

## ★第5回市街化調整区域の土地利用のあり方検討小委員会 議事録要旨

開催日時	平成20年(2008年)8月29日(金曜日)9時30分～11時30分
開催場所	箕面市役所 本館3階委員会室
出席者	委員4人、市ワーキングチーム構成員10人

### 議事次第

#### ・案件協議

- (1) 前回小委員会以降の経過と今年度の調査検討について
- (2) 地区計画ガイドラインの検討について

### 議事内容

委員：本日の論点は3つ、まず、前年度とりまとめた基本方針のうち、地区計画のガイドラインでの対応を考える部分として(工)オ)が想定されている。その上で2つ目に、資料7の2ページにあるように府の地区計画ガイドラインをベースに箕面市版の類型を組み立てている。そして3つ目、その中でも土地利用整序型についての基準の案が示されている。これらについて、ご意見をいただきたい。

委員：土地所有者アンケート結果やヒアリング結果を見ると、(資材置き場は困る、とか土地利用整序を求める声、営農の担い手がない、など)共通する部分もあるものの意見は多様だと感じた。農家のかたでも全部あるいは一部を開発することを望まれるかたもおられ、そうした意向を集約するとなると、地域の合意形成には時間を要すると感じた。農家のかたの年齢をみると高齢の方も多く、長く時間をかけられないように思う。本来なら農家の方々の意識、意向を図面に落としこむ必要があるのと思うが、それには時間がかかる。

大阪府の(市街化調整区域における地区計画のガイドラインの)規模基準が0.5haのところを、箕面では1.5haかどうか、ということだが、田でみても府下の農家の所有面積は0.5～1.0反ということを考えると地区計画提案するには10～20人の地権者の意向を集約していく必要がある。その道筋をどうつくるかが難しい。

委員：今回の取り組みで議論する内容は、一筆ごとに意向を落とし込んで判断するレベルのものではないと思う。そういう意味で(先を見通して)すこし抑制型でガイドラインをつくっておけばよいと思う。おっしゃるような地域の意向集約をやっていくならか)地区まちづくりによる土地利用をどう進めていくのか、が大きい課題になる。規模基準に関して、農家1軒あたりの農地面積は大阪府下平均で2反前後、市では3反くらいなので、5軒以上、10軒程度の地権者のまとまりを要する、という想定になる。

市：土地所有者の意向を踏まえた個別対応のお話をいただいたが、それには時間がかかる。地区計画提案についてはいつ出てくるのか分からないという状況なので、(基準が先行する形になってしまうくらいはあるが)まずなるべく早く抑制型のガイドラインで対応できるようにしておきたい。規模基準が1.5haでは話をまとめるのが難しいというご指摘だが、そこはしっかり話し合って進めていただく、そのためには市としてどんなお手伝いができるか、検討していきたい。

委員：資料7の2ページで示されている「大阪府地区計画ガイドライン」は市街化調整区域の、ということでしょうか。また、府のガイドラインには類型が定められているが、それぞれ独立したものなのか、組み合わせた形というのも想定されるのか。

市：各類型は個別、組み合わせの両方での運用を想定したものと考えているが、詳細は確認が必要。

委員：類型ごとに細切れに基準を運用することは良いとは言えない。市街化調整区域の特徴は様々な土地利用が混ざっていることだが、そこを類型で切り分けてしまうと個別の開発許可と同レベルのものになってしまうのではないかと。それでは地区の将来像を描くという地区計画の趣旨とも合わない気がする。

市街化調整区域だけではなく周囲も含めた土地利用像を都市計画マスタープランなりで位置付ける。示されている案でも仕分けはされているが、維持保全するところと市街化するところとの色分けを示すべき。それなくして基準が運用されると個々の対応になってしまう。また、地区計画で対応すべきは(エ)オ)の部分とのことだが、農地として保全すべき区域、土地利用の促進を図る区域などゾーニングを行い、その実現のために地区計画などツールを活用するという流れのはず。1ページのフロー図で、(カ)の部分(オ)のみに矢印が行っているが、(ア)から(エ)まで含めた形での計画づくりもある。難しいとは思いますが、この(カ)についても神戸市のまちづくりのしくみを参考に、例えば(カ)による地区まちづくりの構想のあるところでは地区計画ができる、というような形で地区まちづくりのハードルが作ればよいのだが。そうでなければそれぞれのニーズで土地利用が進むことが危惧される。

委員：今回の案は実体を見れば抑制型であり、基本方針を遵守する形にはなっている。大阪府のガイドラインが個別提案対応型になっているのでそれに沿った形で組み立てられているが、まちづくりという観点からの補強、整理はされていて、類型についても名称を変えながら展開しようとしている。しかし、それでは生温い、協議会を立ち上げないと地区計画は認めない、ということになると、はたしてそこまで踏み込めるのか。

委員：実際にはおいそれと(地区計画提案による)開発はできない中身になっていても、住民・事業者から見ると、「できる」ということが先行してしまうのではないかと。なぜできないのか、が分かりにくい。仕組みとして、「こういう事がクリアされていなければだめだ」ということが示せた方がよいと考える。

資料7の5ページの地区施設のところで「都市計画施設は除く」とあるが、現在計画されているもの以外は新たに導入しないということか。(案の中で土地利用整序型の)接道条件を10m以上で設定しようとしているが、もし新たな都市計画道路などを入れるとなると、接道条件を満たす範囲が広がる可能性がある。

市：可能性としては高くはないが、ゼロというわけでもない。しかし、都市計画道路などは個別の地区単位ではなく、市全体のレベルで判断していくべきものと考えている。

委員：関連して、未整備の都市計画道路をどう取り扱うか、という問題もある。次回以降の大きな課題である。

委員：ヒアリングの意見には、区画整理をして宅地化や農地の継続を望む声、また農政に係る意見としても営農環境の整備があがっていた。こちらの地区計画の議論では土地利用整序型として不耕作地における適用も示されているが、他方、農業委員会では検討対象地区内の農地が府条例による農空間保全地域に指定されたことをうけて、遊休農地解消に向け取り組みもうとしている。不耕作地をどうするのかという部分での整合ははかられるべき。

委員：府条例に関連する取り組みについて補足を。

市：検討対象地区内の農地は全て府条例による農空間保全地域に指定している。当初は範囲を限定するつもりだったが、地元の意向を踏まえて拡大した。

市でも保全委員会を立ち上げ、農地の維持・保全に向けた3つの柱、「基盤整備」「援農」「農地の流動化」を検討している。「基盤整備」については、府事業を組み合わせる農道・舗道整備を行うもので、まずは新稲地区、川合・山の口地区を対象に取り組み、今後広げていきたい。「援農」については営農希望者の人材バンク制度の創設などを検討中。「農地の流動化」は法規制の関係もあり、今後研究を深めていく。

委員：問題なのは、維持保全するところ＝農空間保全地域＝地区計画の対象外区域となっていないところである。農空間保全地域と地区計画の対象区域と両方ともかかっているところがやはり灰色になっている。

市：基本方針からすれば、検討対象地区内の農地全てが農空間保全地域に指定されたことは趣旨に合致していると思う。現在検討しているのはただし書きの部分である。不耕作地については府条例の制度等を活用して遊休農地の解消に努めることが前提である。

委員：農地は農地として継続すべきであり、遊休農地の解消も全国的な動きとなりつつある。農地を残しながら開発したような例も見られる。農地を残したいという意向はしっかりあるので、それをまちづくりのなかでもフォローできるようにすべき。

市：萱野で農住組合による土地区画整理事業を行った例があるが、いつのまにか農地転用が進み土地利用され農地が減少している。まずは遊休農地の解消に向けたしくみづくりが重要であり、それでもどうしようもない場合の対応として今日の議題である地区計画の活用を考

えている。何かいい道筋があればご教示願いたい。

委員： 上位計画だとか将来のことを説明しても理解は得られない。土地所有者が納得する地区計画を望む。

委員： これまでの議論をうかがってきて、「先に地区の土地利用についてビジョン、方針がなければ地区計画は認められない」というようなことを示していけるか。アンケートや地区の状況を見ると困難だと思うがどうか。

仮にそんな結論を持ったとして、今提示されている3つのタイプのうち、集落活性化型と開発地区適正誘導型はどちらかといえば地区計画を積極的に誘導していこうというものだが、土地利用整序型は受け身型で、そもそもそうした考え方が受け入れられるのかどうか。

地区の土地利用のビジョンがないと駄目だ、という総意であればこれらについて整理しないと議論が前に進まないが、いかがか。

委員： 今回は地区計画のガイドラインで対応する部分、(エ)オ)の話とのことだが、(ア)～(ウ)が見えてこない、議論が進めにくいと感じる。農地を継続したいかたがおられる一方で宅地化したという意向(それも多様な)もある中で、土地利用全体をどう秩序立てていくのか、ある程度見えてこない結論づけられないように思う。(ア)～(ウ)も含めて次回検討してはどうか。

市： (ア)に関しては農業政策に関わる話にもなってくる。しかし地区計画提案による開発には早急に対応が必要で、1.5haの規模基準で一定のおさえを効かせつつ、(カ)の導入などに誘導を図れないかと考えている。

委員： 市街化調整区域で農振地域の網がかかっていないところには国も政策がうていない。そのなかで実際地元はどうするのか。この40年間、周辺が都市化するなかで、今の農地はまもられてきた、しかし、今後も引き続きとなると、(ア)～(ウ)をあわせてでないと思う。

委員： ご指摘の点は、近年まとめられた市の農業基本指針でも書ききれなかった部分であり、それを都市サイドから書き込めるかと言われれば無理だと思う。(イ)ウ)については議論できる、(都市計画審議会でも)議論すべき部分で、(エ)も含めて保全ベースの組み立てができないか。加えて、(イ)ウ)は現行の手続きよりもより地域合意形成が盛り込まれる方向に進められるかどうか、検討を深める。また、(エ)の土地利用整序型や(オ)の開発地区適正誘導型に加え、集落活性化型について、スタディを行い、検討を深める。それと、(カ)の扱いについて、皆のイメージがまちまちなので、どう運用しようとしているのか、議論を深める。  
このような方向で前に進めてはどうか。

委員： (ア)も含めて先に検討が要ると言ったのは(イ)ウ)の土地利用を検討する際には農地との関係から土地利用をどうすべきか考えねばならないという意味である。

委員： (イ)ウ)については、他市の取り組み事例で、そうした土地利用がされようとする際に、できるだけ早くその情報が地元提供されるしくみづくりの検討がなされている。アンケート等でも

バラ建ちや資材置き場の立地といった個別土地利用について意見が出されていたように、それらをどうより適切に誘導するのか、あるいはそうした地元合意のしくみをどう早期に作っていくのか、が課題。

最終的にはそれらが地区まちづくりへとつながっていくストーリーになれば非常に上手いが、まずはイ)ウ)を詰めるべき。

委員：先の神戸の例で言えば、まちづくり協議会が協定を策定すれば、建築確認の際にその情報が地元を下りるようになっており、協議会との調整を求められる。まずはそうした地元調整のしくみをつくっておかねばならないし、そのためにはしっかりとした地元組織が必要となる。イ)ウ)をどうしていくのか。これらは現行の制度だけでは対応しきれない。今日は地区計画の検討が主であるが、仮に土地利用整序型を適用していくとしても今後の開発に適用されるわけであり、現状に直接作用するものではない。地元・行政が協働で合意形成を図りながら取り組んでいくしかないわけであるが、そのあたりも含めた今後の土地利用のあり方を示したビジョンがほしい。

委員：あくまでも農地の維持をはかることが前提だが、一定都市的土地利用のニーズにも答えていかないとけない、そこをどうコントロールするか、地元での合意形成もそういう趣旨のものかと思う。

委員：農家のかたは基本的に農地を手放したくないと考えておられるわけで、そういう意向にも応えられるものとすべき。

委員：今示されているのは基準のみだが、どのように地域の合意形成をはかるかという手続論も大事なので、次回に提示されたい。

あと、やはり一番の問題は「ばら建ち」が進んでいるということなので、イ)ウ)でどう対応するのか、を次に議論したい。

ア)の農政に関しては、農空間保全地域の指定により資本投下が始まるだろうが、即全域にということではなく営農意向の高いところから順次などという形になるだろう。そのあたりが明らかになれば報告頂きたい。また、このア)がしっかりしなければ土地利用の基本方針が成立しないので、現行の新農業基本指針よりも強めに、今後の継続的な取り組みが見える提言ができるようにしたい。

委員：資料7の5ページの策定の考え方において、既存集落区域について止々呂美地区以外は適用しないとしているが、南の5地区にある既存集落の周辺で「ばら建ち」や資材置き場などの立地が起これば、集落も含めた一体の区域で地区計画を考えることもあり得る。また止々呂美以外の既存集落でも、建て替えに際して統一的なまちなみを形成するためのツールにもなる。基本方針のただし書きでは、「地域住民の生活基盤の改善や生活環境の充実のため必要となる場合」とあるので、そこで既存集落区域の適用を考えないのは違和感がある。一度検討を。