

都市整備と農地整備を融合させた地域整備について 一岸和田丘陵地区整備を事例として

久 隆浩¹

¹正会員 近畿大学教授 総合社会学部環境・まちづくり系専攻(〒577-8502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)

E-mail: hisa@socio.kindai.ac.jp

本研究では、岸和田丘陵地区整備を事例に取り上げ、都市整備と農地整備が融合した地域整備のあり方について分析を行う。153haの大規模市街地開発として計画された「岸和田コスモポリス」の破綻のあと、都市整備エリア44haに縮小し、農業と自然と調和した地域整備をめざしている。自然調査に加え人文社会的な地域資源調査を行い、地域特性を重視した整備計画を策定し、まちづくり協議会の設立とガイドラインによるまち育てのしくみを作り上げている。こうした取り組みは、人口減少時代の地域整備のモデルを呈示しているといえる。

Key Words: regional planning, land readjustment, land improvement, shrinking, promotion of agriculture

1. はじめに

人口減少時代に突入し、都市化から逆都市化へと舵が切られている。都市の縮退をいかに円滑に進めていけるかが問われているが、本研究ではこうした今後の地域整備の一助とすべく、大阪府岸和田市で行っている「岸和田丘陵地区整備」について分析を行う。これは、全国で計画され頓挫している郊外開発の今後のあり方に示唆を与えるものと位置づけられる。

本地区には、関西国際空港の開港を契機として整備が計画された「岸和田コスモポリス」が立地するはずであった。すぐ北には泉北ニュータウンから続く「トリヴェール和泉」があり、泉北高速鉄道を延伸させ岸和田コスモポリスへ乗り入れる計画になっていた。大阪の地形構造をみると、北には箕面連山、東には生駒・信貴・葛城とつながる山なみに囲まれ、その手前に千里丘陵や泉北丘陵といった丘陵部が連なっている。この丘陵部を開発し、千里ニュータウン、泉北ニュータウン、和泉ニュータウンを造ってきたのが大阪の住宅地開発の歴史であるが、岸和田丘陵は次に開発されるべき場所でもあった。

2. 岸和田丘陵地区整備の経緯

総面積 153ha の土地を開発するために、1985 年に「コスモポリス地域先端技術産業立地推進協議会」を設立し、1991 年には「株式会社岸和田コスモポリス」を設立、用地買収を進めていった。しかし、バブル崩壊の影響もあって、2004 年に民事調停が成立し株式会社岸和田コスモポリスは解散した。

岸和田コスモポリスが先行買収していた土地を無償譲渡され事業を引き継いだ岸和田市は、2006 年 7 月に「丘陵地区整備計画検討委員会」を立ち上げた。このときの地権者の意見は「大

阪府や岸和田市を信じて協力してきたのに裏切られた」「事業を引き継いだ岸和田市が責任を持って進めるべきだ」との意見が大半であった。地権者が主体的にまちづくりを進めよう、そんな雰囲気はほとんどなかったと言ってよい。こうした中、委員会ではまず現状を地権者委員に理解してもらうことに時間をかけた。地道な努力は徐々に報われていき、2008 年 3 月には「丘陵地区整備計画基本構想」をまとめることができた。その後、2010 年 10 月に「丘陵地区まちづくり基本計画」を策定した。

3. 農や自然と共生した都市整備へ

コスモポリス計画では 153ha すべてを買収し市街化を図る予定であったが、全面積を市街化しても活用できる状況にはない。そこで委員会での議論の末、市街地開発を 50ha 程度に抑え、全面的な市街地開発から農業や地域資源を活用した地域整備へと転換を図った。委員会の議論の中では「農を活かした、という言葉を使うのは簡単だが、農業の現状を分かっているのか」という意見もあったが、実現に向けてさまざまな主体が知恵を出し合おうということで構想づくりは進んでいった。

最終的には、「都市整備エリア」が約 44ha、「農的整備エリア」が約 34ha、残りが「自然活用エリア」という配分となった。「都市整備エリア」は組合施行の土地区画整理事業、「農的整備エリア」は大阪府営の土地改良事業で整備が行われている。ゾーン分けは、まずは幹線道路沿いの土地を「都市整備エリア」とし、ついで農業に適した土地を「農的整備エリア」に割り振った。「自然活用エリア」はいわゆる残地であるが、ここにコスモポリス株式会社から譲渡され岸和田市が所有している土地を集めて、市民ボランティアの手も借りながら里山保全を行っていく予定である。

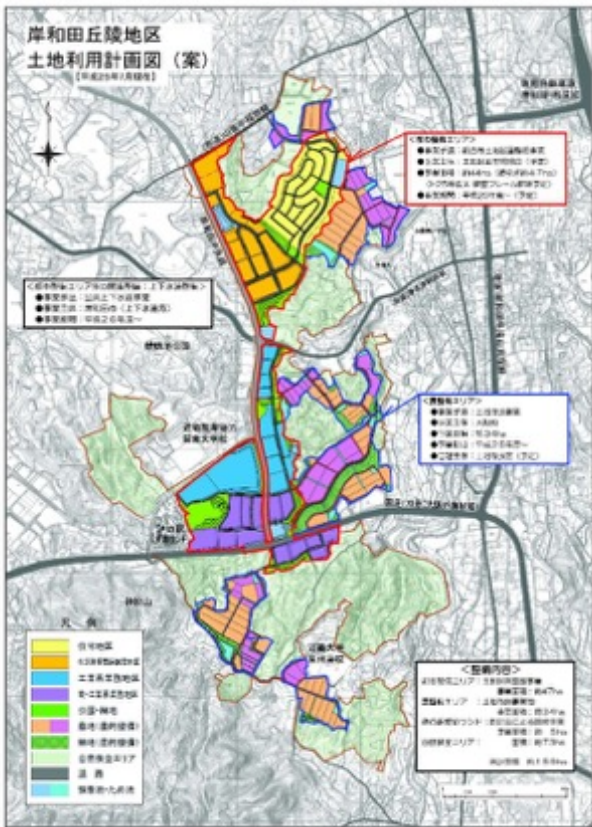


図1 岸和田丘陵地区の土地利用計画図

事業のスタートにあたっては、将来の土地利用希望にあわせて「都市整備エリア」と「農的整備エリア」に土地を集約していく必要がある。しかし、国土交通省所管の土地区画整理事業と農林水産省所管の土地改良事業の合併施行は経験のないことであつた。市街地の中での農住組合による土地区画整理事業はあるものの、市街化調整区域において、市街化を図るゾーンと農業を保全するゾーンに分け、それぞれ別個の事業で整備する

ということは従来行われていなかった。国も当初は難色を示していたものの、岸和田市の熱意が伝わり、市街地整備と農地整備の合併事業が実現した。

実際の換地は2段階の換地を採用した。まずは、市街化を望んでいる地権者の土地を「都市整備エリア」に、また営農を望んでいる地権者の土地を「農的整備エリア」に換地し、集約を行う。その後、「都市整備エリア」では土地区画整理事業によって、また「農的整備エリア」では土地改良事業によって換地を行う。農業を継続する地権者の中には「自然活用エリア」への換地を申し出る人もあつた。これは土地改良事業では負担金の供出が必要となるが、自然活用エリアに土地をもらうことで負担金なしで農業を継続しようとの思いからである。

4. 地域特性を活かした整備

農や自然と共生した整備をめざすのであるから、計画づくりの段階から丁寧に地域特性の分析を行い計画に活かす努力も行った。動植物の生態調査は当然のことであるが、歴史や習俗などの地域特性も古老への聞き取りやフィールド調査などを行いながら調査した。調査を委託したコンサルタントも自然環境調査は得意としていたが、人文社会的な地域資源調査は今まであまり頼まれたことがないということであつた。

岸和田丘陵地区の地域構造を模式的にあらわしたのが図2であるが、指のように5つの尾根筋が地形の骨格となっている。神社はこれら尾根の先端に位置していることがわかる。また、小字名を調べると「寺」がつく名前が多かつたが、これは中世の修験道のメッカであつた当地の特性を反映したものであることもあきらかとなった。現在はこうした歴史的な特性は一見すればわからなくなっているが、掘り起こしてみるといろいろなことがわかってくる。じつはここには国道 170 号（大阪外環状

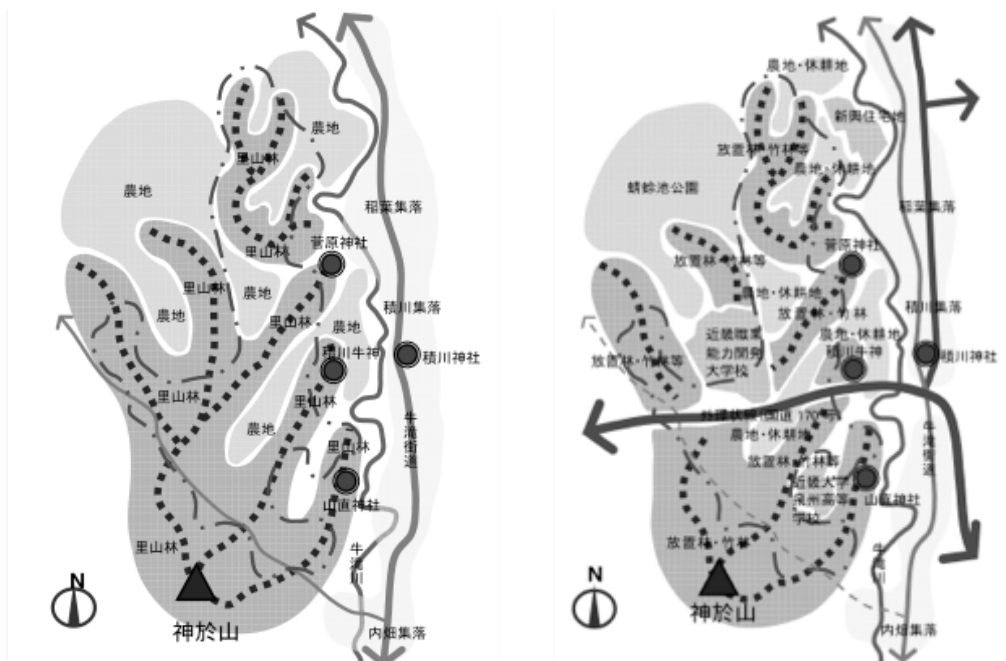


図2 岸和田丘陵地区の空間構造



図3 まちづくりを楽しむヒント集

線)が走っているが、図2でわかるように、尾根筋を分断していることがわかる。現地の人に聞くと「そういえば外環状線が通ったときにタヌキがよくはねられていた」ということであった。尾根ぐらいに移動するタヌキが道路に出てきてはねられてしまった、とである。この反省も踏まえ、今回の計画づくりでは、景観面の配慮も含め尾根筋を保全する計画としている。

先行施設整備として道の駅「愛彩ランド」が2011年にオープンしたが、この敷地にある池の保全にも地域の方の声が反映された。整備主体であるJAは、土地の有効活用を図るため池を埋める予定をしていた。しかし、「この池は神於山からの水を集めて地域の田畑に水を配るための重要な池だ」との声を受けて、埋め立てしないことにした。この池の保全によって環境が守られただけでなく、景観的にも眺望が開け、ゆったりとした雰囲気を演出することで施設利用者の好評を博している。

5. まち育てのしくみ

従来の土地区画整理事業ではいわゆる基盤整備がなされた段階で組合の役割は終了し、個々の土地利用については各地権者に委ねられることが多かったが、今回は将来的なまちづくり・まち育てのしくみが当初から組み込まれている。また、土地区画整理事業を核とした都市整備と土地改良事業を核とした農的整備、そして里山保全を有機的につなげるためのしかけづくりの一環として、事業ごとの組合だけでなく、すべての地権者が参加した「まちづくり協議会」が設立されている。

また、まちづくり協議会は、2014年7月に「岸和田丘陵地区のまちづくりを楽しむヒント集」を発行した。これは一般的に「まちづくりガイドライン」と言われるものである。事業者や住民が、まちづくりの方針を共有し、ガイドラインにもとづい

た計画・設計を行うことで、調和のとれたまちづくりを実現しようとするものであるが、ガイドラインは往々にして規制のルールとなることが多かった。しかし、今回は、みんなでまちづくりを「楽しもう」というトーンでヒント集を策定した。「こんなまちにしよう」「こんな暮らしをしよう」という前向きな表現で記述されている。ヒント集には、まちの楽しみ方として、(1)お互いの心づかいでまちを楽しむ、(2)自然の恵みを楽しむ、(3)地域資源の活用を楽しむ、(4)コミュニティを楽しむ、の4つが取り上げられている。

「(1)お互いの心づかいでまちを楽しむ」の説明には次のように書かれている。「この“まち”には、家、店、工場、畑、田んぼ、自然などさまざまな要素が共存しています。一体感のある景観づくり、周辺エリア、地区への配慮と心づかい、自然環境への配慮に取り組みながら、元気で快適に生きがいの持てる暮らし・営みを目指しましょう。」ここでは、多様な土地利用がお互いを配慮し、共存していくための配慮事項やヒント、アイデアが書かれている。続いて「(2)自然の恵みを楽しむ」の説明は次のように書かれている。「里山・水辺を大切に、暮らし・営みに取り込み、自然環境にやさしいライフスタイルを楽しむことで、自然の恵みを持続的に享受できる暮らし・営みを目指しましょう。」岸和田丘陵地区整備の第一の特徴が、ゆたかな自然を保全し、活用することであるが、それを再度確認する内容である。自然と共生するための配慮事項やヒント、アイデアが書かれている。

また、「(3)地域資源の活用を楽しむ」には次のような説明文が付けられている。「地域資源や自然の活力を暮らしや営みに取り込み、地区内循環を創出することで、活力ある暮らし・営みを目指しましょう。」地域の活性化のために、経済循環を含め、さまざまな資源を地域で循環させるためのヒントやアイデアが示されている。さらに、「(4)コミュニティを楽しむ」では次のような説明がなされている。「丘陵地区では、「都市」、「農」、「自然」に関わる全ての人や企業・団体がまちづくり協議会に参加します。それぞれの立場を理解し、話し合って解決し、自立したまちを創りましょう。コミュニティの活発化が、安全・安心な暮らし、営みの実現に繋がります。」事業者や住民が、協議会へ参加することによって、主体的にまちづくりに取り組み、ひいてはコミュニティの活性化につながっていく、そのための呼びかけがなされている。

6. Green Village構想

こうしたまちづくりのヒントを具現化するため、岸和田市は「都市」「農」「自然」が融合したまちづくりを標榜した「岸和田 Green Village 構想」をつくった。

構想では、「新たな時代を先導し全国に誇れるまちづくりに向けて、「暮らし」「学び」「働き」「楽しむ」など、生活の全てのステージに、キラリと光る新たな仕組みを導入すること、そして、「農」「自然」をいかし、“あふれる魅力”

表1 Green Village 構想の7つのプロジェクト

(1) スローライフ実現プロジェクト
(2) フードバレー形成プロジェクト
(3) フクロウの森再生プロジェクト
(4) 高齢者ががやきプロジェクト
(5) 次世代のびのびプロジェクト
(6) 竹資源活用プロジェクト
(7) 神於山からの息吹プロジェクト

と“みなぎる活力“を創造”することを柱としている。そして、そのために「徹底した環境との調和、自然資源の活用、生態系の確保」「地域や企業、子どもから高齢者まで、多様なプレーヤーの活躍」「農」と「自然」を活かしたあらたなビジネスモデルの創出」をめざしたまちづくりを行っていく。

構想には表1に示す7つのプロジェクトが位置づけられている。この中からいくつかを紹介する。

まずは「スローライフ実現プロジェクト」。構想では次のように説明されている。「農体験や自然体験の機会が充実し、地元産の新鮮で安心な農産物が手軽に入手できるほか、自然素材を取り入れたゆとりの住まいの提供など、暮らしに「農」や「自然」を取り込んだライフスタイルを実現します。」ここでは、まず「日帰り型の「里山クラインガルテン」の整備」が挙げられている。続いて、竹合板など地元産素材を活用した「農園つきエコ住宅の販売」を住宅メーカーと連携して行うことが述べられている。また、「ペレットストーブの利用促進」や「ツリーハウスづくりなどのコミュニティ活動」が位置づけられている。

次に「フクロウの森再生プロジェクト」。構想では「丘陵地区の自然保全エリア内に生息するフクロウをシンボルに、里山

の保全や植樹活動、水辺づくりなど、豊かな生態系再生への取り組みを市民・地域のみなさんと企業のみなさんと一緒に進めていきます」と説明されている。環境調査ではフクロウの営巣が確認されたが、フクロウをキャラクターとして活用し、フクロウの棲む森の再生をめざすプロジェクトである。地区から眺められる神於山には、すでに「シャープの森」があるが、「アドプトフォレスト制度」によって、企業・市民による里山再生を推進するものである。里地里山の再生のために、竹の伐採から、広葉樹の植樹、湿地復元など多様な取り組みを展開する。また、伐採木を活用した名刺や竹炭の販売などで里山ビジネスの創出をめざす。

続いて「竹資源活用プロジェクト」。構想では、次のように記されている。「丘陵地区内に繁茂した竹をただ処分するだけではなく、エネルギーやプラスチックなど資源として活用し、農業振興や地域振興、企業のビジネスチャンスの拡大を目指します。」「岸和田バンブープロジェクト」と命名されたこのプロジェクトは、地域に繁茂する竹を伐採し、里山環境を向上させるとともに、伐採した竹を資源として活用するものである。まずは、果樹や野菜の糖度が向上するとされている竹パウダーによって農産物の品質向上を図る。また竹をペレット化し、工場・農業ハウス・温泉ボイラ・ペレットストーブなど多様な熱源に利用してエネルギーの地産地消をめざす。さらに、住宅メーカーと連携して販売するエコ住宅で竹合板の活用を促進させる。竹を利用したバイオプラスチック製品を製作し、市場流通の可能性を検討することも計画されている。また、竹を漉いた竹紙の利用推進では、市役所が封筒やポスター、竹紙名刺などとして率先利用することも検討されている。

こうしたさまざまな取り組みは緒に就いたばかりであり、全国初のことも多いが、試行錯誤をしながらも一つひとつ実現に向けて挑戦を続けている。

REGIONAL DEVELOPMENT THAT COMBINES URBAN DEVELOPMENT AND AGRICULTURAL LAND DEVELOPMENT - IN CASE OF KISHIWADA HILLSIDE DISTRICT DEVELOPMENT

Takahiro HISA

In this research, I take the case of Kishiwada hillside district development as an example and analyze the way of regional development which combines urban development and agricultural land development. After the collapse of "Kishiwada Cosmopolis" which was planned as large-scale urban development of 153 ha, we aim to reduce the area to 44 ha in the urban development area, and to develop the harmony with agriculture and nature. In addition to natural surveys, we conduct humanistic and social regional resource surveys, formulate masterplan that emphasize regional characteristics, and have established a town development system based on the establishment of community planning councils and guidelines. It can be said that such efforts are presenting a model of regional development in the era of population declines.