市街化調整区域における開発許可条例に基づく土地利用マネジメントに関する研究

—兵庫県加古川市における特別指定区域制度の運用を事例として—

A STUDY ON LAND-USE MANAGEMENT BASED ON DEVELOPMENT PERMISSION ORDINANCE IN URBANIZATION CONTROL AREA

— A case study of “Special designated district system” in Kakogawa city —

白井高行 — * 1 浅野純一郎 — * 2

キーワード：

土地利用計画, 市街化調整区域, 特別指定区域制度, 加古川市, 都市計画法第34条12号

Keywords:

Land-use plan, Urbanization control area, Special designated district, Kakogawa city, Article 34-12 of city planning law

Takayuki SHIRAI — * 1 Junichiro ASANO — * 2

This study clarifies the effect of the planning and operation, focusing on community development council of Kakogawa city, which is one of the municipalities that are recognized unique in the practical use of the Special Designated District System. A case study for an individual district has implemented the system contents changes specified the system conditions, contents, and operating achievements as well.

1. はじめに

1-1. 研究の目的と背景

地方都市では、高齢化が進む中で、市街化が拡散して低密度な市街地を形成しているとともに、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方でまちづくりを行うことが重要と考えられ、2014年の都市再生特別措置法改正により、「立地適正化計画」が創設された。立地適正化計画の策定が進む中、ますます、都市郊外部の土地利用コントロールの多様化や柔軟な対応が可能となる開発許可制度のあり方、とりわけ、市街化調整区域（以下、調整区域）では厳しい開発制限による人口減少や高齢化等により、郊外スプロールの防止力とそこでの開発許可制度との弾力的な運用が求められる。2000年の都市計画法改正により、開発圧力の格差や開発内容の多様化に備える代表的方法の一つが開発許可条例による開発規制の弾力化であり、その用い方の工夫と高度化は都市郊外部の土地利用コントロールの多様化の可能性とも関係が密接である。兵庫県が施行する特別指定区域制度は、2002年に都市計画法第34条12号を根拠として創設され、調整区域に土地利用計画を取り入れながら、開発規制を緩和する点で規制の弾力化について先進事例であるが、兵庫県加古川市では、2006年に兵庫県の制度を基に、対象区域や区域メニュー及びまちづくり協議会⁽¹⁾を中心とする区域指定の発意、運用に独自性が認められる事例である。また、立地適正化計画の創設等の都市計画を取り巻く環境の変化とともに、兵庫県都市計画区域マスタープラン（東播）改定や加古川市まち・ひと・しごと創生総合戦略等を踏まえ、現在、都市計画マスタープラン（以下、都市マス）の改定作業を行っている状況である。

既往研究をみると、兵庫県における特別指定区域制度の策定経緯から適用時の実態を明らかにした研究^{1~2)}、兵庫県小野市の運用実

態等から制度の効果と課題を明らかにした研究³⁾、さらに、兵庫県加古川市の制度導入時における指定状況等を明らかにした研究⁴⁾がある。しかし、兵庫県の特別指定区域制度の見直し（2015年4月1日条例改正）後、兵庫県並びに県内自治体の事例は無く、兵庫県の基準を用いた小野市では、市が素案を作成する区域指定の運用実態を分析した研究である。また、加古川市の制度導入時以降の運用実態、特に、指定内容の変更等に基づく、運用の効果を明らかにした研究は見られず、そこに本研究の意義があると考えられる。

本研究では、加古川市の運用に独自性が認められる特別指定区域制度（以下、田園まちづくり制度（計画）⁽²⁾）の内、まちづくり協議会に着目し、指定状況やその内容及び運用実態を明らかにするとともに、指定内容の変更等を実施している地区についてケーススタディを行うことで、まちづくり協議会における運用と効果を考察することを目的とする。

2. 研究の方法とフロー

研究の方法は、HPで公開されている行政資料や加古川市都市計画部都市計画課から提供頂いた田園まちづくり制度等に関わる各種資料、開発許可データ等に基づき分析を行った。また、担当者へのヒアリング調査（2016年2月～7月）や田園まちづくり制度に基づき指定された地区において、開発許可件数が多い地区や指定内容の変更等を実施している地区に、現地調査（2016年3月）を行った。本研究のフローとして、3章では加古川市における調整区域の土地利用方針や開発許可データ等の状況を定量的に把握し、都市郊外部の土地利用や田園・集落環境の現況を明らかにする。また、田園まちづくり計画の区域メニューを兵庫県との比較を通じてその特性を明らかにする。4章では、田園まちづくり計画の指定地区の状況や地

^{*1} 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系 博士後期課程
(〒441-8580 豊橋市天伯町字雲雀ヶ丘1-1)

^{*2} 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系 教授・博士（工学）

^{*1} Ph.D. Candidate, Graduate School of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Technology, Toyohashi Univ. of Technology

^{*2} Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Technology, Toyohashi Univ. of Technology, Dr. Eng.

表1 加古川市等における人口・面積の動向

自治体名	市街化区域								市街化調整区域							
	面積 (ha)		増減率	面積割合	人口 (千人)		増減率	人口割合※	面積 (ha)		増減率	面積割合	人口 (千人)		増減率	人口割合
	1980年	2014年	1980-2014	※1	1980年	2014年	1980-2014	1	1980年	2014年	1980-2014	※2	1980年	2014年	1980-2014	※2
兵庫県	64,878.0	71,241.0	4.7%	26.7%	3,963.0	4,563.9	7.0%	91.8%	181,431.0	195,155.0	3.6%	73.3%	452.3	405.1	-5.5%	8.2%
加古川市	3,768.0	4,016.0	6.2%	29.0%	15.7	21.2	16.1%	81.7%	10,018.0	9,835.0	-0.9%	71.0%	51.6	48.9	-2.7%	18.3%
明石市	3,782.0	3,889.0	1.4%	79.0%	245.9	284.6	7.3%	97.8%	1,187.0	1,036.0	-6.8%	21.0%	8.0	6.3	-11.9%	2.2%
宝塚市	2,217.0	2,608.0	8.1%	25.6%	169.0	230.8	15.5%	98.7%	7,972.0	7,581.0	-2.5%	74.4%	12.5	3.0	-61.3%	1.3%

※1:2014年の市街化区域と市街化調整区域との面積及び人口合計に対する市街化区域の割合 ※2:2014年の市街化区域と市街化調整区域との面積及び人口合計に対する市街化調整区域の割合。なお、兵庫県以外の3市では市域全てが都市計画区域。

区毎の許可実績等を把握する。また、まちづくり協議会による制度の運用として、田園まちづくり計画の指定内容の変更等について、時期や内容及び背景、さらに、変更後の運用実態について検証を行い、6章ではこれらを踏まえ、課題や効果を総括する。

3. 加古川市の調整区域における開発管理区域

加古川市は、兵庫県東播磨地域に位置する特例市である。市域は 13,851ha、全域が都市計画区域であり、市街化区域が 4,016ha (29.0%)、調整区域が 9,835ha (71.0%) の構成である。人口は 267.1 千人⁽³⁾であり、市街化区域に 218.2 千人 (81.7%)、調整区域に 48.9 千人 (18.3%) となり、兵庫県の調整区域人口比率の平均 8.2%、他特例市の明石市 2.2%や宝塚市 1.3%、全国平均の 11.0%⁽⁴⁾と比較しても非常に高いことから、潜在的にみて調整区域における土地利用整序に課題がある都市だと言える(表1)。

加古川市は5市2町に囲まれており、ほぼ中央から西側に加古川が位置し、市街化区域は南部に集中しており、市街地は隣接市町と連担している(図1)。逆に市の北部には多数のため池や里山及び湖が存在する中にある特徴的な集落地域が広がっており、特に志方町、平荘町、上荘町、八幡町の北部地域では、人口減少が続き、高齢化率も約25.5%(市域全体では約20.7%)⁽⁵⁾に達する等、既存集落の衰退が懸念されている。そこで、次に記述する田園まちづくり計画の対象区域は北部地域としている。

3-1. 加古川市都市マスにおける調整区域の土地利用方針

調整区域の土地利用方針は、開発管理区域に位置づけられるかどうかで対応が異なる。つまり、調整区域から加古川（河川）、既存住宅地区、集落地域整備事業地区を除いた区域が、開発管理区域である（表2）。開発管理区域は、田園環境保全地区、沿道開発調整区域、自然環境保全地区から構成されており、都市マスの中で明示されている。土地利用の方針のその他と、開発管理区域の中で、都市計画法第34条12号による田園まちづくり計画の指定区域は、田園環境保全地区と自然環境保全地区に適用される。また、沿道開発調整区域には、都市計画法第34条10号による地区計画（集落型・開発型・沿道型）が導入されている。

土地利用の方針（市街化調整区域）	開発管理区域	田園環境保全地区	市街化への開発圧力を受けずその周辺地区については、 田 に適切な建築・開発行為を誘導するとともに、地域の生活圏内に
		沿道開発調整区域	沿道開発調整区域においては利用の誘導を図る。（本編）は
全体構想	土地利用の方針（市街化調整区域）	自然環境保全地区	市街化への開発圧力を受けずその周辺地区については、 田 に適切な建築・開発行為を誘導するとともに、地域の生活圏内に
		既存住宅地区	周辺への無秩序な市街地拡大地区計画を活用し、住宅地の自然環境や田園環境への近接
		集落地域整備事業地区	集落地区計画により、無秩序なとある居住環境の保全を図る
		その他	幹線道路沿道において、周辺地区計画や 田園まちづくり

田園まちづくり制度は、2008年3月に条例が制定されたが、2012年4月改正の都市マスでは、2004年の都市マスにおける、開発管理区域を踏襲し、開発管理

図1 田園まちづくり計画の対象区域

区域の田園環境保全地区と自然環境保全地区に「市街化への開発圧力を受けず、市街化を促進するおそれがない既存集落およびその周辺地区については、田園まちづくり制度の活用により⁽⁶⁾」と明記された。また、地域別構想では、9 地域の内、加古川北地域、両荘地域、加古川西地域、志方地域の4 地域において「調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や田園まちづくり制度等を活用し⁽⁷⁾」と記載されている。田園まちづくり計画策定の手引き（2013 年4 月

表2 加古川市都市マスにおける田園まちづくり計画の位置づけ

2012年「平成23年4月」				2004年「平成16年4月」			
全体構想	土地利用の方針（市街地調整区域）	田園環境保全地区	市街化への開発力を受ける。市街化を促進するおそれがある既存集落およびその周辺地区については、 田園まちづくり制度の活用 により、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為を誘導し、居住環境の改善と既存コミュニティの維持を図るとともに、地域の生活圏内に適正規模の利便施設（店舗等）の誘導を図る。※3	土地利用の方針（市街地調整区域）	田園環境保全地区	農業環境を保全・育成し、農業体験の場としての活用を検討する。	
		沿道開発調整区域	沿道開発調整区域においては、地区計画の活用により、周辺環境と調和した土地利用の誘導を図る。（本編には、田園環境保全地区に記載している内容に掲載）		開発誘導区域	既存集落・周辺地区は、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為の誘導を図り、開発誘導区域は、市街化区域編入も検討する。	
		自然環境保全地区	市街化への開発力を受ける。市街化を促進するおそれがある既存集落およびその周辺地区については、 田園まちづくり制度の活用 により、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為を誘導し、居住環境の改善と既存コミュニティの維持を図るとともに、地域の生活圏内に適正規模の利便施設（店舗等）の誘導を図る。※3		自然環境保全地区	無秩序・無計画な開発の防止と、市民のレクリエーション空間としての活用を検討する。既存集落及びその周辺地区は、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為の誘導を図る。	
		既存住宅地区	周辺への無秩序な市街地拡大を防止し、周辺との調和を図る。地区計画を活用し、住宅地のゆとりとあるある居住環境を保全するとともに、自然環境や田園環境への近接性などを生かした魅力づくりを促進する。		既存住宅地区	無秩序な市街地拡大を防止し、居住環境の保全を図る。	
		集落地域整備準備地区	集落地区計画により、無秩序な土地利用を防止し、既存集落およびその周辺ゆとりある居住環境の保全を図るとともに、農業環境の保全を図る。		集落地域計画区域	（凡例はあるもの、区域内容を示す説明文が本編に記載されていない）	
	その他	幹線道路沿道においては、周辺への無秩序な市街地の拡大を防止するとともに、地区計画や 田園まちづくり制度の活用 などとの整合を図りながら、条例等により路線の特性に応じた適切な建築・開発行為の誘導を図る。※3	幹線道路の沿道	開発誘導区域では、無秩序な市街地拡大を防止し、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為の誘導を図る。（開発管理区域に関する部分の抜粋）			
地域別構想※1	2.加古川北地域※2	市街地調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や 田園まちづくり制度を適用し 、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。	2.加古川北地域※2	市街地調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区は、地区計画制度の導入や条例に合った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。			
	7.高尾地域※2	市街地調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や 田園まちづくり制度を適用し 、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。	7.高尾地域※2	市街地調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区は、地区計画制度の導入や条例に合った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。			
	4.加古川西地域※2	市街地調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や 田園まちづくり制度を適用し 、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。	4.加古川西地域※2	市街地調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区や砂北条路の沿道地区は、地区計画制度の導入や条例に合った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。			
	9.志方地域※2	市街地調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や 田園まちづくり制度を適用し 、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。	9.志方地域※2	市街地調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区は、地区計画制度の導入や条例に合った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。			

※1:1.加古川から9.志方までの9地域について、まちづくり目標・土地利用等の方針を定める。 ※2:田園まちづくり制度の活用を示している4つの地域を抜粋した。 ※3:田園まちづくり制度の活用に関する部分を抜粋した。

策定)では、その4地域を中心に、志方町、平荘町、上荘町、八幡町を計画の対象区域と捉え、全域の調整区域を対象とせず、

市街化区域が集中する南部の調整区域を対象外としている点が、特別指定区域制度を運用している兵庫県内の自治体の中で、特徴的な事例と言える(図1)。

3-2. 開発許可・人口の動向

開発許可件数を表3に示す。許可件数は、2004年から約12年間で559件(約46.6件/年)、開発面積は165.1ha(約13.8ha/年)となり、その内、調整区域の許可件数は24件(2.0件/年)、開発面積は14.7ha(約1.2ha/年)となる。また、田園まちづくり計画の対象区域の志方町、平荘町、上荘町、八幡町の開発許可件数と開発面積は、調整区域の許可件数と開発面積に対し、8件、3.7haと約3割程度となっている。

田園まちづくり計画導入以前の2004年からの4年間と、計画導入後の2008年からの8年間の年平均を比べると、計画導入以前の許可件数約37.3件/年、開発面積約16.2ha/年から、計画導入以後の許可件数約51.3件/年、開発面積約12.5ha/年となり、許可件数は増加傾向にあり、開発面積は減少傾向にあるが、開発圧力は依然高いことが窺える。一方、許可件数の内、田園まちづくり計画の許可件数は、2009年から約7年間の許可件数は42件(6件/年)、開発面積は4.4ha(約0.6ha/年)となり、調整区域の許可件数と開発面積に対し、許可件数は多く、開発面積は小規模なことが窺える。

人口推移をみると、田園まちづくり計画の対象区域の4町となる総人口は、29,819人(1996年)から25,341人(2014年)となり、減少率約85%となっている。4町の中で最も人口が減少している上荘町は、減少率約79.7%となっている。一方、唯一人口が増加している八幡町は、増加率約110%となるが、前述の開発許可状況を踏まえると、必ずしも田園まちづくり計画の許可件数が、人口増加を促すことには結びついていないことを示している(図2)。

3-3. 兵庫県・加古川市における特別指定区域制度のメニュー比較

兵庫県では、2002年の特別指定区域制度の創設後、9種類の用途型と4種類の目的型を運用していたが、「制度創設からの運用の中で、調整区域における多様な集落特性や、六次産業等地域資源を活用した産業の創出や沿道の保全と利活用による地域の活性化等の特色あるまちづくりの取組に的確に対応することが困難である等の課題⁽⁸⁾」から、2015.4.1に9種類の目的型に統合・再編する等の見直しを行った。計画・運用主体によって、区域メニューの活用方法に違いがあり、地元自治会等によるま

表3 加古川市における開発許可の動向

年度	2004-2007年 ※1	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2008-2015年 ※1	合計
開発許可件数	149	32	31	27	45	68	65	74	68	410	559
市街化調整区域	13	-	2	-	1	-	1	7	-	11	24
八幡町、平荘町、上荘町、志方町 ※2	6	-	-	-	-	-	-	2	-	2	8
田園まちづくり計画(許可件数)	-	-	3	4	6	8	10	6	5	42	42
開発面積(ha)	64.9	9.5	18.8	5.1	9.1	12.9	17.8	14.5	12.4	100.2	165.1
市街化調整区域	9.3	-	0.9	-	0.8	-	0.2	3.5	-	5.4	14.7
八幡町、平荘町、上荘町、志方町 ※2	2.4	-	-	-	-	-	-	1.3	-	1.3	3.7
田園まちづくり計画(開発面積)	-	-	0.1	0.2	0.6	1.6	0.5	1.3	0.2	4.4	4.4

※1: 田園まちづくり計画の運用以前の開発許可件数 ※2: 田園まちづくり計画を指定できる区域 ※3: 田園まちづくり計画の導入以前の年当たりの許可件数「149件÷4年=37.3件/年」、開発面積「64.9ha÷4年=16.2ha/年」、導入以後の年当たりの許可件数「410件÷8年=51.3件/年」、開発面積「100.2ha÷8年=12.5ha/年」を算出

図2 田園まちづくり計画の対象区域における人口推移

ちづくり協議会では、番号1から9までの区域メニューが可能となるが、まちづくり協議会以外が作成する市町の土地利用計画(以下、市提案型)では、1, 2, 4, 6, 7, 8の6つの区域メニューに限られる(表4)。

加古川市の田園まちづくり計画の構成は、田園まちづくりに関する方針を示し、方針に即して土地利用計画を定め、土地利用計画の実現に向けた、区域メニューを決定する。また、10の区域メニューが用いられ、一部兵庫県(2015.4.1以前)の用途型とも重なるが、独自の区域メニューとして、駐車場の区域、営農活性化区域、交流促進区域、便利施設区域、鉄道駅前区域が設けられている(表4)。便利施設区域では、商業施設、医療・福祉施設等の施設を対象とし、指定地区の住民とともに、広域住民を対象としていることから、計画の指定地区周辺への影響が懸念される。また、まちづくり協議会と市提案型を併用運用しており、市提案型では、地元自治会等への働きかけにより、協議会設立までの機運が低い地区に指定し、区域メニューは地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域の2つの区域

表4 兵庫県(新旧)及び加古川市の田園まちづくり計画の区域メニュー

兵庫県					加古川市				
番号	区分	旧名称（2002.4.1より運用後、統合・再編）	区分	新名称（2015.4.1より新たに運用）	番号	区分	名称	区域内容	
1	用途型特別指定区域制度	地縁者の住宅区域	目的型特別指定区域制度	駅・バスターミナル等周辺区域※1	1	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	地縁者の住宅区域※3	集落に連立して10年以上居住する者の住宅	
2		新規居住者の住宅区域		工場・店舗等周辺区域※1	2	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	新規居住者の住宅区域※3	居住者の減少に対処する必要のある集落における、新規居住者（集落に居住している期間が10年未満の者を含む）の住宅	
3		地縁者の小規模事業所区域		地域活力再生等区域	3	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	地縁者の小規模事業所区域	地区内に居住する者が経営する小規模事業所（商業施設を除く）	
4		既存事業所の拡張区域		公的賃貸住宅等供給区域※1	4	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	駐車場の区域※4	集落内に住宅を持つ個人の用に資する車庫、駐車場施設	
5		既存工場の用途変更区域		工場等誘導区域	5	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	既存事業所の拡張区域	建築後10年以上たっている事業所で敷地を拡張して建替えるもの	
6		資材置き場等の区域		沿道施設集約誘導等区域※1	6	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	既存工場の用途変更区域	廃棄等のため使用されなくなった工場で他の業種へ用途変更されるもの	
7		地域振興のための工業区域		空地等適正管理区域※1	7	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	営農活性化区域※4	農業後継者のための研修施設、宿泊施設（仮住宅）	
8		流通業務施設区域		地域資源活用区域※1	8	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	交流促進区域※4	市民農園利用者に必要な施設、体験型施設利用者の宿泊施設	
9		市町公営住宅区域		複合型区域	9	田園まちづくり計画区域（用途型）※2	便利施設区域※4	商業施設、広域住民を対象とする医療・福祉施設等の利便施設	
10	目的型特別指定区域制度	駅・バスターミナル周辺区域	※1: 県の特別指定区域制度を基に、まちづくり協議会以外が作成する場合の、選択可能な区域メニュー	※2: 田園まちづくり計画策定の手引きより既記（2013.4策定版） ※3: 市提案型において、選択可能な区域メニュー ※4: 兵庫県の特別指定区域（旧制度：用途型）にないメニュー（2015.4.1から兵庫県では用途型から目的型に変更）	10	区域推定計画	鉄道駅前区域※4	住宅、兼用住宅、共同住宅、事務所、店舗、学校その他の市が作成する整備方針に適合する建築物	
11	目的型特別指定区域制度	工場・店舗等周辺区域							
12		人口減少の集落区域							
13		公共施設が移転した区域							

メニューに限られ、兵庫県の6つの区域メニューに比べて選択肢が少ない。

4. 田園まちづくり計画の指定地区と開発実態

4-1. 田園まちづくり計画の指定地区の状況

計画の指定地区の状況は、29地区が計画認定と田園まちづくり計画の区域指定を受けており、その内、まちづくり協議会を中心とする地区（以下、まちづくり協議会型）として19地区、市提案型として10地区となる（図3）。活用している区域メニューとして、地縁者の住宅区域が29地区全て、新規居住者の住宅区域が23地区、地縁者の小規模事業所区域が3地区、既存事業所の拡張区域が2地区、利便施設区域が1地区となり、10の区域メニューの内、5つの区域メニューとなり、指定地区における区域メニューの多様化が進んでいる（表5）。まちづくり協議会型では、2007年度の高畑地区、栗葉地区を指定し（図3、凡例1・2）、その後、2014年を除き、毎年地区が追加され、特に、八幡町の既存集落では大部分が指定されているとともに、2010年度より市提案型として、人口減少や空き家・空き地対策に限定した田園まちづくり計画を提案し、簡易な手続きで計画策定するもので、10地区が指定されており、地縁者の住宅区域、新規居住者の住宅区域の運用を行っている。特に志方町に多く位置することが分かる（図3）。田園まちづくり計画の対象区域の志方町、平荘町、上荘町、八幡町の既存集落地の殆どが指定され、指定面積は3,674.5haとなり、対象区域の4町(6,526ha)の約56.3%となる。しかし、まちづくり協議会型では、当初指定された栗葉地区を始め、許可実績が無い地区が6地区存在している。実績が無い地区が存在

図3 田園まちづくり計画の指定地区の位置図

する一方、まちづくり協議会による発意で、10地区が指定内容の変更を行っており、運用に差が生じ始めている（表5）。

4-2. 田園まちづくり計画の指定地区におけるケーススタディ

指定地区のケーススタディとして、まちづくり協議会型の19地区に着目し、田園まちづくり計画の指定内容の変更を行っている10地区の内、複数の区域メニューを運用するとともに、申請件数が多

表5 加古川市田園まちづくり計画の指定地区の現況

種別	まちづくり協議会提案型														
整理番号(図3の凡例に準じる)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
地区名	高畑地区	栗葉地区	宗佐地区	神木地区	小野地区	都染地区	国包地区	横大路地区	中西条地区	西中地区	下村地区	船町地区	厄神地区	見土呂地区	野村地区
地区まちづくり認定年度	2007年度				2008年度					2009年度				2010年度	2011年度
地区まちづくり認定日	2008年3月13日				2009年3月4日					2010年3月8日				2011年3月14日	2012年2月6日
田園まちづくり計画区域指定日	2008年4月7日				2009年4月17日					2010年4月8日				2011年5月9日	2012年4月19日
田園まちづくり計画区域変更回数	3		4				2	1	2	1	2	1		1	
田園まちづくり計画区域メニュー ※1	①・②	①・②	①・②・③・⑤	①・②	①・②		①・②	①・②	①・②	①・②	①・②・⑤	①・②	①・②	①・②・③	①・②
補助金活用 ※2							★	★	★						
アドバイザー派遣制度活用 ※2				★											
田園まちづくり計画区域面積(ha)	88.8	119.2	148.0	38.5	131.0	45.0	48.0	150.0	126.8	90.8	149.6	44.1	16.8	183.0	202.0
指定地区の住宅区域面積(m ²)	115,000.0	169,000.0	579,000.0	74,000.0	128,000.0	116,000.0	272,000.0	223,000.0	159,000.0	109,000.0	261,000.0	147,000.0	72,000.0	157,000.0	225,000.0
新規居住者の住宅区域(箇所)	5	1	10	1	4	4	8	6	4	3	5	4	4	9	10
新規居住者の住宅区域面積(m ²)	3,195.0	410.0	7,368.0	1,625.0	3,576.0	1,218.0	7,366.0	4,234.0	2,780.0	1,502.0	2,798.0	2,224.0	3,037.0	4,436.0	4,411.0
地縁者の小規模事業所区域面積(m ²)			839.0											2,262.4	
既存事業所の拡張区域面積(m ²)			10,760.3								5,893.6				
利便施設区域面積(m ²)															
全申請件数 ※3	6		5	2		1	5	4	1	2	7			1	2
全申請面積(m ²) ※3	2,415.3		12,256.3	866.0		544.7	1,981.4	1,232.9	187.4	688.1	8,370.8	308.1		440.0	727.4
人口(人) ※4	369	527	615	150	320	456	711	576	512	341	949	304	256	428	508
世帯数 ※4	120	180	258	55	127	122	236	221	182	119	260	113	85	149	143
過去最大人口(人)	498	682	779	221	416	563	923	638	650	526	1,054	355	335	511	657
(最大年)	1987年	1985年	2005年	1987年	1980年	1975年	1977年	1999年	1993年	1979年	(1996年・1999年)	2001年	1977年	1975年	1981年
種別	まちづくり協議会提案型														
整理番号(図3の凡例に準じる)	16	17	18	19	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	合計
地区名	上西条地区	井ノ口地区	日光口地区	磐東地区	志方町西地区(西山)	志方町西地区(成井)	志方町西地区(原)	志方町中地区(上ノ町)	志方町中地区(上富木)	志方町中地区(西坂坂)	志方町中地区(投松)	平荘及び上荘地区(小畑・一本松)	平荘及び上荘地区(磐西)	平荘及び上荘地区(白沢)	
地区まちづくり認定年度	2012年度	2013年度	2015年度	2010年度					2011年度			2014年度			
地区まちづくり認定日	2013年2月14日	2014年2月4日	2016年1月28日	2011年6月10日					2012年3月30日			2014年7月22日			
田園まちづくり計画区域指定日	2013年4月23日	2014年3月13日	2016年3月29日	2011年7月13日					2012年5月17日			2014年10月15日			
田園まちづくり計画区域変更回数	2	1													19.0
田園まちづくり計画区域メニュー ※1	①・②・③・⑨	①・②	①・②	①	①	①	①・②	①・②	①・②	①	①・②	①・②	①	①	
補助金活用 ※2															2
アドバイザー派遣制度活用 ※2															3
田園まちづくり計画区域面積(ha)	198.0	214.4	9.8	84.4	33.9	113.2	504.0		305.6			274.5	187.8	167.3	3,674.5
指定地区の住宅区域面積(m ²)	306,000.0	140,000.0	40,000.0	46,000.0	45,000.0	164,000.0	242,000.0	36,000.0	204,000.0	97,000.0	151,000.0	391,000.0	78,000.0	15,000.0	4,761,000.0
新規居住者の住宅区域(箇所)	7	8	1				1	1	4		4	2			106
新規居住者の住宅区域面積(m ²)	12,802.0	3,939.0	310.0				1,036.0	300.8	818.4		798.0	444.3			70,628.4
地縁者の小規模事業所区域面積(m ²)	1,751.5														4,852.9
既存事業所の拡張区域面積(m ²)															16,653.9
利便施設区域面積(m ²)	5,400.0														5,400.0
全申請件数 ※3	1						1	1	1			1			42
全申請面積(m ²) ※3	5,396.8						935.1	614.9	925.6			930.4			38,821.1
人口(人) ※4	835	257	90	79	131	346	702	529	1,448	236	363	1,199	147	41	13,425
世帯数 ※4	221	74	30	29	40	95	226	189	417	96	146	456	54	11	4,454
過去最大人口(人)	954	327	110	113	166	469	922	758	1,720	465	638	1,871	210	60	17,591
(最大年)	2002年	1999年	1977年	1975年	1987年	2000年	1994年	1979年	1994年	(1979年・1981年)	1981年	1982年	1975年	(1979年・1981年)	

※1:①地縁者の住宅区域、②新規居住者の住宅区域、③地縁者の小規模事業所区域、④既存事業所の拡張区域、⑤利便施設区域 ※2:「★」:有、「空白」:無 ※3:①～⑤の区域メニュー全体、2016年3月1日現在 ※4:2014年10月1日現在

表 6 指定地区のケーススタディの現況

地区名	高畑地区	宇佐地区	横大路地区	下村地区	他25地区の合計
田園まちづくり計画区域指定日	2008年4月7日	2009年4月17日	2010年4月8日		
田園まちづくり計画区域変更回数	3	4	1	2	9
田園まちづくり計画区域面積(ha)	88.8	148.0	150.0	149.6	3,138.1
全申請件数 ※1	6	5	4	7	20
全申請面積(m ²) ※1	2,415.3	12,256.3	1,232.9	8,370.8	14,545.7
地縁者の住宅区域(件数/面積)	2/1,120.9	1/305.9	2/624.6	3/1,368.9	15/8,105.7
地縁者の住宅区域(面積割合)	1.0%	0.1%	0.3%	0.5%	0.2%
新規居住者の住宅区域(件数/面積)	4/1,294.8	1/344.9	2/608.3	3/1,108.2	4/1,043.3
新規居住者の住宅区域(面積割合)	40.5%	4.7%	14.4%	39.6%	2.0%
地縁者の小規模事業所区域(件数/面積)	-	1/845.2	-	-	0/0
地縁者の小規模事業所区域(面積割合)	-	7.9%	-	-	0.0%
既存事業所の拡張区域(件数/面積)	-	2/10,760.3	-	1/5,893.6	0/0
既存事業所の拡張区域(面積割合)	-	100.0%	-	100.0%	0.0%
2009-12年度(申請件数)	5	3	0	6	7
2009-12年度(申請面積)(m ²)	1,983.7	11,066.2	0.0	8,003.3	2,908.5
2013-15年度(申請件数)	1	2	4	1	13
2013-15年度(申請面積)(m ²)	432.1	1,190.1	1,232.9	367.5	11,637.2
人口 ※2	369(74.1%)	615(78.9%)	576(90.3%)	949(90.0%)	10,916(74.7%)
過去最大人口	498	779	638	1054	14,622

く、アドバイザーの派遣や補助金の活用を考慮し、高畑地区、宇佐地区、横大路地区、下村地区を抽出する(表5・6)。

4-2-1. 高畑地区

高畑地区において、全29指定地区の中で、最も多い4件の新規居住者の住宅区域における許可実績と2件の地縁者の住宅区域の計6件が申請、許可された。また、計画区域の指定以降、指定内容を3度変更しており、宇佐地区に次いで多く、変更内容では、全て新規居住者の住宅区域の追加で、当初1箇所から空き家等4箇所増加し、現在5箇所となり(図4)、新規居住者の住宅区域における申請、許可が、全地区の中で最も多い理由と考えられる(表6・7)。新規居住者の住宅区域の追加理由として⁽⁹⁾、地権者から所有地を売却するため、新規居住者の住宅区域に指定して欲しい旨の申出を受け、まちづくり協議会での検討を行った上で市へ指定変更の申請がなされた。他の3地区と違い、まちづくりに関する方針の目標・テーマの一部に、「地域の人と外から来る人が気軽に向き合い、つながりを活かした開かれたむらづくりを行っていく⁽¹⁰⁾」から、新規居住者を積極的に受け入れる意思が窺え、方針に即しており、また、追加された区域では、新規居住者の住宅建設が進んでいる(写真1)。

4-2-2. 宇佐地区

宇佐地区において、全29指定地区の中で、最も複数の区域メニューの申請、許可を受け、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域、地縁者の小規模事業所区域の各1件、既存事業所の拡張区域が2件の計5件が申請、許可された。また、計

表 7 指定内容、区域メニューの変更動向

※1	回数	変更時期	※2	※3
A	1回目	2009.6.11	②	当初1⇒2追加箇所:計3箇所
	2回目	2011.7.11	②	当初3⇒1追加箇所:計4箇所
	3回目	2014.5.26	②	当初4⇒1追加箇所:計5箇所
B	1回目	2010.5.20	②	当初6⇒4追加箇所:計10箇所
	2回目	2011.7.13	⑤	10,760.29㎡追加(当初0㎡)
	3回目	2012.7.5	⑤	838.99㎡追加(当初0㎡)
C	1回目	2014.8.14	①・②	①:当初4⇒1追加箇所:計5箇所 ②:524㎡追加:計22.3ha
	2回目	2011.7.11	⑤	当初4⇒1追加箇所:計5箇所
D	1回目	2012.7.5	②	5,893.63㎡追加(当初0㎡)
	2回目	2012.7.5	⑤	

※1:A:高畑地区、B:宇佐地区、C:横大路地区、D:下村地区 ※2:①地縁者の住宅区域、②新規居住者の住宅区域、③地縁者の小規模事業所区域、④既存事業所の拡張区域、⑤利便施設区域 ※3:各区域における増加面積。新規居住者は追加箇所数を記載

画区域の指定以降、全指定地区の中で最も多い(表6・

7)、指定内容を4度変更しており、3つの区域メニューの追加・変更を行っていることが、最も複数の区域メニューの活用に繋がっている(図4・写真2)。田園まちづくり計画の策定当初、まちづくり協議会で出た意見として、「宇佐の中で全てのことができる、完結できることが夢、理想(働く場、お店、公共施設、工場等)」⁽¹⁰⁾、の意向を反映しているとともに、まちづくり構想において、「幹線道路沿道等で土地活用が望まれる区域⁽¹⁰⁾」として想定したゾーンに、既存事業所の拡張区域が追加された。

4-2-3. 横大路地区

横大路地区において、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域

図 4 指定地区のケーススタディ

において各 2, 計 4 件が申請, 許可されており, また, 計画区域の指定以降, 指定内容を 1 度変更している(表 6・7)。変更内容では, 新規居住者の区域の追加で, 当初 4 箇所から空き家等, 1 箇所増加し, 現在 5 箇所となっており, 隣接地の地縁者の住宅区域とともに追加した(図 4)。新規居住者の住宅区域の追加理由として⁽⁹⁾, 事業者からまちづくり協議会及び市へ, 所有地を住宅用地として販売したいとの相談があり, 検討の結果, 地域の活性化に資すると判断し, 市が指定変更の手続きを進めた。現在, その追加指定された区域では, 分譲住宅が許可されている。しかし, 2014. 8 月に追加以降, 5 区画中 2 区画のみの販売となっている(写真 3)。その要因として, 既存集落のほぼ中心に位置し, 周囲を地縁者区域に指定されていることから, 地区外の居住者が敬遠⁽⁹⁾していると考えられ, 田園まちづくり計画策定時の地元住民のアンケートでは, 約 8 割の方が地区外から新たな居住者の移り住みを希望しているが⁽¹⁰⁾, 反した状況となっている。一方, まちづくり協議会では, 緑化活動や清掃や活動等を目的に, 市の補助金やアドバイザー派遣制度を活用している。緑化活動として, まちづくり協議会が主体となり, まちづくり構想において「眺望の良い場所⁽¹⁰⁾」に設定している付近の休耕田を利用して, ルピナスを世話している。

4-2-4. 下村地区

下村地区において, 全 29 指定地区の中で, 最も多い計 7 件の申請, 許可がなされ, 地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域の各 3 件, 1 件の既存事業所の拡張区域における申請, 許可となっている。また, 計画区域の指定以降, 指定内容を 2 度変更している(表 6・7)。変更内容では, 新規居住者の区域の追加で, 当初 4 箇所から空き家等, 1 箇所増加し, 現在 5 箇所と既存事業所の拡張区域を新たに 1 箇所追加した(図 4)。計画の策定過程に発行され, 田園まち通信 VOL. 9 に記載された「地縁者の住宅区域の物件売却を検討される際は, 協議会に相談⁽¹⁰⁾」に即し, 地権者から所有地を売却するため, 新規居住者の住宅区域に指定して欲しい旨の申出を受け, まちづくり協議会での検討を行った上で市へ指定変更の申請があった。また, 当初まちづくり構想において, 位置づけが無いゾーン⁽¹⁰⁾に既存事業所の拡張区域を追加し, 病院が拡張されている(写真 4)。

5. まとめ

①田園まちづくり計画の実態と課題

田園まちづくり計画の対象区域として, 調整区域の全域ではなく, 市北部を対象とし, 都市マスにおいて明確に位置づけられている⁽¹¹⁾。そのことで, まちづくり協議会型を主体に, 2007 年度の 2 地区から, その後, 19 地区とともに, 2010 年度から市提案型の運用により, 市北部の対象区域としての集落地をほぼ網羅していることが明らかになった。さらに, 各地区の現状に即する形で 10 の区域メニューが用意され, 当初 2 つから 5 つの区域メニューの活用に広がり, また, 2009 年度の申請件数 3 件から年平均 6 件に着実に実績が伸びていることが明らかになった。田園まちづくり計画の効果について, 人口減少には必ずしも効果があると言えないが, 一概に評価することは難しい。一方, 運用当初の 2007 年度の栗栗地区を始め, 実績がない地区がまちづくり協議会型の 6 地区(市提案型 7 地区)存在していることから, 現行の支援制度として, 補助金やアドバイザー派遣制度及び田園まちづくり計画の指定地区における「空き家・空き地」

情報サイト等の支援制度の検証とともに, 指定内容の見直しを含めた対応策が必要と考える。

②まちづくり協議会型の運用実態と効果

指定内容の変更について, 高畑地区の 2009 年 6. 11 に指定内容の変更後, 10 地区 19 回の指定内容の変更(表 5・2016. 3. 1 現在)が行われ, 田園まちづくり計画が機能し, まちづくり協議会での検討を踏まえ指定内容の変更がなされたため, 継続的な計画運用が行われていると言える。さらに, 市提案型からまちづくり協議会型への移行相談⁽⁹⁾があり, 地元住民の田園まちづくり計画に対する効果が見受けられる。

指定当初に描いていたまちづくり構想や地元住民の意向に即する内容や当初に描いた内容とは異なる場合でも, まちづくり協議会において検討を行った上で, 指定内容を変更しており, PDCA が機能している。一方, 相談内容を前提に変更しているため, 相談内容の有無に関わらず, 指定地区において不必要な立地はないか, また, 宅地と農地の混在などの土地利用となっていないか等の定期検証を行い, 運用することが期待される。また, 横大路地区のように, 指定内容を変更したにも関わらず, 想定した成果が出ない事例もあり, 専門家を含めた検証や指定内容の変更基準等の整備が望まれる。最後に, 下村地区のように, 事前にまちづくり協議会に相談がなされるため, 地元への事前周知により, 未然の紛争解決に繋がると考えられる。

【謝辞】

最後に, 研究に際し多大な御協力を頂きました, 加古川市都市計画部都市計画課にはこの場をお借りして御礼を申し上げます。

【補注】

- (1) 地元住民が中心となり協議会を発足し, 市長に届出・認定を受ける。
- (2) 加古川市では特別指定区域制度を田園まちづくり制度と呼称とする。
- (3~4) 1980 年度及び 2015 年度都市計画年報の記載に基づき, 2015. 3 月末時の値である。
- (5) 2010 年度国勢調査に基づき算出した値である。
- (6~7) 加古川市都市 MP (平成 23 年 4 月) より一部転記した。
- (8) 兵庫県 H P の特別指定区域制度より一部転記した。
- (9) 市担当者へのヒアリングによる。
- (10) 田園まちづくり計画のまちづくりに関する方針, 土地利用計画, まちづくり構想, 各指定地区のまちづくりニュース等より一部転記した。
- (11) 改定作業中の都市マスにおいても, 継続運用の予定となっている。

【参考文献】

- 1) 難波健, 生島一明, 黒原義晶, 谷川順彦, 安田丑作: 「特別指定区域制度」の拡充と今後の展開 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 3), 日本建築学会技術報告集 No. 25, pp.263-266, 2007.6
- 2) 難波健, 谷川順彦, 福永聡, 田中一樹, 安田丑作: 「特別指定区域制度」の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その 4), 日本建築学会技術報告集 No. 26, pp.781-784, 2007.12
- 3) 垣内俊宏, 姥浦道生, 難波健: 市街化調整区域における開発許可条例の運用実態と課題に関する研究—兵庫県小野市における特別指定区域制度の運用を事例として—, 都市計画論文集 45-3 号, pp.739-744, 2010.10
- 4) 浅野純一郎, 熊野稔: 開発許可条例による市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する一考察—兵庫県加古川市を対象として—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸), pp.49-52, 2010.9

[2017 年 2 月 1 日原稿受理 2017 年 4 月 1 日採用決定]