

# 市街化調整区域における市民活動と連動した まちづくりビジョン策定のプロセス

—兵庫県川西市黒川里山エリアの事例をもとに—

田中 晃代<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 近畿大学教授 総合社会学部総合社会学科 (〒577-8502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)  
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

市街化調整区域におけるまちづくりビジョン策定のプロセスについて、兵庫県川西市黒川エリアを事例に分析をおこなった。従来のビジョンづくりの経緯として、ビジョンを策定してから体制づくりをするのではなく、既に行われている市民活動をビジョンに位置づけるかたちで策定されているといった動きが読み取れた。まちづくりビジョン策定の所管は文化・観光・スポーツ課であるソフトな活動を支援する部局であり、ある程度ビジョンがかたちになったところで、都市計画制度等を検討するといった手法がとられている。

**Key Words :** *Community development vision, Citizen activity, Area where development is restrained*

## 1. はじめに

都市計画区域では、おおむね10年以内に市街化を促進する「市街化区域」と市街化を抑制する「市街化調整区域」に区分し、段階的かつ計画的に市街化を図ることとしている。しかし、この市街化調整区域においては、自然的な景観は、開発規制によりある一定保全されてきたといえるが、近年では、高齢化や人口減少等により、空き家・空き地の増加、農業の担い手不足による耕作放棄地の増加など、産業衰退を招いている。

そんななか、国土交通省による市街化調整区域における開発許可制度運用の弾力化（2016年12月）が示され、

(1) 観光振興のために必要な宿泊、飲食等の提供の用に供する施設、(2) 既存集落の維持のために必要な賃貸住宅等に関して緩和措置が取られることとなる。

この「市街化調整区域」について、難波ら（2007）の研究では「都市的土地利用を規制することにより、田園環境の保全や乱開発の侵入を防いだ効果は評価できるが、個々の開発が許可基準に合致しているかどうかによって開発許可が行われ、適正な配置が望まれる都市的土地利用をもたらす開発が偏在する区域や、開発が凍結されて地域の活力が失われるケースがうまれている」と指摘している。さらに、兵庫県が2000年の都市計画法改正とともにない「特別指定区域制度」（法34条8号の4）を創設

して、自然・農業を基盤とする市街化調整区域に相応しい都市的土地利用と地域の発展が可能となることを示唆している。この兵庫県が条例として制定した先駆的な「特別指定区域制度」（以下、3412条例）によって市街化調整区域における都市的土地利用の検討のための選択肢が増えたことに関しては、評価すべきことであると考え<sup>1)</sup>。筆者は、市街化調整区域である兵庫県川西市黒川の既存集落で古写真収集プロジェクトを実施することになった（2016年7月）。そのプロジェクトがきっかけとなり、空き家となっている築約70年の古民家でコミュニティカフェをゼミの学生とともに開店し（2017年8月）、観光客と地域住民の情報交流の「場」をつくってきた。そうした実践の積み重ねが市内のプロジェクトチームの結成や市街化調整区域における都市的土地利用のあり方を検討するきっかけの1つになった。

したがって、市街化調整区域内でのプロジェクト実施と連動した土地利用のあり方を考えるアクション・リサーチ手法をとっており、実際にプロジェクトに関わりつつ参与観察を実施している。また、関係する所管へのヒアリング調査（文化・スポーツ・観光課：2018年10月、都市政策課：2018年12月）、文献調査を実施しており、社会科学としてのトライアングレーション（参与観察、インタビュー、先行文献調査等方法論の多元化）を重視しつつ分析考察を進めている。

	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
人口	138人	136人	136人	131人	124人

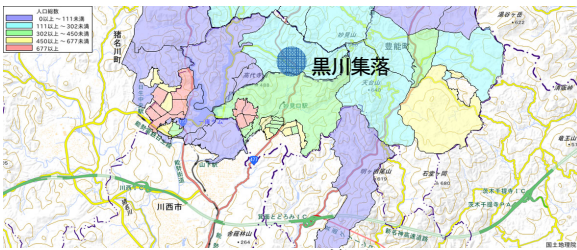


図-1 黒川エリアの人口推移 (作図: j-stat使用)

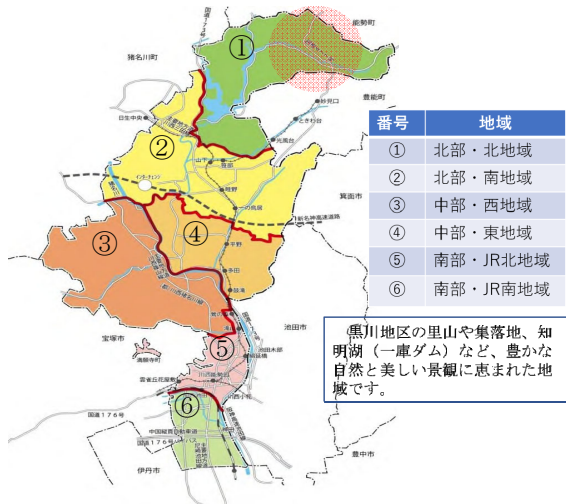


図-2 川西市都市計画マスタープランより抜粋

## 2. 兵庫県川西市黒川エリアの概要

本研究で対象として取り上げる兵庫県川西市黒川は、川西市の北部・北地域に位置しており、大阪府能勢町と豊能町に挟まれた地域である。また、猪名川溪谷県立自然公園普通地域及び北摂連山近郊緑地保全区域に指定されており（近畿圏整備法）、「無秩序な市街化の防止」や「住民の健全な心身の保持・増進」「公害や災害の防止」「文化財や緑地や観光資源等の保全」が目指されている。さらに、茶席の高級炭「菊炭」の生産地として「日本一の里山」と称されている。その菊炭の原材料は台場クヌギであり、このクヌギの木を切り出して炭を焼くといった室町時代から続いている菊炭産業や、生息する生物の多様性から「日本一の里山」と言われてきたが、その菊炭の生産者は、現在1軒となり、人口減少もあいまって、人の手が必要な里山の景観を保全することが困難となってきた（図1）。こうした里山景観が現在も保全されている理由は、都市計画区域の開発を抑制する「市街化調整区域」に指定されていることによるものである（図2）。「市街化調整区域」においては厳しい建築制限により、人口が減少し産業が衰退している地域や、土地の既得権等による個別の開発行為により、宅地と農地

が混在するなどの土地利用の混乱も生じているため、自治体によっては、条例を制定し土地利用規制をしているところもある。

## 3. まちづくり推進体制の検討

### (1) 古写真収集プロジェクトの実施

こうした黒川の魅力を川西市域に広く発信していこうと黒川自治会や地域の関係機関が集まって「里山・黒川の魅力を考える会」が設立され、黒川タウンミーティング・勉強会が開催され、「里山・黒川の魅力づくりのためのアイデア集」により49のアイデアが提案された（2016年3月）。古写真収集プロジェクトは、そのアイデア集NO.5「里山カフェ」やNO.18「黒川公民館の活用」として位置づけられ、2016年11月6日には、黒川里山まつりの一環で黒川公民館にて古写真展示と菊炭を利用した焙煎珈琲の提供をおこなった。

### (2) 「すみっこカフェ」の開催

2016年度古写真収集プロジェクトの中で、農作業の繁忙期以外には使用していない古民家があるとの家主からの申し出があり、翌年に近畿大学総合社会学部田中研究室学生で観光客や地域住民を対象にした古民家カフェを季節限定で開店する企画を検討した。この家主と大学研究室との交渉は、不動産を介せず直接交渉のため、利活用をする際の紳士協定を締結することになった。古民家カフェ使用にあたってのメニューは、黒川の菊炭を利用した焙煎珈琲や川西市内の高校と市の協働で商品化された「壺熟カレー」を提供するなど川西市に由来する食にこだわったものとした。飲食を提供するという事で、兵庫県食品衛生法第52条に基づく営業許可を取得し、飲食店として期間限定で営業をおこなった。古民家カフェの名称である「すみっこ」の由来は、大学生が命名したもので、黒川の菊炭の「すみ」と住みやすいの「すみ」、兵庫県の隣の地理的条件から「すみっこ」という意味が込められている（図3）。2017年開催の「すみっこ」カフェでは、大阪音楽大学の学生と近畿大学の学生が連携し、大きな電源を必要としない弦楽四重奏コンサートを開催し、また、2018年には、近隣住民の紹介によるアマチュア落語家による「すみっこ寄席」の開催にいった。

### (2) 「すみっこ」の評価

2017年10月から12月にかけて、黒川エリアの将来像や「すみっこ」の運営・評価について、行政・専門家、観光客、地域住民にヒヤリング調査を実施した。その結果、行政や観光客は、黒川エリアについて観光資源を活かし



図-3 すみっこカフェの様子

表-1 主体別発言回数

	行政 (3名)	観光客 (4名)	専門家 (2名)	地域住民 (2名)
観光化・観光資源	37 (45%)	11 (22%)	6 (9%)	0 (0%)
コミュニティ	0 (0%)	1 (2%)	14 (20%)	3 (10%)
活動継続	6 (7%)	5 (10%)	10 (14%)	4 (13%)
関わり・交流	13 (15%)	4 (8%)	12 (17%)	5 (17%)
学生存在・応援	7 (8%)	22 (44%)	10 (14%)	10 (33%)
地域環境	3 (4%)	4 (8%)	1 (1%)	2 (7%)
将来・今後	17 (20%)	3 (6%)	16 (23%)	6 (20%)
計	83 (100%)	50 (100%)	69 (100%)	30 (100%)

近畿大学総合社会学部環境・まちづくり系専攻島田満里奈 2017 年度卒業論文より抜粋

た観光に関する発言が目立ったが、観光客や地域住民は、黒川エリアの観光化というよりは、学生主体で運営する「すみっこカフェ」の存在意義に関する発言が目立った。なかでも、行政は、将来像をはっきり見据え、新たな経済や文化、心情などの価値を生み出すよう期待していることがわかった。一方で、地域住民は、「静かに暮らしたい」「現状の暮らしをわかってほしい」といった暮らしに視点をおいた発言があることがわかった(表1)。

#### 4. 黒川エリアの市民活動の広がり

##### (1) 里山を取り巻く市民活動

「すみっこ」が開店する以前も、黒川周辺は、日本一の里山と称されていることで、クヌギで菊炭を生産するI氏をはじめ、地域外の黒川の景観を愛する「いいな里山ネット」「NPO法人ひょうご森の倶楽部」「菊炭友の会」「川西里山クラブ」などのボランティア団体やNPO団体などの市民活動団体が数多く存在し、森林ボランティアや体験学習を受け入れてきた。さらに、観光客向けに季節限定で開園しているダリア園や知明湖キャンプ場の管理についても、地域住民がスタッフとして勤務している。また、都心部から約1時間程度で自然豊かな農村

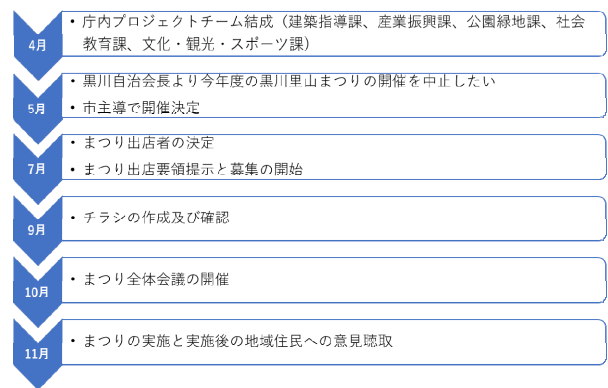


図-4 黒川里山まつり2018開催迄の経緯

部に移動できるという地理的な好条件から、マルチハビテーションを実践する現役の医師、黒川の自然に魅了された助産師、陶芸家など数名が黒川に移住してきており、こうした現役世代が黒川のまちづくり活動に寄与している。なかでも都市部から移転した「S助産院」は、「マタニティヨガ」「アロマオイルの乳房マッサージ」「産後療養施設」「母親教室」「食事会」など産後ケア施設を開設し、精力的に黒川の魅力を情報発信している。実際に、「S助産院」で子どもを出産したことがきっかけとなって、黒川に移住を決意した家族もいる。さらに、2018年の3月に黒川エリアで里山を売却する話が持ち上がり、「トラスト活動」による保全の提案が出たことで、トラスト活動団体設立準備会議が開催され、11月には、特定非営利活動法人北摂里山文化保存会の設立総会が開かれた。

##### (2) 里山まつりの開催

以上のように、黒川エリアでは、その都市部に近い立地条件から、ボランティアな市民活動が次々と展開されてきた。その一方で、2018年5月に、毎年自治会が主体となって第12回まで定期的に開催されてきた「黒川里山まつり」を中止したいと自治会長から市の文化・観光・スポーツ課に申し出があった。黒川では、高齢化が進み、集落住民だけでまつりを支えることが困難になってきたという理由である。協議の結果、市が主催で、地域住民やそれに賛同する活動家が協力する実行委員会形式で、継続開催することとなった(図4)。まつり当日は、知明湖キャンプ場に36の出店者による里山マルシェを開設するほか、公民館ではブックカフェの開催、古民家を活用した大学生主体のすみっこカフェの開店、里山散策イベントの実施、地元野菜直売、レンタサイクルツアー等黒川の里山保全やまちづくりに関わりのある市民団体や事業者が結集し、地域住民とともに協働でまつりを開催するに至った。従来のまつりは、会場の設営や準備をおもに地域住民が担ってきたが、2018年のまつりは、会場設営や準備も含め、すべて出店団体の自主的運営に委ね



るものであり、地域住民のまつり運営の負担を軽減する方式が採用された。

## 5. 黒川まちづくりビジョンにむけての検討

川西市役所の庁内でプロジェクトチームが結成され、黒川まちづくりビジョン実施に向けた市街化調整区域での土地利用制度の検討（2018年4月）が始まった。関係課は「建築指導課」「産業振興課」「公園緑地課」「社会教育課」「文化・観光・スポーツ課」である。黒川エリアをトータルにコーディネートしているのは「文化・観光・スポーツ課」であるが、公民館でイベント開催や「すみっこカフェ」の開店準備、黒川里山まつりの準備、勉強会などの「場」のセッティング等活動支援もおこなっている。今後の黒川エリアのまちづくりビジョンに関しては、エリア内の人口規模や集落立地から勘案すると市街化区域に変更する案は現実的な選択肢ではないとの判断から、調整区域地区計画制度の活用や兵庫県特別指定区域制度の活用、個別対応が検討項目にあがった。昨今の高齢化した地域のまちづくり活動の負担と相反するように、地域外のボランティアな市民活動の高まりは、制度検討に際して多大な影響を及ぼしていると考えられる。庁内プロジェクトチームによる検討経過と、まちづくりビジョン（土地利用計画図）から勘案すると、これまでの市民活動の高まりを土地利用図の拠点として位置付けるかたちとなっているといえる。

### (1) 地区計画制度の適用の場合

都市計画法34条10号の集落地区計画に該当するもので、開発事業を誘導する制度である。地区の利害関係を有する者の意見を求めることとされているため、個別住民の意見調整や市議会の議決が必要になるため、合意形成に時間を要するといえる。既に川西市内において、新名神インターチェンジ周辺で策定している先行事例があるため、先行事例の課題を考慮しつつ制度を活用できるというメリットも考えられる。

### (2) 特別指定区域制度の適用の場合

都市計画法34条12号の条例に基づく柔軟な土地利用が描ける。地域活性化を誘導するもので、土地利用のメニューが多いことで、地域内外の市民活動の高まりや若い世代の移住者の意向を尊重した黒川のまちの将来像が描けるという点で制度適用の意義は大きい。また、前述の地区計画制度は、5ha-500haで比較的面積規模の大きいものに適用されるが、特別区域制度は、市民活動の拠点に対応する形で小規模に区切って土地利用を検討することで適用可能性は高いといえる。

### (3) 個別対応の場合

都市計画法34条の14号による市街化を促進せず、市街化区域で行うことが困難・不適当な開発を県開発審査会の議を得て建築可能となる。相談があれば、早期対応することが可能となるが、個別対応であるため、黒川エリアの中長期的なビジョンが不明確となり、また、エリア内の市民活動の高まりや機運を位置付けることはできないのが難といえる。

## 6. まとめ

以上、市街化調整区域におけるまちづくりビジョン策定のプロセスについて分析をおこなった。ビジョンを策定してから体制づくりをするのではなく、既に行われている市民活動をビジョンに位置づけるかたちで策定されているといった動きが読み取れた。

### 参考文献

- 1) 難波健・澤木昌典・鳴海邦碩：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 の適用課程を通して-。日本建築学会計画系論文集 第 620 号:135-141.2007。

(2019. 3. 10 受付)

## PROCESS OF COMMUNITY DEVELOPMENT VISION FORMULATION POSITIONING CITIZEN ACTIVITY IN THE AREA WHERE DEVELOPMENT IS RESTRAINED- A Case of Kurokawa Satoyama Area, Kawanishi City, Hyogo Prefecture-

Akiyo TANAKA

We analyzed the process of developing community development vision in urbanization adjustment area in case of Kurokawa area of Hyogo ken Kawanishi shi. As a result, rather than creating a system after formulating a vision, we have positioned citizen activities already being conducted as a vision

. The responsibility for formulating a community development vision is a department that supports soft activities that are the cultural, tourism and sports sections, and when a vision has become somewhat visioned, a method of considering the city planning system etc. is taken.