

市街化調整区域において 許容される開発行為（2・完）

——兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり計画」を素材に——

小 川 一 茂

目次

はじめに

1 従来の区域区分・開発許可制度と平成12年の都市計画法改正

2 都市計画法第34条第11号，第12号と都市計画法施行条例

（以上神戸学院法学第42巻第3・4号）

3 兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり」計画

4 検討

おわりに

（以上本号）

3 兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり計画」

⁽³⁸⁾ 前述のように，兵庫県における特別指定区域制度は，市町長あるいは地域のまちづくりを行っている団体が土地利用計画を策定し，所定の手続を経た上で一定の要件を満たしている区域を，知事が特別指定区域として指定できるという制度である。⁽³⁹⁾ この制度の対象となるのは，県が開

(38) 拙著「市街化調整区域において許容される開発行為（1）——兵庫県稲美町の「田園集落まちづくり計画」を素材に——」神戸学院法学第42巻第3・4号218頁以下。

(39) 兵庫県における特別指定区域制度の概要及び実際の制度の運用に関する先行研究としては，安田丑作・難波健・福本豊・朝倉一晃「2000年法改正による開発許可制度の弾力的運用と制度創設——兵庫県における市街化調

発許可権限を有する兵庫県下の市町である。そして、この特別指定区域の指定には、大別すると2種類の方法が存在している。一方は市町の中の特定の地域におけるまちづくり組織などによる「地区土地利用計画」の策定によるものであり、他方は市町全体としての「市町土地利用計画」に基づくものである。前者は地縁者の住宅や新規居住者の住宅の建築といった特定の目的を有し、個別例外的に市街化調整区域においても開発を認めようとする地区について土地利用計画を策定するのに対して、後者は当該市町の市街化調整区域全体についての土地利用計画に基づいて、市街化調整区域の全集落・全地区について開発を認める土地利用計画を定めようとするものである。⁽⁴⁰⁾

ここで、本稿で検討の対象としたい兵庫県稲美町の「田園集落まちづ

整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その1）」日本建築学会技術報告集第22号455頁、難波健・朝倉一晃・村上和幸・安田丑作「市町土地利用計画と連動した『特別指定区域』制度とその運用 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その2）」日本建築学会技術報告集第23号371頁（以下、「安田他著（その2）」とする。）、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第25号263頁、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第26号781頁、難波健・沢木昌典・鳴海邦碩著「市街化調整区域における都市的土地利用の誘導に関する研究——兵庫県における都市計画法34条8号の4の適用過程を通して——」日本建築学会計画系論文集第620号135頁等がある。また、兵庫県加古川市における同制度の運用についての研究として浅野純一郎・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）2010年9月がある。

(40) 前掲(39)安田他著（その2）372頁。

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

くり計画」（以下、「田園集落のまちづくり」という。）は、前者の方法、すなわち個別の地区について土地利用計画を定め、その地区においては市街化調整区域でありながらも例外的に開発行為を認めようとするものである。そして、同町ではこの特別指定区域制度を利用し、いくつかの地区で田園集落のまちづくりを進めているが、本稿にて検討の対象とするのはそのうち①下野谷地区におけるものと、②高菌地区におけるものの2つとしたい。その理由としては第一に、両地区とも既に田園集落のまちづくりとして土地利用計画が策定され、知事から特別指定区域の指定を受けており、指定までの手続きが完結していること、第二に、両地区とも同町における特別指定区域制度を利用した最初のものではないこと、つまり過去の経験のフィードバックが期待できるものであったということ、第三に、①下野谷地区は2011年度に、②高菌地区は2012年度に土地利用計画が認定され、その後特別指定区域の指定を受けたため、現在に至るまでの開発行為の状況を確認することが可能であること、の3点を挙げることができる。

そこでまず、両地区の土地利用計画の詳細について検討する前に、特別指定区域制度を利用するにあたっての両地区の状況について概観しておきたい。⁽⁴¹⁾①下野谷地区及び②高菌地区の両地区ともに地区全域が市街化調整区域に指定されており、原則として建築行為や宅地化のための開発は制限されている。その一方で両地区においては人口の減少や高齢化が進み、地域内にある中小の工場の閉鎖や店舗等の廃業も進む傾向にあった。加えて、平成18年には既存宅地制度が廃止されたことにより、転入者の住宅建設が困難になった。そこで、両地区において田園集落のまちづくりを進め、県から特別指定区域の指定を受けることで、土地の弾力的な活用を可能とし、地域コミュニティの維持や地域の活性化を図ることが考えられるようになった。こうした状況の下で、①下野谷地区及び

(41) この点については、下野谷地区土地利用計画作成経過説明書及び高菌地区土地利用計画作成経過説明書の記述を参照。

②高藪地区の両地区で土地利用計画が策定され、特別指定区域の指定を受けることとなった。

次に、両地区の土地利用計画策定までの手続についてみておくこととしたい。⁽⁴²⁾まず①下野谷地区においては、2009年6月より土地利用計画の策定及び特別指定区域の指定に向けての取り組みが開始されている。ただし、この2009年6月の時点で既に同地区には「まちづくり協議会」が存在していたため、畢竟、同地区の土地利用計画の策定及び特別指定区域の指定に向けての取り組みは、このまちづくり協議会が中心となって行われることとなった。同地区ではこのまちづくり協議会を中心として、まちづくり勉強会や基礎知識の学習会、実際に地域の中を歩き回っての現状把握やアンケート調査、個別相談会等全19回の会合が開催され、同地区の土地利用計画案の策定が進められた。なお、これらの取り組みに参加した地域住民の数は延べ約300名にも及んでいる。そして、前述の通り、この①下野谷地区の土地利用計画は2011年11月に策定されたので、一連の手続には2年以上の時間を費やしたことになる。他方で②高藪地区についてみると、同地区においては2010年8月から土地利用計画の策定及び特別指定区域の指定に向けての取り組みが開始された。しかし、高藪地区においては当初から地域の土地利用について検討するまちづくり協議会が存在していたわけではなく、当初は自治会役員を対象とした説明会や検討会が行われた。同地区において正式にまちづくり協議会が成立したのは2011年2月のことであり、それ以降はまちづくり協議会が中心となって手続が進められることとなった。そして同地区では全13回の会合が開催された後に土地利用計画が策定され、参加した地域住民は延べ約250名であった。

次に両地区の土地利用計画の内容についてみる。まず土地利用計画の目標であるが、これは両地区とも「豊かな農村環境を活かしながら地域

(42) 「下野谷地区『田園集落のまちづくり』の取組み」及び「高藪地区『田園集落のまちづくり』の取組み」の記述を参照。

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

の活力と魅力を高めるよう、秩序ある土地・建物の利用を図る」として⁽⁴³⁾いる。また、土地利用計画を策定して特別指定区域に指定された際の目標とする人口は①下野谷地区においては約271人、②高菌地区においては約260人であり、統計上、昭和50年以降の人口のピーク時の数値を採用している⁽⁴⁴⁾。これに対して、土地利用の基本方針はそれぞれの地域で若干異なる。まず、①下野谷地区においては土地を(a)良好な自然環境の保全を図るべき区域である「保全区域」、(b)農地と建築物等が調和した地域環境の形成を図るべき区域である「農業区域」、(c)集落として良好な生活環境の保全と創造を図るべき区域である「集落区域」、(d)地域の活性化に資するための多様な機能の整備を図るべき区域である「特定区域」の4種類の区域に分け、さらに(a)保全区域の中に、ため池などの環境の保全を図るべき区域として「水辺区域」を指定している。これに対し②高菌地区においては土地を(a)農地と建築物等が調和した地域環境の形成を図るべき区域である「農業区域」、(b)集落として良好な生活環境の保全と創造を図るべき区域である「集落区域」、(c)地域の活性化に資するための多様な機能の整備を図るべき区域である「特定区域」の3種類の区域に分け、さらに(b)集落区域を(b-1)集落環境を守りながら新規居住者をはじめとする新たな住宅の立地を促進し、集落の活性化を図るべき区域である「集落活性化区域」と、(b-2)県道等の幹線道路沿道で地縁者の小規模事業所等の立地を誘導すべき区域である「沿道活性化区域」に細区分している。また同様に(c)特定区域も(c-1)工場等の立地により地域の産業活動の促進を図るべき地域である「工業区域」と、(c-2)公園緑地、コミュニティ施設等の整備を図る区域である「公共区域」に細区分している。そして、これらの区域がそれぞれの地区でどのように配置されているかを概観すると、住宅が既に存在している場所及びそれに

(43) 下野谷地区土地利用計画書及び高菌地区土地利用計画書の記述を参照。

(44) 前掲(43)参照。なお、それによると①下野谷地区の人口のピークは平成17年、②高菌地区における人口のピークは平成16年となっている。

隣接する農地等が集落区域に指定されており、県道や主要地方道の周辺にみられる。特定区域もやはり既存の施設が存在している場所及びその周辺に指定されており、それ以外の土地は保全区域あるいは農業区域となっている。

さらに、その他の土地利用に関する事項について、両地区の地区計画の内容は、概ね以下の通りである。まず両地区に共通する内容としては、(a)住宅区域における敷地面積は300平方メートルを目標とし、最低限度を200平方メートルとすること⁽⁴⁵⁾、(b)建物の高さを10メートル（3階建て程度）を限度とすること、(c)壁面後退距離を1.0メートル以上とすること、(d)建物の外壁の色彩を周辺環境と調和した色彩とし、原色を避ける等、けばけばしくない色彩とすること、(e)旗竿形式の専用通路は長さ35メートル以下とし、長さが15メートルを超える場合は幅3メートル以上、長さが15メートル以下の場合は幅2メートル以上、道路から3宅地以上の敷地を不可とすること、の各点がある。これに対して地縁者の範囲について両地区の計画は異なっており、①下野谷地区の場合は、地縁者の範囲を小学校区域の範囲、隣接字まで含んだ区域としているのに対して、②高蘭地区の場合は、地縁者の範囲を小学校区域の範囲、隣接字まで含んだ区域の市街化調整区域で10年以上居住したことがある者としている。この点につき、両者における地縁者の範囲は若干異なっているものの、実際にはそれほど大きな差異はないと考えられる。

4 検討

ここで、特別指定区域制度が有する二つの方向性、すなわち、規制緩

(45) ただし、現在建築物の敷地として使用されている土地を敷地とした住宅であってその敷地面積が200平方メートル未満のものや、現に存在する所有権その他の権利に基づいて住宅の敷地として利用するならば200平方メートル未満のものについて、その全部を一の敷地として使用する場合には、この敷地面積の条件の例外となる。

和と開発の制御という二つの方向性から、実際にこの制度の利用を前提に策定されたそれぞれの地区の地区計画について検討を行うこととした。

まず、前述のように、兵庫県における特別指定区域制度は、市町の中の特定の地域におけるまちづくり組織などによる「地区土地利用計画」の策定によるものと、市町全体としての「市町土地利用計画」に基づいて位置づけられたものの2種類があるが、①下野谷地区及び②高菌地区の両地区は前者に該当する。もっとも、兵庫県における指定の状況については、特別指定区域の多くは後者、すなわち市町土地利用計画に基づくものであることからすれば、⁽⁴⁶⁾両地区のようなまちづくり組織による地区土地利用計画を策定するという方法それ自体、少数派である。この点につき、具体的な地区レベルの計画の策定においては、利害調整の場面で行政の担当者やまちづくりコンサルタントの導入等、人的・財政的支援が相当程度必要となり、一度に多くの地区で計画策定を行うのは困難だという見解がある。⁽⁴⁷⁾実際、①下野谷地区においては土地利用計画策定に際してまちづくりコンサルタントが協力したことに加え、延べ30名の職員が手続に関与しており、また、②高菌地区の土地利用計画策定においても同様にまちづくりコンサルタントの協力があり、延べ38名の職員が手続に関与していることがうかがえることからすれば、⁽⁴⁸⁾この指摘は妥当しているといえる。もっとも、こうした人的・財政的支援の存在ゆえに、当該地区の土地利用計画の策定が行政主導で行われており、地域住民の参加の手続は形式だけにすぎない、ということにはならない。見方

(46) 姥浦・難波著前掲(33)146頁。なお、同著によると2009年4月の時点で市町土地利用計画による特別指定区域が、地区ベースでも面積ベースでも大部分を占めていることが指摘されている。

(47) 姥浦・難波著前掲(33)147頁。また、実際に稲美町では田園集落のまちづくりが多数の集落において同時進行しているという状態にはなっていない。

(48) 前掲(42)参照。

を変えれば、具体的な地区レベルのまちづくり組織などによる地区土地利用計画の策定による特別指定区域制度の利用には、それだけの資源の投入が必要であり、それだけの資源の投入が必要であることは、それを躊躇する理由にもなり得る。このように考えると、特別指定区域の指定のために、個別の地域あるいは集落ごとでのまちづくり組織による地区土地利用計画の策定にかかる資源の投入を避けるならば、結果として市街化調整区域の開発を諦める、すなわち開発の制御という方向に働かざる⁽⁴⁹⁾のではなかろうか。

次に、地区土地利用計画の目標についてみる。前述の通り、①下野谷地区及び②高薊地区の土地利用計画の目標は「豊かな農村環境を活かしながら地域の活力と魅力を高めるよう、秩序ある土地・建物の利用を図る」とされている。とりわけ「豊かな農村環境を活かしながら」と述べている点に鑑みれば、明らかな規制緩和の方向性ではないとみることができ。また、目標とする人口からみるに、前述のように、それぞれの地区において昭和50年以降の人口のピーク時の数値が目標として採用されているが、現在の居住人口はこの数値を下回っている。そのため、特別指定区域の指定を受けることによる人口の増加が現実的な目標となる。このように、人口の増加を目標としていることからすれば、両地区における土地利用計画は、開発を一方的に制御するという方向性に終始しているわけではないことがわかる。ここで、両地区がともに市街化調整区域であり続けているという点からすれば、目標となる人口は、市街化調整区域として市街地化が抑制されていた状態でのピーク時の人口を大き

(49) 逆に言えば、市町全体としての「市町土地利用計画」に基づいて特別指定区域の指定を受けようとする場合、個別の地区あるいは集落ごとに土地利用計画を策定した上で特別指定区域の指定を受ける場合と比べて人的・財政的資源の投入が相対的に少ない量で可能となるのであれば、市町全体としての「市町土地利用計画」に基づく方法がとられやすくなるだろう。もっとも、この点についての実証的研究は未だ無く、また本稿においては十分な検討が不可能であったため、今後の課題として残るところである。

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

く上回るようにはしない、ということの意味する。すなわち、市街化区域のような市街地化をもたらず開発行為を許容するのではなく、あくまで市街化調整区域として開発が抑制されている中で開発行為を許容するという点で、規制緩和と開発の制御という二つの方向性の間でのバランスをとっていると考えることができる。

続いて、土地利用の基本方針についてみる。①下野谷地区の土地利用計画においては、(a)「保全区域」、(b)「農業区域」、(c)「集落区域」、(d)「特定区域」の4種類の区域が指定され、前二者で対象区域の面積の約70%を占めている。また、②高薮地区の土地利用計画においては、(a)「農業区域」、(b)「集落区域」、(c)「特定区域」の3種類の区域が指定されているが、農業区域が全体の約70%を占めている。この点からすれば、特別指定区域の指定を前提として策定された土地利用計画においても、両地区における土地の多くは市街地化に用いられることはない。また、前述のように、両地区の土地利用計画において集落区域と特定区域のほとんどが既存の建築物及びその周囲並びに沿道地域に配置されており、後背地となる土地は農業地域あるいは保全地域に指定されていることにも併せみれば、一方的な規制緩和の方向性ではないとみることができる。

次に、その他の土地利用に関する事項について検討したい。前述のように、両地区に共通する事項として、建築される建築物に関する制限がある。それらは、住宅の敷地面積の最低限度、建築物の高さの制限、壁面後退距離、色彩を周辺環境と調和したものとすること、の各点である。まず敷地面積についてであるが、どのような住宅をどのような場所に建築するかによって望ましい敷地面積が決まるので、最低限度200平方メートル、目標300平方メートルという数字のみをもって、規制緩和か開発の制御かの方向性を判断することは難しい。しかし、この面積は、少なくとも小規模の住宅が密集するような市街地化を可能とする数値ではないと言うことはできよう。また、壁面後退距離を1.0メートル以上としていることは、隣地の住宅との間で最も近接している場所において

も約2メートル離れることになる。これも住宅が密集しないようにするための制限となる。これらの点からすると、このような敷地面積と壁面後退距離についての規制は、市街化区域においてしばしば見られる建築物が密集するような土地利用を避ける結果をもたらすものといえ、これはやはり明らかな規制緩和の方向性にはないといえることができる。また、建築物の高さが10メートルに制限されているが、これは概ね3階建て程度の高さであり、高層建築物の建築を明確に禁じている。その意味では、やはりこの建築物の高さの制限も、一方的な規制緩和の方向性とみることはできない。加えて、旗竿形式の専用通路について、長さ35メートルを超えるものや、道路から3宅地以上の敷地を通り抜けることを不可とすることは、一定以上道路から離れた土地について、住宅地等としての開発をさせないための仕組みとみることも可能である。この点も、明確な規制緩和の方向性ではないとみることができる。このような建築される住宅についての条件に加え、前述のように両地区ともに土地利用計画を策定して特別指定区域の指定を受けることで地縁者の住宅や新規居住者の住宅が建築されるとしても、人口増加の目標が市街化調整区域としてのピーク時の人口に収められていることにも鑑みれば、両地区の土地利用計画における土地利用に関する事項は一方的な規制緩和の方向性ではなく、あくまで市街化調整区域として開発を制御するという方向性との間でバランスをとっているといえることができる。

また、このような規制緩和と開発の制御という二つの相反する方向性の間でどの程度の開発行為が許容されるかという点につき、「行政・住民が農業環境の守られてきた調整区域にむやみに開発が押し寄せることを好まない一方、開発が長期にわたり規制され、人口が減少してきた状況からの脱却を志向している」ことが一般論として指摘されている⁽⁵⁰⁾。この指摘はまさにこれまで検討してきた①下野谷地区及び②高蘭地区の両

(50) 姥浦・難波著前掲(33)146頁。

地区における土地利用計画の内容等と共通しているといえる。ここにも、特別指定区域制度それ自体が有する規制緩和と開発の制御という二つの方向性の間でのバランスをみることができる。⁽⁵¹⁾

次に、①下野谷地区及び②高薮地区の両地区における土地利用計画策定の手続について検討する。とはいえ、いわゆるまちづくりや都市計画の策定に際しての住民参加手続については既に多くの先行研究があるの⁽⁵²⁾で、本稿ではこの点について詳細に検討することは避け、土地利用計画の策定手続における住民参加の態様についてのみ検討の対象としておきたい。土地利用計画が適用される地域の利害関係者や関係住民がその計画決定の手続に参加することは、都市計画法で市町村マスタープランが導入され、その作成に際して「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（都市計画法第18条の2第2項）こととされたのが契機となったと考えられており、その後、各地で市町村マスタープランが策定されるに際して、単に公聴会だけではなく、ワークショップ、グループインタビュー、意識調査等様々な市民参加の手法が試みら

(51) 兵庫県における特別指定区域制度の運用においては、以下のような指摘がなされている。「土地利用計画策定における農林部局との調整過程において、特別指定区域の指定を前提として農振農用地区域指定を変更することは基本的に行われていない。その意味では、農地保全が最優先事項として指定運用されているといえる」（姥浦・難波著前掲(33)146頁。）。

(52) いわゆるまちづくりや土地利用計画策定における住民参加手続については、本文にて述べたとおり、既に多くの先行研究がある。そこで、ここでは逐一それらを紹介することは避け、本稿にて参考としたもののうち、小泉秀樹「まちづくりと市民参加」（大西隆編著『人口減少時代の都市計画』学芸出版社、2011年 143頁以下。）、木下勇「地域のガバナンスと都市計画 町内会とまちづくり協議会をめぐって」（高見沢実編著『都市計画の理論』学芸出版社、2006年 220頁以下。）、谷下雅義「意思決定問題としてみた都市計画の策定手続」（高見沢編著前掲244頁以下。）、久隆浩「21世紀型社会システムとしての住民主体のまちづくり」（近畿都市学会編『21世紀の都市像——地域を活かすまちづくり——』古今書院、2008年 65頁以下。）のみ、紹介するに留めたい。

れたことが指摘されている。⁽⁵³⁾ここで両地区の土地利用計画策定までの手続をみても、①下野谷地区においては勉強会、ワークショップ、現地調査、アンケートによる意識調査、個別相談会といった多様な方法で取り組みが進められたことがうかがえる。これに対し②高藪地区の場合、勉強会とアンケートが中心となっている。この点について、一般的には多様な方法で様々な情報を集め、土地利用計画を策定するのが望ましいと考えられる。しかし、同一の町内において田園集落のまちづくりを進める場合であっても、それぞれの集落の状況は多様であるのだから、必ずしも一方で採用した手法を他方で用いなければならないことはない。ここでは、住民が納得できるだけの手続をとった上で土地利用計画が策定されることこそが望ましい一方で、そのための手法は多様であるため、どのような手法をとるかという点についても地域により多様であるということを指摘しておくに留めたい。

また、兵庫県の特別指定区域制度そのものについての課題も先行研究の中で指摘されており、⁽⁵⁴⁾そうした課題についても、本稿にて検討した兵庫県稲美町の①下野谷地区及び②高藪地区の土地利用計画から確認しておきたい。第一の課題として、公共施設、とりわけ道路の整備について、特別指定区域は地縁性のある者の居住を認めるものであることから、必ずしも幅員4メートル以上の道路が整備されていることを条件としていないことが指摘されている。⁽⁵⁵⁾本稿にて検討の対象とした両地区の土地利用計画においても、それぞれの地区内には幅員4メートル未満の道路も存在し、そうした道路に面した土地が集落区域や特定区域に指定されている場所もある。しかし、幅員4メートル以上の道路が整備されてい

(53) 大西隆「これからのまちづくりと法制度」(大西編著前掲(52))252頁。

(54) ここで検討の対象とする特別指定区域制度の課題については、前掲

(39)安田他著(その2)374頁以下にて検討されているものを取り上げた。

(55) 建築基準法第42条、第43条により、建築物の建築には道路幅員が4メートル以上の道路に建物の敷地が2メートル以上接している必要がある。

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

くとも、いわゆる2項道路の適用等により、特別指定区域として開発行為は可能であると考えられる。もっとも、特別指定区域の指定を受けた場合でも道路の整備が不要となるわけではないので、それぞれの地区で道路の整備については別途、検討されなければならない。例えば、県道や主要地方道では歩道を整備する、それら以外の道路においては通過交通の流入を防止して地域住民の生活道路として整備する等、特別指定区域としての目的に沿った、あるいは目標を達成するために必要な道路の整備が必要となろう。

第二の課題として、「特別指定区域の前提とする市町土地利用計画は、結局、市街化調整区域における居住地の配置を定めるものであり、農地や山林を含めた厳密な配置・構成まで踏み込んだ土地利用計画ではない」との指摘がなされている⁽⁵⁶⁾。この指摘について、本稿にて概観した①下野谷地区及び②高蘭地区の土地利用計画は、市町土地利用計画の策定によるものではないが、その内容をみると、確かに、将来的に集落区域や特定区域における住宅建築や事業所開設といった開発行為が予定されているものの、どの場所でどのような開発行為が行われるかについてまで厳密に定めてはいない。他方、特別指定区域の指定の前提となる土地利用計画については「土地利用計画の精緻化を求めるより、こうしたゆるやかな土地利用の配置・構成についての合意を基にして、人口定着や地域振興、交通に視点を置いた沿道利用や鉄道駅周辺等の生活拠点整備の考え方等に重点を置く方が現実的である」との指摘も存在している⁽⁵⁷⁾。この点について、両地区の土地利用計画においては、基本的に農業振興地域内の農地で補助金等により圃場整備がなされている土地は農業区域に指定されており、集落区域や特定区域として開発行為の対象となり得る土地にはなっていないことも含め、集落区域や特定区域に開発を集中させ、そうした場所に人口の集中を図る内容となっている。この意味で、両地

(56) 前掲(39)安田他著(その2)374頁。

(57) 前掲(39)安田他著(その2)374頁。

区の土地利用計画は沿道利用や沿道地域に生活の拠点を置くことを誘導するような内容となっており、前述の指摘からすれば「現実的」であるといえよう。⁽⁵⁸⁾

第三の課題として、住民代表が参加して土地利用計画を策定する際には、住民側から、地縁者に限定せずに建築を認めて地域の活性化を望む声が多く出される傾向にあり、これに対して都市計画的視点からの建築や開発規制の説明だけで納得を得ることが難しい点が指摘されている。⁽⁵⁹⁾ 加えて、土地利用計画策定にあたっての住民の関心事項は個々の土地利用上の利害にあるため、土地利用のあるべき姿に関する議論にはならない状況がみられることも指摘されている。⁽⁶⁰⁾ この点につき、①下野谷地区及び②高菌地区の議論の内容については明らかとなっていない。しかし、両地区における土地利用計画の内容が既存の住宅や工場等の立地を前提としている点に鑑みれば、個々の住民の土地利用上の利害を無視して、土地利用のあるべき姿のみから土地利用計画を策定していないとみることはできる。⁽⁶¹⁾ むしろ、既存の住宅やその隣接地、沿道地域に集落区域や

(58) もっとも、今後、農業振興地域内の農地や補助金等による圃場整備がなされている土地について、それらを開発行為を行いうる区域に指定する場合には、農林部局との詳細な調整が必要となることが予想される。

(59) 前掲(39)安田他著(その2)374頁。

(60) 難波・沢木・鳴海著前掲(39)140頁。また、同著では特別指定区域の指定を前提とした土地利用に関する議論においては「集落地内の土地利用や農地の改廃に繋がる身近で切実な問題が扱われることにより、住民参加による土地利用に関する議論が可能になっている」と指摘している。

(61) このことは、稲美町マスタープランにおいて、「集落ごとの土地利用計画は、全体構想における土地利用方針に沿って作成されるが、集落内における特別指定区域の範囲設定や、集落周辺の里山、河川、水路、鎮守の森及びため池周辺の自然等を保全区域に指定することなどは、地域住民の合意があって、初めて可能になる」(同119頁)と述べられていることから裏付けられる。ただし、逆に、土地利用のあるべき姿を考慮せずに個々の住民の土地利用上の利害のみから土地利用計画が策定されているか否かについては、明らかではない。

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

特定区域を配置することだけで地域の活性化が図られ、目標とする人口が達成できるのか、という点が今後検討されねばならないだろう。

おわりに

以上のように、市街化調整区域において許容される開発行為につき、兵庫県の特別指定区域制度及び同県稲美町の事例を参考にしながら検討を行ってきた。この検討により、まず、兵庫県の特別指定区域制度それ自体、市街化調整区域での開発行為と可能とする点で、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」（都市計画法第8条第3項）であるとする基本的な考え方に対して、規制緩和の方向性にはたらくものといえる。しかし、同制度について定める兵庫県都市計画法施行条例には市街化調整区域の市街地化を抑制し、環境に配慮するような要件が含まれている点に鑑みれば、特別指定区域における無制限の開発行為を許容するものではなく、開発の制御という方向性も内包した制度であるということが出来る。そして、実際にこの制度の利用を前提として策定された兵庫県稲美町の①下野谷地区及び②高蘭地区の土地利用計画をみるに、市街化調整区域において従来にない地縁者や新規居住者のための住宅開発を認める一方で、住宅密集地の形成や農地から住宅地への過剰な転用は予定していないことがうかがえ、前述の規制緩和の方向性と開発の抑制という方向性の間でバランスをとった制度の運用がされていると評価できる。加えて、そのバランスのあり様も、目標とする人口が市街化調整区域としてのピーク時の人口にとどまっている点等に鑑みれば、あくまで「市街地化を抑制すべき区域」である市街化調整区域として許容される開発にとどまるとみることができ、開発の制御の方向性がやや強いものと思われる。

こうした①下野谷地区及び②高蘭地区の土地利用計画は、それぞれ延べ300人近い住民が参加した手続を経て策定されている。この点からすれば、前述の土地利用計画の内容からみる規制緩和の方向性と開発の抑

制という方向性の間でのバランスは、それぞれの地区の住民がそれを望んだ結果であるとみることができる。もっとも、これらの手続においてはまちづくりコンサルタントや延べ30名を超える町職員が加わっており、その意味では行政と住民との協働により、規制緩和の方向性と開発の抑制という方向性の間でのバランスがとられたともいえよう。加えて、①下野谷地区及び②高蘭地区の土地利用計画において、住宅建築等の開発行為を可能とする集落地区や公共地区の配置については、既存の建築物や道路を基本にしており、それぞれの地域の実際の状況・実情に即したものであるといえる。この点に鑑みると、両地区の土地利用計画はあるべき土地利用の姿を追求するものではないが、結果としては良好な農用地や自然環境を維持しつつ、開発可能な地域を既に住宅等が存在している場所や沿道地域に限定した「現実的」な土地利用の姿を示していると評価できる。

もっとも、特別指定区域制度や、その前提となる土地利用計画はあくまで土地利用のあり方について定めるものにすぎない。地域住民の意見が反映された土地利用計画が策定され、それに基づき特別指定区域の指定を受けたというだけで、そこで許容される開発行為が行われ、地縁者の住宅が新築される、あるいは新規居住者が新たな住宅を建築して転居してくることはならない。それぞれの地域で土地利用計画を策定し、特別指定区域の指定を受けた上で、どのようにしてそれぞれの地域において地縁者が住宅の新築したいと思うようになるか、新規居住者が転居してきたいと考えるようになるか、更なる取り組みが必要である。特別指定区域に指定されることは、地縁者の住宅が新築されること、あるいは新規居住者が新たな住宅を建築して転居してくることを可能とするための前提条件に過ぎない。目標の達成に必要な取り組みが、今後更に求められるであろう。その意味で、本稿に関していえば、特別指定区域の指定から現在に至るまで①下野谷地区においては新規居住者の住宅が何棟か建築されて人口の増加がみられ、②高蘭地区においても地縁者の新

市街化調整区域において許容される開発行為（2・完）

⁽⁶²⁾規住宅が建築された。これは田園集落のまちづくりと特別指定区域の指定の効果といえる。そして、今後も更にどのような開発行為が行われ、どのように人口が推移していくか、そしてそのような状況に対して特別指定区域の制度がどのように寄与していくのか、観察と検討が必要になるであろう。

※本稿は平成22～26年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究(A)「関係性及び連帯と連携に着目した新たな行政観の構築可能性とその具体像に関する研究」・研究代表者 北海道大学亘理格教授）による研究成果の一部である。

(62) 2015年3月末時点での稲美町担当者への聞き取り調査による。