

集落地域整備法による計画づくりの意義と課題

— 神出方式拡張型の提案 —

Significance and problems of making a district plan by the Suburban Community Area Improvement Act —Proposals of extended type of Kande method—

牛野 正

Tadashi Ushino

京都大学大学院農学研究科

(Graduate School of Agri., Kyoto Univ.)

I はじめに

1967年頃、農村地域の土地利用秩序の形成を目指して、緑地・農地・住宅地を三位一体的に開発整備していこうという緑農住区開発構想が打ち出された。この構想は以後の緑農住区開発計画調査や集落地域整備法の適用による計画策定事業(以下ではそれぞれ「緑農住区調査」「集落地域整備法による計画」と呼ぶ)、住環境整備事業等に一貫して流れている。本稿ではこのうち「集落地域整備法による計画」の意義と課題について検討する。

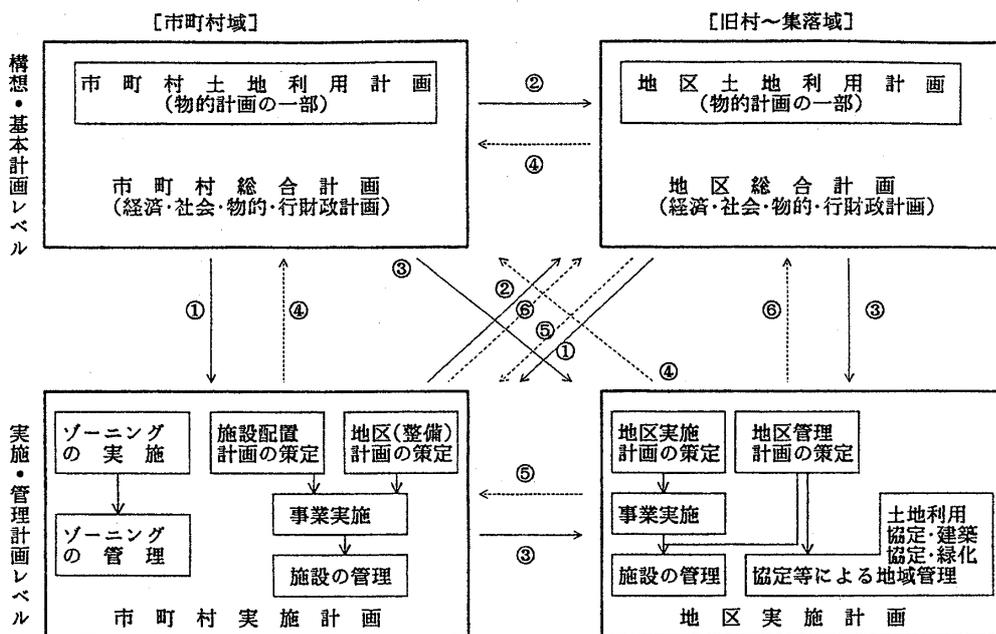
集落地域整備法の制定(1987年)により、図1の地区総合計画や地区実施計画を作成することにより、市街化調整区域で土地整理事業を、農振白地で圃場整備事業を実施することが制度的に可能になった。しかるに事業化している地区は非常に少ない。このような状況を改善するために、1994年から1996年度に合意形成支援調査が実施され、川嶋によって「集落地域整備法による計画」の現状と課題が整理⁽¹⁾されている。筆者も近畿地区の合意形成支援調査⁽²⁾に参加した。

本研究は、この延長線上で、①「集落地域整備法による計画」づくりにより事業化している

地区が非常に少ない理由を明らかにしながら、②優良事例の加古川市^{かんの}神野地区の実態とその評価を緊張モデル⁽³⁾を用いて分析し、③地区レベルの総合計画づくりの方法としての緑農住区方式や^{かんて}神出方式⁽⁴⁾等と比較検討し、その上に神出方式拡張型の提案をしている。

II 農村計画体系としての緊張モデル

市町村域を対象とする計画を時間軸と空間軸により、図1のように市町村総合計画、地区総合計画、市町村実施計画、地区実施計画の4つの計画に分け、それぞれが独自の機能を果たすとともに相互にフィードバックする(図1の注1・注2参照)計画体系を考え、それを緊張モデル⁽³⁾と呼ぶ。図1の地区総合計画に該当する計画として、「集落地域整備法による計画」では、農業集落計画策定調査、田園居住区整備基本計画、田園居住区整備事業計画の大部分や、農業集落整備実施計画の一部が想定される。また地区実施計画には、農業集落整備実施計画や田園居住区整備事業計画の残りの部分や換地設計基準等を含む換地計画書、集落地区整備計画等が該当するものとする。



(注1) 4つの農村計画の相互関係

- ①ゾーニングの実施(見直し)・施設配置計画策定(見直し)・地区(整備)計画策定のガイドラインの役割を果たす。
- ②地区総合計画策定(見直し)のガイドラインの役割を果たす。
- ③土地利用協定・建築協定・事業実施(地区実施計画)のガイドラインの役割を果たす。
- ④市町村総合計画の見直し要求をする。
- ⑤ゾーニング・施設配置計画の見直し要求をする。
- ⑥地区総合計画の見直し要求をする。

(注2) 4つの農村計画の性格と機能

市町村総合計画	①計画主体は市町村である。 ②土地の公的利用の観点から土地資源の合理的利用やスプロール抑制のための土地利用計画を策定する。 ③公的利用の観点から施設配置計画を策定する。 ④地区別計画を策定する。
市町村実施計画	①計画主体は市町村・土地改良区・農協等である。 ②土地の公的利用の観点から市街化区域・市街化調整区域・農業振興地域・農用地区域等のゾーニングの実施と管理をする。 ③公的利用の観点から各種施設の事業実施や管理の計画を策定する。 ④地区計画を策定する。
地区総合計画	①計画主体は住民である。 ②住民の生活視点からきめ細かい土地利用計画と施設計画を策定する。
地区実施計画	①計画主体は住民・市町村・土地改良区等である。 ②地区計画を策定する。 ③事業実施をする。

資料：住民主体による地区総合計画づくりと神出方式—農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(I)(牛野), 農土論集63(2)(1995)の一部を修正

図1 農村計画体系としての緊張モデル

III 「集落地域整備法による計画」の現状と課題

図1の緊張モデルにおいては、市町村総合計画等とフィードバックしながら、実効性のある地区総合計画を策定することが必須条件である。緑農住区調査や「集落地域整備法による計画」は地区レベルの国の事業制度として代表的なものであるが、緑農住区調査については既に検討している⁽⁴⁾⁽⁶⁾ので、「集落地域整備法による計

画」を取り上げる。「集落地域整備法による計画」の農業集落計画策定調査や田園居住区整備基本計画を作成し事業化する必要のある地区は多数あるように思われるが、この事業に取り組んでいる地区は非常に少ない⁽¹⁾(近畿地区で14地区⁽⁷⁾)。

さらに農業集落整備実施計画を作成し、集落地域整備法を適用している地区は、近畿地区では3地区^(注1)のみで(全国では13地区)、過半数以上の地区は継続を断念している⁽⁷⁾。これらの原因の大きな部分は、①府県や市町村に図1の地区総合計画に相当する諸計画を作ろうという意識が

少ないことや、②「集落地域整備法による計画」の適用条件の限定性、③個々の計画書の計画段階や性格づけがあいまいで、計画間にタイムラグがあったり、相互に矛盾したり、調整されずに作成されたり、方針を決定するまでに相当の困難と期間を要していること、④さらに緑農住区調査と同様に行政主導による計画づくりであり、地区住民に計画づくりを続けていくような仕掛けを持っていないこと等が考えられている⁽¹⁾⁽⁴⁾⁽⁷⁾。

IV 神野地区の概要

神野地区は兵庫県南部に位置し、旧神野村の3集落で、面積122.7ha、総世帯数は715戸、農家数は199戸である。市街化区域に隣接した市街化調整区域で、農振白地であった。地区内の2本の県道は交通渋滞が激しく、拡幅や県道バイパスが計画されていた。他方、道路沿いの農地の宅地化が進み、県道沿いの耕作が不便な状況になりつつも、将来とも農業的利用の継続を希望している農地面積は全体の6割以上を占めていた。

V 神野地区の「集落地域整備法による計画」づくりのプロセス⁽⁸⁾

1) 図1の地区総合計画レベルの計画として、1988年に農業集落計画、1989年に田園居住整備基本計画、さらに1990年に農業集落整備実施計画を作成し、3年間を要している(図2のA)。

2) 土地改良区設立準備委員会が、1989・1990年度の2年間、行政・土地改良事業団体連合会等の支援を得て、①集落地域整備法の趣旨、②土地利用計画、③換地の諸問題について勉強会を持ち、各集落に持ち帰り、一般住民に説明をしPRしている(図2のB)。

3) 1990年新規宅地・協定農地の希望調査を行い、①新規宅地と協定農地は希望者全員に配分する、②多数希望した人も1,000㎡で納得して貰おうということで、合意を得ている^(注2)。これらと並行して、農業集落整備実施計画の土地利用計画図も若干修正して(図3)、換地設計基準を作成している(図2のB)。

4) 1991・1992年度に圃場整備事業を実施し、農地と新規宅地区域への一時利用地の指定をし(1993年)、1995年換地処分をしている(図2のC)。

5) 1996年集落地区整備計画を策定し、集落地区整備計画及び土地区画整理事業の地元説明会を行い、土地区画整理事業への同意をとり、組合設立総会(1996年)を開いている(図2の

D)。

VI 神野地区の「集落地域整備法による計画」づくりの成果

① 図1の地区総合計画から地区実施計画へ計画内容を膨らませるような形でうまくつないでおり、以下の②-⑤の成果を得ている。このことの意義は大きい。

② 図3の、地区実施計画レベルの土地利用計画に基づいて、土地利用配分の原則^(注2)や換地設計基準を作成している。さらに一時利用地の指定・換地計画書の作成・換地処分により、公平かつ合理的な土地利用調整をし、圃場整備事業(39.5ha)を軸に、公園・集落内道路等の生活環境整備事業を実施している。

③ 他方で集落地区整備計画等の地区実施計画を策定して集落地区計画道路の整備や土地区画整理事業(19.3ha)を実施している。

④ 権利者の多い地区では両区域間の交換分合は不可能に近いとして、圃場整備事業と土地区画整理事業を個別に実施している。このことに対して「無理に2事業を連続して実施しようとしなくて、内容における連続性と事業の区切りを図ったほうがよい^(注3)と思われる」と市や土地改良区の担当者は述懐している⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

⑤ 農振白地の一部を、農振農用地(26.0ha)や協定農用地(26.4ha)に変更したり、市街化調整区域の一部を新規宅地(14.1ha)に設定するなど、図1の地区総合計画と市町村実施計画間の⑤⑥や、地区実施計画と市町村実施計画間の⑤③の機能の相互作用によって、現行の土地利用規制の修正をしている。

VII 考察

(1) 図1の地区総合計画を作成し、圃場整備事業や土地区画整理事業等を実施していこうという大枠の合意形成に成功している地区は少ない中で、神野地区が成功し、VIの成果をあげているのは、まさに神野地区の地区リーダーの力量や自治会活動が活発であるといった特別な地

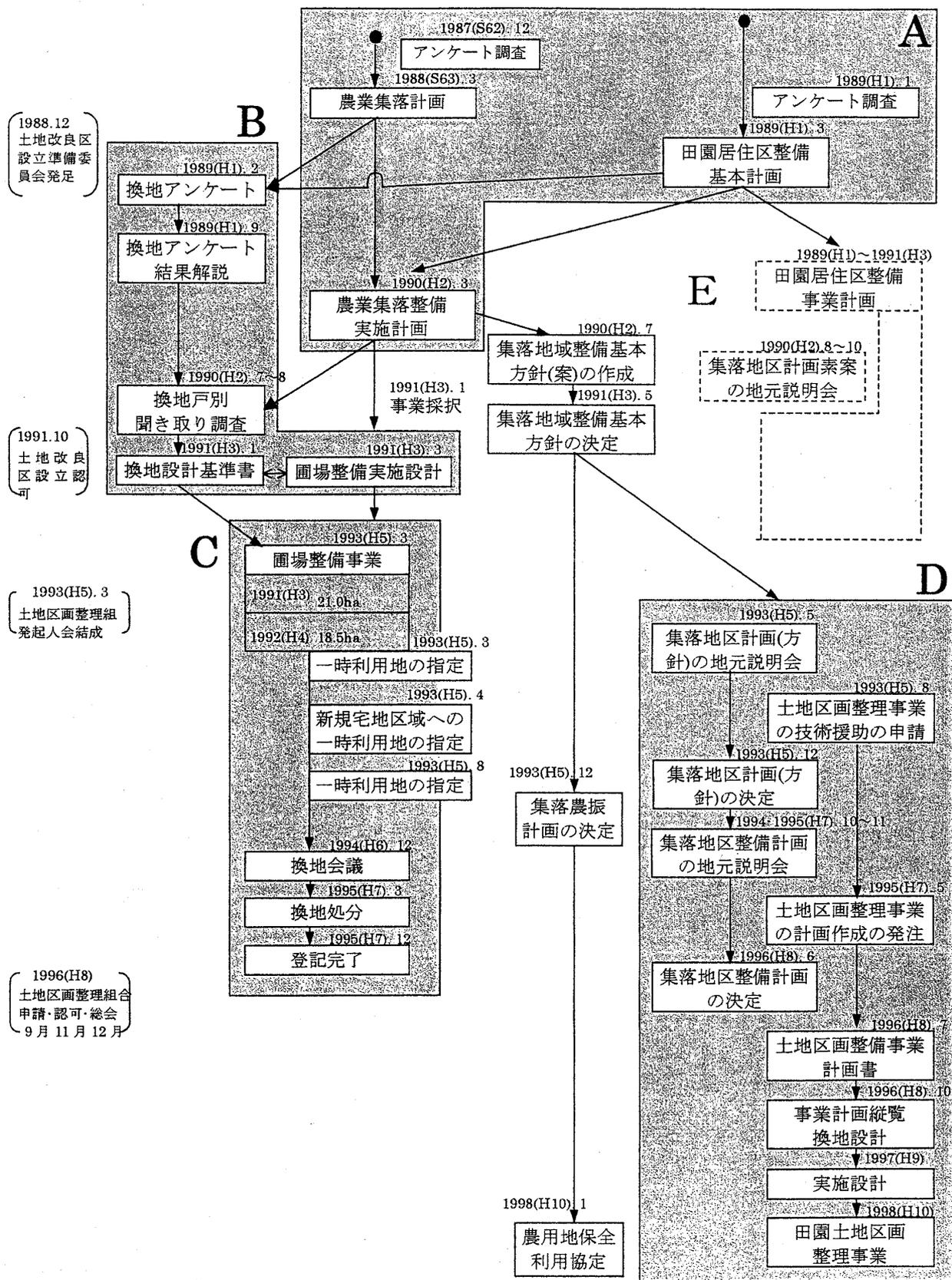


図2 神野地区の計画づくりの経過 (1997:牛野原図を加筆修正)

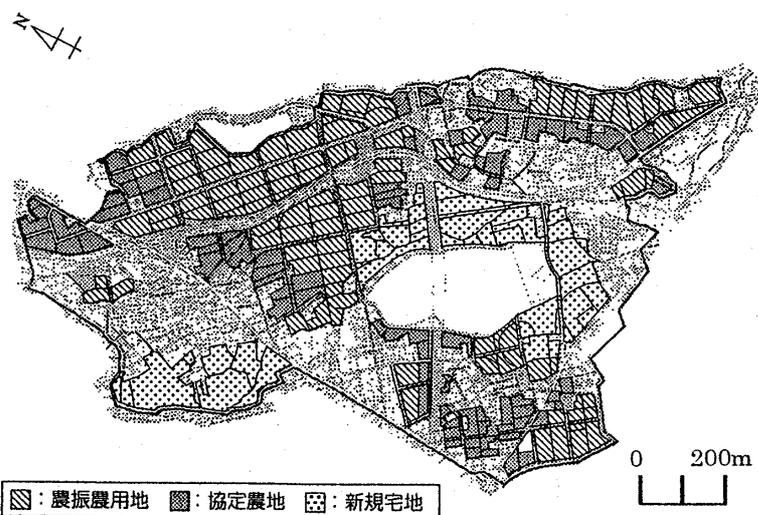


図3 神野地区の土地利用計画（実施計画レベル）^{注4)}

区であることに加えて、市町村や県等の積極的な支援があった⁽¹⁰⁾ことがあげられる。

(2)この計画組織が、当初は、緑農住区方式の岩岡地区と同様に、行政主導による計画づくりでありながら、地区課題を認識し、何とか対処しようという目的意識を持って、学習活動を続けながら、次第に住民主体による地区総合計画づくりへと転換していき、この過程で土地利用調整等を行っている⁽⁴⁾。このように「集落地域整備法による計画」の計画方法でも、計画組織に力量のあるところでは可能になる場合もあるが、一般地区では困難なようである。

(3)しかるに、現在必要なことは、一般地区においても、合意形成が可能なような計画方法を明らかにすることであり⁽⁴⁾⁽⁵⁾、プランナーや行政等の支援により、地区住民が、(2)が可能となるような計画方法を作成することである。筆者はこれに相当するものとして、図2のAに相当する部分を、自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の計画策定プロセスを持つ神出方式に置換えることが望ましい⁽⁴⁾⁽⁵⁾と考えている^{注5)}。

(4)神野地区の地区実施計画は、圃場整備事業が先行する形で、調査設計や換地設計基準を作成している(図1の地区実施計画の作成)。このうち換地設計基準の作成に際しては、土地改良区設立準備委員会が基本計画レベルの図面

(図2のA)を提示しながらアンケート調査結果や基本計画図等を検討しながら、さらに戸別のヒアリング調査を実施して、土地の交換をはじめ換地計画の基本原則を作成している(図2のB)。

この作業こそが、神野地区の計画づくりに、VIの成果をもたらす大きな役割を果たしているのであり、さらに一般的には、途切れがちな、図1の基本計画(地区総合計画)と地区実施計画とを結ぶ貴重な役割も果たしているのである(図1の③)。

(5)圃場整備事業と土地区画整理事業の全事業期間の短縮と1回の換地で完了することを目指して、多数の権利者が交換分合をして、両事業を同時に施行することが望ましいと考え、図2のような計画手順が実施されているが、担当者はこの計画手順の煩雑さに困惑している⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。しかるに同時施行を断念すれば、図2のEの部分は不要となり⁽¹¹⁾、計画策定作業はより簡素化される。

(6)以上から、住民主体により、図1の地区総合計画に相当する諸計画を策定する際には、神出方式の3条件⁽¹²⁾をベースに、神野地区の実施計画づくりのプロセスを追加した神出方式拡張型⁽¹³⁾が望ましいと考える。すなわち、①地区総合計画づくりの計画組織と計画の構成については、神出方式を踏襲し、自己点検調査書→構想計画書→基本計画書を作成する。②さらに、換地設計基準の作成については、神野地区のように基本計画レベルの図面を提示しながら、アンケート調査を実施し、調査結果を十分に配慮して換地設計基準や調査設計等の実施計画書を作成する。

(7)上記の①②を含む神出方式拡張型が実施できるように、時間(3年+ α)と財源(計画づくりの費用)の整備と支援体(内部支援体と外部支援体)の意識や力量の昂揚等が必要である⁽¹²⁾。

VIII おわりに

本研究は、近畿農政局の合意形成支援調査に基づいて行われたものをベースに、文部省科学研究費で実施している市町村土地利用計画に関する研究の一環として行ったものである。合意形成支援調査に際しては近畿農政局はもちろん、兵庫県、加古川市、神野土地改良区の担当者にヒアリング調査や資料提供等で大変お世話になった。これらの担当者の方々に謝意を表したい。

- 注1)集落地域整備法の適用を受けない地区が1地区あり、全部で4地区事業化している(1997年現在)。
 注2)両区域間の出入りのルール(①新規宅地希望者は181戸で、新しく入ってきた人が半分強いた。新規宅地を3,000㎡欲しい人や400㎡欲しい人、不要の人等がいたが、最大2区画(1区画500㎡で1,000㎡)まで希望者は全員貰える。②希望者には全員配分されるということで土地の交換比率は1:1に決められた。)を作成し、換地設計基準を定めて一連の計画書としてとりまとめ、土地の交換を成功させている。
 注3)両事業の内容の整合性をはかるとともに、両事業を区切って個別に実施し、それぞれの事業の早期完了を図れるようにすること(筆者注)。
 注4)農村基盤総合整備事業(集落型)－神野地区計画平面図－(加古川市)を基に作成している。
 注5)1991年に図2のA部分の計画づくりをしなから、事業化できなかった地区が2001年に神出方式による地区総合計画づくりを依頼してきている。

引用文献

- 1)川嶋 雅章(1998):「都市的土地利用と農業的土地利用の調整方法－集落地域整備法の現状と課題－」1998年日本建築学会研究懇談会資料、pp. 71-78
 2)全国農業構造改善協会(1997):「農村整備合意形

成支援調査報告書」pp. 1-184

- 3)牛野 正(1995):「住民主体による地区総合計画づくりと神出方式－農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(I)－」農業土木学会論文集 No.176、p. 52
 4)牛野 正(1995):「地区総合計画の計画方法－農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(IV)－」農業土木学会論文集 No.177、pp. 10-15
 5)牛野 正(1995):「前経書3」pp. 48-54
 6)牛野 正(1982):「緑農住区開発関連土地基盤整備事業に関する実証的研究」住宅土地問題研究論文集第2集、日本住宅総合センター、pp. 69-90
 7)全国農業構造改善協会(1997):「前掲書2」pp. 7-9
 8)全国農業構造改善協会(1997):「前掲書2」pp. 12-25
 9)藤本敏介(1995):「集落地域整備法へのアプローチ」、農業土木学会誌 Vol.63No.3、pp. 52-53
 10)長谷川正晴(1999):「集落地域整備法による計画的まちづくり－加古川市神野地域の集落地域整備事業の事例－」農村計画 No.46、pp. 33-34
 11)全国農業構造改善協会(1997):「前掲書2」p. 123
 12)牛野 正(2000):「神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの課題－兵庫県M郡N町K地区－」農村計画論文集第2号、pp. 149-150
 13)牛野 正(2000):「農村地域における地域資源の維持・保全・管理システムの構築と課題－土地利用秩序形成手法としての神出方式拡張型の提案－」平成11年度広域農村総合整備基本調査 農村の多面的機能の維持発揮に係わる調査報告書、全国農業構造改善協会、pp. 102-104

A vision of combined farming and residential area development which improves green space, agricultural land and residential area together was built in order of formation of land use order in rural areas in 1967. The author makes clear the significance and problems of making a district plan by the Suburban Community Area Improvement Act. And the author estimates the actual conditions of the planning of Kanno district in Kakogawa city as a superior case. The author proposes the extended type of Kande method as a planning method of making a comprehensive district plan.