非線引き白地地域の農村集落部における 地区まちづくりの実態と課題に関する研究

－掛川市生涯学習まちづくり土地条例の特別計画協定区域を対象として－

A STUDY ON ACTUAL CONDITION OF DISTRICT PLANNING ACTIVITIES IN FARM VILLAGES OF LOOSE LAND USE REGULATION AREA

－ From cases of special planning agreement districts by Kakegawa city's ordinance for 'Machidukuri'－

浅野 純一郎*

Jun-ichiro ASANO

This study clarifies actual condition and problems of district planning activities in farm villages of loose land use regulation area, focusing on the examples of Special Planning Agreement Districts (SPADs) by Kakegawa City's Ordinance for 'Machidukuri'. Kakegawa's SPAD has 3 kinds, one of which is 'district planning type'. 9 districts as 'district planning type' examples have been enforced since early 1990s and have given good effect to long-term land use guideline. On the other hand, various district planning activities flexibly spread against decline and depopulation of village area in each SPAD. These phenomena and level of the active are related with position of residential groups for SPADs in self-governance system and organizational structure of each group.

Keywords: Kakegawa City, District Planning Activity, Loose Land Use Regulation Area, Land Use Management, Farm Villages, Self Governance by Residents

掛川市, 地区まちづくり, 非線引き白地地域, 土地利用管理, 農村集落, 住民自治

1. はじめに ～研究の目的と背景～

人口減少や経済低成長時代の到来と共に、地方都市郊外やその近郊の田園地域においては開発の散発的分散化が進む一方で、不耕作農地の増大や集落の衰退が進行している。とりわけ、非線引き都市計画区域の白地地域（用途指定区域外）においては特定用途制限地域の指定等がない限り都市計画サイドからの開発規制が弱い、その中で低密度な新規開発と既存集落衰退という両極端な現象が進み、土地利用規制上、非常に不安定な状況下にある。また、不耕作農地の増大や空き家の発生等といった衰退や過疎化に起因する農村集落環境の悪化に対しては、開発圧力を想定した規制手段のみでは対応が困難であり、これらの問題への対処方法や担い手の課題を実証的に蓄積する必要があると考える。こうした問題意識から本研究では、主に非線引き白地地域の農村集落部における先進的な地区まちづくり事例を対象とし、その実態と課題を明らかにすることを目的とする。また、本研究での地区まちづくりとは、地区レベルでの計画や建築ルールの策定及びその運用に加え、集落コミュニティ維持に関係する種々のソフト的な活動を含めて捉える。

本研究が対象とするのは掛川市の生涯学習まちづくり土地条例（以下、土地条例と略）による特別計画協定区域であるが、同条例はバブル期の投機的な土地取引の防止と土地を通じた生涯学習まちづくりを掲げて 1991 年に制定されており、非線引き白地地域で地区まちづくり計画を策定する条例としては初期のもので、すでに約

20 年の運用実績がある。浦山によれば、土地利用管理は①民有地の開発・建築規制を主とする開発管理と、②地目に相応しい利用状況に維持管理する利用管理に分けられるとするが¹⁾、初期事例である掛川の場合、①に対応するものの、②については必ずしも条例中で規定されていない。しかし、20 年に及ぶ運用期間の中で、当初の課題であった開発圧力への対応から過疎化対応へと実質的な問題が変質していったことと、土地条例が①に加え、理念的に生涯学習まちづくりを掲げていたことから²⁾、各特別計画協定区域でのまちづくり活動も①に加え過疎化対応をも含む形へと広く展開されてきた。そして、この中には先述の利用管理を行う事例も見られるのである。このように非線引き白地地域における地区まちづくりを位置づける条例が限られる中で³⁾、掛川市の土地条例は、人口減少時代の農村集落の環境保全や土地利用管理のあり方を、地区まちづくり活動から検討する場合の対象として適当だと考えられる。

非線引き白地地域における自主条例に関わる既往研究を土地利用に関わるものと見ると、開発コントロールや開発協議手続きの実効性を検証した研究がなされている²⁾³⁾⁴⁾。農村部での地区まちづくりに関する既往研究では、調整区域において地区レベルでの詳細土地利用計画の策定効果が検討され⁵⁾、調整区域に加え、非線引き白地地域でも利用管理等を含んだまちづくり活動を焦点にした研究も見られるが、対象地区が少なく一般化されていない⁶⁾。このように、非線引き白地地域を対象とした自主条例の研究では、開発管

* 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系
准教授・博士(工学)

Assoc. Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Engineering, Toyohashi University of Technology, Dr. Eng.

理を目的とした先進事例の研究は見られるが、地区まちづくりの実態を明らかにした研究は非常に少ない^{注4)}。さらにいずれも条例施行から比較的時間もない時期に検証された研究が大半であり、長期的な動向をみた研究が少ないことがわかる。尚、掛川市の土地条例に関しては、住民によるまちづくり計画の策定経過や土地利用目標像の共有化に関する研究⁷⁾⁸⁾、土地利用誘導効果を検証した研究⁹⁾が見られるが、いずれも条例施行から日が浅い時期の特定の地区に特化した研究であり、昨今のまちづくり活動の広がりや開発管理の実態を横断的に検証したものは見られない。本研究は掛川市土地条例の特別計画協定区域を幅広く取り上げ、地区まちづくり計画の効果やまちづくり活動の実態を比較的時間な推移から明らかにするものである。

2. 研究の方法

研究のフローとして、3章で掛川市土地条例の内容や構成と特別計画協定区域の指定状況や地区まちづくり活動を整理する。4章では、特別計画協定区域の中で地区計画型と呼ばれるものに焦点をあて、地区まちづくり計画の計画策定効果と開発管理の実態を明らかにする。5章では、各特別計画協定区域の地区まちづくり活動の変遷に焦点をあて、活動の広がりや背景を自治体制・組織・資金等の側面から分析を行い、6章では活動の活発な具体的事例を検証する。7章では、地区まちづくり計画による計画機能や土地利用調整機能の課題と地区まちづくり活動進展の要因や課題を考察し、非線引き白地地域における農村集落保全のあり方を論じる。以上のような調査は基本的に行政資料の収集、担当課へのヒアリングを基本とするが^{注5)}、対象とする各特別計画協定区域のまちづくり委員会には代表者へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施すると共に、適宜現地調査を重ねている^{注6)}。本研究では地区計画型全9地区の中で、ヒアリング調査ができなかった飛鳥地区を除く8地区を対象とする。

以上のように、本研究では4章において開発管理の実態を、5章、6章では主に集落過疎化への対応を探るべく地区まちづくりの実態を検証する。対象地区の属性に関し、掛川市土地条例が市全域に及ぶことから一部に都市計画区域外を含むが、4章では主に非線引き白地地域の事例に焦点をあてる。逆に5章、6章では過疎化に対する活動の経緯や要因が農村集落部にも共通すると考えられることや、掛川市の場合、山間地は丘陵に近く農村集落部と河川を通じ連続していることから、一部に中山間地域の事例を含めて捉える^{注7)}。

3. 掛川市生涯学習まちづくり土地条例と地区まちづくり

掛川市の土地条例には二つの機能がある(表1)。一つは土地に関する生涯学習の奨励であり(17～18条)、市はその為の講座・講習会や討論会を開催したり、生涯学習事業を行う者に対し技術的或いは資金的援助を行うことが規定されている。これまでに講習会や検討会は76地区で延べ580回(のべ参加人数16000人)に及ぶ実績があり、201の区(公民館あり)、32の地区(各地区には地域生涯学習まちづくりセンターを設置)、市の3層の自治体制が形成され

表1 掛川市生涯学習まちづくり土地条例の構成

目的 土地の適正利用に関する生涯学習、市民主体の土地施策の策定、その実施における積極的な市民参加について定め、快適で良質なまちづくりに資する		
土地に関する施策(6-16条)		
特別計画協定促進区域	市長が掛川市生涯学習土地審査会の議を経て指定	土地に関する生涯学習の奨励等(17-18条)
まちづくり計画案の策定	自治会の代表者等が目標・方針・土地の利用の方法等を策定	
特別計画協定区域の指定 まちづくり協定の締結	市の総合的な計画への適合、土地等所有者の10分の8以上の同意	
行為の届出対象	行為	罰則
以下のものを除く ・土地売買等の契約で200㎡未満の土地 ・200㎡未満の土地の区画・形質の変更	・土地の権利(所有権、地上権、賃借権)の移転等の契約締結 ・建築物及び特定工作物の新築又は増築 ・土地の用途の変更	・勧告内容や氏名の公表 ・まちづくり資金の納付 遊休土地の買い取り
・区画整理、再開発事業の施行等	・土地の区画又は形質の変更	・勧告を受けた場合、権利者は市長に権利の買い取りを請求できる
		・市長は、土地に関する生涯学習のための事業を行うと認めるものに対し、技術的な援助を行い、又はその事業の経費の一部を助成できる

ている(5-2節で詳述する)。

二つ目は土地に関する施策であり(6～16条)、市長は適正な土地利用を図る為に必要があると認める時に特別計画協定促進区域(以下、促進区域と略)を定めることができ、この場合、その区域内の自治会の代表者や土地等の所有者の代表者はまちづくり計画案を策定することが求められる。この計画が当該地区の土地等所有者の10分の8の同意を得、かつ市の総合的な計画に適合していると市長が認める場合は、まちづくり計画協定が締結され、当該区域は特別計画協定区域となる^{注8)}。2010年度末で促進区域10箇所(1448.1ha)、協定区域18箇所(11982.5ha)、終了区域4箇所の実績があり(表2)、協定区域は市域の45.1%に及んでいる。

図1 掛川市の特別計画協定区域等の位置図

表2 特別計画協定区域等の一覧

番号 ※1	地区名	名称・事業目的	面積(㎡)	指定日(促進 ※2)	指定日(協 定※3)	備考	都市計画区 域要件※4	地勢的 要件※5
1	滝の谷長間	農村活性化住環境整備事業	36.8		1993/7/30	廃止	白地	山
		水質協定55		1992/2/14	1995/2/16			
2	子隣	土地改良総合整備事業	15.5	1992/2/14	1995/7/30	廃止	白地	山
3	初馬	土地改良総合整備事業	17.9	1992/2/14	1995/7/30	廃止	白地	平
4	じょうじゅの谷	土地区画整理事業	30	1993/7/13	1994/8/31	廃止	用途	市
5	満水東山口	住宅団地・工業団地造成	170	1992/10/28	1995/2/16		白地、(用途)	平、山
6	原田	第2東名高速道建設に伴うまち づくり	903	1993/3/25			外	山
		協定44.5			1995/2/16			平
	原田	水質浄化まちづくり計画協定	2457.29	-	2010/3/25			山、平
7	大池下垂木	宅地造成事業(協定第2秋葉 路)	8.8	1994/3/1	1995/2/16		白地、(用途)	平、市
		協定6.9			1995/2/16			
8	原泉	森の都づくり計画	3000	1992/2/14	1995/7/7		外	山
		まちづくり計画協定(居尻・萩間 地区)	506	2004/2/6	2005/12/2			平
9	平野	まちづくり計画協定	20	-	1994/3/1		白地、(用途)	平、市
10	西山	まちづくり計画協定	100	1997/7/1	1998/8/3		白地	平
11	篠場	まちづくり計画協定	60	1999/12/13	2000/4/4		白地	平
12	日坂	宅地造成事業	11	1992/10/28			白地	山
		水質浄化まちづくり計画協定	822	1999/3/31	2001/4/6			
13	上内田	水質浄化まちづくり計画協定	1080	1999/12/13	2001/4/6		白地	山
14	飛鳥	まちづくり計画協定	90	1995/2/16	2001/11/29		白地、(用途)	平、市
15	成滝満水	土地区画整理事業	21.5	1992/2/14			用途	市
16	下垂木	土地区画整理事業	48.2	1992/10/28			用途	市
17	上垂木	知山の里づくり	84	1992/10/28			白地	平、山
		水質浄化まちづくり計画協定	956	2006/7/6	2007/3/1			
18	水垂安養寺	土地改良事業	30	1994/3/1			白地	平
19	東山口	県営農地総合開発整備事業	144	1995/2/16			白地、(用途)	平
		水質浄化まちづくり計画協定	1027	2008/7/18	2009/2/17			
20	第1期公共下 水道整備地区	水質浄化まちづくり計画協定	99	1999/3/31			用途	市
21	幡鎌	まちづくり計画協定	137	1999/12/13	2003/2/12		白地	平
22	満水	まちづくり計画協定	150	2001/11/29			白地	山
23	倉真	まちづくり計画協定(水質浄化)	1603	2003/1/24	2004/2/10		白地	平、山
24	中	水質浄化まちづくり計画協定	398	2006/7/6	2007/3/1		白地	平
合計			13233.09					

掛川市資料を基に筆者作成。※1:番号は図1の位置番号に一致する。※2:特別計画協定促進区域の指定日。
※3:特別計画協定区域の指定日。グレーのハッチングは地区計画型であり、条例10条の届出が必要な協定区域を示す。
※4:白地は非線引き白地、用途は用途指定区域、外は都市計画区域外に、それぞれ位置することを示す。()書きは
該当部がごく一部に留まることを示す。 ※5:山は中山間地、平は平場集落、市は用途指定地域に該当することを示す。
ただし、中山間地でも新東名以南の地区は、丘陵状の地形に位置している。

市長が促進区域を指定するケースとして土地条例6条に8項目が規定されているが、促進区域や協定区域となる事例は、主に①土地改良事業や土地区画整理等のプロジェクト実施(プロジェクト型)、②下水道の整備及び水質浄化(水質浄化型)、③大規模プロジェクトを契機としたまちづくり計画の策定の3つがある。プロジェクトは文字通りプロジェクトを行う為のまちづくり計画であり、下水道及び水質浄化は合併浄化槽の普及促進が主な目的である^{注9)}。本稿で着目するのは、市で地区計画型と称せられる③「まちづくり計画の策定」であり、土地条例10条に従い、200㎡以上の開発行為等に届出を求め、各協定区域が定める立地基準や技術基準(「まちづくりの約束事」と称せられている)に照らすものである。こうした事例は表2(場所は図1)に示す9地区あり(倉真は当初、水質浄化型として協定締結したものの、その後、独自にまちづくり計画を策定している為、対象に含める)、全て非線引き白地区域に位置している。よって、地区計画型には当該地区の土地利用調整的機能が求められていると言える。

特別計画協定区域内では、土地の権利の移転や契約、建築物等の新築又は増築、土地の用途の変更、土地の区画又は形質の変更を行うものは市長に届け出ねばならず(土地条例10条)、市長がまちづくり計画協定に適合しないと認める時は、土地売買等の契約締結の中止を含めた必要な措置を助言又は勧告できる(同11条)(表1)^{注10)}。地区計画型の場合、この届け出に基づき、各特別計画協定区域のまちづくり委員会で「まちづくりの約束事」への適否が判断される。土地条例による届け出は、例えば建築行為を伴う場合でも建築基準法関連法の一つとして扱われる為、「まちづくりの約束事」は建築

確認時に同担当課でチェックされるのではなく、所管である「生涯学習まちづくり推進課」に図書が届いた際に、同課から当該まちづくり委員会へ届け出事実が連絡される。その為、手続的には「まちづくりの約束事」のチェックは事後になる可能性がある^{注11)}。

4. 非線引き白地区域における地区計画型の計画効果

4-1. 対象地区の立地属性と地区まちづくり計画策定の契機

表2では地区計画型の属性を一覧している。原田と原泉地区は都市計画区域外に位置し、満水東山口と平野地区は一部が用途地域指定内にあるものの、その他は非線引き白地地域に全域が位置する。各対象地とも大半は平場農村集落であり、山間に地区が及ぶ地区でも人口の大半は平場集落部にある。また、掛川市の場合、山間とは茶畑等に利用される丘陵地が多く、里山に近い。原田や原泉の北部(第二東名以北)は中山間地に該当するが、河川を通じ空間的には平場と連続している^{注12)}。

地区計画型の特別計画協定区域の指定(地区まちづくり計画の協定締結)契機は(表3)、小笠原総合運動公園エコパ及び西環状線の建設(平野、篠場地区)、新東名ICアクセス道路である北環状線の建設構想(西山、幡鎌地区)、新エコポリス工業団地整備と東環状線の建設構想(満水東山口)等のように行政主導のビッグプロジェクトであり、これに際し行政が当該地区にまちづくり計画策定を呼びかけた経緯がある。各地区のまちづくり計画の構成は、概ね現況・課題分析、まちづくりの目標、まちづくりの方針、まちづくりの約束事であり、参考として土地利用構想図が付けられている。しかし、これらは各地区のプロジェクト成就を前提とした内容であり^{注13)}、一部では都市計画法や農振法の規定とは合致しない、文字通り構想としての戦略的な土地利用が規定されている。

4-2. 戦略的な土地利用構想ゾーンの計画効果

各地区まちづくり計画の土地利用構想図では独自に数種類のゾーン区分がされているが(表3)、概ね里山や森林、農地の保全を目的とした保全系ゾーン、住宅等の新規立地を見込んだ宅地化許容ゾーン、商業や産業施設等の誘致を見込んだ戦略的土地利用ゾーンの3つに分類できる^{注14)}。本節では、地区まちづくり計画策定から10～20年が経過したことを受け、各ゾーンでの施設立地状況を分析することで、土地利用構想図の計画効果を見る。

まず、各ゾーンの指定内容を西山、平野、篠場地区の事例から見ると(図2、3)、宅地化候補地は篠場地区の一部に農振農用地区域^{注15)}の指定があるものの、ほとんどは宅地や既存宅地に介在する農地(農振白地)に指定されていることがわかる。戦略的土地利用ゾーンでは、西山地区には北環状線沿いの農振農用地区域に商業施設候補地が設定されている他、平野地区においても西環状線やJR東海道沿線の農振農用地区域に適正利用検討区域が設定されている。篠場地区でも西環状線沿線の一部に沿道活用用地が設定されているが、これは農振白地である。戦略的土地利用ゾーンは他地区でも同様で、満水山口、幡鎌地区においても一部で農振農用地区域に設定がされている。

実際の開発・建築数を見ると^{注16)}、表3の「宅地化許容ゾーン・保

表3 地区計画型まちづくり地区の土地利用構想と開発・建築の現状

分類 ※1	地区 名	委員 会設 立年	直接的なプロジェクト ※2	土地利用構想図とゾーン区分概要 (戦略的土地利用ゾーン、宅地化許 容ゾーン、保全系ゾーン) ※3	開発・建築件数の推移										年間 処理 数(件) ※4	チ ェ ッ ク 状 況 ※5			
					戦略的土地利用ゾーン			宅地化許容ゾーン・保 全系ゾーン											
					1991～2001 年間			2001～2012 年間		1991～2001 年間		2001～2012 年間					戦略的土地利用ゾーンでの開発状況補足		
住宅	共同 住宅	その他	住宅	共同 住宅	その他	住宅	共同 住宅	その他	住宅	共同 住宅	その他								
A	平野	1996年	小笠山総合運動公園エコパ建設と東名高速道路の掛川ICアクセス道路(西環状線道路)の整備。これに伴い、市が地区に特別計画協定(地区計画型)の締結を打診。	7種類の区分…戦略的:適正利用検討区域、宅地化:宅地化検討区域、保全系等:5種。	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	宅地化検討区域で、住宅4棟、共同住宅3棟の開発あり(2001～2012年間)。尚、エコパと西環状道路は竣工済み。	1～2	○	
	篠場	2000年	小笠山総合運動公園エコパ建設と東名高速道路の掛川ICアクセス道路(西環状線道路)の整備。先行して隣接する平野地区が地区計画型まちづくり計画を策定したため、それに触発されて市と特別計画協定を締結。	6種類の区分…戦略的:沿道活用地区、宅地化:農地(宅地化候補地)、保全系等:4種。	0	0	0	0	2	1	3	0	0	5	5	0	沿道活用地区では、2001～2012年間に大規模倉庫1棟、共同住宅2棟の開発有り。宅地化許容ゾーンとしては、1991～2001年間に農地(宅地化候補地)で住宅3棟、2001～2012年間に住宅5棟、共同住宅5棟が開発。	1～2	○
B	満水東山口	1993年	新エコポリス工業団地整備と周辺環境に配慮した企業誘致や東名高速道路の掛川ICアクセス道路(東環状線道路)の整備。これに伴い市が地区に特別計画協定(地区計画型)を打診。エコポリスは整備中・東環状線は未整備。	8種類の区分…戦略的:沿道活用ゾーン、土地活用検討ゾーン、新エコポリス区域、土地利用検討ゾーン(工業地域指定部)、宅地化:住宅ゾーン、保全系:その他3種。	0	0	0	0	0	4	1	0	0	3	2	3	2001～2012年間では、エコポリス区域で工場4棟の開発有り(戦略的土地利用ゾーン)。91～2001年間は、住宅ゾーンで住宅1棟、2001～2012年間に同住宅3棟、公営住宅1棟の開発(以上、宅地化許容ゾーン)。公園施設2棟の開発(保全系ゾーン)。	1～4	○
C	西山	1998年	新東名高速道路建設に伴う森町ICアクセス道路(北環状線道路)の整備とその周辺の道路や土地整備。これに伴い、市が地区に特別計画協定(地区計画型)を打診。北環状線は構想で頓挫。	8種類の区分…戦略的:商業施設、宅地化:宅地化候補地(一部、農住共存型宅地整備ゾーンを設定)、保全系:6種。	0	0	0	0	0	0	26	0	1	6	0	0	宅地化候補・農住共存型宅地整備ゾーンで、住宅4棟(91～2001年間)、同1棟(2001～2012年間)が開発。それ以外は、ゾーン区分以外の既存集落部(宅地)で開発があった。	1～2	△
	幡鎌	2003年	新東名高速道路建設に伴う森町ICアクセス道路(北環状線道路)の整備とその周辺の道路や土地の整備。先行して隣接する西山地区が地区計画型まちづくり計画を策定したため、それに触発されて市と特別計画協定区域を締結。北環状線は構想で頓挫。	7種類の区分:戦略的:沿道活動エリア、土地の幅広い活用検討ゾーン、宅地化:新たな宅地創出検討ゾーン、ふるさと環境充実ゾーン、保全系:3種。	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	新たな宅地創出検討ゾーンで住宅1棟の開発有り(2001～2012年間)。北環状線が構想で頓挫したため、沿道沿いに指定された戦略的土地利用ゾーンでは開発が皆無。	0～1	▲
D	倉真	2000年	高性能浄化槽の導入。市が地区にまちづくり計画の策定を条件に、高性能浄化槽設置に補助金助成を行った(水質浄化型)。	6種類の区分…戦略的:第2東名PA活用ゾーン、宅地化:集落拠点整備ゾーン、定住基盤整備ゾーン、保全系:その他3種。	0	0	0	0	0	0	9	0	0	11	2	3	左の開発の全ては集落拠点整備ゾーン内のもの。その他内訳は事務所1、特養ホーム1、工場建て替え1。新東名PAは開設済みだが、スマートインターチェンジされていない為、第2東名PA活用ゾーンでは開発は皆無。	10～15	—
E	原泉	1993年	原野谷川沿いの温泉やキャンプ場を核とした観光施策「森の都構想」。これに関連し市が地区に特別計画協定の締結を打診。	土地利用構想図がなく不明	—										—	—			
	原田	2003年	新東名高速道路建設に伴う森町ICアクセス道路(北環状線道路)の整備とその周辺の道路や土地整備。これに伴い、市が地区に特別計画協定(地区計画型)を打診。森町ICは開設済み。北環状線は構想で頓挫。	土地利用構想図がなく不明	—										—	×			

凡例:※1 A…プロジェクトが実現した事例 B…プロジェクトが現在も進行中の事例 C…プロジェクトが実現しなかった事例 D…元是水質浄化型の事例 E…構想図がなく、具体的ゾーン区分を把握できなかった事例 ※2 地区計画型まちづくり計画策定の動因となった市のプロジェクト。
 ※3 各地区の土地利用構想区分を、戦略的土地利用ゾーン(非住宅系開発の誘致を検討するゾーン)、宅地化許容ゾーン(戸建て住宅開発を主に許容するゾーン)、保存系ゾーン(農地や里山、自然を保全するゾーン)の3分類型。
 ※4:各地区まちづくり委員長のヒアリング回答による。 ※5 ○…適切なチェックが行われた事例 △…一部不適切な開発・建築が行われた事例 ▲…ほとんど開発・建築が行われていない事例 ×…チェック体制が不明な事例
 —…地区計画型でなく対象が(倉真)、過去に一件も事例無し(原泉)(各地区へのアンケート、ヒアリングに基づく)

全系ゾーン」の開発・建築数は保全系ゾーンでの開発が満水東山口地区の公園施設の事例しかない為、実質的には宅地化許容ゾーンの実績値を示す。特に協定締結期間と重なる2001～2012年間に着目すると、倉真地区を除き、ほとんどは戸建て住宅か共同住宅であり、これらは宅地・既存宅地か宅地化許容ゾーンで行われていることがわかる(図2、3)。逆に、農振農用地区域での開発は見られない。戦略的土地利用ゾーンに関しては、新エコポリス区域^{注17)}の造成地で工場開発が4件あった他は、篠場地区の沿道活用地区で大規模倉庫や共同住宅の立地があった(図3)。しかし、その他では皆無であり、

例えば、平野地区の適正利用検討区域では一件の開発もない(図2)。その理由として農振農用地区域の指定があると考えられる。他方で、西山・幡鎌の戦略的土地利用ゾーンにおいても開発・建築は皆無であったが、これは土地利用の前提となっていた北環状線が実現しなかった為である。

このように土地利用構想図の計画効果は、各特別計画協定区域の契機となったビッグプロジェクトが実現した地区では、戦略的土地利用ゾーン、宅地化許容ゾーン共、当初の構想通りの土地利用が進んでいると言える。ただし、農振農用地区域への開発ゾーン設定地では、開発は進んでいない。よって、農地転用が可能な農振白地において各ゾーンの用途誘導が進んだと解釈されが、各地区とも開発・建築数が少ない為、各ゾーンの農振白地内ではスプロール進行は起こっていない。他方で、ビッグプロジェクトが実現しなかった

事例では、見込みのない構想を前提とした土地利用構想図が未改定のまま10年以上放置される形となっており、限界が認められる^{注18)}。

4-3. まちづくりのルールの担保性

表4では「まちづくりの約束事」の内容を一覧し、表3の最右欄ではチェック状況等を掲載している。チェックをする主体は、地区まちづくりの代表者が行う場合と(篠場、倉真、原泉)、まちづくり委員会内で議論・協議をして判断する場合(満水東山口、

図2 西山地区の地区内ゾーニングと開発状況

図3 篠場・平野地区の地区内ゾーニングと開発状況

表4 まちづくり計画協定内容(まちづくりの約束事)の一覧

番号		開発・土地利用全般	用途	高さ	最低敷地面積	セットバック	形態・意匠	緑化・生け垣	看板・自販機
5	満水東山口	農地、山林等から宅地への転換は、できる限り住宅ゾーン、沿道活用ゾーン、土地活用検討ゾーンで行う。	住宅ゾーン：住宅、共同住宅、診療所、事務所・店舗、農業関連施設等が可 沿道活用ゾーン：環境阻害の工場・作業所、ホテル・旅館、遊戯関連施設、風俗施設は不可 土地利用検討ゾーン：工業地域指定	10m	200㎡	道路及び隣地から1m	色彩規定有り	有り	看板規定有り
8	原泉	無秩序な土砂採取、森林伐採、大規模な地形改変、産廃施設開発は行わない	環境阻害の恐れのある工場・作業所、風俗施設、暴力団関係建築は不可	10m		道路から2m、隣地から1m	有り	有り	風営関連自販機・風景等阻害の看板は不可
9	平野	将来の土地利用は平野地区将来土地利用構想に基づき計画的に進める	既存宅地・宅地化候補地：住宅、2階以下の共同住宅、診療所、農業関連施設、店舗・事務所、作業所等は可。 沿道活用：ホテル・旅館、遊戯関連施設・風俗施設は不可	10m	200㎡	道路及び隣地から1m	有り	有り	-
10	西山	将来の土地利用は西山地区将来土地利用構想に基づき計画的に進める	住宅、2階以下の共同住宅、診療所、床面積150㎡以内の店舗・事務所、畜舎・農業関連施設、工場・作業所等が可	10m、北側斜線	200㎡	道路及び隣地から1m、農地から2m	有り	有り	-
11	篠場	将来の土地利用は篠場地区将来土地利用構想に基づき計画的に進める。農地や山林の宅地転用は、宅地化検討区域、適正利用検討区域内で行う。	宅地化検討区域：住宅、2階以下の共同住宅、診療所、床面積150㎡以内の店舗・事務所、畜舎・農業関連施設、工場・作業所等が可 大規模工業用地、適正利用検討区域内：暴力団関係施設、環境阻害の工場・作業所、ホテル・旅館、風俗施設、遊戯施設等は不可	宅地化検討区域は10m	200㎡	道路及び隣地から1m	有り	有り	風営関連自販機・風景等阻害の看板は不可
21	幌鎌	将来の土地利用は幌鎌地区将来土地利用構想に基づき計画的に進める。農地や山林の宅地転用は「ふるさと環境充実」、「新たな宅地創出検討」、「土地の幅広い活用検討」の各ゾーンで行う。	住宅、共同住宅、農業関連施設、病院、床面積150㎡以内の店舗・事務所（「新たな宅地創出検討ゾーン」では1000㎡以内）、工場・作業所等が可 「土地の幅広い活用検討ゾーン」では、住宅、共同住宅、店舗・事務所、工場・作業所、流通業務施設、ホテル・旅館等が可	「ふるさと環境充実ゾーン」では10mと北側斜線	200㎡	道路及び隣地から1m	-	有り	風営関連自販機・風景等阻害の看板は不可
23	倉真※	将来の土地利用は倉真地区将来土地利用構想に基づき計画的に進める	-	-	-	-	-	-	-

※協定は水質浄化協定であるが、地区から申し出があり、まちづくり計画協定の内容を条例10条の届出の対象としている。ただし、他の地区計画型事例と異なり具体的規定はない。尚、表2の「6：原田」のまちづくり計画協定については、協定資料が不備な為、本表から除外している。また、番号は図1の番号に一致する。

西山)の2つがあるが、西山地区での1事例を除き、「まちづくりの約束事」は適切に処理され、不適合な開発・建築がなされた事例は皆無に近い。西山地区では、民間の建築確認審査機関で建築確認がなされた案件の一つが、同地区のまちづくり委員会への連絡が事

表5 まちづくり活動の内容と自己評価

	現在行っているもの									過去の一時期行っていたもの									評価 ポイント		
	満水 東山 口	原田	原泉	平野	西山	篠場	幅鎌	倉真	件数	%	満水 東山 口	原田	原泉	平野	西山	篠場	幅鎌	倉真		件数	%
a.農村活性化住環境整備事業に関わる意見調整・合意形成		○	○		○			○	4	50.0				○					1	16.7	4.0
b.土地改良事業に関わる意見調整・合意形成					○				1	12.5		○		○					2	33.3	4.0
c.土地区画整理事業に関わる意見調整・合意形成					○				1	12.5	○	○		○					3	50.0	3.7
d.住宅団地や宅地造成事業に関わる意見調整・合意形成									0	0	○			○					2	33.3	2.5
e.工業団地造成事業に関わる意見調整・合意形成									0	0	○			○					2	33.3	4.5
f.水質浄化協定の締結に関わる意見調整・合意形成		○							1	12.5					○			○	2	33.3	4.3
g.まちづくり計画協定の締結に関わる意見調整・合意形成	○				○	○	○	○	5	62.5								○	1	16.7	4.1
h.まちづくり計画の約束事の遵守の為の運用	○	○		○	○	○	○	○	7	87.5									0	0	4.3
i.森林保全に関わる取り組み				○		○			2	25.0									0	0.0	3.5
j.河川環境改善に関わる取り組み		○			○			○	3	37.5									0	0	4.0
k.清掃活動・美化活動		○		○	○				3	37.5									0	0	4.0
l.不耕作地の改善(農村環境維持)に関わる取り組み		○						○	2	25.0									0	0.0	3.3
m.空き地や空き店舗の解消に関わる取り組み								○	1	12.5									0	0	3.0
n.企業誘致や店舗誘致に関わる取り組み			○						1	12.5								○	1	16.7	4.0
o.高齢者福祉に関わる取り組み		○							1	12.5									0	0.0	3.0
p.地域の防犯に関わる取り組み		○	○						2	25.0					○				1	16.7	—
q.地域の防災に関わる取り組み		○						○	2	25.0									0	0	3.3
r.子供の育児支援に関わる取り組み		○						○	2	25.0									0	0.0	4.0
s.地域への新規居住者増加の為の関わる取り組み	○							○	2	25.0									0	0	3.7
t.地域産品の振興に関わる取り組み	○	○						○	3	37.5									0	0.0	3.0
u.まちづくりに関わる啓蒙・啓発活動	○	○		○	○	○			5	62.5							○	○	2	33.3	3.4
v.地域の活性化の為のイベント活動		○			○				2	25.0								○	1	16.7	3.3
w.文化財や歴史的建造物等の保全の取り組み				○		○		○	3	37.5									0	0.0	5.0
回答地区数	8																		6	8	

自己評価は「5.成果が出ている」から「1.成果が出ていない」の5段階評価の平均。

後報告となり(理由は補注11))、セットバックルールに違反して建築が行われた。農地から2mのセットバックに対し、1mで建築されたが、まちづくり委員会で事後に協議を語り、現状で承認することで合意を得た。しかし、年間で処理する案件が建築を伴うものに限れば数件レベルである為^{注19)}、概して比較的丁寧なチェックが行われていると言える。また、集落内の建築に多い戸建て住宅や共同住宅の建築確認は近隣自治体の建築確認審査機関でなされる場合が大半である為、土地条例の手続きが一度周知された後は、西山地区のような事後事例が少なくなっていると考えられる。他方で、都市計画区域外に位置する原泉や原田地区では、「まちづくりの約束事」にかかる事例が今まで皆無の状況であり、その為「まちづくりの約束事」自体が忘れられ、現まちづくり委員長に引き継がれていない地区も見られる(原田地区)。

5. 特別計画協定区域を契機とした地区まちづくりの進展

5-1. まちづくり活動の波及状況と課題

本章では、まちづくり活動の波及性とその要因に焦点を当てる。まず、まちづくり活動状況を見る。表5では、地区計画型の各特別計画協定区域のまちづくり活動の内容を「現在行っているもの」と「過去の一時期に行ったことがあるもの」に分けて示している。「過去の一時期」については「c.

土地区画整理事業に関わる意見調整・合意形成」が50%の回答率である他、「b.土地改良事業に関わる意見調整・合意形成」や「d.住宅団地や宅地造成事業に関わる意見調整・合意形成」等、事業に関わる合意形成の回答割合が高いことから、協定締結当初の目的であったプロジェクト対応の取り組みを示しているものと解釈できる。「現在行っているもの」については、「h.まちづくり計画の約束事の遵守の為の運用」、「g.まちづくり計画協定の締結に関わる意見調整・合意形成」が50%以上であり、地区計画型の特徴を反映している。また「u.まちづくりに関わる啓蒙・啓発活動」「a.農村活性化住環境整備事業に関わる意見調整・合意形成」が50%以上、「j.河川環境改善に関わる取り組み」「k.清掃活動・美化活動」「t.地域産品の進行に関わる取り組み」「w.文化財や歴史的建造物等の保全の取り組み」が37.5%の回答となり、多彩な活動がなされていることが判る。

これら高回答率の項目の活動評価では(表5)、「g.まちづくり計画協定の

	件数	%
a. 活動の担い手が不足している	7	87.5
b. 活動の予算が不足している	2	25.0
c. 地区住民の理解度があがらない	1	12.5
d. 活動期間が長くなり、マンネリ化している	5	62.5
e. 活動期間が長くなり、当初の経緯や活動の意味を理解する人が少なくなった	5	62.5
f. 活動期間が長くなり、当初のまちづくり計画が整合しなくなっている	2	25.0
g. まちづくり計画書を改定したいが、合意形成が難しい(同意基準が厳しすぎる)	1	12.5
h. 区の活動とまちづくり地区の活動の整合が難しい	2	25.0
i. まちづくり計画書の「約束ごと」が充分に守られない	0	0.0
j. まちづくり計画書の将来土地利用構想が、市の都市計画に反映しない	1	12.5
k. 地区からの要望が市の施策になかなか反映されない	3	37.5
l. 市からの技術的支援が充分に受けられない	1	12.5
m. 市からの予算的支援が充分に受けられない	4	50.0
n. その他	1	12.5
総数	8	

	件数	%
a. 活動当初よりも活発になった	2	25.0
b. 活動当初とあまり変わらない	2	25.0
c. 活動当初よりも、衰退した	3	37.5
d. わからない	0	0.0
e. その他	1	12.5
合計	8	100.0

5-2. 地区の自治体制と活動の多様性

本節では、活動の幅の広がりや背景や要因に言及する。活動の広がりや背景の一つに榛村元市長の「生涯学習まちづくり」への共感がある。各まちづくり委員会の代表者へのヒアリングでは、退任からすでに7年余が経つ元市長の政策理念への共感が共通して示された^{注20)}。また、掛川市は、二宮尊徳の弟子である岡田佐平治が設立した遠江国報徳社を起源とする大日本報徳社が置かれていることから判るように、報徳思想の市民への浸透が進んでおり、これが榛村元市長の理念と結びつき、多様な市民活動の基礎にあることが

締結に関わる意見調整・合意形成」「h.まちづくり計画の約束事の遵守の為の運用」「j.河川環境改善に関わる取り組み」「k.清掃活動・美化活動」

指摘できる^{注 21)}。

他方で、掛川市の自治体制に注目すると、掛川市では行政の最小単位である区（組）と行政との中間に「地区」があり（概ね小学校区に相当し、全 32 地区ある…以下、掛川市の行政単位として「地区」を示す場合に「」書きとする）、この長（区長理事や区長会長等と呼ばれる）で組織される区長連合会が市との橋渡し役となり、自治に関する諸政策や補助金の配分等を市と協議して決めている（図 4）。また区長連合会と並列して、各「地区」には地域生涯学習まちづくりセンターが設置されており（多くは小学校内に設置されている：以下、地域センターと略）、体育、広報、福祉等の各部会を束ねた上でセンター長が区長理事とは別に置かれている。通常の地区の諸活動は区長連合会や地域センターの会合を通して、他地区

地区名	兼任状況 の 位置づけ	まちづくり委員会の構成員	まちづくり活動の運営資金
満水東山口	● A'	12名で構成。委員長、副委員長、会計、書記、評議員5名、オブザーバーとして市役所の生涯学習まちづくり課から2名が加わる。	年間まちづくり予算は約430万円。内訳は、区費、企業からの事業費（9社で10万円）、市の環境政策課からの補助金（約100万円）で環境資源キャリヤの運営管理費）となっている（健康づくりの里 センチュリー・ヒル 満水計画）。
原田	△ A	地区内10組の各組から区長と副区長、会計の3名（一部、区長と会計の2名）を選出し構成。そこから委員長を選出。	寺島区の1ヶ月の区費は、1戸当たり1250円で132戸ある中で、年額が約198万円。この内、約150万円は区長連合会や地域学習センターでの活動で使用され、残りの40～50万円は防災費や年季への繰り越す。尚、過去には廃幼稚園を改修する「原田福祉館事業」（2012年4月にOPEN）として区から3300万円の一時的な補助金を得た。
原泉	△ A	森の都推進委員会という名称で、20名で構成（3組あるが、各組から4名選出）。ここからまちづくり委員長を選出。尚、原泉地区は、この他に複数のまちづくり団体が存在し幅広く活動。	環境整備事業（幹線道路沿いの植栽費用（コスモスの種と肥料の費用）や農作物栽培費用等）に対し、市の農林課から年間約10万の補助金（過去の最高金額は30万円）とJICAから年間3万円の資金を獲得。まちづくり委員会オブザーバーの活動としては、決まった年間予算は無し。
平野	● A'	9名で構成。委員長、地区で4組、各組男女2名の構成となっている。	市からの助成金はなく、区でも必要な時にしか費用を金集しない（過去には、神社等の歴史遺産PRのための看板複製等に5万円補助した例がある）。
西山	○ A'	35名で構成。その中で、協議員と呼ばれる地区の活動組織委員が15名を占め（地区内全体から10名、組から5名を選出）、残りの20名が地区（代表者）を含めたまちづくり委員となっている。	市の農林課や道路河川課からの補助金が、年間35万円ある。これは、地区内二級河川の草刈りや行政の事務手数料（10万円）、ため地管理（376千円）などに使用される。1ヶ月の区費は、1戸当たり1500円で地区は129戸なので、年額がおよそ13万2千円となる。この費は広域部会などの都会活動や防災活動に使用され、市からの補助と合わせて、年間約130万円が繰り越されている。
篠場	● A'	委員長、副委員長、会計に加え、他に3つのまちづくり部会から各1名の部会長を含め、計6名で構成。	市からの補助金の援助はない。活動費として区費からは、年間約10万円の金集を行っている（こちらは主にソフト面での活動に使用されている）。
幡鎌	△ A'	20名で構成。区長、副区長が2名、評議員が10名、組長が5名、会計監査が2名となっている。2009～2012年の間は公会堂建設のためさらに10名の建設員が加わっていた。	市からの補助金の援助はない。しかし、公会堂建設時には「コミュニティ施設整備事業」として、建設資金の2000万円の10万、市の生涯学習まちづくり課から、1/3程度の資金の補助があった。区費は世帯数で78世帯で、1ヶ月で1戸当たり3000円を金集し合計して、年間約230万円となっている。
倉真	● B	約90名で構成。倉真地区は区38組からなる。まちづくり部会には役員会、企画会議、専門部会（等があり、複雑な構成を採る（図6参照のこと）。代表者は委員長。	市からの補助金の援助は地区が随時申請する形となっている。まちづくり活動資金は、区費などから、現在は股本一や新聞紙の回収をして、それを業者に引き渡して、資金の確保を行っている（約20万円）。また、市の福祉課の委託事業として学童保育などを運営している（「地域福祉事業部」で事業費は年間約1000万円）。

凡例：※1 ○…まちづくり委員長が区長理事も兼任し、区長連合会に参加 ●…まちづくり委員長と区長理事は別 △…まちづくり委員長が区長も兼任（区長連合会には参加せず） ※2 図5でのまちづくり委員会の位置づけのパターン

図5 まちづくり委員会の位置づけ

と横の連絡網を形成する為、まちづくり活動の情報伝達や啓発・刺激を受けやすい仕組みとなっている。また、表8では対象各まちづくり委員会の運営体制を一覧しているが、土地条例ではまちづくり委員会の構成や対象範囲を規定していない為、委員会の構成やメンバー数、対象範囲が一定していない。特に地区まちづくりの対象範囲は、「地区」レベルの事例（倉真や原田が該当）と「地区」を構成する区（組）レベルの事例（その他全地区）があり、大小格差が大きい。それにより委員会の構成員も100名近い倉真から10名未満で構成する平野まで差が大きい。

こうした背景から、各まちづくり委員会の位置づけは図5に示す3パターンに分類される。まず、「地区」と地域センターの下に、他の自治会の部会と並列する形でまちづくり委員会が置かれるケースで、活動範囲は「地区」に一致するタイプ（A）と、「地区」内の区や複数区レベルの範囲に留まるタイプ（A'）に分けられる。3つ目はまちづくり委員会の位置づけが「地区」や地域センターと同格のタイプ（B）である（活動範囲は「地区」に一致）。この内、まちづくり活動に最も広がりがあるのは、倉真や原田といったAやBの活動範囲が「地区」に一致するタイプで、多くは河川環境改善や清掃活動、まちづくりの啓蒙・啓発といった特定の活動に留まっていることが判る^{注22)}（表5）。一方で、まちづくり活動の運営資金を見ると（表8）、区内の河川環境維持等で市から補助金を受ける地区も見られるが（西山）、多くは区費から一部が充当されている状況にある。活発な活動を展開する倉真（後述）では、まちづくり委員会で独自に古紙回収事業を行い、年間約20万を捻出しているが、活動資金は非常に不足している。このように、まちづくり活動の単位（範囲）や予算措置が活動の広がりや阻害要因となっている。掛川市では、これらの問題に対応すると同時に、各まちづくり団体の役割を行政との関係を含めて明確にした住民自治基本条例が本年度（2012年度）の制定を目指して準備されている。そこでは、活動単位を「地区」に合わせた「まちづくり協議会」（仮称）とすることが議論されている。

6. 自立的な集落まちづくり事例（原泉地区と倉真地区）

本章では、まちづくり活動に特に広がりのある二地区を検証する。

6-1. 原泉地区

原泉地区は旧原泉村を母体とする「地区」であるが、全域で水質浄化型の特別計画協定区域を締結したのとは別に、「地区」内の居尻・萩間の両自治区で地区計画型の特別計画協定区域を締結している（表2）。こうした特別計画協定区域の変則から、「地区」内の様々

なまちづくり活動はまちづくり委員会の活動として展開されるのではなく、「地区」の活動として行われている。つまり、まちづくり委員会は、「地区」と地域センターにぶら下がるAであるが、新たな活動は別の活動組織を並列的にぶらさげて活動を拡大している。現在では、①原野谷川の河川浄化を目的とした森の都推進委員会、②幹線道路沿いの花植えや休耕田活用、農業体験等の農業関係の活動を仕掛ける「やる気塾」、③廃校となった原泉小の校舎を市から貸与してテナント誘致で利活用を行う「さくら咲く学校管理組合」がまちづくり委員会と並列して置かれ、活動が活発化している。①の活動は1993年頃に遡るが、元は原野谷川の水質改善と周辺の温泉やキャンプ場を関連させた観光再生を目的とした構想で、榛村元市長の政策の一部とも関連していた（表3）。この内、河川浄化が原泉地区の特別計画協定区域へと結びついた。②は地区内有志の農業者とJAによる取り組みであり、休耕田活用のJA補助金等を活用した農業体験や休耕田に地区外住民とコスモスを植え、交流を高めるコスモスマつり等の活動が行われてきた。また、2011年12月には「やる気塾」を中心とした農事組合法人が農産物直売所「かけがわ西の市」をスタートさせた。③は2008年度で廃校となった原泉小の後利用の活動であり、廃校2年前から5年の議論を経て、「原泉地域立さくら咲く学校」をスタートさせた。旧教室のテナント料で運営費を自立的に賄うと同時に、地区外からの利用者を呼び込むことで、地域再生の核とする取り組みが始まっている^{注23)}。同地区は中山間地にあり、掛川市の中でも過疎化の進んだ地区であるが、まちづくりの形として、発生した諸問題（不耕作地や廃校等）に対応する形で、活動を起こしているのが特徴で、必ずしも特別計画協定区域締結当初のまちづくり構想に捕らわれていない点に注視する必要がある。

6-2. 倉真地区

旧倉真村を母体とする倉真「地区」のまちづくり委員会はBの体制を取り、まちづくり委員会の発言力が強い為、地区全域に対して極めて多彩な活動を行っている。倉真地区は地区人口1850人（2008年）であり、最近20年間で人口が約400人減少した過疎地区である。同地区は北部が中山間地域に属するが、人口の大半は平場におり、その意味で典型的な農村集落である。倉真地区のまちづくり経過は表9に概観するが、まちづくり活動のきっかけは農業利用の水確保の為の倉真川への農業堰設置（1998年度の県営灌漑排水事業）であった。「水確保を求める農業者」vs「設置の弊害（子供に危険、魚道なし、夏の悪臭等）」を訴えるPTA・住民の議論が展開され、最終的に多自然型工法の導入で合意形成され2000年にゴム堰が建設された。この地区内の議論が地区住民のまちづくりへの関心のベースとなり、地区では2001年にまちづくり委員会を設置し、2003年にはまちづくり計画協定が締結され、特別計画協定区域となった。当初のまちづくり活動の目的は高性能浄化槽設置推進活動（水質浄化まちづくり計画）であったが、活動5年間での普及率の上昇（20%→60%）や地区内環境の改善（蛍やシジミ、ドジョウの再生）等の具体的な成果が現れたことで、活動は多様化を見せ、専門部会数は増えていった（表9）。例えば、倉真地区の県道整備は過去23年間予算がつかず、整備がなされていなかったが、まちづくり委員会が地権者の理解・合意を得る為の調整を行い、整備箇所や整備順序の地区案を作成し県と折衝を行った（県道整備研究部）。この結果、

表9 倉真地区におけるまちづくり活動経過

年度	位置づけ	組織体制	体制参加人数	具体的活動
2001	特別計画協定促進区域の指定。倉真地区まちづくり委員会設置			2001～新東名PAの活用研究会等
2003	まちづくり計画協定締結			2003～倉真幼稚園の廃園施設利用（学童保育所）研究会等
2004	実践活動スタート	3専門部会、地区懇談会	49	2004～県道整備の研究会、水質浄化推進の研究（市町村設置型浄化槽等）等
2005	地区の重要課題への積極的な取り組み	6専門部会、地区懇談会	71	
2006	協働による重要課題取り組みの強化	8専門部会、地区懇談会	78	2006～倉真小学校の存続研究会、倉真の住まい研究会等
2007	組織と活動計画の整備			
2008		8専門部会、地区懇談会、企画会議	88	2007～企画会議（地区将来構想会議、中期活動計画会議、法人化検討会議）、地場産品研究会等。アクションプランくらみ2012の策定
2009		9専門部会、地区懇談会、3企画会議	88	みらくるくらみ「倉真“歩く・走る”マップ」の作成
2012		9専門部会、地区懇談会、3企画会議	約80	アクションプランくらみの改訂予定

2007 年度以降毎年整備予算が付き、県道整備が進捗し始めた。地域福祉事業部では、統廃合により 2002 年に廃園となった倉真幼稚園の施設を利用し、市から委託を受け学童保育事業を展開した。2004 年に 11 人の児童でスタートしたが、2009 年度には 41 人まで児童が増えている。同じく、子育て支援事業「パンダ広場」を 2004 年度からスタートさせている。これは運動会や秋祭り等のイベントを開催する等して、集いの広場を作りながら子育て支援するものであるが、毎年延べ 1 万人程度の利用者がある。さらに、まちづくり委員会では、小学校隣接地にあった競売物件の倒産工場に対し、宗教施設や産廃業者の接触があったのを受け、独自に企業誘致活動を行い、木材加工産業「キコラ」の誘致に成功した。

倉真地区のまちづくり委員会には役員会、企画会議、委員総会、専門部会が置かれ（図 6）、委員約 80～90 名と賛助会員 15 名で構成されている。このまちづくり委員会は「地区」の区長会長がまちづくり副委員長を兼務しており、位置づけは「地区」や地域センターと同格である。2010 年時に 9 つある専門部会での研究事項や結果は役員会や企画会議を通じて集約化され、地区別懇談会を通して 7 つある各区の地区住民に巡回される。地区別懇談会は年 2～3 回、各区で開催されるが、役員や部長・区長が手分けをして各区の懇談に当たり、地区住民とまちづくり委員会を繋ぐ重要なパイプとなっている。最近の活動課題として、新東名の PA 事業の提案（スマートインター化を含めた研究：PA 活用研究部）、学校小規模化への対応（倉真小学校を考える会）、過疎化対策と都会部からの移住促進（倉真の住まい研究会）、キコラでの地域レストランの立ち上げ（地場産品研究会）、まちづくり委員会の 5 年間のアクションプランの策定と NPO 法人化検討（企画会議）等、非常に幅広くなっている。アクションプランは、2008 年度に「くらみ 2012」が策定され、この内容に基づいて直近 5 年間の各専門部会の活動が行われてきた。2012 年度にはアクションプランが改定される予定である。このように水質浄化型でスタートした倉真地区の活動は、「地区」固有の問題や課題に地区住民が対応することでまちづくり活動を発展させ、その継続がまちづくりの目標や構想を新たに生み出す形となっている。農村集落の過疎問題に対し、持続可能なまち（むら）づくりを住民レベルで体現している事例だと考えられる。

7. まとめ

以下に本研究の知見をまとめ、地方都市の農村集落の環境保全や

図6 倉真地区まちづくり活動の組織図

土地利用管理のあり方を地区まちづくり活動の観点から考察する。

①掛川市土地条例による特別計画協定区域はプロジェクト型、水質浄化型、地区計画型の 3 種からなり、現在 18 カ所（11982.5ha）、市域の 45.1%をカバーすると同時に、初期のものでは 20 年の運用実績がある。この内、9 カ所あ

る地区計画型は、ほぼ全区域が非線引き白地地域か都市計画区域外に位置しており、いずれも市主導のプロジェクト構想が契機となり協定締結がなされた。

②地区計画型の土地利用構想は、当初のプロジェクト成就を前提とした「構想」であり、一部に農振農用地区域といった法定土地利用とは一致しないゾーン指定が見られる。実際の計画効果は宅地化許容ゾーンについては、大半が既存宅地や農振白地に指定されていることから構想通りの土地利用が進んでいる。戦略的土地利用ゾーンに関しては、農振白地への指定部では構想通りであるものの、農振農用地区域への指定部では開発は見られない。またプロジェクトが頓挫した事例では、未改訂のまま構想が放置されている事例が見られる。

③地区計画型の「まちづくりの約束事」は、開発や建築の案件が少ないことや各まちづくり委員会のチェック体制が機能していることから、比較的良好に遵守されている。しかし、「約束事」の所管は建築確認担当部署でないことや民間建築確認審査機関で処理される事例では事後にまちづくり委員会に知られるケースが見られること等、チェック体制は万全ではない。また、開発・建築が特に少ない都市計画区域外の事例では、「まちづくりの約束事」自体が委員長に引き継がれていないケースが見られる。

④土地条例の生涯学習まちづくりの理念に沿う形で、各地区計画型まちづくり委員会では、当初の目的であった土地利用構想立案と「まちづくりの約束事」の運用といった主活動とは別に、様々な地区まちづくり活動を広範に展開している。その背景として、掛川市民に浸透している報徳思想の思想的風土がある。他方で、まちづくり委員会の活動単位が「地区」に一致する場合に最も活動は活発であり、逆に区や複数区の場合は、活動の種類が清掃活動や啓蒙活動等に限られる。

⑤源泉や倉真といった先進的な活動をする事例では、長期化するまちづくり活動の中で当初の土地利用構想（ビジョン）とは別に、現実には発生している課題（過疎の問題）に即応する形で自在にまちづくり活動（アクション）を起こしている。また地区内の組織体制は、各々が独自の体制を持っており、活動の追加や廃止に組織体制も柔軟に対応している。

掛川市土地条例を非線引き白地地域における土地利用調整系の条例としてみた場合、初期事例であるが故に、限界も見られる。例えば、条例が非線引き白地区域や都市計画区域外の法定土地利用計

画の不備不足を補完する為に市内広域の土地利用計画を規定しているのではなく、その実現手段として地区まちづくり計画が位置づけられているのでもない。さらに運用の長期化により、当初の土地利用構想図が現実と合わなくなっているにもかかわらず、権利者の10分の8以上の同意を必要とする協定締結条件が厳しい為、未改訂で据え置かれたり、「まちづくりの約束事」が引き継がれない等の問題も見られる。

しかし、そうした欠点から制度が硬直化するのではなく、生涯学習まちづくりの理念が活かされ、地区まちづくりの推進条例としてさまざまなソフト的まちづくり活動が活発化している点が評価される。人口減少時代の農村集落部の土地利用管理には、浦山が指摘するように開発圧力を前提とした開発管理だけでは限界があり、地区共有地等の管理（利用管理）が求められる⁹⁾。さらに、空き家や廃校舎、不耕作農地等、個人所有や行政所有物に関しても、当該地区に存在し環境の一部を形成するという要件から、地区まちづくり団体の様々な関与が求められる。実際に掛川市の先進的な事例では、こうした活動の一部が行われているが、土地条例とその活動の現状を踏まえ、今後の農村集落部の土地利用管理を考える場合、以下のような点が参考となる。

まず、今後の地方の農村集落の土地利用管理は地区レベルでの地域住民のまちづくり活動を中心に考える必要がある。行政との役割分担等課題はあるが、利用管理面は地区住民の協力がなければ維持できない可能性が高い。掛川では、多くの地区で協定締結が契機となり、「まちづくりの約束事」のチェックといった当初からの活動に加え、他のソフト的活動を行っている。こうした活動の継続が利用管理面への住民協力の下地を形成することが期待できる。次に地区まちづくりの計画策定や活動支援に対し、ビジョンの策定と運用を主として固定的に捉えるのではなく、現場での課題に即応しておこる住民活動（アクション）を重視し、機動的で柔軟な活動支援や計画支援を行える制度とすることが求められる。現実の問題として、農村地域のまちづくり活動は、ビジョン策定を目的とするよりも、喫緊の問題（過疎化に伴う問題）への対応が契機となって勃興する場合の方がはるかに多いことが予想される^{注24)}。

尚、活動範囲に関しては「地区」で統一し、自治区レベルの単位として原則捉えると共に、各「地区」内部の組織運営や体制については統一するのではなく、自在な組織運営を委ねる形とすることが考えられる。ただし、こうした体制をとって成果を挙げている倉真や原泉地区は水系を同じにする旧村単位という特殊事情がある為、おしなべて一般化することには注意が必要である。今後の研究課題として、掛川市と同様に非線引き白地地域で地区まちづくり計画の策定を行っている飯田市や篠山市の分析を進める等し、人口減少時代の農村集落部での土地利用管理の考察を深めることがある。

謝辞

この研究の一部は岩出拓也君(当時、豊橋技術科学大学大学院2年)の協力を得た。ここに謝意を表す。

注

注1) 掛川市生涯学習まちづくり土地条例の「生涯学習まちづくり」の理念は、榛村純一元市長（1977～2005年に在任）の市政理念に由来する。

同市長は新幹線掛川駅や東名高速道路掛川ICの設置、掛川城の復元等、数々のビックプロジェクトを実現する等、強い指導力を発揮したが、生涯学習まちづくり推進の公約は市長就任当初からのものであった。土地条例ではこの理念が規定されている。また、条例以外でも、後述するように自治の3層体制や地域センターの設置等、生涯学習を進める体制が整備されてきた。

注2) 住民組織や地区に一定の計画策定を求め、それを市町で承認・協定締結という仕組み（あるいはそれに準じる仕組み）を持つ非線引き白地地域での条例として、土地利用系では、福島県川俣町、神奈川県真鶴町、飯田市、滑川市、熱海市、掛川市、越前市、甲賀市、篠山市、徳島県藍住町に事例が見られるが、実際に非線引き白地地域で地区まちづくり計画が策定されているのは、飯田、掛川、篠山の3市に限られる。この内、飯田（2地区の実績）では運用が4年未満と蓄積が浅い。篠山では7地区の実績があり、最古のものでは1998年から運用がされているが、表2に示す通り、掛川の方が古い事例が多く、より長期の運用がなされている。

注3) 浦山は参考文献1)の中で利用管理を行う地区まちづくりの取り組みとして、神戸市共生ゾーン条例の「里づくり計画」や旧伊賀町まちづくり条例の「まちづくり環境計画協定案」の事例を紹介している。前者については都市農村交流の効果を検証した研究も見られるが（参考文献6）、市街化調整区域の事例である。後者の旧伊賀町は非線引き白地地域の事例であるが、活動地区は山出地区一カ所にすぎず、その成果が一般化されているわけではない。

注4) 本研究では、非線引き白地地域と調整区域の地区まちづくりを分けて考えているが、その理由は以下の二点による。まず、一般に開発圧力の高い都市に線引き制度が適用されていることを考えると、調整区域よりも非線引き白地地域の方が過疎化の懸念が大きいことが想定される点がある。次に、新たな土地利用計画が上乘せで策定されると自動的に規制強化となる非線引き白地地域と、規制緩和策をもとめる調整区域では、根本的に土地利用規制のベースが異なっている点がある。

注5) 土地条例の担当課である生涯学習まちづくり推進課（2012年度からは地域支援課）には2010年6月より随時ヒアリングを行った他、特別計画協定区域等関連資料の提供を受けた。都市計画担当課である都市政策課にはヒアリング調査の他、1975年以降の開発許可データ（開発面積3000㎡以上）の提供を得た。

注6) 各特別計画協定区域のまちづくり委員会代表者には、2011年5～6月にかけてアンケート調査を行い（当初回答のなかった幡鎌地区には2013年1月に同じアンケートを実施）、合わせて飛鳥地区を除く全地区（表3の地区）に2011年8月～2012年3月にかけてヒアリング・現地踏査を行った（飛鳥はヒアリングを辞退された）。特にモデル地区としての倉真地区には2010年8月より3度のヒアリングを重ねた他、2012年2月には原泉地区と共に生涯学習まちづくり推進課等の案内で、日本建築学会東海支部都市計画委員会の現地視察会を行った。

注7) ただし、本研究の対象である地区型画型の中で、地区がほぼ完全に中山間地域に位置するのは原泉地区のみで、他は地区人口の大半が平場に集中する平場農村集落である。

注8) まちづくり計画の策定補助として、年間200～300万円が市よりなされ、通常2年間をかけてまちづくり計画が策定される。しかし、近年では財政事情から庁内の査定が厳しくなっている（担当者へのヒアリングによる）。市長が指定する促進区域へのまちづくり計画の策定や協定区域化の意味は、市から見れば、プロジェクトや下水道整備等といった公費投入の根拠を得ることにある。

注9) 掛川市では公共下水道はほぼ用途指定区域に限定されており、農業集落排水整備も実施しない方針である為、水質浄化型のまちづくり協定を締結した場合に、合併浄化槽設置の補助率を上げる優遇措置を採っている。

注10) 掛川市の土地条例が、土地の権利の移転や契約を届け出対象とした背景には、同条例がバブル期に土地の投機的売買の懸念が同市で強まって制定されたことがある。しかし、景気の低迷と共にそうした動きは収まり、結果として、市長が土地売買の契約中止や必要な措置を講じたことは皆無である（担当課へのヒアリングによる）。

注11) 特に建築確認を民間の確認審査機関が担うようになった後では（今日では、建築確認の約9割が民間による）、事業者の失念や所管課への提

出が遅れる等し、事後にまちづくり委員会に知らされるケースが増える懸念がある。

注12)各地区の最近（2005-2012 年間）の人口動向（住民基本台帳）を見ると、袋井市の用途指定地域に近い篠場と平野で人口増加にあるが（平野：17.3%、篠場 4.1%各々増）、その他の地区は人口減少にある（満水東山口：12.6%、原田：8.7%、原泉：12.2%、西山：5.6%、幡鎌：33.2%、倉真：8.2%各々減）。

注13)例えば、西山や幡鎌地区を通る北環状線は、都市計画決定前の構想段階の路線であるが、これを前提にまちづくり計画が策定された。結果として、北環状線の実現は困難と認識され、都市計画決定すらされることなく現在に至っている。

注14)原泉、原田の各地区では地区まちづくり計画の土地利用構想図が市役所所管課とまちづくり委員会の双方になかった為、この分析からはずしている。

注15)本節での農振農用地区域とは、2001 年度末（2002 年 3 月）時の指定区域を指す。

注16)1991 年、2001 年、2012 年時の住宅地図から変化を読み取った。また、ここでは各地区ゾーンの指定と実際の土地利用の関係を見ることに主眼がある為、開発と建築を厳密に分類せず、開発・建築数と一括りで扱う。

注17)新エコポリス区域は、掛川市土地開発公社による工業団地造成地であり、現在第二期工業団地までの開発が進められている。

注18)特別計画協定区域の締結には土地所有者等の 10 分の 8 以上の同意を求めており、このハードルが高い為、一度締結した計画の再検討が難しくなっている（所管課へのヒアリングによる）。

注19)倉真地区は年間処理数が 10～15 件と多くなっているが、その理由として同地区が旧倉真村単位であり、区域が非常に広いことが挙げられる。同地区まちづくり委員会の「土地建物に関する計画についての報告済み証明書」発行件数は、2006 年が 8（建築行為を伴わない農地転用や所有権移転等は 0）、2007 年が 18（5）、2008 年が 9（3）、2009 年が 12（6）、2010 年が 7（0）、2011 年が 12（2）、2012 年が 4（1）である。その他の地区で具体的なチェック状況の把握が可能であった例では、篠場地区で、2009 年に 3（0）、2010 年に 1（0）、2011 年に 5（1）、2012 年に 6（3）、平野地区では 2008 年度以降で計 7（0）の案件があった（承諾日時が不明）。いずれも 2012 年は 10 月までの集計。

注20)各まちづくり委員会へのヒアリングは、代表者のみではなく、役のある複数名に対して行っているが、西山、平野、原泉、篠場、倉真の各地区では榛村元市長への共感が示され、生涯学習まちづくりの理念の浸透が窺われた。

注21)報徳思想は、経済と道徳の融和を訴え、私利私欲ではなく社会への還元を是とする思想であるが、こうした思想風土を受け、例えば、新幹線掛川駅の設置、東名高速掛川 IC の設置、掛川城の復元といったビッグプロジェクトに対し、多額の寄付が市民から寄せられたことが知られている。

注22)例えば、表 5 の「u.まちづくりに関わる啓蒙・啓発活動」についても、実質的にはお祭り等の町内イベントを開催し、活動区の住民交流の場を作る活動であり（西山や平野）、「w.文化財や歴史的建造物等の保全の取り組み」についても、郷土史に明るい現在のまちづくり委員長の

独自活動で活動区内の歴史町歩きを実施するといった内容で（篠場）、まちづくり委員長等、特定の人物に依存した、かつ活動区内を対象とした小規模活動に留まっている。

注23)土地建物は市からの無償貸与であるが、その他の維持光熱費（年間約 200 万円）は管理組合が負担している。管理組合は、理事、理事補佐、運営 4 名の計 6 名に区長が加わっている。専属の管理人として 1 名を年間 200 万で雇用しているが、収入としてはテナント料が主である（一教室 25000 円プラス光熱費）。事業開始（2011 年度）以来、年間契約で 6 部屋が埋まる等、好調であり、2011-2012 年度はトヨタ財団の助成も受けているが、その後は未定であり運営費確保は課題とされる。テナント利用者は画家、デイサービス系の NPO、自動車部品の下請け会社等、市外・地区外が大半であり、短期の利用者は県外も多く、過疎地域に新たな交流の場を生み出している。

注24)本研究で取り上げた原泉地区は中山間地域の事例ではあるが、不耕地や廃校舎、空き家の発生プロセス（及びこれらへの対応）は農村集落である倉真地区のケースと類似しており、参照できると考える。

参考文献

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編著：人口減少時代における土地利用計画，学芸出版社，pp.53～58，2010.8
- 2) 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎：土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価 ―長野県穂高町のまちづくり条例を事例として―，都市計画論文集 36 号，pp.1-6，2001.10
- 3) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎：個別協議方式による開発コントロールの実態と課題 ―真鶴町まちづくり条例の美的リクエスト方式を事例として―，都市計画論文集 38-3 号，pp.199-204，2003.10
- 4) 小林篤史・和多治：リゾート地におけるまちづくり条例の開発協議手続きの運用実態に関する分析 ―湯布院町「潤いのあるまちづくり条例」に着目して―，都市計画論文集 37 号，pp.355-360，2002.10
- 5) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎：地区詳細計画に基づく開発コントロールの実効性の評価 ―神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として―，都市計画論文集 39-3 号，pp.463-468，2004.10
- 6) 二神菜莉子・柴田祐・澤木昌典：地区レベルの計画に位置づけられた都市農村交流の効果と課題に関する研究 ―神戸市共生ゾーン条例を事例として―，都市計画論文集 42-3 号，pp.877-882，2007.10
- 7) 海野芳幸・木下勇他：掛川市生涯学習まちづくり土地条例の特別計画協定区域指定における住民参加によるまちづくり計画の策定過程とその課題に関する研究 ―西山地区を事例として―，都市計画論文集 33 号，pp.535-540，1998.10
- 8) 室田昌子・原科幸彦：住民の土地利用目標像の策定過程と共有状態に関する基礎的研究 ―掛川市生涯学習まちづくり土地条例に基づく事例を対象として―，都市計画論文集 32 号，pp.241-246，1997.10
- 9) 伊藤隆文他：掛川市生涯学習まちづくり土地条例」による土地利用誘導の効果に関する研究 ―掛川市西山地区を事例として―，日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1，pp.593-594，2003.9

（2012年11月5日原稿受理，2013年2月7日採用決定）