限するのではなく、土地所有者の理解をとるべきである</li> <li>3 災害に対応する視点で計画策定をすることが必要である</li> </ul>	
「住民参加」について	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1 徹底した情報公開が大前提である</li> <li>2 意見を聞く文章がむづかしい、専門家から意見をきくべきである</li> <li>3 都市計画を時限立法として運用することを求める</li> </ul>	
「線引き適用の考え方」について	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1 市街化区域の事業所、人口減少しているのに、線引き廃止を要望する</li> <li>2 市街化調整区域に家を建てたい、土地流通の促進のために線引き廃止を要望する</li> <li>3 田舎暮らしを望んでいる人のために線引き廃止を要望する</li> </ul>	
「線引き変更の考え方」について	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1 道路の両側を市街化区域にして土地利用ができるようにしてほしい</li> <li>2 市街化調整区域の地価が低いことについて、補償をしてほしい</li> <li>3 幹線道路沿道が活性化が阻害されている</li> </ul>	
第2段階<フォーラムにおける意見等>	
丹波	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 自治会単位でなく、小学校区単位の地域づくりが望ましいのではないか</li> <li>2 コミュニティ内のふれあいが深まるように都市計画が関わって欲しい</li> <li>3 地域づくりの中で何が障害かを明らかにするのが大切である</li> </ul>
淡路	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 物価が高く、働く場所がなく、地場産業は後継者がいない、その間を繋ぐ人が必要</li> <li>2 純和風の家は資産家でないと建てられない、建物景観をどのように守るか</li> <li>3 1次と3次産業の融合が必要だがまだ進んでいない、田園都市はこれからの課題だ</li> </ul>
但馬	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 住民に「ゆ」の認識がない、意見を持ち帰って議論できるように県が指導してほしい</li> <li>2 山陰海岸を世界遺産に、という住民みんなで取り組める行動計画ができないか</li> <li>3 趣旨が広すぎて個人の主張のみで議論されている</li> </ul>
神戸・阪神	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 地域のマップづくりの視点で地域独特のものを再発見する</li> <li>2 都市計画は人間の成長に影響を及ぼす、それについての意見を聞きたい</li> <li>3 若い世代をまちづくりに参画させる方法を聞きたい</li> </ul>
播磨	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 農業を続けたい人、居住地をつくりたい人さまざまで、方向性がわからなかった</li> <li>2 風格のあるまちづくりはどのようにすればいいか</li> <li>3 自治会役員は犠牲になっていいまちづくりをしようとしている、その手だてを知りたい</li> </ul>
第3段階<手続き段階の意見等>	
丹波	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 地域の固有名詞を盛り込めば親しみを持てる、固有名詞は正しく使ってもらいたい</li> <li>2 森林や農地を都市計画で位置づけないのはおかしい</li> </ul>
淡路	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 地震対策の項目がないのは何故か</li> <li>2 住民の参加が少ないのが残念である</li> </ul>
但馬	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 合併後の市役所とのアクセスをどのように考えているか</li> <li>2 河川整備が景観を活かしたかたちになっておらず、地元との相談もない</li> </ul>
神戸・阪神	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 マスタープランを読むのに時間がかかる、概要版を用意してほしい</li> <li>2 市街化調整区域が保全だけでは不公平である</li> </ul>
播磨	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 大規模開発をして、保全、整備を図るのは、無計画に森林を破壊しているようにみえる</li> <li>2 バイパス工事の計画があるが、最近の交通量、費用対効果から言って必要ない</li> </ul>

表 1 - 6 住民意見の発表機会別関心領域

		(第1段階) 都市マス策 定等の考え 方	(第2段階) 広域都市計 画方針	(第3段階) 都市マス素 案
<b>都市計画手法</b>		<b>46.9%</b>	<b>17.8%</b>	<b>53.5%</b>
内 訳	制度運用一般	16.0%	29.6%	5.7%
	交通整備	9.7%	4.1%	6.4%
	施設整備	6.0%	1.0%	4.5%
	規制緩和	5.5%	12.2%	1.3%
<b>地域の現状・動向</b>		<b>5.2%</b>	<b>3.1%</b>	<b>8.3%</b>
<b>主体的取組み・関わり</b>		<b>17.8%</b>	<b>21.4%</b>	<b>21.7%</b>
内 訳	参加・合意形成	14.1%	11.2%	21.0%
	権利・利害	3.7%	10.2%	0.6%
<b>具体的計画内容</b>		<b>35.3%</b>	<b>24.5%</b>	<b>44.6%</b>
内 訳	計画事項一般	13.9%	6.1%	16.6%
	計画目標一般	2.9%	1.0%	5.7%
	活性化	3.7%	8.2%	1.9%
	農林業	4.2%	5.1%	4.5%
	自然保全	2.4%	1.0%	2.5%
	景観	1.8%	0.0%	2.5%
	観光	0.8%	1.0%	0.6%
	定住・交流	2.1%	0.0%	4.5%
	人材	1.8%	1.0%	3.8%
防災	1.8%	1.0%	1.9%	
<b>感想・表現</b>		<b>4.5%</b>	<b>4.1%</b>	<b>7.6%</b>
<b>合 計</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

#### 1.4.2 住民意見の段階別意見内容の特性

各段階別に示された住民意見の特性として以下のことがいえる。

##### (1) 第1段階：都市マス策定等の考え方

第1段階で住民に示された資料は、第1回PCでは法律改正、第2回PCでは都計審答申の中間報告を素材とした都市計画の制度や考え方といった主に法的な枠組みの内容であり、地域に関するものは示されていない。これに対する意見は、発言区分では全てが「意見」であり、「質問」に分類されるものは見られなかった。意見の中には「意見を聴く文章が難しい」といったものがあった。

表1-6に示すように、住民の関心領域は「都市計画手法」46.9%、「具体的計画内容」24.5%、「主体的取組み・関わり」21.4%の上位3領域で92.8%を占めている。

「都市計画手法」に関する内訳を見ると、交通整備・施設整備を除く制度運用一般が29.6%であり、規制緩和12.2%、「主体的取組み・関わり」の参加・合意形成11.2%、権利・利害10.2%となっている。

##### (2) 第2段階：広域都市計画方針

第2段階で住民に示された資料は、都市マスの骨格を形成する地域計画として、県が任意に策定した広域都市計画方針案である。表1-3に示すこれに対する発言

区分では 14.6%が「質問」となっており、表 1 - 4 に見るように、地域に即した発言はアンケート・PC を含み 40.7%で、会場発言だけをとれば 50.0%が地域に即した発言となっている。

表 1 - 6 の 5 つの関心領域区分では、「具体的計画内容」44.6%、「主体的取組・関わり」21.7%、「都市計画手法」17.8%と上位 3 領域の合計は 84.1%で、第 1 段階より関心領域が分散している。それぞれの内訳では参加・合意形成 21.0%、計画事項一般の 16.6%が多い。

### ( 3 ) 第 3 段階：都市マス素案

第 3 段階で住民に示された資料は、都市マスの素案である。表 1 - 1 に示すように、第 2 段階のフォーラム参加者数 420 人に比べ、第 3 段階の公聴会・説明会の傍聴者は 178 人となっている。

表 1 - 3 に示す発言区分では、「質問」が 54.9%と半数を超えており、その内容では使われている用語の意味を問うものや道路の完成時期、また市町合併と都市マスの関係などの地域のことに關する質問が多くみられた。

表 1 - 4 に示すように、地域に即した発言は 74.5%で、都市計画に關することを地域に關連づけた発言が提出されている。

表 1 - 6 の関心領域では、「都市計画手法」53.5%、「具体的計画内容」32.3%、「主体的取組み・関わり」10.2%と上位 3 領域の合計は 96.0%を占め、それぞれの内訳では制度運用 18.1%、交通整備 18.1%、計画事項 16.5%が多い。

### ( 4 ) 第 4 段階：都市マス原案

第 4 段階では、法定手続きとして都市マスの原案が縦覧手続きに従って示されている。縦覧で出された意見(意見書として扱われ、その概要と行政の考え方が都計審で説明され、採否が諮られる)は東播磨地域での都市マスと市町マスの關係に關するもの 1 件のみであった。

#### 1 . 4 . 3 住民意見に対する計画者の対応

都市マスの策定過程で住民から示された意見内容に対する行政の対応の仕方としては以下の 3 つが考えられる。

案を修正することにより計画に反映する。

案の修正はしないが、行政内部で今後の検討課題等として対応を検討の俎上にのせる。

案を変えず、行政内部での検討課題ともしない。

このうち については、意見の内容がすでに計画に織り込まれているという判断



の場合と、計画意図と住民意見の指摘内容が食い違っているが案の変更はしないという2つの場合が想定される。

#### (1) 第1段階：都市マス策定等の考え方

第1段階の法改正および都市マス策定の考え方においては、図1-2に示すように、計画者は都市マス策定の進め方・都市マス記載項目の選定等の枠組み形成段階での住民意見内容を求めているのに対し、表1-6に示すように、住民の関心領域はこれに対応する「都市計画手法」が46.9%と半数近くを占め、以下「具体的計画内容」24.5%、「主体的取組み・関わり」21.4%と続いていて、計画者の求めに応えているといえる。

表1-5に示すように、都市マスに関する意見は4つのカテゴリーに分類されて意見の概要と対する県の考え方がホームページを通じて公表された。

計画者へのヒアリングによると、これらの意見は案の修正には直接つながっておらず、第1回PCにおける「災害に対応する視点での計画策定が必要」という意見が都市マスに都市防災の項目を入れるべきかどうかの議論において参考とされたとのことである。さらに、「専門家の意見を聴く必要がある」という意見があり、フォーラム開催の仕方等を議論する際に考慮されたとのことであった。

#### (2) 第2段階：広域都市計画方針

第2段階の広域都市計画方針については、図1-2に示すように計画者の要求は地域の特徴・特性・課題等の状況についての意見内容を得て、広域都市計画方針、すなわち都市マスの基本となる記述を充実させることにあった。

表1-6に示す住民の関心領域では「地域の現状・動向」が対応する項目であるが、住民の関心領域としてのこの項目の割合は、第1段階3.1%、第3段階3.1%に対し、この第2段階が8.3%とやや高くなっている。

表1-3に示す質問と意見の発言区分では、「質問」がフォーラム会場意見35.0%やPC61.5%で比較的多くみられ、アンケートでは「意見」が96.7%を占めている。

表1-5に示す具体例は、主にフォーラム会場意見を記載している。会場意見はフォーラムのパネルディスカッションの中で回答されて完結している。計画者へのヒアリングによると、広域都市計画方針を都市マスに書き換える際に、書き足りなかった点についてこれらの意見内容が考慮されているとのことであった。

#### (3) 第3段階：都市マス素案

第3段階では、都市マス素案が示され、計画者は都市計画の具体的な内容に関する意見を求めている。表1-6でこれに対応する項目は「具体的計画内容」32.3%であるが、住民の関心領域では「都市計画手法」53.5%の方が高い値を示している。

意見聴取の機会への参加状況についても第2段階のフォーラム参加者420名に対し、公聴会・説明会の傍聴者は178名と約4割に減少している。また、表1-3の発言区分では「意見」45.1%に対し、「質問」54.9%と、「質問」が多くなっている。表1-4では地域に即した発言が74.5%と、第1段階から第3段階の中では最も高い割合を示している。

表1-5に示す意見の具体例は、パブリックコメントから抜粋した。公述意見は市街化調整区域から市街化区域への変更に関するものがほとんどを占める。

計画者へのヒアリングによると、都市マス素案の段階で関係機関との事前調整を終了していることから、素案から原案に移行する際に、構成や内容を変更すると再調整が必要となるため、上記の「意見」に関しては計画者は軽微な変更以外は行っていないということであった。

#### (4) 第4段階：都市マス原案

第4段階の案縦覧における意見書提出者は30都市計画区域で1件のみで、意見の概要と県および市町の考え方が都計審で示され、原案どおり採択されている。

#### 1.4.4 住民発言の意見内容への対応

表1-6からみた住民の関心領域は、「地域の現状・動向」や「主体的取組み・関わり」といった住民に身近な事項よりも、「都市計画手法」や「具体的計画内容」といった計画に関する事項が多くなっている。とくに第1段階でのパブリックコメントでは、「若者をまちづくりに巻き込むことの必要性」を論じるといった住民の行政参加の取組みに対する具体的な意見や「都市の装置を田園が享受する仕組みを問う」といった都市計画やまちづくりが目指す方向に関する意見があった。しかし、これらの意見は行政の検討課題とされ、直接広域方針の記述には反映されなかった。一方で、地域に即した質問に対する回答は、具体的に文言の記述や修正等がHPを通して示され、計画への反映が丁寧に行われている。

表1-5の具体例では、第1段階の意見は地域を特定した聴き方となっていないこともあり都市計画に対する計画者の姿勢を確認する内容の意見が多く、回答もそれに応じて行政の立場を述べて回答としている。第2段階のフォーラム会場の質疑は行政の回答よりパネルディスカッションでの応答として処理されている様子が見られ、記録からは質問者には一定の満足が得られた様子が見られる。第3段階の説明会・公聴会でも会場発言としては回答されてその場で完結されている。

## 1.5 まとめと考察

### 1.5.1 まとめ

#### (1) 都市マスに対する住民発言の特性

計画づくりに参加する住民は、一般には都市計画を理解するための「質問」から始めて、徐々に一定の考え方が形成されると「意見」を述べるように考えられるが、1.4に示したように、住民の発言内容を、「意見」と「質問」に区分して検討した結果によると、今回の調査結果ではむしろ段階が進むに従って「質問」が多く発せられるようになっている。考え方が形成されてそれに基づいて「意見」が述べられるといった順にはなっていない。

このように、計画者側は段階を追って計画内容を成熟させていくが、住民は示された計画の熟度に関わらず、都市マス策定のあらゆる段階で「質問」を提示している状況がみられた。

#### (2) 都市マスに対する住民による地域に即した発言

同じく、発言内容に計画策定対象の具体的な地域の名称が述べられている等の「地域に即した発言」については、都市マス策定の段階を経るに従ってその割合が増加する傾向がみられた。

なお、住民が都市マスで重要と考える項目については、地域的にも分野別にも極端な偏りはなかった。

#### (3) 都市マス案の修正

計画者である行政による一連の住民意見聴取は、住民の意見を計画に反映するために行われている。しかし、第1段階、第2段階での法律の内容の解説や、都市マスのベースとなる広域都市計画方針の検討においても、さらに第3段階以降の法定手続き中での公聴会や意見書に関しても、計画者が根本的に案を修正し、都市計画の方向転換を図るといふ議論に発展するには至らない状況がみられた。意見を集約してインターネット上で計画者の考え方を示すことで終わっており、むしろ個別具体の文言の修正において丁寧な対応が行われていることがみられた。

### 1.5.2 考察

#### (1) 都市マスの抽象的内容に対する住民関与

都市マスには、広域的な調整機能が期待されており、その記述には抽象的な概念が多く、住民にとっては広域性と抽象性の故に身近な計画ではなく、計画案に対する意見を出し難い面がある。都市マス策定過程において行政により設けられた住民関与の場では、住民は都市マスに対し計画内容の熟度に関わらず質問を提示し、し

かも地域に即した発言が多いことは、住民が都市マスにおける都市計画特有の抽象的な話題を十分理解できていない状況を表していると考えられる。

### (2) 都市マス案の修正に対する行政の対応

都市計画法に定められた意見聴取の機会としては、法 16 条の公聴会の開催等、法 17 条の都市計画案の縦覧があり、都市計画運用指針には「公聴会・説明会の開催等については、住民の意見を十分汲み取ることができるようにすることが求められる」とされている。しかし、案を変更した場合は、公聴会においては県の要項では公聴会のやり直し<sup>3)</sup>、縦覧を終えた案の修正には再縦覧が必要<sup>4)</sup>とされている。

また、関係行政機関との事前の調整・協議を終えた案については、段階ごとに行行政間の再協議が必要となる。これらのことから、都市計画決定手続きを進める中で、住民の意見により内容の変更を伴う案の修正を行うことは、手続きの遅延に繋がることとなり、計画者が案の変更を行わない大きな要因と考えられる。

計画者が住民の意見を引き出す試みを行っても、法定手続きによる計画の変更が困難なこともあり、住民意見を反映した計画変更への積極的な対応はみられなかった。

### (3) 住民関与と行政対応の工夫

都市マスは、広域的かつ抽象的であると同時に個別事業の基本的な方向性を示す重要な計画であることから、都市マスに住民の意見を反映することは不可欠であり、そのために行政と住民のコミュニケーションが円滑に図られる工夫が必要である。

意見を述べる住民は、自らの都市における生活・活動についての意見や要求をもつと同時に、都市計画の概念やわが国における法定都市計画のしくみ等についての一定の知識を有することが必要と考えられる。また、計画者は、住民から適切な意見を引き出すために、意見聴取の機会に都市計画の学習の場を設けるとか、用語解説を十分に行うなどにより、都市マス策定プロセスの段階に応じて時間をかけて住民の関心を導き出す工夫が必要である。とくに法定手続きに入る前の段階での意見聴取の機会の設定やその手法の充実に重点を置くことが重要であると考えられる。

### 参考文献等

- 1) 建設省(1969.6.14)建設省都計発題 73号 建設事務次官通達 5(1)
- 2) 石田頼房(2004)「日本近代都市計画の展開」p314
- 3) 兵庫県(2002.9.1 施行)「都市計画決定手続きに関する要項」第 15 条(公述人の意見に対する対応)

4) 兵庫県(2002.9.1 施行)「都市計画決定手続きに関する要項」第8条(素案を修正した場合の取扱)

## 第2章 市街化調整区域への一般住宅地導入制度（特別指定区域制度）と住民関与

### 2.1 はじめに

#### 2.1.1 背景

1968年に制定された新都市計画法（以下「法」）では、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度と開発許可制度の導入により、市街化区域に都市機能を集約し、市街化調整区域は保全すべき農業と林業に限定した土地利用とすることが定められた。

このことにより、線引き都市計画区域での乱開発が制御され、市街化区域の都市整備への投資の効率化が図られた効果はあったが、市街化調整区域では法34条に定められた要件に該当しない都市的土地利用を可能とする開発行為が原則的に禁止されることにより、人口が減少し、活力が低下する地域が多く現れることとなった。

このため、農業従事者の高齢化、後継者の不足に代表される農林業の担い手不足により、市街化調整区域本来の土地利用である農業、林業が衰退を来している地区もある。人口減少、活力低下への対策の一つとして、現在は市街化区域に居住地・従業地を持ち都市で生活している（以下「都市生活者」と呼ぶ）が、農村集落で育ったか、農村居住の経験が長く、農林業と何らかの関係を持つことが期待されるといった当該地域との縁を持つ都市生活者（以下「地縁者」と呼ぶ）や、田園居住に興味を持つ新たな居住者の居住を可能とする住宅地（以下「一般住宅地」と呼ぶ）を設け、市街化調整区域であるが農林業以外に従事する居住者を選択的に許容することにより地域の衰退の防止を図ることが考えられる。

上記のような選択的居住を許容可能とするためには、市街化調整区域において都市生活者を対象とする住宅と、農林業とを包括する土地利用計画の策定ならびにその実現に向けた施策の展開が必要となる。

第2章では、都市と農村の調和のとれた地域形成のために、市街化調整区域の集落に一般住宅地の形成を可能とする手法として、2000年都市計画法の改正による法34条12号（旧34条8の4）に基づき兵庫県が設けた、土地利用計画と連動して市街化調整区域の開発許可を許容する制度<sup>1)</sup>（条例による名称から「特別指定区域」と呼ぶ）の初動期の運用に着目し、この制度の運用における住民関与を対象として研究を行った。

#### 2.1.2 目的

本章では、市街化調整区域に一般住宅地を導入するために設けられた特別指定区域制度を紹介し、この制度の特徴及び制度運用に必要な市街化調整区域の土地利用計画策定への住民関与の課題を明らかにすることを目的とする。

### 2.1.3 調査・研究方法

調査・研究方法は、行政が設ける新しい制度の適用について過去の開発行政の方法をどのように自己評価しているかが重要と考えられることから、「特別指定区域制度」の区域指定に関係した県及び市町の担当者にヒアリングを行い、制度の運用による特別指定区域指定の経過と区域指定作業において生じた課題を整理し考察を行った。

### 2.2 市街化調整区域の土地利用計画

1968年の法7条2項「市街化区域及び市街化調整区域」では、「市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域」とされ、当時の通達<sup>2)</sup>では「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ定めることを基本理念としていることにかんがみ、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定めるときは、農林漁業との調整を十分図る」とこととされている。

2000年法改正では、「市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域」という文言自体は変わっていないが、区域区分と整備、開発及び保全の方針が分離されたことにともない、7条「区域区分」の中に記載されている。

また、都市計画運用指針<sup>3)</sup>には「区域区分と自然的環境に関する都市計画との関係」の中で、「市街化調整区域には、災害の発生のおそれのある土地、優良な集団農地、優れた自然の風景を維持する等の土地の区域がある」とのみ記載されている。

しかし、別途「都市計画と農林漁業との調整措置」<sup>4)</sup>の別紙「都市計画と農林漁業との調整措置」の中で、「都市計画と農林漁業との調整の必要性」として「農林漁業との健全な調和」「農林漁業に関する土地利用及び諸施策との調整」「(整備、開発及び保全の方針、区域区分に関する都市計画を定めるとき)法23条に基づく法定協議による農林漁業との調整」等が詳細に記載され、市街化調整区域では農林漁業との調整は1968年法との扱いが変わっていないという点が記載されている。

一方、2000年法改正の一つの柱である開発許可の基準の地域の実情に応じた変更により、法34条10号(旧8の3)に「市街化調整区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域」のうち一定条件を満たし、「条例で指定する土地の区域」における適切な用途の開発、法34条12号(旧8の4)に「開発区域の周辺における市街化調整区域を促進するおそれがないと認められ、(中略)条例で区域、目的又は予定建築物の用途を限り定められたもの」という2つの条例による立地基準が設けられた。

## 2.3 兵庫県における市街化調整区域の状況

### 2.3.1 市街化調整区域の人口集積

1968年法7条の「都市計画区域には、(中略)市街化区域及び市街化調整区域を定めるものとする」の規定では、全ての都市計画区域は市街化区域、市街化調整区域の区域区分(以下、「線引き」という)を行うことが原則とされ、法附則第3項で「当分の間、大都市等以外では適用しない」とされていた。兵庫県で区域区分を行った区域は瀬戸内臨海部及び内陸部の図2-1に示す19市12町(指定時点)を対象とした5つの広域都市計画区域であった。

当初の線引き時点での人口、面積を都市計画区域別にみると、1970年の行政区域に対するDID人口割合(図2-2)は、神戸・阪神間において90%前後であるが、東播・中播では48%、西播では38%にすぎなかった。その後の人口推移(図2-3)を追うと、2000年の市街化区域人口比率は神戸・阪神間の大都市部で90%台と市街化区域への集中がみられるが、播磨地域(東播・中播・西播)では70%台に止まっている。また、DID面積の市街化区域面積に対する割合(図2-2)は、阪神間で68%、須磨ニュータウン等の新都市開発予定地を市街化区域に含めた神戸が40%であるが、播磨地域の東播・中播・西播都市計画区域では20~30%である。市街化区域に人口が集中する神戸・阪神間に対し、市街化調整区域に70~80%の人口が居住する播磨地域では線引きが行われたことにより都市的土地利用が制限されることとなっている。

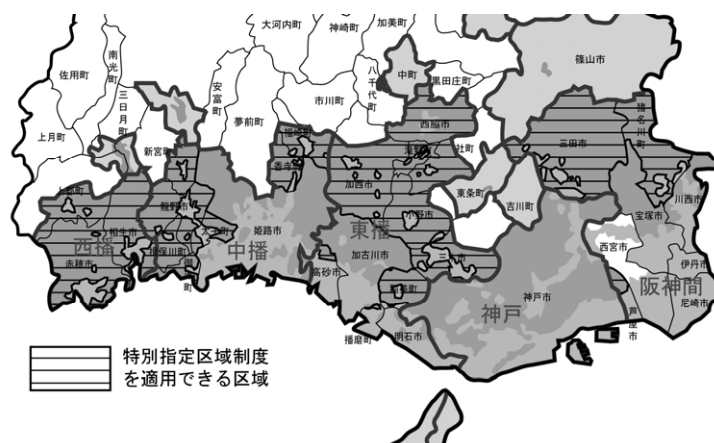


図2-1 兵庫県の線引き都市計画区域と特別指定区域対象区域  
(市町名は条例施行2002年時点)



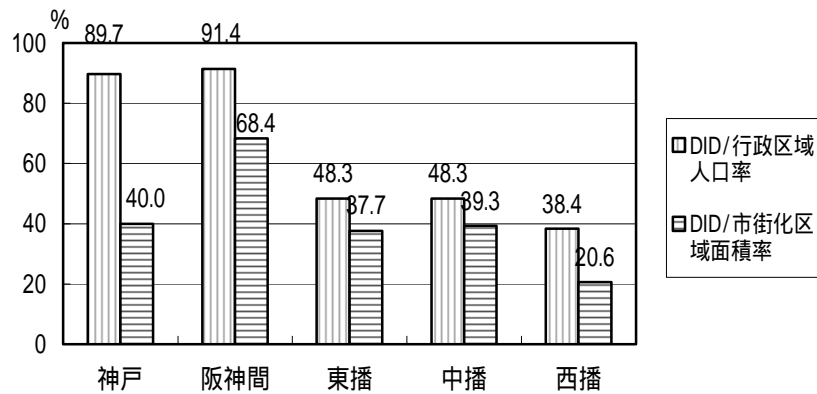
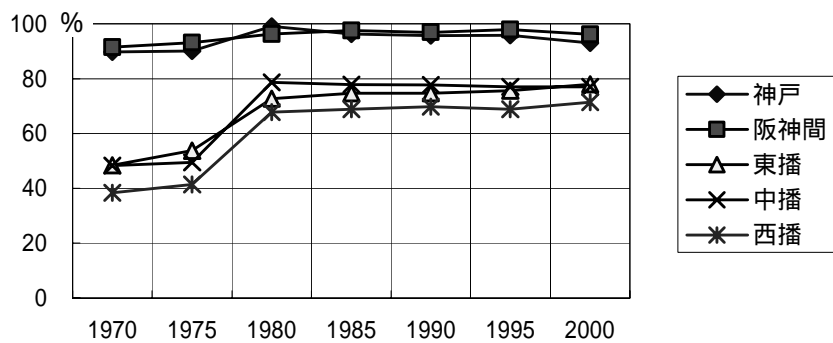


図2 - 2 1970年都市計画区域別D I D面積・人口の状況



\*1970,1975の市街化区域人口はDID人口とした

図2 - 3 市街化区域人口比率の推移

### 2.3.2 地域の開発要求への対応

規制の厳しい市街化調整区域での住民の都市的土地利用に対する要求には強いものがあり、兵庫県では、法34条13号(旧9号)により区域区分時点の既得権として認められていた開発猶予期間の5年の間に起こったオイルショックを理由として、届出の有効期間がさらに5年間延長された。また、1974年に設けられた既存宅地の確認制度(旧43条1項6号)の適用についても、市街化区域に隣接・近接する区域を広くとるなど、市街化調整区域の居住者の既得権を手厚く擁護する傾向が見られた。

一方、1998年の市街化調整区域の地区計画制度の拡充により、集落地区計画に加え、無秩序な造成がおこるおそれがある区域や、既に良好な住環境を形成している区域において地区計画を都市計画決定することで、それに基づく土地利用が可能となり(現12条の4(地

区計画、集落地区計画) 現 34 条 10 号)、部分的ではあるが市街化調整区域において面的な都市的土地利用を位置づけることが可能となった。

以上の背景のもとに、兵庫県では 2000 年法改正による法 34 条 12 号(旧 34 条 8 の 4)の「地域の実情に応じ、柔軟な規制が行える」規定に基づく市街化調整区域の開発許可について条例による開発許可基準の強化又は緩和の検討が行われた。

### 2.3.3 2000 年法改正を受けた兵庫県の取り組み

兵庫県では、法 34 条の市街化調整区域の立地基準の厳格な運用により活力が失われている地域や、許可を受けた建物が周辺環境と調和していないといった課題を持つ地域が生じていることが明らかとなっていた。こういった課題に対処するため、1995 年から「兵庫県開発許可制度検討会」を設け、開発審査会の議を経て許可される案件の運用の検討が進められた。この中で 2000 年法改正の具体的運用により、地域の活力を再生し、市街化調整区域の自然的及び社会的環境に相応しい土地利用を誘導することを目標として「市街化調整区域における市町土地利用計画と連携した開発許可制度の運用」が示された。

これによると、市街化調整区域において以下の要件を満たす土地利用計画が策定された場合、土地利用計画と連携した開発許可の運用を図ることとされている。

市町基本構想や市町都市計画マスタープランなどの上位計画と整合が図られること。

地域住民等の意向を把握・集約し十分な合意形成が図られること。

土地利用の整序やコミュニティの形成など良好な地域環境が形成されること。

自然環境及び農業生産環境との調和が図られること。

一方、兵庫県都市計画審議会においても同じく 2001 年度に諮問された「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の策定等に関する基本的な考え方について」に対する答申の中で「土地利用計画に沿った一定の開発行為を許容する」考え方が示された。これらにより 2000 年法改正による現法 34 条 12 号(旧 34 条 8 の 4)に基づき、「住民や市町が、地域の課題を解決し、その将来の姿を描く土地利用計画を、地域の総意に基づいて作成した場合に、その計画に沿った開発行為等を認めていく制度」<sup>5)</sup>として「特別指定区域制度」が創設された。

## 2.4 特別指定区域制度

### 2.4.1 制度の概要

特別指定区域制度は、市街化調整区域の土地利用上の課題に対処することを目的として、線引き制度の枠組みを維持しつつ、市街化調整区域にふさわしい良好で住みよい環境を維持又は創造し、活力が失われつつある地域についてはそれを活性化する取り組みを可能と

する制度として設けられた。地区住民により合意された将来像をもとに定められた土地利用計画との整合が認められる開発行為について、上水等の公共公益施設については、現在の施設の改善等を必要としない許容範囲内で、法34条12(旧34条8の4)を根拠として開発許可を可能とするものであり、税等の公共負担は通常の市街化調整区域と同等の扱いとしている。

この制度を適用するためには、市町が市街化調整区域全域を視野において作成する「市町土地利用計画」か、地域のまちづくりを行っている団体が作成する「地区土地利用計画」のいずれかを策定する必要がある。

土地利用計画には、国土利用計画に準じて良好な自然環境を保全する「保全区域」、森林としての地域環境の形成を図る「森林区域」、農業の振興を図る「農業区域」、良好な居住環境を保全または形成する「集落区域」と、地域の活性化に資する特定の用途の建築物の建築を可能とする「特定区域」の5つの区分が設けられている。「特別指定区域」はこのうち良好な居住環境を保全又は形成する「集落区域」、又は地域の活性化に資する特定の用途の建築物を整備・開発する区域として「特定区域」に区分された土地の内に定めることが基本とされている。

#### 2.4.2 特別指定区域における土地利用計画とメニュー

市町土地利用計画は、市町の市街化調整区域内の全ての集落を対象として、行政主導により土地利用計画案を策定して住民に示す。一方、地区土地利用計画は、住民が行政や専門家の意見を聴いて策定するという土地利用計画策定主体の違いがある。

市町、地区どちらの土地利用計画においても、土地利用計画策定手続きでは住民意見の反映が制度上の重要な位置を占めている。

一方、市街化調整区域は、農林業の土地利用を基本とすることから、土地利用計画策定過程において農業関係の法律に定められた農業を振興するための土地利用を守る農業関連部局との調整も重要な位置を占めている。

市町土地利用計画あるいは地区土地利用計画に基づき指定される特別指定区域内では、建築できる建築物には、その用途により表2-1に示す9つのメニューが設けられている。これらのうち、「地縁者の住宅区域」、「新規居住者の住宅区域」及び「地縁者の小規模事業所区域」は土地利用計画による「集落区域」に指定し、残りの6つのメニューは「特定区域」に指定することとされている。

本章で取り上げる「地縁者の住宅区域」は、これまで線引き以前から土地を所有している既得権者に限られていた戸建て住宅の建設を、地縁者が新たに土地を取得して建設する場合にも拡げ、地縁者が居住することを可能とすることにより、既存の宅地の有効利用と、

新たな土地の開発による環境阻害が行われないことが重視されている。しかし、新たな戸建て住宅建設はあくまで市街化調整区域内の既存の公共施設のある範囲内にかぎられている。

「地縁者の住宅区域」では、良好な住環境の提供、農村環境の維持に貢献する住宅地の提供、既存の宅地の有効利用、スプロールによる住宅建設の排除が重視されている。なお、地縁者とは、集落に10年以上居住した経験を持つ者としている。

「新規居住者の住宅区域」は、人口の減少する集落において、集落に居住した期間が10年未満の者が住むことが可能な戸建て住宅を建築できる区域として定めるものである。

このように、特別指定区域制度は市街化調整区域における地区の課題解決のために、都市計画の手法を用いて土地利用計画を描くことにより、一般住宅地の形成を可能とする制度といえることができる。

特別指定区域には、条例制定当初に設けられた9つのメニュー方式の区域に加え、2006年の条例改正により新たに地域特性に応じた図2-4に示す4つの目的型の区域が加えられた。目的型の区域は2008年1月に最初の指定が行われた。

表2-1 条例に基づく土地利用計画に定める区域と特別指定区域における9つのメニュー及び可能な建築（条例及び手引きから作成）

保全区域：良好な自然環境を保全する区域
森林区域：森林として地域環境の形成を図る区域（一部、里山を活用したキャンプ場などの区域を含む）
農業区域：農業の振興を図る区域（一部、特産物を活用した観光農園などの区域を含む）
集落区域：良好な居住環境を保全又は形成する区域
地縁者の住宅区域 集落に10年以上居住したとみなされる者の住宅
新規居住者の住宅区域 人口減少に対処する必要がある集落における新規居住者の住宅
地縁者の小規模事業所区域 集落に10年以上居住したとみなされる者が営む小規模事業所
特定区域：地域の活性化に資する特定の用途の建築物を、整備・開発する区域
既存事務所の拡張区域 築後10年以上経過した工場等の敷地拡張による増改築
既存工場の用途変更区域 廃業等により使用されなくなった工場の他業種への用途変更
資材置き場等の区域 資材置き場や駐車場等の管理事務所
地域振興のための工場区域 産業停滞地域の振興のための工場、研究所
流通業務施設区域 幹線道路沿道における流通業務施設
市町公営住宅区域 市町公営住宅（新設を含む）

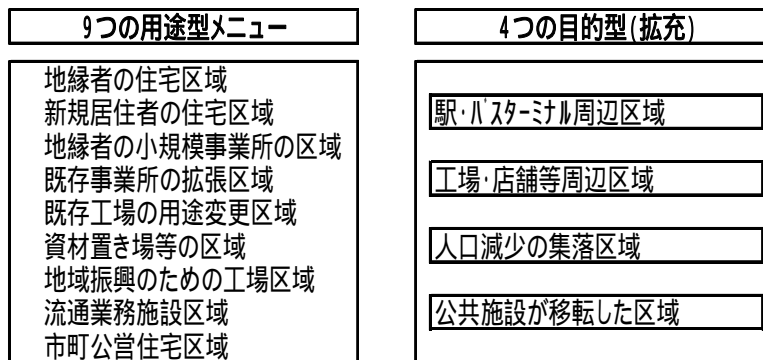


図 2 - 4 特別指定区域の指定対象

2.4.3 特別指定区域指定の過程

市町土地利用計画に基づく特別指定区域の一般的な指定作業と手続きの流れを図 2 - 5 に示す。土地利用計画作成手続きは、市町のまちづくり条例等により定めることとされており、市町が主体となって計画策定委員会を設けて土地利用計画と同時に特別指定区域の市町素案を作成する。

区域指定の手続きにおいて、市町長又は地域でまちづくり活動を行っている団体が、土地利用計画を作成し市町長に提出した場合、市町長は知事に対し特別指定区域の指定の案と土地利用計画等の申し出を行うことができる。

特別指定区域の指定は、市町から県への申し出からはじまり、市町による案の縦覧、まちづくり審議会（原則的に都市計画審議会を利用）の意見聴取を行い、都市計画決定に準じた案の縦覧により、住民意見を聴取するという手続きが盛り込まれている。

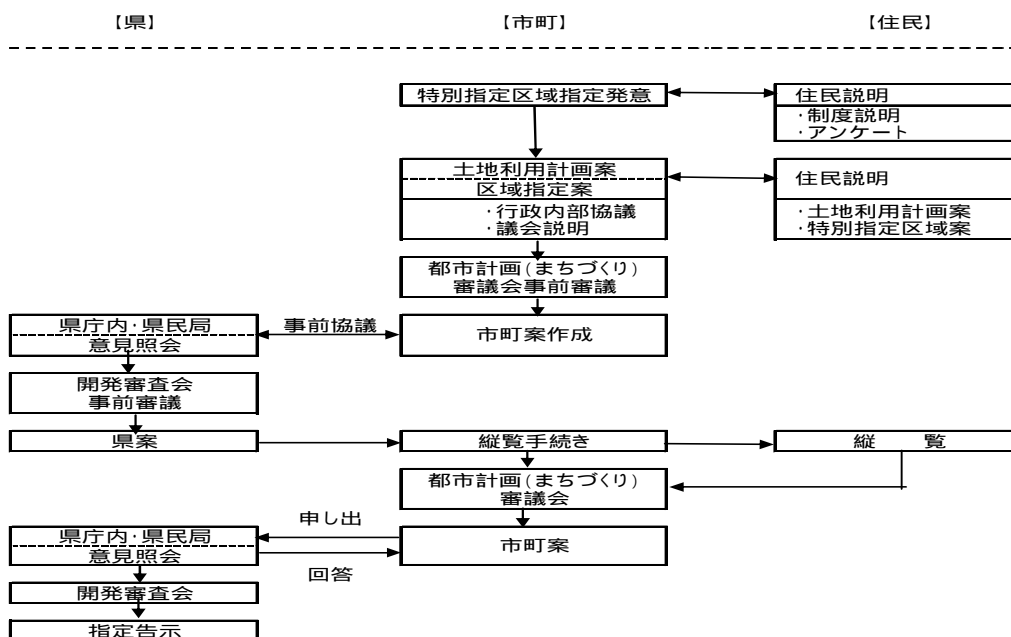


図 2 - 5 特別指定区域の指定フロー

## 2.4.4 特別指定区域の指定状況

2002年4月1日に特別指定区域制度を定めた条例が施行された後、2008年3月31日現在、表2-2に示す8市町358地区、3,539.6haが指定手続きを終えている。この内「地縁者の住宅区域」は7市町287地区、「新規居住者の住宅区域」は3市町4地区で指定されている。

表2-2 特別指定区域の指定状況

					2008年3月末現在
指定年月日	地区名称		地区数	面積(ha)	種類
2004 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
2005 1.11	稲美町	工場地区	7	32.2	既存工場の用途変更区域 既存事業所の拡張区域
2005 7.5	新宮町 (現たつの市)	集落地区	14	362.7	地縁者の住宅区域
2005 11.4	小野市	集落地区	47	869.4	地縁者の住宅区域
2006 3.24	太子町	集落地区	33	238.0	地縁者の住宅区域
		流通業務地区	3	16.7	流通業務施設区域
2006 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
2006 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
2007 1.9	福崎町	集落地区	27	321.6	地縁者の住宅区域
2007 4.3	加西市	集落地区	104	1,021.4	地縁者の住宅区域
2008 1.15	太子町	下阿曾地区	1	5.0	地縁者の住宅区域
2008 1.29	小野市	特定地区	6	21.4	駅周辺区域
		(目的型)	13	76.3	工場・店舗区域
		集落地区	1	0.7	新規居住者の住宅区域
		集落地区	1	2.7	地縁者の住宅区域
		集落地区*	(16)	-158.4	地縁者の住宅区域 (2005.11指定のうち16地区変更)
		集落地区	36	142.2	地縁者の住宅区域 地縁者の小規模事業所区域
		特定地区	24	76.4	既存事業所の拡張区域 既存工場の用途変更区域
2008 3.25	赤穂市	集落地区	28	335.1	地縁者の住宅区域
2008 3.25	たつの市	吉島地区	1	0.6	地域振興のための工場区域
		集落地区	8	122.0	地縁者の住宅区域
合計	5市3町		358	3,539.6	

\* 目的型の地区指定に伴う用途型区域から減少した面積

## 2.4.5 従来的一般住宅地形成制度

市街化調整区域における一般住宅地形成のためのこれまでの制度としては、1987年に制度が創設された集落地区計画、1998年に制度が拡充され市街化調整区域にも指定することができるようになった地区計画がある。

地区計画の対象となる一般住宅地は、区域区分適用前から既に住宅市街地が形成されて

いるか、新たに形成しようとする一定の区域を対象とした地区レベルの計画に限定されている。これに対し、本研究で取り上げる「特別指定区域」は、農地や森林が中心である市街化調整区域の土地利用全体を視野に置いて、その環境の中に立地する住宅地の土地利用を計画する。このため、住宅地の整備を目的とする地区計画による土地利用計画とは異なり、住民は市街化調整区域の大きな要素を占める農地や森林のあり方や、その中での望ましい居住の仕方を広域的な土地利用から考えるきっかけをもつこととなる。

## 2.5 特別指定区域制度の特徴と課題

2007年2月から3月にかけて、市街化調整区域の土地利用計画における農業関連以外の一般住宅地としての特別指定区域の指定作業に関わった兵庫県の都市関連部局、農林関連部局の担当者と、福崎町と小野市の都市計画担当者に対してヒアリング調査を実施した。その結果を表2-3に整理して示す。この表では、ヒアリング調査の結果を、(1)農地保全、(2)公共施設整備、(3)整備イメージの形成、(4)行政間の調整の4項目に整理し、それぞれ県、地区土地利用計画を策定した福崎町、市町土地利用計画を策定した小野市からのヒアリング調査結果の内容にわけて記載している。これらをもとに、本制度の特徴と制度運用の課題を表2-4に整理した。

ヒアリング調査対象の福崎町は中播都市計画区域にあって、最初にこの制度による特別指定区域の指定を行った行政庁であり、2004年6月に西大貫地区において地区土地利用計画による区域指定、2007年1月に市町土地利用計画による27地区の区域指定を行い、地区、市町両方の土地利用計画を策定している。図2-6に地区土地利用計画に基づく西大貫地区の地縁者の住宅区域、及び新規居住者の住宅区域の指定図面により、地区土地利用計画のイメージを示す。

また、小野市は東播都市計画区域にあり、2005年11月に市町土地利用計画による47地区の区域指定を行っている。ともに市町合併の影響を受けていない点も考慮して調査対象とした。図2-7に市町土地利用計画に基づく地縁者の住宅区域の分布のイメージを示す。

表2 - 3 特別指定区域指定区域に関する県、市町担当者ヒアリング調査結果

(1) 農地保全	
イ	農業従事者の確保 ・ 一般住宅地を設けることにより、Uターンや将来の就農予備軍の居住が容易になり、営農者の高齢化、後継者不足による従業人口減少に対し、人の供給に繋がると考えられる。 < F・O >
ロ	農業生産環境の維持 ・ 道普請、溝普請といった、営農を支える自治会の行事には非農家も参加しており、農業生産環境の維持に役立つ。 < F・O >
ハ	建築活動による優良農地の改廃 ・ 農家住宅は自己所有地に建築される場合が多く、保全すべき農地であっても多くは許可される。地縁者の住宅区域の指定により建築が誘導され、建築行為による優良農地の改廃が防止される。 < F・O >
(2) 公共施設整備	
イ	居住地形成イメージ ・ 大半の集落内道路は幅員4mが確保されていないが、ゆとりある田園集落景観の形成は、広い宅地や宅地内の農地により形成されている。 < F・O >
ロ	集落内の公共施設整備への投資 ・ 市街化調整区域の集落内の生活道路を公共施設として税金を投下することは考えられない。 < F・O >
ハ	地域活性化に有効な特別指定区域 ・ 新規居住者のための住宅区域は地域活性化の拠点として設けられており、新たな居住者を呼び込むことが構想されている。 < F >
ニ	既存公共施設の活用 ・ 特別指定区域の指定にあたり、新たな都市基盤施設（道路、下水道、公園など）の整備を必要としないことを前提としている。 < K >
(3) 整備イメージの形成	
イ	住民によるイメージ形成 ・ 区域内の住民および土地所有者等の利害関係者の合意を得る過程を経てイメージを形成する。 < K >
ロ	地区土地利用計画による整備イメージ ・ 地区土地利用計画（西大貫地区）の場合は、まちづくり活動の中で具体的な整備イメージが創られ、公園など既の実現しているものもある。 < F >
ハ	市町土地利用計画による整備イメージ ・ 市町土地利用計画の場合は、集落ごとの整備計画は概念的にならざるを得ない。 < F・O >
ニ	戸数密度による地区イメージ ・ 居住地を形成する集落区域の規模の目安を集落地の現状をもとに6～7戸/haとしている。 < K > ・ 農村集落のイメージを戸数密度で表すのは理解しやすいが、密度の高い集落もあり、戸数密度にこだわり過ぎると区域の提案ができなくなる場合もある。 < F・O >
(4) 行政間の調整	
イ	区域設定 ・ 特別指定区域内に優良農地は含まない。 < K > ・ 農業で保護されない農地の扱いが明確になっていない < K > ・ 市町土地利用計画における区域設定で、集落区域に食い込んでいる農用地であっても集落地に取り込むことは認められず、不整形な集落と農地の形状が残る場合があった。 < F・O >
ロ	換地手法 ・ 集団農地と一般住宅地の線引きにおいて、交換分合手法の導入が必要である。 < K > ・ 農振農用地と地縁者住宅区域内の白地農地の交換の実現ができることが望ましい。 < F・O >
ハ	農業関連部門の農地保全のスタンス ・ 農業関連部局で引かれた線を越えて都市関連部局が土地利用計画を示すことはない。 < K > ・ 都市計画側が農業エリアの中での整備イメージを示さなければ、農林側の反対がなく、表面上は問題なく合意形成が行われる。 < K > < > 内のKは県、Fは福崎町、Oは小野市



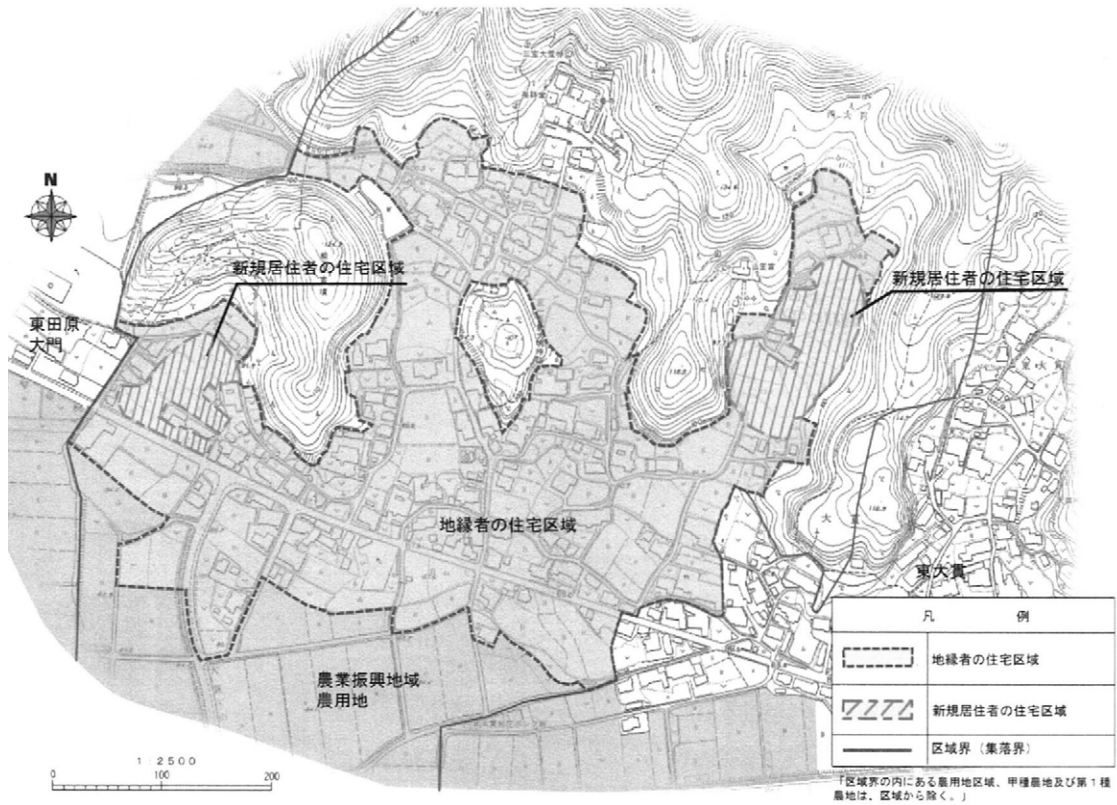


図 2 - 6 福崎町西大貫地区の地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域

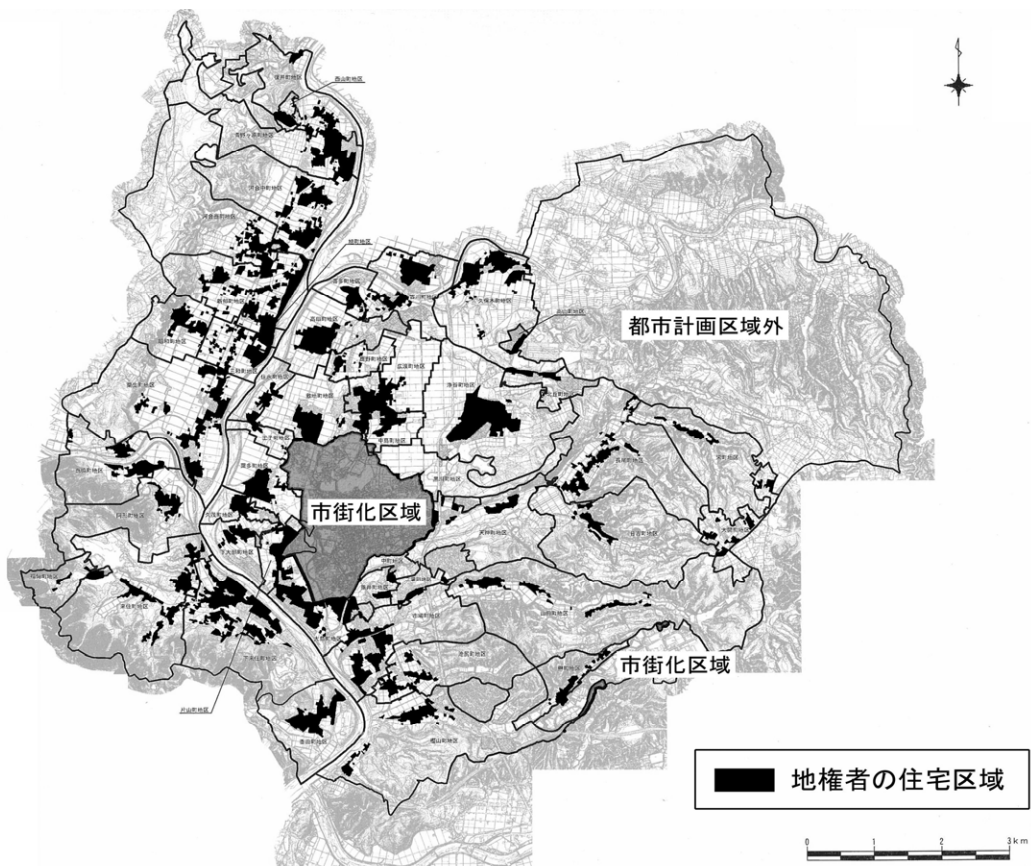


図 2 - 7 小野市における地縁者の住宅区域指定分布図

表 2 - 4 特別指定区域制度の特徴と課題

テーマ	目標	課題	対応
2.5.1 特別指定区域の指定と農業との関係	農地の保全に有効	農地保全と一般住宅地形成の競合関係 農業を支える人口の増加 農業生産環境の維持管理 優良農地の潰廃 集落内農地の整備方向	農地保全の原則を守りながら一般住宅地を導入する 地縁者は将来農業人口の下支えの可能性 住民参加により農業環境整備 建築可能な土地利用の集約化が図れる 都市と農林の議論のきっかけとなる
2.5.2 特別指定区域に必要な公共施設の整備	公共投資を伴わない	農村集落で接道義務を守るのが困難 公共施設整備のための公共投資ができない	集落内の空間は豊で道路空間を広げることがむしる景観を損ねる 既存の公共施設でまかなえる人口定着
2.5.3 土地利用計画策定過程での整備イメージの形成	土地利用計画策定作業結果の集約	地区土地利用計画の策定 市町土地利用計画の策定	集落土地利用の身近な問題、景観について議論が可能 集落ごとの議論はできないが、まちづくり、都市計画、土地利用に関する契機となる
2.5.4 土地利用計画策定における行政間の調整	行政による土地利用イメージ案の提示	行政間の調整課題 県と市町の計画へのスタンスの違い 都市と農林の計画へのスタンスの違い	住民により近いスタンスを採る 住民に示す計画は行政内で統一を図る

### 2.5.1 特別指定区域の指定と農業の関係

市街化調整区域では主要な土地利用である農地を保全することが原則である。福崎町、小野市の担当者は共通して、市街化調整区域に特別指定区域を指定し、一般住宅地を設けることが、営農にとってプラス面の影響を持つと述べている。

その理由の第一は、農業を支える人口が増加することが見込まれることである。何故なら特別指定区域の地縁者の住宅区域に居住する人々は、現在都市に居住しているが農村集落で育った経験を持ち、将来農業に係わる可能性が大きいことによる。

第二に農業生産環境に関係する道路や水路の維持管理には、現在農業に従事していない集落居住者も参加しており、一般住宅地の居住者がこれに加わることにより、農村集落の基盤の環境維持に貢献することが期待されることによる。

第三に市街化調整区域に一般住宅地を設けることにより、住宅地造成が行われ農地の潰廃が懸念されが、現在の農業従事者のための農家住宅・分家住宅の建築は、ほとんどの場合自己所有地に建築される。農林関連の基盤整備事業が行われた土地改良事業受益地であっても、農業関係者の自己用住宅建設用地とすることが可能であることから、一般住宅地の設定により、建築行為が土地利用計画に位置づけられた住宅地に誘導されることは、優良農地の潰廃の防止に繋がると考えられている。

第四に集落地内にある優良農地以外の農地は、農業生産の面からは重要な意味を持たないため、農業関連部局での位置づけが明確となっていないが、集落環境上は重要な意味を持つ空間である。これらの農地の整備の方向については、農林関連部局からも都市関連部局からも明確な位置づけがなされていないために集落の環境形成のイメージを明確にすることが困難となっており、一般住宅地の形成と並行してイメージ形成の議論が望まれている。

る。

特別指定区域における居住者は、市街化調整区域の集落での生活経験を持った地縁者や、市街化調整区域の農業生産環境に興味を持つ新規居住者が想定されており、こういった居住者を受け入れることは市街化調整区域における農業にとって良い影響を持つことが期待されている。

### 2.5.2 特別指定区域に必要な公共施設の整備

現状の農村集落地内のほとんど全ての道路は幅員4m以下であり、建築基準法42条の規定による幅員4m以上の道路に2m以上接道するという基準を満たしていないため、「特別指定区域」の指定は建築基準法に基づく道路が整備された土地で行うべきであるという考え方があり。しかし、道路の整備について、現状の幅員は狭いが集落地内では広い宅地と介在する農地により、空間的には余裕のある集落環境が形成されていること、また、集落地内の道路をあらかじめ拡幅整備することは、市街化調整区域の集落環境を阻害し、市街化を促進することとなることから、両市町の担当者は共通して特別指定区域の指定については問題ないとしている。

ただし、福崎町西大貫地区の「新規居住者の住宅区域」に指定された町営住宅跡地では、新規居住者を呼び込むための開発を目指しているため、進入道路の拡幅などの道路基盤の整備が必要であるとして、自治会あるいはまちづくり協議会が道路用地を購入してこの土地の利用を図ろうという検討が進められていた。

また、公共施設整備に対する公共投資の面からは「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」と定められている市街化区域の公共施設整備が他所で実現しておらず、市街化調整区域の集落内の公共施設に公共投資を行うことは困難であるという点で、県・福崎町・小野市の担当者はともに市街化調整区域内の生活道路の整備を行政が負担することはできないとしている。

市街化調整区域の環境と整合した道路整備のあり方や公共投資のありかたについては、今後、考え方の整理・検討が必要と考えられる。

下水道や公園についても、両市町とも特別指定区域のために、新たに公共による施設整備や事業計画を早めることは考えていなかった。

### 2.5.3 土地利用計画策定過程での整備イメージの形成

特別指定区域制度では、当該地区のみを対象として策定する「地区土地利用計画」か、市街化調整区域全体を対象として策定する「市町土地利用計画」のいずれかの土地利用計画を策定することとしている。

「地区土地利用計画」を策定して特別指定区域の指定を行った福崎町西大貫地区における議論の過程では、住民・行政・専門家により、集落と農地と背後の山の位置や傾斜・植生との関係に基づく画地ごとの整備や保全の仕方、また、集落内の転用をすべきでない農地の保全についての具体的なイメージに基づく議論が行われた。この議論の結果は、一定の住民合意が得られて地区土地利用計画に反映された。

この地区では、本制度を導入する以前に、住民が共同して親水公園の整備に取り組んだ経緯があり、その後も県道拡幅事業に伴う集落地整備への取り組みが行われている。これらの経験が特別指定区域による土地利用イメージ形成の議論に繋がっている。

一方、「市町土地利用計画」による特別指定区域の指定では、小野市、福崎町の担当者とも、住民との議論は、市町域全体の指定される地区の現状や指定面積等のバランスが主な議論となり、集落ごとの具体的な整備イメージの議論には至らず、結果として各地区の計画が均一で概念的なものにならざるを得なかったと述べている。

このことから、市街化調整区域全体を対象とする市町土地利用計画の策定過程では、地区の具体的な整備イメージにつながる住民の議論を導くことがむずかしいのに対して、地区土地利用計画の策定過程では、身近な課題の議論を契機として住民が関わりを持つことが可能であり、その結果が、土地利用計画の精度の差につながる事となる。

特別指定区域の指定作業における住民の関わりが地区の課題を解決するまちづくりに繋がるかどうかの鍵は、行政において取り組む市町全体を対象とする市町土地利用計画の検討を契機として住民が土地利用計画との関わりを深め、その内容を地区土地利用計画の精度まで高めていくことができるかどうかにあるといえることができる。

#### 2.5.4 土地利用計画策定における行政間の調整

特別指定区域の指定において、住民から意見が出され、それを土地利用計画に反映させるためには、計画策定主体である行政が土地利用のイメージ案を提示することが必要である。

今回のヒアリング調査においては、主に次の3つの点が行政間の調整における課題としてあげられている。

第一は、市町と県の、現状及び計画に対するスタンスの違いがあげられる。市町行政の内部では各担当者が直接住民に接しているため、集落の現状と課題について住民がどのように考えているかについての共通認識があり、都市計画サイドと農林行政サイドで共通のスタンスが採られるのに対し、県では法律や一般論を適用するスタンスに立つため、現場からの発想が消されてしまう場合がある。

たとえば、市町側で現状の不整形な線を整形にする線引き案を作成しても、県では現状

の農地に関する計画が優先されて市町からの意見は認められない場合があった。

これは、福崎町、小野市の担当者がともに指摘している。

第二に、都市的居住と農業生産という異なる目的を持つ計画間の調整の課題がある。優良農地の保全を最優先させる農業関係部門の計画と、都市に従業地を持つ勤労者を含めた住み方に重点を置いた特別指定区域の計画との調整においては、土地利用計画に対して重点を置く点が異なることは明らかである。

さらに、特別指定区域の計画は後発で、県の条例による指定のため、既存の農業関係の計画による法定の区域の線を修正する内容の土地利用計画は認められなかった。

農地と居住地の調整が図られた集落イメージのもとに整合の図られた土地利用計画が策定されることが望ましいが、現状の農林関連部局と都市関連部局の土地利用計画における合意形成では、現状の農林関連部局が計画を策定している区域界の線をはさんで農林部局と都市部局のエリアを分け、それぞれのエリア内で計画を立てることとなっており、住民と行政との間の議論に際して行政内部での統一された整備イメージと計画が調整されることは今後の課題としてあげられる。

本制度の適用において、具体的な環境形成の目安として、県では戸数密度により地区整備イメージを表しており、「現在の集落環境を守る、南面に庭や家庭菜園を設けた、ゆとりある田園居住のモデル」の戸数密度を6～7戸/haと設定している。このイメージは市町土地利用計画、地区土地利用計画ともに用いられており、福崎町、小野市とも住民に対して説明しやすいイメージとして評価が高かった。

## 2.6 まとめと考察

### 2.6.1 まとめ

市街化調整区域での人口減少が、多くの農村集落で現れており、農業生産環境の維持さえ困難となっている現状の一因として、区域区分により市街化調整区域への新たな居住を制限してきた点があることは否めない。しかし、その結果として大半の地域でスプロールが阻止されて、結果的に市街化調整区域では良好な緑地が維持され、居住環境としてもすぐれた要素を持つ地区も多い。

良好な農業生産環境を維持し、すぐれた居住環境を活用していくには、農地と居住地を計画的に配置する土地利用計画が策定されることが必要であり、土地利用計画の策定過程においては住民意見を土地利用計画に反映することは不可欠である。

#### (1) 市街化調整区域における特別指定区域制度の意義

2.5.1から、特別指定区域制度は、市街化調整区域の土地利用計画と連動した開発許可制度として市街化調整区域の本来の目的である自然の保全と農業環境の維持に貢献で

きる可能性のある人を住ませる制度ととらえられる。農地の維持、都市生活者への居住地提供の双方にとって重要な意味を持つ。

#### (2) 一般住宅地整備に必要な公共施設整備

2.5.2から、良好な農業環境、居住環境を維持・創設するためには、土地利用計画において農業生産環境の保全や居住地形成のための現存する公共施設が適切に示されていることが必要である。

本制度による一般住宅地の整備に必要な公共施設については、適切な居住地の配置とフレーム設定を行うことにより、新たな公共施設整備や事業計画を早めることがない範囲とすることで、公共投資及び市街化調整区域への居住者増加による都市全体への影響を抑制することとしている。

#### (3) 特別指定区域整備イメージの共有

2.5.3から、農地と住宅地が一体となった一般住宅地の環境形成の整備イメージを住民が共有するために、地区土地利用計画の策定過程では、住民、行政、専門家により画地ごとの整備や保全の仕方が議論され、具体的な地区の整備イメージが形成されていった。その結果が地区土地利用計画に反映されている。

一方、市町土地利用計画では市町全体の議論や地区の間のバランスの議論が主となり、集落ごとの具体的な整備イメージの議論に到達しない状況がみられた。

#### (4) 市街化調整区域の土地利用イメージ形成のための課題

2.5.4より、市街化調整区域の集落地内の農地の整備方向が明確となっていない点、特別指定区域内の農地について、集落の現状から述べられる市町行政担当者の意見と、法律を踏まえた県行政の担当者の意見の間の調整がとられていない点、及び都市的居住と農業生産の異なった行政目的の調整が図られていない点が課題として指摘された。

## 2.6.2 考察

### (1) 特別指定区域指定における住民関与

特別指定区域制度の適用により、農業従事者や既得権者以外の居住を可能とする一般住宅地を設ける都市的土地利用が可能となり、将来、市街化調整区域の環境の維持に貢献できる地縁者等の居住は、農地の維持、都市住民への居住地提供の双方の視点から地域の活力を取り戻すことに有効と考えられる。

市街化調整区域の都市的土地利用計画の作成は、行政・住民ともにはじめて経験することから、住民の都市計画への関与に関する率直な反応が想定される一方、農業と居住が並立するために必要な公共施設や整備イメージを住民と行政との間で共有していくことが必要であり、このことが市街化調整区域の都市的土地利用と農業的土地利用の調整管理に向

けた段階の一つとして重要と考えられる。

#### (2) 市町土地利用計画と地区土地利用計画の役割

特別指定区域の指定における市町土地利用計画と地区土地利用計画において、特に地区の将来を展望する議論が行われる地区土地利用計画の作成では、その議論の結果を計画に反映させることが可能であり住民関与のあり方としては望ましい。一方の行政主導の市町土地利用計画も、住民が土地利用計画との関わりを深め都市計画に馴染む過程の一つの段階としては役割を持つと考えられる。

特別指定区域制度が地区の課題を解決するまちづくりに繋がるためには、行政が主導する市町土地利用計画に基づく指定を契機として、住民が地区のことを議論し、その結果を土地利用計画に反映する地区土地利用計画の精度まで引き上げることが重要と考えられる。

#### 参考文献

- 1) 兵庫県(2002.4.1)都市計画法施行条例
- 2) 建設省(1969.6.14)建設省都計発第73号 建設事務次官通達
- 3) 国土交通省(2001.4.18)国都計第61号,都市計画運用指針
- 4) 農林水産省(2002.11.1)農村振興局長通知
- 5) 兵庫県開発指導室(2003.4)「特別指定区域制度活用の手引き」はじめに

## 第3章 市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民関与

### 3.1 はじめに

#### 3.1.1 背景

1968年に制定された新都市計画法（以下「法」）では、計画的な市街化を図る市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域の区域区分とともに、これを実行するために開発許可制度が設けられた。

法34条のいわゆる立地基準は、市街化調整区域における生活の維持、農業を含めその場所の持つ特性・資源の活用及び既得権に着目した利用を許容する許可基準であり、都市的土地利用のあり方を示唆する内容とはなっていないため、先祖伝来所有している土地の自由な利用を望む住民の要求と、行政による土地利用コントロールのための厳密な規制との間には対立が生じることが多くあった。

本章で取り上げる特別指定区域は、第2章で詳述したように法34条に基づき土地利用計画と連動した開発許可制度として新たに設けられた制度であり、行政が中心となって土地利用計画案及び特別指定区域指定の案を作成して制度運用を行うことから、如何に住民の合意を得て土地利用計画を策定して手続きを進めることができるかが制度運用上の鍵を握ることとなる。

#### 3.1.2 目的

本章では、2章で詳述した特別指定区域制度運用において、市街化調整区域における土地利用計画策定作業に住民が関与するために、計画策定主体である行政が対応すべき課題、及び行政が住民に対応して提案するためにどのような整理が行われることが必要かという調整課題を検討する。このことにより、市街化調整区域における都市的土地利用計画の策定過程における住民関与について、行政の制度運用を通じた対応の方策を明らかにすることを目的とする。

#### 3.1.3 調査・研究方法

本章では、兵庫県における特別指定区域制度創設後に、市街化調整区域を持つ全市町の担当者へのアンケート調査を実施した結果から、制度創設時に市町担当者が市街化調整区域の土地利用に対して抱いていた課題意識を把握し整理する。

次に、実際に指定作業を行った3市町の担当者に対して、特別指定区域指定作業の経過及び課題についてのヒアリング調査を行い、市街化調整区域において土地利用を検討し、区域指定を行う際に住民がどのように制度適用に関与しており、行政



はそれに対してどう対応しているかについての考察を行う。

### 3.2 特別指定区域指定における諸課題

#### 3.2.1 市街化調整区域の土地利用に関する市町の課題意識

条例施行後1年半が経過した2004年10月時点で、兵庫県内の市街化調整区域を持つ市町の開発許可担当者を対象として、「市街化調整区域の土地利用計画策定過程に関するアンケート調査」を実施した。市街化調整区域を持つ市町は当時29あり、この内県条例の適用対象となる市町は、県が開発許可権を持つ22であった。

この時点で、表3-1に示すように、特別指定区域の指定を前提とする市街化調整区域の土地利用計画を策定済みまたは策定中と答えた市町は11、土地利用計画が必要と答えた市町は17であった。

市街化調整区域を持つ市町が土地利用計画を策定する場合の課題としてあげた項目(図3-1)では、自然景観・集落景観保全(16)、里山緑地保全・活用(14)への意識が高く、非農業住宅地区(12)、農業集落への人口定着(11)も多く意識されており、制度運用以前に市街化調整区域の都市的土地利用に関する意識が強いことが伺える。一方、土地利用計画策定過程での課題(図3-2)としては、住民との合意形成が26市町と圧倒的に多く、市町行政と住民との合意の必要と困難さが示されている。

表3-1 市街化調整区域の土地利用計画の必要性に対する意識等

		市街化調整区域を持つ市町			
		神戸・ 阪神	東播磨	西播磨	計
市街化調整区域を持つ市町数		7	11	11	29
条例適用対象市町数		3	9	10	22
市町都市計画マスタープランを 策定済み市町数	線引き市町	5	10	8	23
	条例対象市町	2	8	8	18
市街化調整区域の土地利用 計画を策定済みまたは策定中	線引き市町	2	5	6	13
	条例対象市町	1	4	6	11
市街化調整区域の土地利用 計画を必要とする	線引き市町	3	8	9	20
	条例対象市町	2	7	8	17

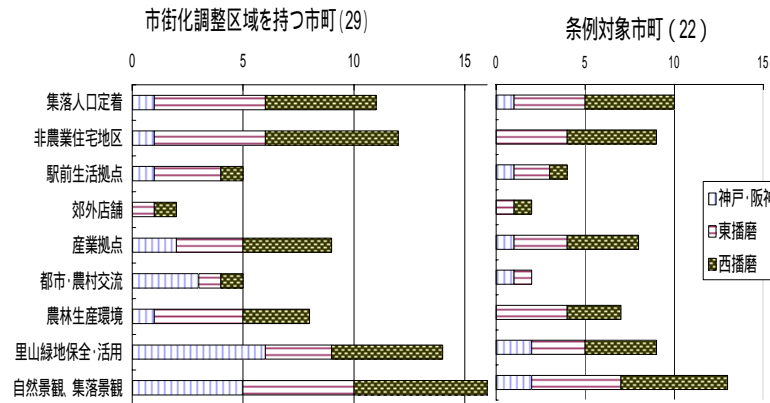


図3 - 1 市街化調整区域の土地利用計画策定に関する市町の課題  
(複数回答 数値は回答市町数)

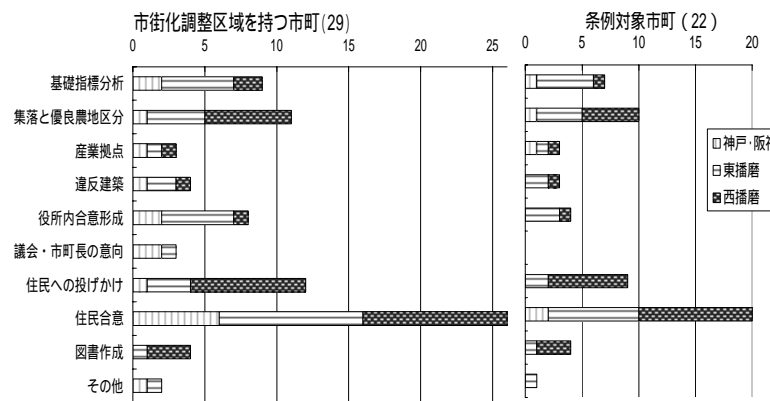


図3 - 2 市街化調整区域の土地利用計画策定過程における市町の課題  
(複数回答 数値は回答市町数)

### 3.2.2 特別指定区域制度の運用において想定される課題

特別指定区域では、土地利用計画の内容が地域の課題を解決し、住民と行政に共通した将来の姿を描くことができるか、そしてその策定の仕方が地域の総意に基づいているかが制度運用の鍵となる。

市町土地利用計画は、市街化調整区域全域を対象として作成することとされており、広く土地利用計画を定める制度としては望ましいが、地区の課題が市町土地利用計画に適切に反映されて特別指定区域の9つのメニュー(第2章 表2-1参照)に導けるかどうかについては、住民と行政の議論と合意形成の仕方によっては不調に終わる可能性がある。このため、住民と行政が議論する材料としての行政の提案は重要であり、その内容や作成過程、提案の仕方に注意が払われることが必要である。

土地利用計画の策定手順における実質的な議論は、土地利用計画案の作成段階で住民と行政の間で行われる。その結果が反映された土地利用計画案について住民の合意を得たのちに案の縦覧の手続きが取られるが、案の縦覧以降は形式的に手続きが進むこととなる。

行政担当者が土地利用計画策定過程での課題として住民との合意形成をあげていることから、行政の作業結果としての土地利用計画案に対して住民と行政が議論のできるように案が作成されていることの必要性が示されている。

### 3.3 特別指定区域指定3市町における住民関与と行政の対応

2005年度末までに市町土地利用計画に基づく地縁者の住宅区域を指定した新宮町（2005.10合併成立したたつの市の一部）、小野市、太子町の3市町の指定作業及び住民対応に関わった行政担当者に対し、2006年3月に指定作業の経過及び作業における課題についてヒアリング調査を行った。

3市町の指定状況の概要を表3-2に、ヒアリング調査による特別指定区域指定過程における課題等を表3-3に整理して示す。

市町土地利用計画に基づく第1号として指定された新宮町は、中播都市計画区域（線引き）と西播磨高原都市計画区域（非線引き）の2つの都市計画区域の間に都市計画区域外の地域があり、同一行政区域内に3つの異なる土地利用規制を持つ。このため、町の行政としては、市街化調整区域の人口減少が土地利用規制に起因しているという問題意識を持ち、2000年法改正により線引きの有無を県が決定できることとなった際に、人口減少対策として線引きの廃止の検討を行った。

町では、既に「新宮町国土利用計画」により土地利用の基本方針が定められていたが、町の活性化を図る視点から新たに土地利用計画の策定を行った。

こういった状況を踏まえ、区域区分制度の枠組みを維持しながら、都市計画区域外と市街化調整区域の土地利用規制の差を顕在化させないために、集落区域内の農家用以外の住宅建築の可能性を確保し、活力が失われつつある地域の活性化を可能としながら住環境を維持するという行政目的を持ち、市町土地利用計画に基づく特別指定区域の指定を行った。

新宮町における住民関与の特徴としては、人口減少を行政と住民が共通の課題としてとらえ、図面を囲んで意見交換することにより土地利用計画案が策定されていたことが挙げられる。

第2号の小野市は、東播都市計画区域（線引き）の一部に含まれ、北部の都市計画区域外において旧住宅地造成事業に関する法律による団地開発が行われ人口が

急増する一方、そろばんや金物といった旧来の地場産業の衰退を原因として、市街化区域や市街化調整区域に点在する集落の人口が減少し、活力が失われるという、市内の人口定着の地域バランスと土地利用規制の不整合を課題として抱えている。

この課題に対して市町土地利用計画により市街化調整区域に 47 地区の地縁者の住宅区域を定めた。多くの区域の土地利用計画策定を同時併行して進めているが、行政担当者は住民に対して丁寧に対応することで信頼を得たとしている。

住民関与の特徴としては、行政が行う提案を住民は受動的に受け入れるかたちでの関与の仕方が挙げられる。

第 3 号の太子町は、全域中播都市計画区域（線引き）に含まれ、姫路市の市街化区域と連続した市街地を形成しており、市街化調整区域内のインターチェンジ周辺で開発圧力を活用した土地利用を模索する一方で、地縁者の住宅区域を指定することにより既存宅地制度の廃止に伴う市街化調整区域への住宅立地を可能とする土地利用計画を策定した。

住民関与の特徴としては、市街化調整区域における建築の可能性を前面に示して住民に対して説明を行っている特徴がある。

担当者の住民説明において、新宮町では住民が主体であること、小野市では土地利用計画の必要性、太子町では制度の必要性については理解されたかどうかかわからないとしている。これらのことから、市町土地利用計画を行政が策定して住民に示す中で、住民から明確な反応が示されなかったことがうかがえる。

表 3 - 2 3 市町の地縁者の住宅区域指定状況

	旧新宮町	小野市	太子町
指定告示	2005.7.5	2005.11.4	2006.3.24
土地利用計画策定期間*1	44ヵ月	33ヵ月	18ヵ月
区域指定手続き期間 *2	7ヵ月	8ヵ月	8ヵ月
都市計画区域	中播 (町内に非線引き 都計と都計外有)	東播 (市内に都計 外有)	中播
市街化調整区域面積 (ha)	3,091	6,757	1,730
市街化調整区域人口 (人)	8,748	29,787	14,216
市街化調整区域人口密度(人/km <sup>2</sup> )	2.8	4.4	8.2
特別指定区域集落地区数	14地区	47地区	33地区
特別指定区域指定面積 (ha)	362.7	869.4	238.4
市街化調整区域面積割合	11.7%	12.9%	13.8%
市街化区域人口 (1975)	3,300	19,700	12,000
(2000)	3,800	12,700	17,900
市街化区域外人口 (1975)	13,900	20,900	12,800
(2000)	13,600	36,700	14,100

\*1 地元説明開始から都市計画(まちづくり)審議会まで

\*2 都市計画(まちづくり)審議会付議から告示まで

3 市町の指定手続きに要した期間を表 3 - 2 によってみると、都市計画(まちづくり)審議会への土地利用計画の付議からその告示までの手続き期間は、新宮町が 7 か月、小野市が 8 か月、太子町が 8 か月となっている。一方、土地利用計画策定

に要した期間を、特別指定区域指定への取り組みを発意して地元説明を開始してからまちづくり審議会までの期間を計画策定・合意形成期間とすると、新宮町の場合、線引き廃止の検討開始から起算して44か月、小野市では33か月、太子町では18か月となっている。

手続きに要する期間はほぼ同じであるが、合意形成期間は地区によりばらつきが大きく、また手続き期間に比べて時間を要していることがわかる。

表3-3 特別指定区域指定過程における課題等

		旧新宮町 1.4地区 362.7ha	小野市 4.7地区 869.4ha	太子町 3.3地区 238.4ha
市街化調整区域の土地利用計画の必要性と課題に対する行政の意見		・上位計画を踏まえた詳細な計画づくり	・保全と開発の調和 ・農振法、都計法とも許可の主な判断材料が建築主の要件によっているため、土地利用としての判断が薄くなりがちである。 ・市街化調整区域の住民の「住まい方」を実現するための手法として土地利用計画が必要である。	・土地利用の方向性を示す ・農業政策と合わせた検討が必要で、その結果は現況追認型となった。
住民への制度説明	成功した点	・人口減少対策 地縁者の住宅区域指定Uターン促進、そのために土地利用計画が必要という流れで住民にわかりやすい説明を行った。	・土地利用の混在の実例を示し住民が「自分達のまちは自分達で創る」意識を持つことを訴えた。 ・時間をかけて丁寧な説明会等を行った	・既存宅地制度がなくなると困るという危機感を強調した。
	反省すべき点	・集落形成の主体が住民であることを説明したが十分理解されなかった。	・制度活用が土地所有者の得になるという損得勘定で説明した。 ・土地利用計画の必要性の説明が十分理解されなかった。	・線引き制度、農業政策等が住民に理解されておらず、制度の必要性が理解されたかどうかわからない。
住民への土地利用計画案の説明	成功した点	・住民が図面を囲んで意見交換するスタイルをとり、住民から意見を引き出すことができた。	・相当数の説明会を丁寧に開催した。 ・地元からの説明会の開催要請に全て応えた。 ・地元要望に全て文書で回答した。 ・個別の建築相談には建築許可担当が対応した。 ・案をこころ変えないようにした 最初に示す案でどの程度満足得られるかが決め手である。 ・地元の要請を受けて市が案を作成する形式をとった 自治会長の挨拶で説明会の成否が左右される。 ・住民が納得できるストーリーをつくった。	・現在土地を所有していない者でも建築が可能となることを強調した。
	反省すべき点	・参加住民が50～60代で、30～40代がない。	・市の案に同意できないのであれば、自分達で土地利用計画を作成する方法もあることを強調した。	・制度が理解されているかどうか不明。
土地利用計画案に対する住民の反応	住民の関心の対象	・市街化調整区域、農用地区域による規制の厳しさにに対する不満がある。 ・農地を守るために若い世代の力が必要	・自分の土地がどうなるか ・地元との協議、要望に沿って作成する。	・耕作者がいなくなる ・スプロールにより農業ができなくなっている
	住民との合意が得られたか	・地縁者の居住が認められることでUターンの促進、集落の維持につながる旨を説明	・質問には個別に丁寧に回答した。 ・住民の独自案を作成する方法もあることを示した。 ・文書回答等により最終的には合意が得られた。	・集落区域拡大要求に対しては、県の基準があるから含まれないと回答した。
	相互関係(信頼関係)の変化	・町行政として、市街地だけでなく集落についても発展の方向を考えていることで信頼が得られた。	・地元要望に対し、丁寧かつ厳格な対応、約束した期間内に指定を実施、広報活動等により信頼が得られた。	・直接住民と話し合うことで信頼関係はできたと感じる
都市計画部局と農林部局との調整	調整上の課題	・農林行政内での保全の考え方の統一がとれていなかった。 ・土地改良事業実施地区で事業に不参加の農地を集落区域にするのに農林行政の理解が得られなかった。	・農林行政は農地保全を主張した。 ・農林行政の一回の農地が広く、分断を厳しく捉えている。 ・保安林の所在を掴むのが困難であった	・小規模農家では耕作できない状況があるが対策がない。 ・耕作されていない農地についても農地の適用がされる。
	合意点	・特別指定区域界は優良農地界という線引きとなった。	・特別指定区域界は優良農地界という線引きとなった。 ・問題となった農地は1筆ごとに協議を行った	・特別指定区域界は優良農地界という線引きとなった。

### 3.4 住民関与の前提となる行政対応の課題

表3-3のヒアリング結果をもとに、住民関与の前提となる行政対応の課題を表3-4に整理した。

表3-4 住民関与の前提となる行政対応の課題整理

テーマ	目標	課題	対応
3.4.1 行政と住民の土地利用計画検討材料としての計画	住民にわかりやすい計画の提示	基本となる計画として国土利用計画、市町マスの使い勝手が悪い 市町マスでは、市街化調整区域にふれていない(保全のみ)の計画がある	総合計画等に記載された土地利用の骨格を利用 都市的土地利用の必要性を示した計画策定
3.4.2 行政と住民の合意形成	住民の理解を得る説明	住民の反応が乏しいため、理解されていないかどうかわからない 制度や計画の説明の住民理解 自己所有地への規制の受認	住民と行政が共通の課題意識を持つ 制度説明の仕方を工夫し、わかりやすいことを心がける 農業、環境への効果を示す
3.4.3 土地利用計画案作成のための行政内部調整	住民に示す計画策定のための調整	・都市計画と農林で一致した計画への合意ができない	・都市と農業の支え合う仕組みに向けた課題解消に取り組む

#### 3.4.1 行政と住民の土地利用計画検討材料としての計画

市街化調整区域の都市的土地利用検討の基本となる計画としては、国土利用計画や市町都市計画マスタープランが挙げられる。国土利用計画については、市町計画を定めている市町は少なく、市町マスの策定も本制度適用対象市町22のうち18に留まっている(表3-1)。また、市町マスでは市街化調整区域について、保全のみの記述としている市町が3市町あった。

既存の制度に基づく土地利用計画は、そのままでは特別指定区域の指定の議論には有効ではない。むしろ、当該市町の総合計画等に記載された土地利用の骨格となる道路、公園等の施設や保全等の土地利用を示す記述などを利用して、特別指定区域指定のための土地利用の検討に結びつく計画として示すことにより、住民にわかりやすい検討材料を提供する必要がある。

また、市町マスについては、市街化調整区域は、都市的土地利用の範疇にない位置づけがされていることが多く、都市計画制度に対する住民の関与を進めるには、行政として都市的土地利用の必要性和展望について住民に説明するための十分な準備が必要である。

今後の市町マスの策定において、市街化調整区域における都市的土地利用の必要性を示した計画策定が必要である。

#### 3.4.2 行政と住民の合意形成

制度や計画についての住民説明においては、市町ごとにさまざまな工夫がされて

おり、説明の仕方として、わかりやすい説明、時間をかけた説明、地元要求に応じた説明をこころがけること、また、図面の活用、専門職員の建築などについての個別相談といった住民サイドの理解促進に力点を置くことが成功した点としてあげられている。

一方、市町の担当者が住民に説明した結果として担当者から「説明が理解されているかどうかについて自信が持てないといった」内容の共通した意見があった。行政に対する住民の反応が乏しかった様子が示されており、住民と行政が共通の課題意識を持つための更なる工夫が必要であろう。

これらのヒアリング内容から、住民から提示される議論は、指定区域の設定による個別の建築が可能となることを要求するものや規制の厳しさ、自分の土地に対する愛着といった自己所有地に関する反応が中心となっており、市街化調整区域に必要な保全などの土地利用全体に関する議論に至らなかった点も共通しており、これに対しては規制が、農業や環境の保全等に効果があることを示すことにより理解を得ることが望まれる。

### 3.4.3 土地利用計画案作成のための行政内部調整

土地利用計画を住民に提示するためには、行政内部での計画策定のための事前の調整作業が必要である。土地利用計画にはあらゆる部局が関係するが、特別指定区域の指定に関する土地利用では、都市計画部局における県と市町、及び県・市町それぞれの内部での都市関連部局と農林関連部局との調整が重要である。

行政間の調整状況を把握するについて、都市関連部局内の線引き担当と開発許可担当の間の市街化調整区域の土地利用に関する考え方の違いを想定したが、ヒアリング調査の結果では市町行政内部では市街化調整区域の現状に対して同じ認識を持っているので特に摩擦はなかったという意見が3市町で共通していた。

都市関連部局と農林関連部局の間の調整については、2.5.4で地区土地利用計画における場合について触れているが、都市関連部局は集落での居住に関する住民の意向を受けて、小さな単位での非耕作地等を保全農地から除外して都市的土地利用を可能にしようとする詳細な土地利用を論点としている。一方、農林関連部局は市街化調整区域内には都市的土地利用は許容できないという1968年の法制定時点の論点に帰着するとともに、市街化調整区域の土地利用の中心となるのは農林関連部局であることから、農地保全の立場で一筆ごとに特別指定区域指定の可否の判断が行われた。

土地利用計画への住民関与を活発にするための行政の取り組みとしては、行政内

部での調整過程において都市関連部局と農林関連部局の土地利用に対する基本的スタンスの調整を図った計画を住民に示すことが重要であり、そのための行政部局間の調整が課題としてあげられる。

### 3.5 まとめと考察

#### 3.5.1 まとめ

特別指定区域制度は、市街化調整区域における個別の開発許可の厳しい基準とその運用により活力が失われている地域において、農業や既得権以外の都市的土地利用を可能とする制度として策定されている。また、法に基づく許可を受けた建築物が周辺環境との調和が図られるように、適正な開発の誘導が行える制度運用を意図しており、制度適用の条件として、土地利用計画を策定して開発許可との連動を図ることとしている。

3.2.1に示した条例制定後1年半の時点での市町担当者アンケート調査の結果から、市街化調整区域の土地利用計画策定の必要性については、市街化調整区域を持つ29市町のうち17市町の都市関連部局の担当者がこれを必要であるとしている。

市街化調整区域の土地利用に関する課題としては、市街化調整区域らしい「自然景観・集落景観保全」に関するだけでなく「非農業住宅地区」や「農業集落への人口定着」といった都市的土地利用に関することが対処すべき課題として認識されている。特に住民関与に関する重要な課題として行政と住民の合意形成の必要性が認識されている。

市街化調整区域は、1968年の新都市計画法以来、都市的土地利用が検討される場となっていなかったことから、行政・住民ともに本制度によりはじめて市街化調整区域の都市的土地利用に関する計画策定を経験することとなった。この計画策定過程において明らかとなったこと及び課題としては以下の点があげられる。

#### (1) 特別指定区域における土地利用計画

3.2.2で示したように、行政が住民に示す土地利用計画については、示されたものが住民と行政との対話のもととなるものでなければならない。3.4.1に示したように、特別指定区域の指定に用いられる土地利用計画の議論の材料としては、土地利用計画策定の制度よりも、道路・公園等の骨格となる施設や保全対象となる土地利用等の最新の状況や事業の計画が土地利用の要素として整理されたものが求められている。それを特別指定区域指定の目的に合わせて再構築して表示したものを住民に示し、特別指定区域の指定の議論が行われ、住民意見を反映して土



土地利用計画案が作成される。

このため、住民関与を進めるには、住民にわかりやすい土地利用計画が提示されることが重要である。

#### (2) 土地利用計画の検討における行政の住民対応

3.4.2で示した住民と行政の合意形成過程での課題は、住民にわかりやすいかたちで時間をかけて説明することが重要であるが、住民からの反応が乏しいことも報告されている。住民の興味は、結局個別の住宅建築が可能かどうかという点に集約された結果となっている。

#### (3) 市街化調整区域の土地利用計画策定における行政内部調整

土地利用計画について住民との合意形成を図るためには住民に示す計画に関する行政内部での調整が必要となる。3.4.3から、市街化調整区域に新たに都市的土地利用の区域を設定する検討過程においては、農林関連部局が主導する市街化調整区域の農地・林地の保全の立場が強いため、農業関連の土地利用の現状にあわせた都市的土地利用を検討することとなった。その結果、住民に農地を宅地に変更する意向があっても、それを反映して土地利用計画を変更するという都市と農林の合意は成立せず、農地保全を前提とした土地利用計画に関して一筆ごとに特別指定区域の指定の可否が判断された。

このことは、法制度に縛られた行政組織の枠組みの問題として捉えることができる。すなわち、市街化調整区域の開発許可基準が個別の案件への適用が主となっており、市街化調整区域全体の土地利用像が描けていない。そのために、個々に開発許可が行われ、その結果、地域の活力が失われる等の課題が生じた状況と同質の課題を有しているにとらえることができる。

行政内部の調整の実情からは、県と市町の立場の違いの調整よりも、都市関連部局と農林関連部局が土地利用の法体系上重なり合う場合の立場の違いを調整することの方が重要な課題であることが顕著に現れる結果となっている。

### 3.5.2 考察

#### (1) 特別指定区域の制度運用における行政対応からみた住民関与

市街化調整区域における特別指定区域の指定を目的とする土地利用の検討では、市街化調整区域の厳しい建築規制の中で住民が自分の意図する土地利用を行うことができるかどうかという身近な土地利用の問題が論じられ、このことについて住民は大きな関心を示している。

特別指定区域制度を運用するについて、行政担当者は市街化調整区域における住

民の課題意識を把握した上で、土地利用計画だけでなく、農業生産やスプロール問題など多岐にわたる課題を意識しながら住民との接触を行っており、土地利用計画案の策定に要する期間が長期にわたり、住民の納得を得るのに時間がかかる結果となっている。

住民の興味の多くは個別の宅地の利用ができるかどうかといった点にあり、制度の意義や土地利用計画の実現といった議論にはなっていない様子がみられる。

住民が土地利用計画作成の議論に参加するためには、行政が住民にわかりやすい土地利用計画を示すなどの計画策定の工夫と説明の工夫を行うことが大きな鍵となる。こういった行政の対応により住民の議論が個別の利害関係から都市計画の議論に展開することにより、住民に対して都市計画の必要性を解き明かすことが可能となると考えられる。

#### (2) 住民関与を進めるための行政内部の調整

住民に対して土地利用計画を示す場合、行政内部で十分な内部調整を行った上で示すことが必要である。本章の分析では以下の3つの行政内部での調整の問題を取り上げている。

一つは、都市計画の内部における線引き等に関する土地利用担当と開発許可担当間の調整で、これは都市のイメージをつくる計画の上では大いに議論を要する点であるが、都市計画という同じ目的の部署の間での調整であり、調整にあたって特に問題はないとされた。

二つは、県と市町の行政の上下関係の調整である。市町は住民との接触をもとに、住民の意見等を反映させた見解を示すのに対し、県は制度の運用、全体のバランス等に基づく見解を基本として見解を示す立場にある。法文上や制度上の解釈といった点では県のスタンスが正しいことになるが、地区の課題解決のためには住民の立場からの見解を基本として、それを法文や制度の運用により理論づけることが望ましいと考えられる。

三つは、都市と農林の異なる分野間の調整である。都市関連部局と農林関連部局の最終の合意は、市街化調整区域の土地利用の基本は、農業を中心としているという法体系の中で、個別の敷地単位での協議に帰着する結果となっている。

個別の敷地単位の土地利用の協議を地区の土地利用の将来像という視点に近づけるためには、これまでの法体系に裏打ちされた都市と農林関連部局の調整ルールを見直す検討が必要と考えられる。

市街化調整区域は、農業や自然を保全する土地利用の場として位置づけられてきた中で、農業的土地利用による自然・集落の景観基盤があり、それを阻害しないか

たちでの都市的土地利用の形成が検討されることが必要であり、そのためには都市と農林関連部局の虚心坦懐な議論が行われることが望まれる。

## 第4章 市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民・行政・専門家の関係

### 4.1 はじめに

#### 4.1.1 背景

兵庫県における特別指定区域制度は、2002年4月の条例制定以来6年余が経過した。2008年3月末現在、条例適用対象16市町のうち8市町においてこの制度が実際に適用され、さらに新たな区域指定に向けた取り組みが進められている。一方、制度自体については目的型の区域指定の要件の追加による改正が行われ、制度利用の増進にむけた県行政による取り組みが行われている。

市街化調整区域に一般住宅地の導入を可能とする特別指定区域制度の適用過程では、まず行政により地区の課題解決のために特別指定区域制度の導入が検討され、住民が行政の意図を受けて、専門家の介在により地区の将来に係る目標を形成する。そして、住民が主体となって住民の利害に直接関わる土地利用計画を策定することが想定されており、こういった制度の枠組みに基づいて土地利用計画の決定、特別指定区域の指定が行われる。

本章では、2007年3月末までに地区土地利用計画に基づく特別指定区域の指定を行った4地区を取り上げ、これまで市街化調整区域の規制のみを受けてきたため、都市計画的な土地利用制度や事業制度に接することがなかった住民が、市町の行政担当者（以下「行政」と呼ぶ）やコンサルタント等（以下、都市計画の専門家を略して「専門家」と呼ぶ）の支援を受けて、都市計画制度による土地利用計画の策定に取り組む過程を研究対象として分析し、考察を行った。

#### 4.1.2 目的

本章では、特別指定区域制度によって市街化調整区域に一般住宅地を導入する意義及び導入過程における住民・行政・専門家の関係に視点をあてて、住民主導の土地利用計画策定の可能性と課題を明らかにし、市街化調整区域の規制による課題に対する住民・行政の評価と取り組み及び専門家を含めた役割分担を明らかにすることを目的とする。

#### 4.1.3 調査・研究方法

2007年3月までに地区土地利用計画に基づく地縁者の住宅地区の指定が行われた特別指定区域4地区全てを対象として、2007年7月に特別指定区域の指定作業

に関わった専門家に対して、住民と行政と協調して進めた土地利用計画策定作業の印象を中心にヒアリング調査を行った。

この結果を踏まえて、同年 11 月に、4 地区の住民を対象として市街化調整区域の課題・特別指定区域制度の導入等に関して自治会を通して個別配布、郵送回答方式によるアンケート調査を行い、あわせて調査票の配布時に自治会長等の地区の代表者に対して、地区の状況等に関するヒアリング調査を行った。対象とした 4 地区の状況とアンケート調査の実施状況を表 4 - 1 に示す。

この結果の分析により、住民・行政・専門家の関係について考察を行った。

なお、本研究では、指定作業の進め方の優劣に言及することがあるため、地区名称を匿名で記載する。

表 4 - 1 調査地区の状況とアンケート調査の実施状況

	A 地区	B 地区	C 地区	D 地区	計
専門家が関係した期間	1999.12~2003.3 (3年3月)	2002.7~2004.3 (1年8月)	2004.7~2006.1 (1年6月)	2004.11~2006.3 (1年4月)	-
協議会の発足	2003.8	2004.10	2005.7	2005.7	
土地利用計画の決定	2004.1	2006.2	2006.4	2006.4	
地区指定面積 (ha)	18.2	14.5	10.8	10.1	53.6
地区指定時人口 (人)	372	493	358	377	-
調査票配布数	92	96	110	75	373
調査票回収数	48	43	57	29	177
回収率	52.2%	44.8%	51.8%	38.7%	47.5%

#### 4.2 対象地区における制度の導入に対する住民の意識

##### 4.2.1 対象地区の特徴と課題

###### (1) まちづくりの経過からみた各地区の特徴

###### A 地区

地区内に拠点となるような施設や工業団地がなく、2002 年の本制度創設以前から住民が地区の衰退傾向に危機感を持っていた。このため、地区の将来に展望を開くため、自治会の意向により 1999 年から兵庫県のまちづくりセンターによるコンサルタント派遣制度を活用して専門家を起用し、市街化調整区域のまちづくりに取り組んできた。その結果により策定された土地利用計画の実現を図るために、特別指定区域制度を活用することとした。専門家の起用から区域指定までの 3 年 3 か月間を経て、県下で最初に区域指定の前提となる土地利用計画の決定が行われ、地区指定に至った。

行政と専門家の支援によりまちづくり活動を進めている住民に対し、兵庫県が制定した特別指定区域制度が市町行政を経由して伝達・周知されることによって制度の適用に至っている。

#### B地区

2000年に県営住宅の建て替えにより発生した市街化調整区域内の8,000㎡の土地の活用が市及び地区の課題とされており、その土地利用を可能とすることを目的として行政の働きかけにより、本制度の導入が発意された。

この地区では、特別指定区域制度の創設に関わるなど、制度に精通した専門家を起用し、制度適用を前面に出して作業に取り組み、専門家の起用から1年8か月で土地利用計画が策定された。

#### C地区

住みよい里づくりに向けた農業組合の取り組みが行われている地区で、休耕田における景観作物づくりなどの農業的資源を活用して都市住民に当該地区をアピールする活動が行われてきた。地区住民には、農業への取り組みだけでなく、新しい人が地区に居住できるような土地利用を進めたいという意向があった。

この地区では、行政が住民に対して制度の説明を行い、専門家と住民とで制度活用を前提とした計画づくりが行われ、専門家の起用から1年6か月で計画策定に至っている。

#### D地区

「道路が狭く葬式も出せない」といった声もあり、車が集落内に入れるようにしたいという地区住民の意向が強かった。C地区とほぼ併行して同じ専門家の支援を受けて土地利用計画策定に取り組み、C地区と相前後して区域指定作業が進められ、専門家の起用から1年4か月で土地利用計画の策定に至っている。

H14条例制定											
	面積	戸数	人口	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
福崎町 西大貫地区	18.2	99	372						6/11地区指定		
相生市 八洞地区	12.9	177	493								10/10地区指定
太子町 阿曾	10.8	126	377				*				10/10地区指定
太子町 松尾	10.1	120	358								10/10地区指定

:アドバイザー派遣  
 :コンサルタント派遣  
 :まちづくり活動助成

\*:都市計画協会アドバイザー派遣

図4-1 専門家派遣の経過

## (2) 専門家からみた各地区の課題と特徴

4地区の計画策定に関与した専門家へのヒアリング調査の結果から、彼らは各地区の課題と特徴を以下のように捉えていることがわかった。

### A地区

田園景観の中にあり、家も大きく豊かな集落の外観を呈しており、中世の風景が現代に続いているように見えるが、高齢化は著しい。行政担当者からは地区の課題を具体的に指摘されることはなく、住民は公民館の老朽化を問題としていたが、専門家の目からはこれはさして重要なテーマではないと思われた。漠然とした危機感があるがそれが何かは具体的には認識されていない状況であった。そこで専門家から「集落の村づくりマスタープラン」、「集落花いっぱい」、「集落アートイベント」の3つのテーマを提案した中で、住民はマスタープランづくりを選択して取り組むこととなった。

はじめは具体的な将来像はなかったが、作業の進捗にともない、住民による親水公園づくりなどのきわめて具体的な活動を経て土地利用計画が策定されていった。

### B地区

専門家からみた課題としては高齢化、農業後継者不足、スーパー・農協支所・郵便局等の施設の維持ができない状態が挙げられ、行政と住民からは県営住宅跡地の有効活用が挙げられた。専門家は「特別指定区域の指定の取り組みを通じて行政任せでなく、地域で考えて地域を守っていく意図が芽生えたことが感じられる」と述べている。

### C地区 および D地区

行政からは制度を活用した特別指定区域の指定を進めることが前面に出されたが、住民は細街路の拡幅を最も重要な課題としていた。専門家が重点を置いた点としては、C地区については水害に悩まされ続けてきた地域の知恵としての稠密な住宅等の建物の佇まいと路地のよさを住民に再度意識してもらうこと、D地区についても山裾への住宅等の建物の立地と魅力的な井戸や水路による住環境の再認識など、地域の資源に気づき、それを大切にすることに重点を置いて計画策定に向けた集会在持たれた。

## (3) 住民アンケート調査回答者の属性

表4-2に示す住民アンケート調査の回答者の性別は、男性が全体で90.1%、年齢では60代以上が50%を超えている。家族構成は、2世代世帯が全体で56.3%、3世代世帯は16.8%、単身または夫婦単独世帯が25.5%となっており、高齢化と高齢単独世帯の多い状況がうかがえる。

また、住居の属性としては、持ち家率が平均で 97.0%、居住年数は 40 年以上が 54.7%である。職業については、農業関係（専業、1種兼業、2種兼業）が全体で 20.0%であるのに対し、農業以外が 46.5%、無職が 30.0%であり、それぞれ農業関係より高い割合となっている。

表 4 - 2 アンケート調査回答者の属性 1

		A地区	B地区	C地区	D地区	計
性別	男	87.0%	90.5%	89.1%	96.6%	90.1%
年齢	10・20代	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	30代	8.5%	4.9%	1.8%	0.0%	4.1%
	40代	14.9%	12.2%	7.1%	10.3%	11.0%
	50代	21.3%	19.5%	37.5%	10.3%	23.8%
	60代	31.9%	46.3%	35.7%	48.3%	39.5%
	70代	19.1%	17.1%	12.5%	27.6%	18.0%
	80代以上	4.3%	0.0%	5.4%	3.4%	3.5%
職業	農業関係	18.8%	19.0%	18.9%	25.0%	20.0%
	給与所得者	35.4%	26.2%	35.8%	14.3%	30.0%
	会社団体役員	4.2%	0.0%	1.9%	0.0%	1.8%
	自営業	10.4%	21.4%	15.1%	10.7%	14.1%
	自由業	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%	0.6%
	無職	29.2%	31.0%	20.8%	46.4%	30.0%
	その他	2.1%	2.4%	7.5%	0.0%	3.5%
勤務地の回答者		51.1%	53.5%	57.9%	27.6%	50.0%

表 4 - 3 アンケート調査回答者の属性 2

		A地区	B地区	C地区	D地区	計
住宅	持ち家	95.7%	97.6%	96.2%	100.0%	97.0%
	借家	2.1%	0.0%	3.8%	0.0%	1.8%
居住年数	5年未満	6.3%	7.1%	3.7%	3.7%	5.3%
	5～10年未満	4.2%	0.0%	3.7%	0.0%	2.4%
	10～20年未満	8.3%	14.3%	3.7%	7.4%	8.2%
	20～40年未満	20.8%	40.5%	27.8%	29.6%	29.4%
	40年以上	60.4%	38.1%	61.1%	59.3%	54.7%
家族構成	単身	4.5%	7.1%	3.7%	10.7%	6.0%
	夫婦	20.5%	33.3%	7.4%	25.0%	19.8%
	世帯主と子	36.4%	38.1%	44.4%	39.3%	40.1%
	世帯主と親	13.6%	9.5%	24.1%	14.3%	16.2%
	三世代	22.7%	11.9%	18.5%	10.7%	16.8%

#### 4.2.2 地区の課題に対する特別指定区域制度導入の意義

##### (1) 市街化調整区域の規制に対する住民の意識

アンケート調査結果によれば、図 4 - 2 に示す市街化調整区域の規制に対する住民の意識では、「制限はよい」「ある程度は必要」と肯定的に捉える回答が全体で



83.9%であり、よくないとする回答は6.3%であった。

図4-3に示す規制による影響としては、「環境・景観を守るのによい」が全体で33.9%と最も多く、以下「農業従事者の減少につながる」、「施設立地を阻害する」の順となっていた。

#### (2) 地区の課題と本制度導入の有効性に関する住民の意見

地区が有する課題を図4-4に示す選択肢を示して尋ねた結果では、「農業後継者の問題」が全体で68.4%と最も多く、次いで「高齢者の活気がない」、「若者の減少」、「土地利用放棄地の問題」が40%を超えていた。

「本制度の導入が課題解消に役立つと考えるか」の設問に対し「役立つ」と答えた人がその理由として挙げた点は、「土地利用不可能地の解消」が全体で35.1%、「後継者問題の解消」が31.5%である一方、「効果に疑問を感じる」とする回答も全体で25.0%となっている。

### 4.2.3 行政、専門家に対する住民の印象

#### (1) 行政、専門家に対する住民の評価と信頼

表4-3に示す地区指定作業に関わった行政と専門家の印象を尋ねた設問への回答で40%を超えた項目は、行政に対しては「話し合いの雰囲気づくり」(A地区53.8%)、「地区の方向を示す」(D地区50.0%)、「計画づくりのリード」(B地区47.4%)となっており、A、B、C各地区で異なる項目となっている。

また、専門家に対しては「計画づくりのリード」(B地区63.2%、C地区55.2%、D地区46.4%)、「地区の方向を示す」(A地区50.0%、C地区48.3%、B地区42.1%)が3地区で、また「地区課題の整理」(C地区62.1%、A地区53.8%)が2地区で評価されており、これらは全体でも45%をこえている。このほか、「制度に精通」(D地区50.0%)が評価を受けている。

同じく表4-3に示す地区指定作業を通じて「行政、専門家が信頼できたか」という設問については、「専門家に対する信頼」が全体で69.4%、「行政に対する信頼」が55.0%であり、各地区とも専門家に対する信頼が行政に対する信頼よりも高くなっている。

#### (2) 住民が感じた専門家の必要性

図4-5の特別指定区域の指定案のとりまとめに専門家に関係することについての設問に対する回答では、「専門家を必要とする」との回答は全体で81.6%、「住民だけでできる」とするのは3.5%となっており、住民の専門家に対する期待の大きさが示されている。

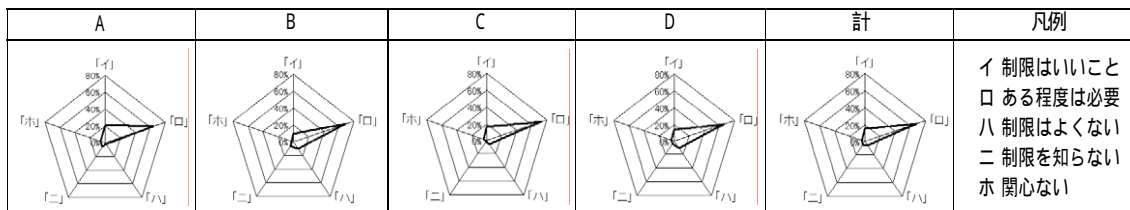


図 4 - 2 市街化調整区域の規制に対する住民の意識

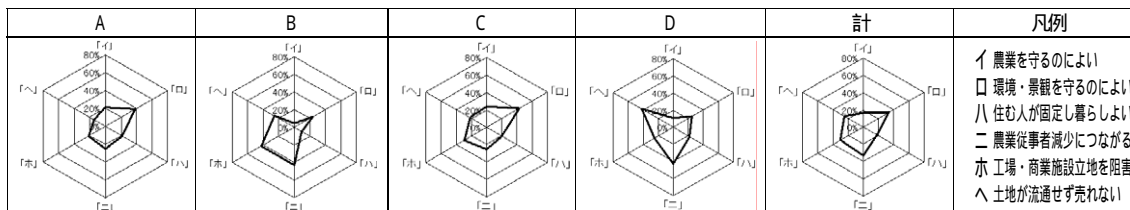


図 4 - 3 住民の感じる市街化調整区域の規制の影響

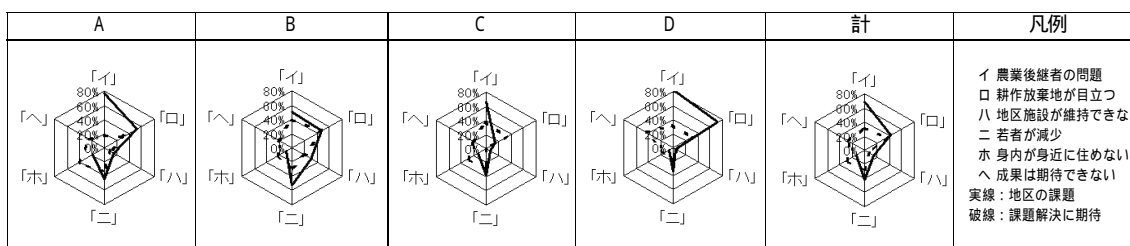


図 4 - 4 地区の課題と特別指定区域制度の課題解決への有効性

表 4 - 4 地区指定作業に関わった行政と専門家に対する住民の印象と信頼

	A 地区		B 地区		C 地区		D 地区		計	
	行政	専門家	行政	専門家	行政	専門家	行政	専門家	行政	専門家
イ 地区課題の整理	30.8%	53.6%	36.8%	26.3%	33.3%	62.1%	17.2%	32.1%	28.8%	45.2%
ロ 計画づくりのリード	34.6%	39.3%	47.4%	63.2%	36.7%	55.2%	34.5%	46.4%	37.5%	50.0%
ハ 制度に精通	19.2%	21.4%	26.3%	36.8%	13.3%	31.0%	34.5%	50.0%	23.1%	34.6%
ニ 地区の方向を示す	34.6%	50.0%	26.3%	42.1%	50.0%	48.3%	24.1%	39.3%	34.6%	45.2%
ホ 話し合いの雰囲気づくり	53.8%	39.3%	10.5%	26.3%	36.7%	37.9%	31.0%	39.3%	34.6%	36.5%
ヘ 合意形成の方向を示す	11.5%	14.3%	21.1%	26.3%	10.0%	20.7%	13.8%	17.9%	13.5%	19.2%
ト 土地利用の相談に応じる	0.0%	0.0%	10.5%	10.5%	3.3%	6.9%	13.8%	3.6%	6.7%	4.8%
チ 地区を知らない	15.4%	7.1%	5.3%	10.5%	10.0%	10.3%	10.3%	21.4%	10.6%	12.5%
住民の信頼	53.6%	75.0%	65.0%	72.7%	46.9%	65.7%	58.6%	63.0%	55.0%	69.4%

### (3) 区域指定作業を通じて住民が感じた地区の変化

指定作業を通じて、住民が感じた地区の変化に関する設問では、専門家等へのヒアリング結果等から土地利用計画の策定作業を経て女性や若者の活躍の場が生まれたことを想定したがそういった変化は見られなかった。

図4-6に示すように地区により住民が感じる変化のパターンに差があり、「地域の将来を考えるようになった」(C地区 52.6%, A地区 37.5%, B地区 34.8%)、「地域を知ることが大切」(A地区 43.8%, B地区 34.8%)、「将来像が共有できた」(D地区 28.6%)、「リーダーへの信頼が増した」(B地区 34.8%)が多くなっている。一方、「あまり変わらない」も全体で 35.0%となっている。

地区別のパターンの違いは図4-4の地区の課題において、農業後継者問題(D地区 82.8%、A地区 77.1%)、耕作放棄地の問題(D地区 72.4%)にもみられる結果となっている。

### (4) 区域指定作業前後の自治会集会への参加状況の変化

図4-7に指定作業の以前・以後および指定作業の際の回答者の自治会集会への参加頻度を尋ねた結果を示す。各地区ともほぼ同様の結果となり、本アンケート調査の回答者では「ほとんど参加」が最も多く、全体で指定作業以前が 53.2%、以後が 53.3%、指定作業の際には 38.7%という回答であった。

アンケートに回答した住民は、元々自治会活動に積極的で、指定作業後も顕著な変化はみられない結果となっている。

## 4.2.4 特別指定区域制度に関する専門家の意見

専門家へのヒアリング調査の結果から、本制度の適用を通じた専門家の意見を以下に示す。

A地区に関与した専門家は、「一概に線引き制度の良否は言えないが、一般的には新たな一般住宅地の形成ができない市街化調整区域では、高齢化に従い人口が減少し、集落が崩壊することは必定である」としながら、高齢化に対応するコンパクトな市街地形成の重要性を指摘していた。特別指定区域制度については、「必要最小限の新たな人口定着を図る制度として期待を持つ」と述べていた。

B地区の専門家は、制度の適用において「利害関係の調整に時間を要するのではないか」また「住民が制度の必要性を感じていないのではないか」との危惧を持っていたが、地区指定作業の結果からは「想定したより円滑に住民の理解が得られ制度適用ができた」と述べていた。

C・D地区の専門家は、市街化調整区域で計画的に土地利用を考える本制度を肯

定的に評価する一方で、「農用区域の土地利用のあり方に切り込んでいないこと、市街化調整区域の住宅地イメージが明確になっていないこと」について制度の不備と、「農業に対する展望がないままに農地の保全を図る」ことに政策面での疑問を示していた。

関係した3人の専門家について、A地区を担当した専門家は大学の先生で、学生とともに地元への土地利用計画の説明会等を行った。また、住民にまちづくりへの取り組みのメニューをいくつか提示して、結果的に住民が土地利用計画を選ぶという状況設定を行った。

B地区を担当した専門家は、企業コンサルタントで、県が特別指定区域制度を検討する際に関わった中心メンバーであったこともあり、地元への説明は制度説明が中心となったということである。

C・D地区を担当した専門家は県の研究機関の研究員で、ランドスケープ計画を専門としており、地域の景観構造にこだわりを持って地元との接触を行った。住民には地域の景観構造の分析を理解し、地域への愛着を持つことから説明を解いて、そこから土地利用の話に展開させている。

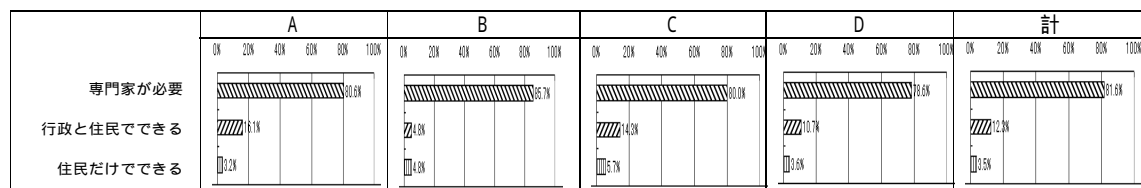


図4 - 5 住民意見による専門家の必要性

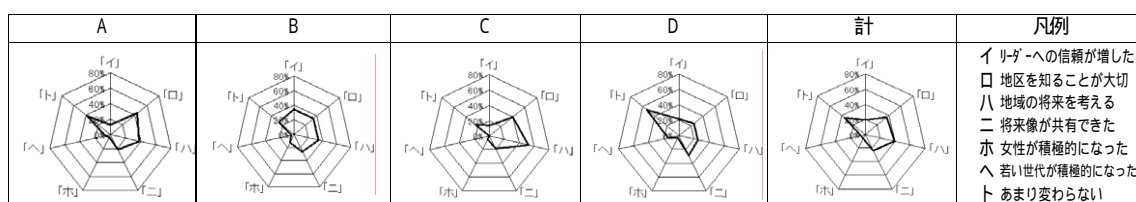


図4 - 6 指定作業を通じて住民が感じる地区の変化

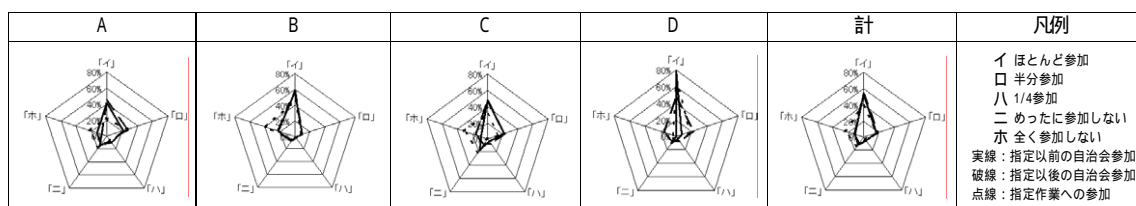


図4 - 7 自治会集会への参加

### 4.3 まとめと考察

#### 4.3.1 まとめ

##### (1) 市街化調整区域の規制に対する住民の認識

4.2.2(1)のアンケート調査の結果では、特別指定区域制度導入の理由となっている市街化調整区域の規制に対して、回答した住民の8割以上が規制を肯定的にとらえており、規制がよくないとする回答は6.3%にすぎなかった。また、規制による影響としては、市街化調整区域の環境や景観が守られるとする回答が3割以上あり、A地区、C地区及び全体では最も多い回答となっている。

##### (2) 市街化調整区域の課題に対する住民の認識

一方、4.2.2(2)では、地区の課題として農業後継者がいないという問題が回答の7割以上を占めており、本制度の導入により「耕作放棄地の解消」「農業後継者問題の解消」が期待されている。これは、特別指定区域制度により、現在利用されていない土地の利用ができることへの期待と考えられるが、地縁者が居住し、農業に従事するようになってはじめて耕作地の利用が生まれるので、期待に応える速度での対応とはならない面が多い。

土地利用計画策定に関わり、住民・行政と接触した専門家の意見においても、集落崩壊の危機に対して最低限の人口定着を図ることの必要性が言及されており、住民の課題認識と同様の地域維持に関する課題が提示されている。

##### (3) 行政・専門家の活動に対する住民の評価

4.2.3(1)から、住民は、計画づくりをリードし、地区の向かうべき方向を示したのは各地区とも行政より専門家であったと評価している。これに対して、行政が優れていると住民が評価をしている項目は、地区によりばらつきがあり、行政担当者の実際の対応によって異なっていると考えられる。

また、制度に精通しているのは本来、制度を適用しようとする行政であると考えられるが、いずれの地区でも専門家の方が制度に精通しているという印象が持たれているという結果となっている。これは、専門家が制度の説明に長けていたか、行政による説明不足の点があったと考えられる。

住民の行政と専門家に対する信頼についてみれば、行政が住民から信頼を得るかどうかは、都市計画が住民に身近なものとなるかどうかにとって大きな問題である。

山岸俊男の「信頼の構造」によると、広義の信頼は、能力に対する期待と意図に対する期待に分けられ、意図に対する期待は「相手の内面にある人間性や自分に対する感情などの判断にもとづいてなされる、相手の意図についての期待」としての信頼と、「自分を搾取する行動をとる誘因が相手に存在していないと判断すること

から生まれる」安心に分けられる<sup>1)</sup>としている。

本章の住民アンケート調査における住民の行政への信頼は、市街化調整区域の指定によって土地利用規制がなされたことを「行政の搾取」とみて、行政を安心できない相手ととらえ、土地利用規制に関して新たに示された特別指定区域制度の意図に対して期待できるかどうかの判断がなされたと考えることができる。

こう考えると、専門家に対する信頼は広義の信頼の中の能力に対する期待、すなわちコミュニケーションの技術とか住民に都市計画を啓蒙する能力が感じられたゆえに住民は専門家に対する信頼を示し、これが行政への信頼を上回っていると考えることができる。また、専門家は行政のように搾取をしないという点も信頼を得る根拠となっていると考えられる。

4.2.3(2)の結果では、特別指定区域の指定案のとりまとめに専門家を必要とする割合が8割に及ぶことから、住民の専門家に対する信頼、専門家の必要性の認識が高い結果となっている。

#### (4) 特別指定区域指定作業による地区の変化

4.2.3(3)及び(4)から、アンケート調査の回答者属性によると、高齢者が多いことから、現在、地区の将来に責任を負っている彼らが土地利用計画の検討を機に若者や女性が活発に検討に加わるといったドラスティックな住民参加の参加者構造が変化することを想定したが、そういった状況はみられなかった。

#### (5) 都市計画専門家の特性

4.2.4の4地区に関わった3人の専門家の発言と起用された背景から以下のことが言える。

A地区では、特別指定区域制度が創設される以前に市街化調整区域のまちづくりについて、自由な発想で取り組まれた。それが制度の創設に合わせて制度が適用され、計画実現の手法を与えられた結果を導いている。

B地区は制度に精通した専門家が起用されており、いわば制度活用の使命を担ってプレッシャーがあったのではないかと推測される。最も一般的な土地利用プロジェクトの行政とコンサルタントの委託関係とすることができる。

C・D地区では、地元の資源発掘といった視点で住民の地域への気づきを大切にされた様子がみられ、地区指定後も継続して何度も呼ばれて話をしているということで、説得力のある地域解析が行われたことが推測できる。

### 4.3.2 考察

#### (1) 住民の土地利用規制と課題に対する評価

市街化調整区域における土地利用は、規制による住民への利害が如実に現れるため、土地利用計画策定に住民の意向を反映させることにより制度の意義が損なわれる危険があるとも考えられるが、調査の対象とした地区土地利用計画の策定に関わった4地区の住民は、アンケート調査の結果からいずれも土地利用規制による環境の維持・保全の必要性を理解して土地利用規制を受け入れている。

一方、住民は特別指定区域制度に対して耕作放棄地の解消や農業後継者の解消を期待している。地区の課題としての農業後継者の問題が大きく、農業が基盤である市街化調整区域においては、高齢化と若者の減少が相まって農業を支える者の減少が切実な問題となっていることがうかがわれる。

#### (2) 行政による土地利用計画策定の取り組みの意図

A地区は、専門家が派遣されて住民によるまちづくり活動が進められていた地区であり、そこに特別指定区域制度を導入することにより、それまでの住民によるまちづくり活動の成果である土地利用計画の実現を図るのが制度導入の目的となっている。これは、都市計画とその実現手段としての都市計画制度の関係からすると望ましいと考えられる。

これに対して、B・C・D地区は地区に顕著な課題や目標があり、行政が土地利用計画の策定が必要であると考えて、課題解決や目標達成のために本制度を活用することによりまちづくり活動を起こすことを意図して専門家の派遣を行っている。

特別指定区域という都市計画制度の導入が行政により意図された場合であっても、それをまちづくりの契機として取り組むこともまた望ましいものとして評価できると考えられる。

#### (3) 住民による行政・都市計画専門家の評価

アンケート調査の結果から、住民による行政担当者と専門家の評価を分析すると、本制度の適用過程における住民・行政・専門家の関係について以下の点が指摘できる。

住民による行政と専門家に対する信頼については、「専門家に対する信頼」が全体でも地区別でも「行政に対する信頼」を上回っている。

また「農業後継者」や「耕作放棄地」の課題は行政が対処すべきテーマとされているのに対し、「地区の将来を考える」や「地区を知ることの大切さ」は専門家が地区住民をリードしてきた結果が住民により評価されていると考えられる。この結果から、住民は行政に地区の課題の整理を期待し、専門家に対しては地区の将来に向けた展望を示すことを期待していると考えられる。

住民は専門家が地区の計画づくりをリードし、方向を示したことを評価して、専

門家の援助を必要としている一方、行政に対する評価は地区により異なっているが、調査の結果からはいずれの地区でも行政より専門家の活動をより高く評価している。

#### (4) 行政と専門家の役割分担について

行政主導の都市計画制度では、行政が計画を策定し、住民に案を示して合意を得る手法がとられるが、利害関係のある住民が関わる計画であっても今回対象とした4地区のように地域環境に対する意識が高い地区であれば、個別の利害にとらわれない計画づくりができるという結果が得られた。ただし、そこには計画策定をリードする専門家の存在は欠かせないと考えられ、住民は、計画づくりを支援する信頼できる専門家を必要としているとみることができる。

特別指定区域の地区指定作業を通して住民は専門家に信頼を置き、専門家を必要と感じている。住民は計画づくりにおける困難な点について、専門家の介在が必要であるとしており、制度を主体的に運用する行政主導でなくとも、計画づくりは、住民と専門家により可能であると考えられている。ここに、都市計画制度の枠組みづくりと制度運用を司る行政と、住民・専門家との三つの主体による都市計画を巡る関係が生まれる可能性があると考えられる。

行政と専門家は、こういった制度の地元への適用については行政がやることを専門家に委託するという考え方が採られるが、行政の意図による作業であるが、その意図を如何に住民に伝えるか、また住民の意向を如何に行政に伝えるかが重要な役割であり、委託を受けてはいるが、独立した存在として業務に取り組むことが求められていると考えられる。

#### 参考文献

- 1) 山岸俊男(1998)「信頼の構造 - こころと社会の進化ゲーム」東京大学出版会, p46





## 第 5 章 まとめと結論

### 5.1 はじめに

本論文では、住民にとって住みやすい都市をつくるために、行政主導の都市計画から住民の意図を組み込んだ住民参加の都市計画への転換を図る道筋を示すことにより、都市計画を住民に身近なものとするを目的として、住民が都市計画制度と向き合い都市計画と住民の距離感を縮めるために、関係主体である住民・行政・専門家の役割を明らかにする分析、考察を行ってきた。

第 1 章では、2000 年の都市計画法改正において新たに位置づけられた「都市計画区域マスタープラン」(都市マス)を取り上げ、その策定過程における住民関与の状況を研究対象とした。都市マスは、都市計画の最も根幹的なものであり、都道府県が主体となって策定する広域的なマスタープランである。都市計画だけでなく、産業、経済、農業、環境等幅広い分野との関係を持ち、都市計画制度の全てを網羅して個別の都市計画の基本となる性質を持っている。このため、都市マスの内容は抽象的な概念の表現となっており、これを住民に差し迫った影響がないという意味から住民から遠い都市計画の代表として研究、考察を行った。

第 2 章では、市街化調整区域の厳しい開発規制の中で、住民には土地利用の可能性を左右する意味での利害関係の面から生活に密接な関係を持つ「市街化調整区域の開発許可制度」を取り上げた。2000 年法改正により新たに設けられた法 34 条 12 号(旧 34 条 8 の 4)に基づき、兵庫県の条例により制度化され、市町行政により運用される狭域の計画である「特別指定区域」制度を対象として、これを具体的な枠組みと内容を持つ住民に身近な都市計画として研究、考察を行った。

第 3 章では、同じく「特別指定区域」制度における土地利用計画の策定に研究対象を絞り、制度の運用において住民が制度に対してどのように関与しているかを、住民対応を行った行政担当者からの視点で分析を行い、また行政が住民に対応するための行政内部の調整の考え方についても考察を行った。

第 4 章では、同制度による市街化調整区域に都市的土地利用を導入する試みにおいて、都市計画制度の運用主体である行政と住民の共同作業により策定される地区土地利用計画を対象として取り上げ、計画づくりにおいて関与する住民・行政・専門家の関係について住民アンケート調査等をもとに研究、考察を行った。

### 5.2 考察

第 1 章から第 4 章の研究において得られた結論として、各章における考察結果を

表 5 - 1 にまとめて示す。

本節では、表に示す各章での考察結果をもとに、0.2 研究の目的で示した 住民が都市計画に関与し「まちづくり都市計画」に取り組むための方策、 行政が住民と都市計画の距離感の縮小に取り組むための方策及び 住民と行政の仲介役としての都市計画専門家の役割についての考察を行う。

まず、各章で触れた と について、図 0 - 3 の「参加の梯子」を媒介として 5.2.1 で住民と行政に関する考察を行い、次いで主に第 4 章で行った について、住民の「まちづくり都市計画」への取り組みと都市計画制度との関係の整理を行い 5.2.2 で専門家の位置づけと役割の考察を行った。

表 5 - 1 第 1 章～第 4 章の考察結果

	住民の都市計画への関与の取り組み	行政の住民・都市計画の距離感縮小への取り組み	都市計画専門家の役割等	
第 1 章 都市計画区域マスタープラン策定過程における住民関与	(1)都市マスの抽象的内容に対する住民関与 ・住民は都市マスにおける都市計画特有の抽象的課題が理解できていない。	(2)都市マス案の修正に対する行政の対応 ・住民意見により大幅な案の修正に対応できない制度上の問題がある。	(3)住民関与と行政対応の工夫 ・住民が都市計画の概念について知識を持つための学習が必要である。	
第 2 章 市街化調整区域への一般住宅地導入制度（特別指定区域制度）と住民関与	(1)特別指定区域指定における住民関与 ・市街化調整区域の農業と居住の併存を可能とするために住民と行政の間で必要な公共施設や整備イメージの共有を図ることが必要である。	(2)市町土地利用計画と地区土地利用計画の役割 ・地区土地利用計画では住民の議論は計画に反映され、市町土地利用計画では住民が計画に馴染む機会をつくる意義がある。		
第 3 章 市街化調整区域の都市的土地利用計画策定過程における住民関与	(1)特別指定区域の制度運用における行政対応からみた住民関与 ・住民が議論に参加しやすい計画を示し、利害関係から都市計画の議論に展開する可能性がある。	(2)住民関与を進めるための行政内部の調整 ・住民に示す案の策定では住民の将来を見据えた都市と農業の行政内部調整が望まれる。		
第 4 章 市街化調整区域の都市的土地利用における住民・行政・専門家の関係	(1)住民による土地利用規制と課題の評価 ・地区土地利用計画策定に関わる住民は、市街化調整区域の規制を受け入れ、農業の維持を重要な課題としてとらえている。	(2)行政による土地利用計画策定への取り組みの意図 ・まちづくり活動の一環としての取り組みが望ましい、行政が制度導入をまちづくりの契機として意図する場合も評価できる。	(3)住民による行政、都市計画専門家の評価 ・住民は行政担当者より地区の計画づくりをリードし方向を示す専門家を信頼している。	(4)行政と専門家の役割分担 ・地域環境に対する意識が高い住民が主導的に計画づくりを行う可能性があるが、計画策定をリードする専門家の存在は欠かせない。

### 5.2.1 住民の都市計画への関与と行政による住民の都市計画への距離感縮小のための取り組み

第1章の考察から、住民は都市マスの抽象的な話題を十分に理解していないことが明らかになった。住民は都市計画が目指す諸々の抽象的な概念よりも身近な対象に興味があり、住民からは都市における生活・活動に関わる意見や要求が前面に出されて、計画主体である行政の意図に適合した計画策定への関与をしていない。

一方、行政には、都市計画制度としての都市マスの決定手続きを通じて、住民意見により案を変更する積極的な対応は見られなかった。この原因としては、行政手続きの中で、案を変更する場合は、手続きをやり直す必要がある現在の硬直的な都市計画制度にも問題があると考えられる。

序章の図0-3の「参加の梯子」の段階でいうと、3, 4, 5の「形式参加の段階」ということが明らかである。

第2章の考察では、まず、住民と行政との間で市街化調整区域の計画に必要な公共施設や地区の整備イメージの共有が図られることが必要であり、特別指定区域指定作業の前提となっていることが挙げられる。住民に身近な議論が行われる地区土地利用計画の策定過程では具体的な整備イメージや土地利用について、計画に反映される議論が行われている。一方、行政が主導的に策定する市町土地利用計画の策定過程では、具体的な地区の整備イメージを議論することは難しい。しかし、この過程は住民が都市計画制度に馴染む過程として一定の評価ができると考えられる。

地区土地利用計画は図0-3の段階では第6段階「官民による共同作業」まで達しており、市町土地利用計画では4または5の「形式的な」域を出ていないと考えられる。このことから、地区土地利用計画は市町土地利用計画に比べ、住民との距離感が近い都市計画の一つということが出来る。

第3章の考察では、特別指定区域制度あるいは市町土地利用計画の住民説明において、市町の行政担当者は時間をかけてさまざまな工夫により住民関与を促しているが、住民の関心は個別の土地の利用や権利に関することが中心であり、住民の計画への反応は乏しい、しかし、わかりやすい土地利用計画等を示すことで個別の利害関係を都市計画の議論に展開することは可能と考えられる。

また、住民に提示する土地利用計画案策定のための行政内部調整では、県と市町の上下関係、都市関連部局と農林関連部局との互いの行政課題の間における調整が十分に行われていない点に課題があることが明らかになった。

住民の興味を引きだし、積極的な住民関与を促すには、制度のセオリーに基づく形式的な制度説明や計画説明ではなく、住民の視点に立って工夫を加えた行政から

住民へのはたらきかけが必要であり、行政内部の調整においても住民に対する行政対応の視点を共有した調整により、住民に対応する行政の立場を明確にすることが必要と考えられる。

住民は、通常、国・県・市町の行政を別々の主体と考えるのではなく、一つの行政としてとらえているので、都市計画関連と農林関連で異なる対応が行われることは住民の関与の程度を高めるために好ましいことではない。行政が住民に関与すべき整合性のある情報を提供するための行政内部調整は、住民関与にとって重要な点である。

第4章の考察では、地区土地利用計画に関わる住民は、市街化調整区域の土地利用規制を柔軟に受け入れ、農業環境が良好に保たれていることを評価し、その維持を重要な課題として捉える傾向があることが明らかになった。

地区土地利用計画の中でも、まちづくり活動の延長としての位置づけを持つ特別指定区域における地区土地利用計画の検討は、図0-3では第6段階以上の位置にあり、行政が意図して制度の導入を図る場合と比較して高い位置にあると考えられる。

#### 5.2.2 都市計画専門家の位置づけと役割

都市計画専門家の位置づけを明らかとするために、まず、住民と都市計画制度の距離感を読み解く。このため、住民によるまちづくり都市計画への取り組みの視点と都市計画制度の制定・適用・運用の視点を2つの柱として都市計画に関わる住民・行政・専門家の関係の概略を図5-1に示す。

住民には第4章の考察結果(4)に示すように「住民主導の計画づくりの可能性」はあるが、本研究を通じた住民の都市計画に関する行動からは、住民が都市計画の目標に向けて自ら具体的なシナリオやスケジュールを持つことは考えにくく、何らかの外的要因を踏まえて行動を行うと考えられる。

住民が、まちづくり都市計画への取り組みにより達成される都市計画の目標である住みやすい都市と、都市計画制度の適用・運用により達成される都市計画の目標は同じ目標であると考えられる。都市計画制度は、行政を介して住民に示され、適用され、その過程でさまざまな住民との応答が発生する。

本研究で示した都市マス及び市街化調整区域の土地利用計画や土地利用計画による整備イメージが都市計画制度の手続きの中で示されると、それに反応して住民の目標形成が行われると考えられる。都市計画制度の運用と住民の「まちづくり都市計画」への取り組みは、別の流れであっても呼応しながら同じ目標に向けてステ

ップを重ねていく行為であり、都市計画制度は行政が仲介して住民との呼応関係をつくり、さらに不足する部分を専門家がサポートするといった関係にあるととらえられる。

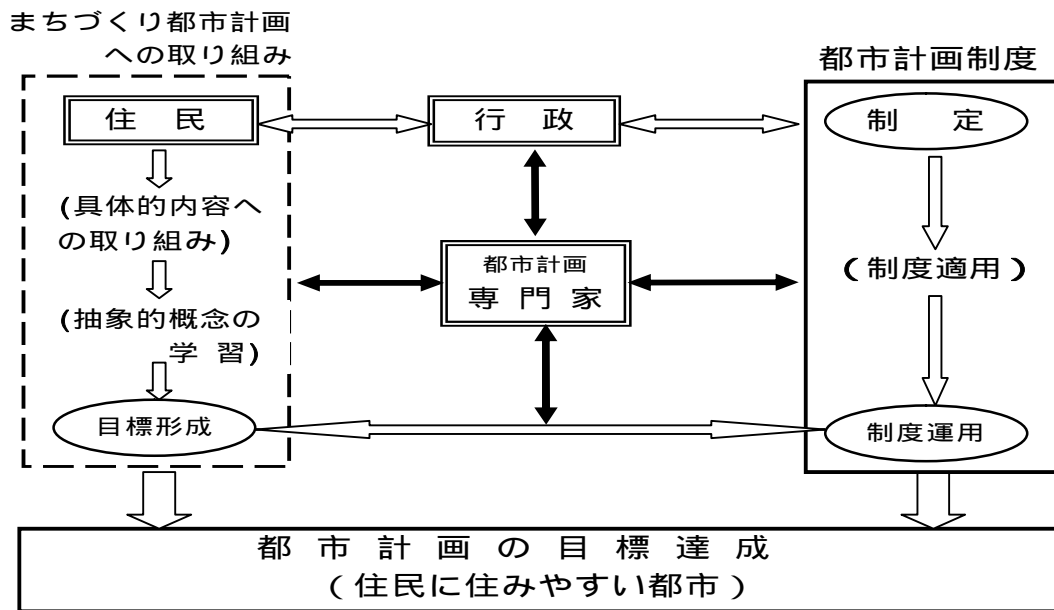


図5 - 1 都市計画制度への住民関与に関係する主体

都市マスなどの抽象的な計画は、否定する要素が少ないかわりにそれに基づく目標形成も困難であるが、住民が居住する地区の公共施設整備や地区整備イメージについては、都市計画制度が有するものと共通した目標達成のシナリオづくりを容易に行うことが可能であると考えられる。

本研究では取り扱わなかったが、市街地開発事業や施設整備事業のための都市計画については、事業の執行という目標が明確であり、住民関与ひいては同意がなければ計画の実現が困難であり、事業と計画が一体であるという性格を持つ。

これらの事業を前提とする都市計画は、住民の目標形成と制度運用の結果が近づいて目標達成に至るという意味で、都市計画と住民の距離がなくなった時に事業が成立することになると考えられる。

事業を伴わない都市マスとか土地利用計画といった都市計画の場合、住民の取り組み、行政による住民への都市計画制度の仲介、都市計画制度の適用・運用といった都市計画を廻る要素が円滑に機能することによって都市計画の目標が達成され、住民と都市計画の距離感が縮まることとなる。

専門家については、序章0.4.1の〈まちづくり都市計画に関わる主体〉において取り上げたように、民間プランナーや学識経験者プランナーなどがあり、その立場により都市計画との関わり方はさまざまであるが、いずれにしても都市計画制度と住民の取り組みを繋いで目標達成に至らしめる立場にあり、これらの関係する要素を解きほぐして円滑に機能するための重要な位置を占めているといえることができる。

### 5.3 結論

#### 5.3.1 結論

都市計画と住民との距離感を縮めて住民にとって身近なものとし、「住民が参加の権利を行使する」という図0-3の6, 7, 8段階の方向に向かうためには、行政には、単に「都市計画制度の運用」という発想から、住民の活動を基本として制度の運用を行う「まちづくり都市計画」の発想への転換が必要である。住民と都市計画の距離感を縮める考え方のもとに都市計画制度が活用されることにより、住民と行政による図5-1に示す「都市計画の目標達成」が共有される可能性が増すと考えられる。

本研究の結論として、住民と都市計画の距離感を縮めるための住民及び行政が取るべき方策と、住民にも行政に対しても都市計画の目標達成のための重要な位置を占める都市計画専門家の存在意義と役割とを以下に示す。

#### (1) 住民が都市計画に関与し「まちづくり都市計画」に取り組むために

まちづくり都市計画による都市計画への住民関与は具体論による必要がある。

都市マスのように、抽象的で広域的な見地から行う都市計画の話題に関する議論への住民関与は、身近で具体的なテーマに沿って展開される議論とは異なり、住民にとって分かりにくく、関心が示されていない。しかし、この抽象的、広域的な議論は都市計画が目指していることを明示するものであり、個別の身近なテーマの背景を知るためには重要なものである。

一方、市街化調整区域の地区土地利用計画の策定においては住民・行政・専門家により各画地についての具体的な議論が積み重ねられることにより計画への合意形成が行われている。

4.2.2で示した市街化調整区域での土地利用規制に対し、住民がこれを受け入れていることについて、住民の具体論に取り組む視点からその理由を考えると、厳しい規制制度が適用されることを納得しているのではなく、厳しい規制により形

成された結果として身近に感じることでできる良好な環境について納得することにより、その状況を保持し得た原因である厳しい規制を受け入れていると考えることができる。すなわち、厳しい規制の受け入れもきわめて具体的な環境の享受として理解することができる。

都市マスに関する抽象的な議論に住民の積極的な関与を求める場合は、都市マスについて住民の理解を促すための学習の場を設けて、住民に抽象的な都市計画の概念の理解を促した上で意見を求めるか、都市マスの抽象的な内容を具体的なものに置き換えて意見を求めるといった工夫が必要と考えられる。

住民にとって住みやすい都市をつくるためには都市計画は必要なものであり、都市計画の実現のためには、住民には都市計画を知り、都市計画に関与することが求められる。

この求めに応じるには、まず都市計画を身近な話題として取り組む「まちづくり都市計画」の議論を発展させることにより、都市計画との距離感を縮め、同時にその背景にある広範で一般的な話題についても学習することにより、具体の問題の背景を知ることが必要である。

#### (2) 行政が住民と都市計画の距離感の縮小に取り組むために

第2章において、地区土地利用計画は市町土地利用計画より住民との距離が近い都市計画であることを示した。土地利用計画は、都市マスに比べるとその内容は住民の生活との関係が深く具体性があり、また市町域全体より地区を対象とする方が住民の議論はより具体的になる。

第3章では、行政が住民に接する基本的なスタンスとして、住民により近い発想で都市計画の運用を行うことが重要であり、市街化調整区域の場合では都市的居住者が農業環境を支えるといった行政全体の目標を調整した結果を住民に示すことが必要であることを示した。

これは、市街化調整区域に都市的土地利用の区域を設ける取り組みにおいて、明らかとなった行政内部での次の2つの摩擦から導かれる。

一つは県と市町の行政組織間の摩擦であり、これについては、都市計画の目標を図0-3の第8段階「住民による自主管理」として設定するならば、行政が住民をサポートするスタンスに立つことが前提となり、県行政と市町行政のどちらが住民の考え方をより反映できるかという基本から発想すべきであり、県行政より住民の意向を反映する立場にある市町行政の考えを基本として対応方向の検討が行われることが望ましいことは明らかである。制度運用のために住民の意向が無視される方向で都市計画の協議・調整が行われることは行政としては避けなければならない。



また一つは、都市計画部局と農林関係部局の摩擦であり、これについては、農業環境が居住環境を良好なものとし、都市的居住者が農業環境を支えるという相互関係が実現されることを重視するべきであり、その結果として住民にとっての居住環境、住民にとっての農業環境を整える発想で、互いの部局で方策を打ち立てることが可能となり、都市計画部局と農林関係部局が協調して目標達成に取り組む必要があると考えられる。

住民と都市計画の距離の縮小に向けて、行政は住民に示す話題を具体的なものとし、また議論の対象とするエリアを住民が考えやすい範囲の設定とすることが重要である。また、行政が住民に示す計画が、住民の目標達成を視野に置いた行政内部で統一された意図を反映させた基本的な考え方により示すことが必要である。

### (3) 住民と行政との仲介役としての都市計画専門家の役割

都市計画専門家には、行政の目的を住民が理解しやすいように、また住民の意図を行政が対応できるように翻訳するといった機能が期待される。

住民と行政が対立関係となることは避けなければならないが、行政が明確に都市計画の行政目的を示すと、たとえば道路整備事業を行政目的とする都市計画ではその道路整備事業に納得しなければ行政と住民の都市計画に関する議論が成立し得ないといったように、行政目的が住民にとって受け入れられない場合には住民は行政と対立するか、住民の無関心を引き起こすこととなる。

専門家の役割としては、行政による行政目的の実現に向けた計画、構想の意図を住民が理解しやすいように仲介する役割があげられる。これは、本研究で取り上げた抽象的な計画・構想を具体的に表現して住民に伝えることであり、具体的な事業についての行政の意図を住民に伝える場合もある。さらに、住民が求める具体の施策を、行政が対応可能なかたちに置き換えて住民の目標形成と併行して都市計画の制度運用を図ることができるよう行政と住民の間の調整を行う役割であると考えられる。

図0-3に帰って考えると、参加の梯子はいきなり最上段に降り立つことはできないことであり、一段ずつステップアップしていく必要があるが、まず、行政が今、どの段階にいるのかを知るために、客観的立場の専門家がその位置を示し、そこからステップアップしていくストーリーを描き、その手助けをすることが専門家の役割の一つと考えられる。

都市計画専門家は、行政の意図を住民の取り組みが可能な具体的なものとして住民に示す一方、住民の求めるものを行政が対応可能なものとして行政に示すという、行政と住民を繋ぐ役割がある。

その役割を果たすためには、専門家は行政からも住民からも独立した立場を取ることが重要であると考えられ、専門家には上記の役割を果たすための能力が必要であるとともに、その社会的地位の確立が期待される。

### 5.3.2 提言

本論文の最後に、都市計画を住民に身近なものとするために、住民・行政・専門家が取るべき行動について、筆者が研究を通じて得た知見を提言として示してまとめとする。

#### (1) 住民による都市計画学習への取り組み

住民が都市計画との距離を縮め、住みやすい都市をつくるために行うまちづくり都市計画においては、住民が一定の都市計画の概念、制度の意図や仕組みを知ることが必要である。

住民が都市計画に馴染むための学習により抽象的概念の理解を進めることは、住民による都市計画制度の利用の促進に有効であると考えられる。このことにより、都市計画制度に基づく行政の取り組み作業の目的が、住民にとって住みよい都市づくりのイメージに基づいて行われていることが理解でき、その結果として住民が行政と連携してまちづくりに取り組む機会をとらえる動機付けとなると考えられる。

また、行政による形式的な住民参加の機会設定は、住民が参加の権利を行使して住民関与の都市計画に変化させる可能性がうまれると考えられる。

#### (2) 行政によるまちづくり学習への取り組み

行政による都市計画制度の策定・運用は、行政の意図と住民の理解の隔たりを知った上でその距離を縮める意図を持って行われることが必要である。

そのためには、住民に近い位置で、住民との接触により情報を得ながら制度設計、制度運用を行うことが必要であり、各々の住民との接し方の工夫が図られるべきである。

特別指定区域指定作業の中では、自治会代表を行政と住民の合意形成の鍵とした例がみられた。行政担当者が住民のまちづくりの情報を集め、住民の意向を把握するために、自治会代表等を通じて地域の状況を学習することは、住民と行政が同じ考え方に立つために有効な手段と考えられる。

県行政の立場では、一般に市町を經由しなければ直接住民と接触する機会がないが、住民の意向把握が必要という認識に立てばさまざまな工夫は可能であると考えられる。

#### (3) 行政・住民を支援する専門家の存在意義と社会的地位

住民の都市計画学習は住民だけではできないし、行政のまちづくり学習は行政だけではできない。住民と行政が互いに一定の関係を持つ必要があり、その間の関係を整理する機能として客観的に都市計画を扱う専門家の存在が重要であると考えられる。

専門家には、まちづくり都市計画の目標達成への筋道を意識しながら住民と行政に接し、その調整を行うことが要求され、決して行政の制度運用の手伝いであってはならない。

また、専門家には、住民のまちづくり都市計画への対応の熟度を測り、行政の住民参加のステップの段階を見極め、都市計画の目標達成の水先案内人であることが求められる。

さらに、将来において図0 - 1の第8段階の「住民による自主管理」が目指されるケースにおいては、計画策定の主導的位置にあった行政は計画策定の幫助にまわり、専門家が住民意見の引き出し役になり、住民と専門家により策定される計画を行政が調整するといった行政と専門家の新たな役割分担も考えられる。

現在行われているコンサルタント派遣、アドバイザー派遣においては、一部でこういった構図で専門家の作業が行われている例も見受けられる。

また、行政と住民から独立した存在としての専門家は、行政が設置する審議会や委員会の運営の中でその役割が機能する場合もあるが、現状では、それらは学識経験者としての大学教員などの専門家による場合が多く、都市計画コンサルタントなど民間の専門家がそういった機能を果たす委員会等はなかなかみられない。

民間の専門家が、行政と住民をつなぎながら責任を持って都市計画の実現に取り組んでいける場の設定やその機能の充実、ならびに専門家の人材育成に取り組むことによって、民間の都市計画専門家の社会的地位を確立していくことも求められている。

#### (4) 都市計画制度における行政手続きのあり方

第1章で示したように都市計画手続きとしての住民関与の手段である法に定められた公聴会、縦覧の制度は、その結果として案を修正した場合に手続きのやり直しが必要となるという点では非常に硬直した制度とすることができる。

住民と行政の間で守らなければならない法的な制度は重要ではあるが、住民関与を進める視点からは柔軟な手続きが求められている。すなわち、法的に守らなければならない制度と、住民関与により自由に運用できるルールを組み合わせた都市計画制度の構築が必要で、それがなければ計画策定の議論と計画を決定する手続きとの乖離は永久に解消されないと考えられる。

同様に、農地と居住地の線引きにおいて、法定の農業計画と条例による住宅地計画との行政上の計画の位置づけの違いにより土地利用計画を調整することは、実際の土地利用のありかたの視点に立った場合に住民には不合理と感じられている。

これについては、法と条例の計画手続きを同時に行うといった行政間の調整により回避できる課題であると考えられる

都市計画が真に住民のためのものとなるために、本研究による考察が都市計画制度活用のための住民関与の取り組みの一助となれば幸いである。



## 謝 辞

兵庫県に職を得るについて、公務員の仕事に対してそれなりの社会的意味を描いていたと思う、35年前のことである。国の役人ではできない住民との関係、市町職員では見え難い大きな社会の流れ、県ではそれができるはずである、といったことであつたように思う。

しかし、住民のための行政という視点からは、どうも県の行政では当初描いていたことができないこと、また、世の中の流れが確実に「住民本位のまちづくり」といった方向に大きくシフトしていることを多々感じるようになった。

自分なりに、何かできることをみつけないかと思い、2003年に鳴海邦碩先生にご相談したのが学位取得に向けた活動の端緒であつた。その後、2004年に澤木昌典先生の研究室に研究生として籍を置かせていただき、大学院後期の受験資格の取得、受験を経て2005年4月から大阪大学大学院工学研究科後期課程に入学を許されて4年、88回のゼミでは澤木先生、鳴海先生をはじめ岡絵理子先生、柴田祐先生、加賀有津子先生、松村暢彦先生方に様々なかたちでのご指導を受け、なんとか論文を仕上げる事ができた。博士論文については、矢吹信喜先生、福田知弘先生、小浦久子先生のご指導を得たこと、とりわけ澤木先生には手厚いご指導をいただいたことにあらためてお礼申し上げます。

ゼミでは学会の大きな流れから、論文の書き方に至るまで手取り足取りのご指導をいただき、私の新たな人間形成にも大きな影響を受けたと考えている。論文の内容は仕事を通じた研究が中心であつたため、研究室での交流は限られていたが、ゼミをともした山本茂氏、李映娥氏、曹弼奎氏、徳勢貴彦氏、松本邦彦氏、惣司めぐみ氏、慎鮮花氏との交流、とりわけ同じ社会人として研究活動に取り組んでおられた中農一也氏、岸田文夫氏、梶木盛也氏、斉藤憲晃氏、轟修氏、澤田廉路氏、藤本真里氏とともに在籍できたことは大きな励みであつた。

この間、大学院受験のためにこれまで携わってきた仕事や研究を振り返る機会を得た。また、学会活動として日本都市計画学会関西支部の企画事業委員会、社会連携交流特別委員会、関西まちづくり賞選考委員会、事例研究委員会、都市計画教育と都市計画に関わる人材育成に関する研究特別委員会での活動、都市環境デザイン会議関西支部の海外交流セミナー委員会、フォーラム委員会、セミナー委員会での活動、都市計画家協会関西支部の発足及びその後の支部運営への関わりを通じて、多くの研究者、行政、都市計画の専門家の方々と交流し、議論をたたかわせる機会を得た。こういった交流により、仕事の間では得ることのできない都市や住民に関わる話題や知見に接することにより、都市・都市計画・まちづくりへの視野を広げることができたことを実感している。

さらに、日本建築学会都市計画委員会土地利用小委員会では、金沢大学の川上光彦先生から声をかけていただき、私の研究の一端を通して兵庫県での研究会の開催、2008年大会でのパネルディスカッションへの参加の機会をいただいた。

また、神戸大学の安田丑作先生には、兵庫県の建築職に元気が出るような研究活動を、ということで、日本建築学会技術報告集への投稿に対するご支援をいただき、県の開発指導係に在籍した朝倉一晃君、生島一明君、谷川順彦君及び福崎町の福永聡君、小野市の田中一樹君らとともに調査研究を行いその結果をまとめる機会をいただいた。安田先生にもあらためてお礼申し上げます。

一方、私の稚拙な英語力を補って指導助言をいただいた久光弘記君、Gary Blosser氏のおかげで都市計画国際シンポジウム論文を書き上げ、韓国で開催された INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON CITY PLANNING 2008 で発表を行うことができた。

私の研究活動は、発端から論文を書き上げるまで、多くの先生方と都市計画・まちづくりの技術者、専門家の方々とともに活動することにより、行政における本来業務では得られない知識と経験をつませていただいたことが論文を書く上での下敷きであり、励みでもあったことを今あらためて痛感する。こういった機会を設けていただいた先生方、学会関係の方々、そして一緒に活動させていただいた皆様にこころからお礼申し上げます。

この経験をもとに、当初の思いに帰って県行政、市町行政そして住民の都市計画への取り組みに何らかの貢献ができればというのがこれからの私の課題と考えている。

最後に、社会人と学生の両立のために不規則な生活をおくる日々を家庭で支えてくれた妻に心から感謝の意を伝え、今は亡き父、母、祖父母らとともに一願達成の喜びを分かち合いたい。

2009年3月

難波 健