

★第6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）11 月 6 日（木曜日）15 時 00 分～17 時 00 分
開催場所	箕面市役所 本館 3 階委員会室
出席者	委員 6 人、市ワーキングチーム構成員 8 人

○議事次第

・案件協議

- (1) 前回小委員会の検討内容について
- (2) 基本方針の実現方策について
- (3) 地区計画ガイドラインの検討について

○議事内容

(2) 基本方針の実現方策について

委員：資料 3 で提示頂いた基本の枠組みは概ねこのような形かと思う。ただ資料 4 の 4 ページ、イ) 建築行為を伴わない土地利用について、農地を資材置き場などへ転用する場合、(2)の農地転用手続きの際に事前に協議するしくみを検討するということだが、農家の方がそういう土地利用をされるというとき、それをあらかじめ把握できる状況にあるのかどうか。

市：農地転用申請の際には事前相談を行うこととしており、そこで一定把握は可能。その際農業委員会として周辺同意を求めているが、市関係課への個々の協議までは求めている。この部分について農政課として協議を求めていくことは可能だが、その協議を経ないと転用の申請を受理しないといった運用は難しい。

委員：同じく 4 ページで「景観法に基づく」とあるが、この届出は「箕面市都市景観条例に基づく」ということになるのでは。

市：厳密に言えば届出の義務自体は法に基づくが対象や規模等は条例で定めることとなっている。書きぶりとしては条例の方がしっくりくるように思う。

委員：規模が 500 m²を下回るものへのチェックを行うにはどのようにすれば良いのか。

市：都市景観形成地区、あるいは景観配慮地区として位置付けすれば 500 m²以下のものでも協議の対象とすることができる。

委員：大きな意味ではこのあたりがおとしどころかと思う。資料 3 の A（農空間まちづくりによらない場合）、A'（農空間まちづくりによる場合）が組まれた背景には、即 A での対応の必要があ

って、A'の実現を待てない、生活上の個別課題や事情があるのだろう。とはいえ長期的にはまちづくりはA'のようであるべきで、これらをどう組み合わせしていくのが大事である。食糧問題などがクローズアップされている情勢を見れば、大きな目標としてA'を強調しておくべき。その方法として、カ)の農空間まちづくりによるステップアップの絵があるが、地域の発意に任せていては、なかなかステップは踏めない。もう少し具体的に道筋を示し、有効に機能するためのプログラム強化、成果が目に見えるようなモデル事業が起こしやすい形を組むとか、もうひとがんばりできないか。

また、資料4の18ページにあるカ)の農空間まちづくりのフローについて、現在の案は農地の維持の取り組みからまちづくりにつながるストーリーになっているが、逆に、例えば地区計画の取り組みなどまちづくりの側から農政に働きかけられるようなストーリー立て、地区計画をきっかけに、もう少し幅広く取り組まれてA'につながる、というようなことも含め、事例づくりができればよいのだが。

委員：モデル事業は、資料4のカ)の熟度に関係すると思うが、農空間づくりや遊休農地解消対策区域の取り組みについて、具体化しているところがあるのか。

市：農空間保全委員会である程度の案は検討しているが、地元へ提案する前の段階である。

委員：モデル的な取り組みとして(仮称)里づくり構想の策定まで到達するような可能性はたしてあるのかどうか。そうした場合は農政だけではなく都市計画部局とも相乗り型で取り組む必要があると思うが。

市：相乗り型はまさしくその通りで、農政サイドのみで入っていくとそちらに偏った検討になりがちなかと思う。農空間まちづくりまで拡大するには農政サイドだけでは難しい。

新稲地区と川合・山の口地区については、先行的に検討を進めているが、農空間まちづくりの段階まで到達できるかはまだわからない。

委員：成功事例が見えれば広がっていくのではないか。

委員：農政サイドと都市計画サイドが協調した農空間まちづくりは箕面らしい取り組みである。

委員：ただ、一方で(仮称)里づくり協議会や(仮称)里づくり構想をどう担保するのか、が課題として挙げられる。まちづくり推進条例に基づいて協議会を認定するのか、大阪府条例の協議会認定に杖をつく形なのか、という話もあるが、大阪府は具体の動きとして遊休農地解消対策が中心になっているので、まちづくり推進条例の中で位置づける方法が相応しいと思う。その場合、現行の条例の内容ではそぐわない部分もあり、一定の手直しも今後の課題として挙げられよう。

委員：資料3のA'(農空間まちづくりによる場合)について、農家が主体となって土地利用をコントロールする組織・活動が出てくれば、と期待したい。

委員：気になる点として、現在具体に取り組みが進んでいるのは遊休農地の部分であって、現在

良好な農地をどう維持していくか、営農意欲が高い方々をさらに応援する方法もあわせて考える必要がある。

市：遊休農地解消対策区域は、現在遊休農地となっているところだけでなく、今後可能性があるところも含め幅広に検討する予定である。

委員：資料3にはエ) 面的開発による土地利用のタイトルに「開発」とあるが、新規開発をイメージしてしまう。ここには既存集落の基盤整備、それも集落地区計画のような集落環境の保全のためのものも含まれているので、「整備」を加えた方がしっくり来る。そういう営農環境、生活基盤の両面での話として左の方針を受け止めていることを文言でも明示すべきではないか。

資料4の18ページ、カ) 農空間まちづくりによる土地利用のフローについて、黄色い部分より左については、遊休農地、あるいはそのおそれのある農地での話で、そうであれば、集落全体の環境改善という意味での取り組みなど、地区全体のまちづくりとして考えた場合は、右側の(仮称)里づくり協議会でイ～エの土地利用の検討から出発し、左側の農地の検討を包含するような形も考え得る。

その場合、はたして市街化調整区域の関係者だけで協議会が組織できるのか、という問題がある。その境界線の引き方が難しいが、周辺の市街化区域の住民はどうするのか、協力者は入れるのか、そうした課題検討は必要。

委員：今の話は資料3の2ページでも明らかで、この絵には集落環境保全型の地区計画は示されていない。しかし、実際の取り組みは市街化調整区域の周縁部のそうした問題意識からはじまるケースも想定されるわけで、それへの対応を考えておくべきだということだと思う。

ただ、フローについて農政側からのアプローチとなっているのは、手がかりとして具体的に動いている府条例の取り組みを積極的に活用することを考えている、ということだと思う。

委員：A(農空間まちづくりによらない場合)とA'(農空間まちづくりによる場合)の場合分けがなされているが、理想を言えばA'を原則に絵が描けないか。本来地区全体の土地利用の構想があって、そのためのア～エではないのか。

そのことを考えると、(仮称)里づくり構想等の担保方策が課題となるが、まちづくり推進条例の修正という対応もあるのだろうが、それはあくまで都市サイドのものでしかないのでは？農政とまちづくりとの相乗り型の「里づくり条例」のようなものが考えられないか。条例を根拠に土地利用を完全に規制するのは難しいだろうが、それに準ずるような制度立てとして市独自のものを考えてはどうか。

委員：A'がないところではイ～エは適合しませんよ、というのが理想像だろうが、そこまでいけるかどうか。

市：(仮称)里づくり構想ができていない場合は土地利用を凍結するといった運用がはたして妥当なのかどうか。また、土地利用の規制誘導だけでは農地を維持できないので、現実的に

はA（農空間まちづくりによらない場合）を出発点に農業を続けたいという方は農政施策等で応援しつつ、一方で導入される土地利用については営農活動等への配慮を求めていく形で考えている。

委員：着地点はそのあたりになるのかも知れない。農家の方にとって営農が経済的に成立する状況かどうかという点も鑑みた上で検討する必要がある。

委員：イ) 建築行為を伴わない土地利用について、昨年度の土地所有者のアンケート結果でも資材置き場などは立地してほしくないという回答が出ており、農地転用手続にこういう協議を盛り込むのは良いと思うが、実際にはお願いにとどまるということなので、もう少し抑える方法はないのだろうか。そうした取り組みを経て、資材置き場の業者が「箕面市では資材置き場設置は難しい」と思うような雰囲気を作っていければと思う。

また、営農支援を考えて頂くのは結構なのだが、気がかりなのは地区計画が導入された場合に税制面の措置がどうなるのか、これは農家の方から今後質問が出ると思われる。現在市街化調整区域内の農地の固定資産税は市街化区域よりも相当低額である。さらに納税猶予を受けておられる農家もおられる。地区計画の導入によってこれらの状況がどうなるのか、説明できるようにしておくべき。

市：市街化調整区域であることに変わりはないので、地区計画が導入されたからといって税の枠組みが変わる訳ではないことは確認している。ただ、基盤整備によって土地の評価額そのものが上がる可能性はある。また、都市計画税は現在市街化調整区域には適用されておらず、地区計画が導入された地区については今後検討が必要であると考えている。

委員：パブリックコメント時にはそのあたりの説明も加えた方が良い。

委員：現在のしくみのままでは、資材置き場などの抑制は現実的に不可能ではないか。仮に（仮称）里づくり構想で合意を図っても、その強制力は条例以上のものにはならない。

委員：たとえば迷惑型施設の規制など、地区で合意した内容を構想という形で掲げるだけでも一定の抑止効果があると言われている。個々に起こりうる土地利用を法的措置で抑えるのは場合によっては私権制限にもなり難しいと言わざるを得ない。

委員：営農継続の意向がある一方で、高齢化や担い手不足などが問題になっていることから、大阪府では農空間保全と併せて大阪府版の認定農業者制度が設けられていると思うが、検討対象地区で手を挙げてくれそうな状況があるのかどうか。

市：朝市の実行委員会や農経連などを通じて加入を呼びかけ調整している段階だが、ある程度活用されそうな見込みであると聞いている。

委員：地域農業の担い手の核となるところであり、農地の維持のため、確保できる方向で進められたい。

委員：考え方として大きくA、A'、Bがあって、特にA'の位置付けとして、本来これが望ましい形態

ではあるが、様々な事情の中でAのパターンもありうる、ということをどう表現できるか。
加えて、カ) 農空間まちづくりによる土地利用のしくみについては再整理が必要。資料4の18ページで、フローの右から左への流れがあり得るという意見、それから遊休農地解消のみではなく農業の継続性を一層高める方向もあるという意見が出された。これらを含めて見やすく整理頂きたい。
これらを担保する条例化をとる意見もあったが、現実的には難しいということで小委員会の方向性として。
また、農政部局(府条例)と都市計画部局(市条例)の相乗り型をどう実現するのか、成立性の観点から説明できるようにしてほしい。
それと、地域の盛り上がりにもよるのだろうが、検討対象地区の中でも良好な景観を有する地区については、市の都市景観条例における景観配慮地区や都市景観形成地区に指定できれば、全物件が協議対象となる。神戸市では人と自然の共生ゾーンの条例の上に景観形成のしくみもセットで乗せていると聞く。箕面市でもこうした一部都市景観条例と連動させた運用もあり得るだろう。検討頂きたい。

(3) 地区計画ガイドラインの検討について

委員：資料5(地区計画ガイドラインの検討)について、先ほども申し上げたが、(2) 集落環境保全型は集落地区計画の代替として捉えている。集落地区計画の趣旨は「営農条件と調和のとれた良好な居住環境の確保と適正な土地利用を図る」とあり、まさに基本方針のただし書きに合致するものだが、この集落地区計画は「農業振興地域内に存する集落地域の土地の区域であること」が要件であり、箕面市は農振地域がかけられていないので、適用されない状況にある。よって、それを受け止めるものとして集落環境保全型の地区計画が活用できるのではないか。

とすれば、そこでの立地基準に示されている「主として農林漁業者が居住する既存集落を除く」という表現は、集落環境保全型がめざす趣旨と矛盾があるように思う。

また、区域外接続道路をどう見るのか、地区計画の範囲をどう見るのか、など細かい詰めが要るように思う。例えば現在の条件では稲・萱野地区の集落は集落環境保全型が使えない想定となっているが、既存集落の取り方、区域外接続道路をどう見るのかで、国道171号と接続しているとすれば適用可能となる。そのあたり、もう少し用語の精査が必要。

市：「主として農林漁業者が居住する既存集落を除く」という表現は、府のガイドラインと合わせた要件の設定としている。後者の指摘はその通りなので検討したい。

委員：ここにいう集落環境保全型はおっしゃっているイメージとは異なるのではないか。集落地区計画と、今回の集落環境保全型の地区計画はそもそもスタートラインが違うように思える。

委員： 集落内の細い道路がつくる空間は大事にすべきだが、営農の有無にかかわらず居住水準の確保は必要だし、営農活動等を支えるための基盤も必要である。

かつ、地区計画では建築制限が可能であるので、ゾーニングを設定しウ) 建築行為を伴う土地利用をコントロールすることもできるわけで、そういう営農・居住環境を整備する地区計画の活用も検討してはどうか。

委員： 根本のスタンスとして、大阪府のガイドラインにいう「既存集落地域」は開発型のつくりになっていると思うが、そうではなく、市街化調整区域の地区計画として、農振農用地にかけられるような内容のものがあっていいと考えるのかどうか。

市： あくまでも大阪府のガイドラインの範囲内での話なので、大阪府のガイドラインでそういうことが読めるかも含めて検討したい。

委員： 先のご指摘の趣旨を汲めば、住宅系に限るという文言についても、例えば営農に資する非住宅（倉庫、事業所など）も含むべきと考えるどうか。

市： それも府のガイドラインとの関係が問われる。

委員： 府のガイドラインの既存集落区域は集落に新規の住宅を形成し集落人口増加につなげるもので、おっしゃっている趣旨とは異なると思う。

委員： 細かい点だが、資料の 1 ページ右側の 1 番、地区計画の規模について「原則」と書いているが、後述の部分では抜けているので整合を。

委員： 先ほど提起頂いた点について、現在の案はできるだけ地区計画を使わないという抑制型の考え方で構成されているが、はたして集落地区計画のようなポジティブな使い方ができるのかどうか、府の見解も照らしあわせながら検討されたい。もしそのように使うとしたら資料の 1 ページ目の考え方も書き換えが必要な箇所が出てくる。

委員： 確認だが、資料 5 の 1 ページ左側の 6 番、「新たな行政投資を行わない」とあるが、市として新たに地区施設を整備しない、道路の拡幅なども土地所有者等が自ら取り組む、という意味か。

市： そうである。

委員： 府のガイドラインは全般的に抑制型で記載されているので、それにならったということかと思う。