

# 市街化調整区域における まちづくりビジョン策定の課題と展望

—兵庫県川西市黒川里山エリアを事例にして—

田中 晃代

## 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、この市街地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<sup>1)</sup>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にともない「特別指定区域制度」（法34条8号の4）を創設して<sup>(1)</sup>、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る。

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～11月）。こ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庁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自然環境を保全しつつ、都市的土地利用のあり方を検討するきっかけのひとつになった。以上のように、本研究では、市街化調整区域内でのプロジェクト実施と連動したまちづくりビジョンづくり・土地利用のあり方を考えるためのアクション・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、黒川のまちづくりの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いる。

## 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、猪名川渓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。

川西市黒川エリアについても、前述のとおり人口減少が著しく、黒川小学校（現黒川公民館）も現状は休校である。

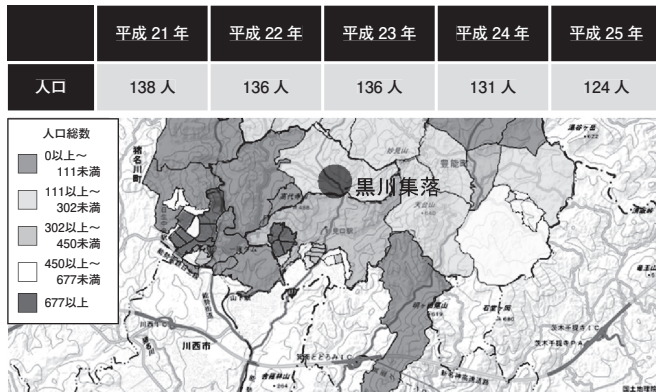


図1 黒川エリアの人口推移（作図はj-stat 使用）

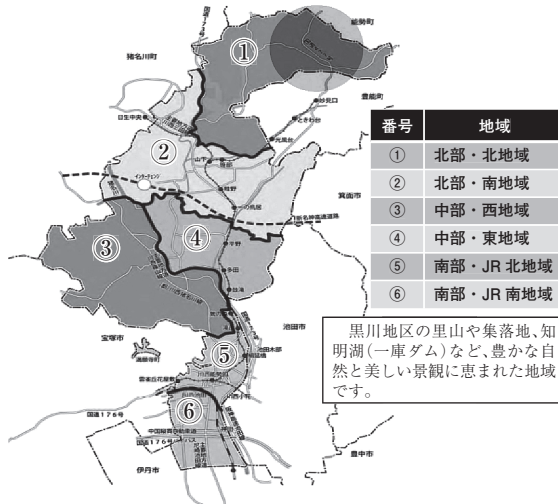


図2 川西市都市計画マスタープラン

### 3. 市民活動の広がり

#### 3.1. 黒川里山保全活動の広がり

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や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。

### 3.2. 黒川の魅力発信と学生主体で運営する「すみっこカフェ」

#### (1) 「すみっこカフェ」の開店

2016年度の黒川の古写真を収集し、黒川里山まつりで展示する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、近畿大学総合社会学部田中晃代研究室所属の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。

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材にこだわった地産地消のものとした。飲食を提供するというので、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」、兵庫県の隅の地理的条件から「すみっこ」という意味が込められている。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」の開催にいたった(図3)。



新聞社の取材を受ける学生



すみっこコンサート

図3 すみっこカフェの様子

表1 主体者別発言回数

	行政 (3名)	観光客 (4名)	専門家 (2名)	地域住民 (2名)	計
観光化・観光資源	16%	5%	3%	0%	23%
コミュニティ	0%	0%	6%	1%	8%
活動継続	3%	2%	4%	2%	11%
かかわり・交流	6%	2%	5%	2%	15%
学生存在・応援	3%	9%	4%	4%	21%
地域環境	1%	2%	0%	1%	4%
将来・今後	7%	1%	7%	3%	18%
計	36%	22%	30%	13%	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。

## (2) 「すみっこカフェ」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、地域住民にヒア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もあった（表1）。

## 4. 黒川里山まつりの開催と井筒塾

### 4.1. 黒川里山まつりの開催

以上のように、黒川エリアでは、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、市が主催となり、地域住民の有志やそれに賛同する黒川エリア外にお住いの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11月に開催された黒川里山まつりは、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。

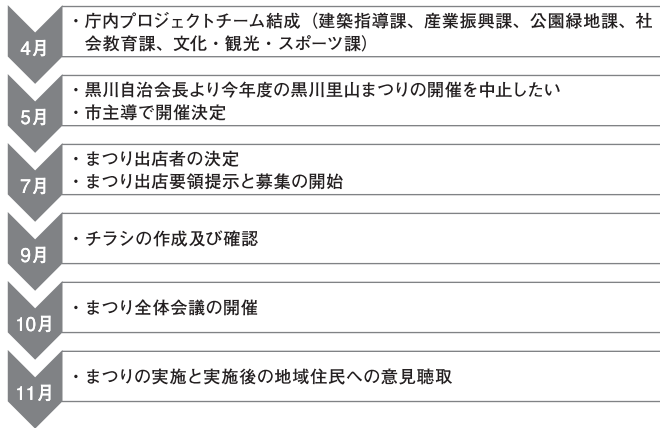


図4 黒川里山まつり 2018 開催迄の経緯

#### 4.2. 市民活動と盛り上がりと井筒塾の開催

それまでの里山保全の市民活動の盛り上がりや、「すみっこ」カフェの開店、黒川里山まつりの開催など、市民活動の盛り上がりと共に、多様な団体が情報共有する「場」が必要になってきた。そこで、川西市文化・観光・スポーツ課は、2018年12月16日から2019年3月17日にかけての計5回、黒川公民館にて「井筒塾」を開催した（表2）。

「井筒塾」とは、黒川居住や地域資源にこだわらず、個人のビジネスチャンスや何か始めたいという志を持つ主体との情報共有の「場」（志縁でつながる「場」）とされている。塾の講師は、岡山県西粟倉村ローカルベンチャー実践者の株式会社 sonraku 井筒耕平氏である。井筒氏は、西粟倉村で温泉施設などに薪ボイラーを利用した熱供給を实践している。



表2 井筒塾（2018年度）in 黒川公民館

回数	日時	議題	参加人数
第1回	12月16日（日） 14：00～16：00	1. 岡山県西栗倉村の事例紹介 2. 黒川で大切にしたいこと	30名
第2回	1月19日（土） 14：00～16：00	1. 参加者事項紹介 2. 意見交換	30名
第3回	2月2日（土） 14：00～16：00	1. 活動発表 2. 井筒氏からのアドバイス	34名
第4回	2月17日（土） 14：00～16：30	1. 活動スケジュール 2. 意見交換	40名
第5回	3月17日（日） 14：00～16：00	1. 井筒塾の継続確認 2. アクションプログラムの提案 3. 総括	28名

#### 4.3. 西栗倉村のローカルベンチャーと「百年の森林構想」の関係

井筒塾では、井筒氏が先進事例として取り上げる西栗倉村の「百年の森林構想」は、2008年に策定された村をつらぬく目標としてのまちづくりのビジョンである<sup>2)</sup>。「小水力発電のリプレイス」「太陽光発電」「木質バイオマスの活用」「観光産業中心とした交流事業」等と並ぶ「百年の森林事業」を基盤に「村の資源である森林から産業・仕事を生み出していこう」とするビジョンである。西栗倉村における人を起点とするベンチャー育成の方針は、「計画しない」「合意形成しない」「前例に従わない」というもので、計画ありきで予算や人が張り付くのではなく、「何かやりたい」という人がいて、それらが計画になり予算がつくという従来とは逆のまちづくりプロセスを基本としている<sup>2)</sup>。

この実際の森林から産業・仕事を生み出すための「百年の森林構想」に関わる民間と行政の役割分担について、民間側の視点から牧大介氏のインタビュー記事がある。

どんなに計画を立てても、それらしい報告書をつくっても、地域で何かにチャレンジするプレイヤーがいなければ、結局何にも動かない、

「どういう未来をつくっていききたいのか」、という編集作業です。「どういう未来をつくっていききたいのか」というイメージをもとに、ランダムに発生しているチャレンジのうち、「このチャレンジは育てていくととても良い流れを生み出しそうだ」というものを見極めるのです。<sup>3)</sup>

というもので、どのような未来をつくっていききたいかといったまちづくりビジョンとランダムに発生しているローカルベンチャーを紡いでいく役割が民間人としての牧氏の発言から見いだせる。

一方、行政側の視点としては、元・西粟倉村村長で現・森林組合長の道上正寿氏のインタビュー記事がある。

あの時、合併（いわゆる平成の大合併）しなかった決断は間違いではなかった。当時は、みんなの心の拠り所になるような旗印が欲しくて、『百年の森林構想』を立ち上げました。西粟倉村は人工林が85%をしめていて、地域資源といったら圧倒的に山しかありませんでしたから、（中略）村の森林は村役場が中心で預かり、森の学校には対外的な仕事してもらって木を捌いてもらおうと思いました。そして森林組合はひたすら現場の仕事を全うしてもらおう。その役割分担だけははっきりしていました<sup>4)</sup>

というもので、わが国において、行財政基盤の強化と地方分権の推進を求めて2005年から2006年にかけて平成の大合併がピークであるなか<sup>5)</sup>（図5）、西粟倉村では、森林という地域資源を使って、小さな経済や雇用を生み出す努力を厭わない姿勢を首長自らが貫いてきたことで結果的に官民協働のまちづくりが展開され成功事例として取り上げられてきたのではないかと考える。

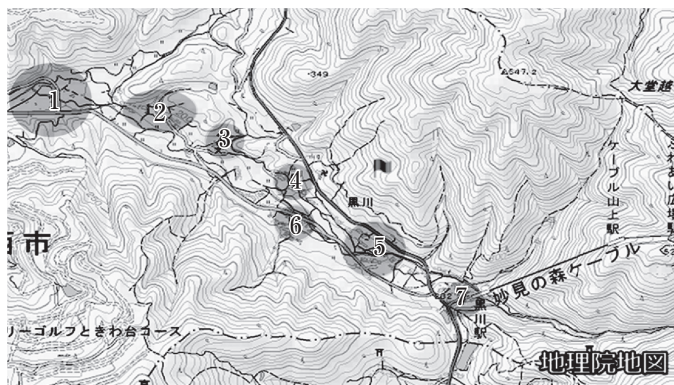
以上、井筒塾では、こうした西粟倉村の先進事例をもとに、市民活動の情報交流の「場」のみならず、川西市黒川エリアでのまちづくりビジョンのあり方を模索するための話し合いの「場」ととらえられる。

## 5. まちづくりビジョン策定に向けての推進体制と都市計画

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」の开店準備、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になっているといえる（図5、表3）。

### 5.1. 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。



番号	名称	面積	用途	里山まつり出店
1	キャンプ場・ダリア園	4.0 ha	観光客向け飲食店、物販店、体験施設、飲食店、物販店等の工場、倉庫、農業体験施設、貸農園施設、管理棟、トイレ、駐車場、駐車場管理事務所、案内所、休憩スペース、炭バイオエネルギー施設	●
2	B 邸周辺	1.0 ha	観光客向け飲食店、物販店、飲食店、物販店等の工場、倉庫、飲食店、物販店等の経営者・従業員住宅、農業従事者住宅	●
3	里山センター周辺	1.4 ha	観光客向け飲食店、物販店、体験施設、飲食店、物販店等の工場、倉庫、農業体験施設、貸農園施設、管理棟、トイレ、駐車場、駐車場管理事務所、案内所、休憩スペース	●
4	S 助産院周辺集落	0.8 ha	案内所、休憩スペース、農業従事者住宅	
5	黒川ファーム周辺集落	3.1 ha	観光客向け飲食店、物販店、飲食店、物販店等の工場、倉庫、飲食店、物販店等の経営者・従業員住宅、農業従事者住宅、案内所、休憩スペース、産後ケア施設	
6	I 邸周辺集落	1.3 ha	観光客向け飲食店、物販店、農業従事者住宅	
7	ケーブル乗り場周辺	1.8 ha	観光客向け飲食店、物販店、駐車場、駐車場管理事務所、案内所、休憩スペース	

図5 黒川エリアにおける土地利用計画図案（2018年川西市プロジェクト資料）

表3 観光まちづくりビジョン策定に向けた土地利用制度の適用のメリット・デメリット

(2018年川西市プロジェクト資料)

制度	市街化調整区域内での建築制限の緩和	黒川エリアの活性化方針が明確	総合計画・都市マスタープランで明記が必要	地域住民の意見集約に時間が必要	市域で前例がある	立地の自由度が高い	許可までの時間が最短	既存事例のあるもののみ許可
特別指定区域	○	○	○	○(2年)				
地区計画	○	○	○	○(2年)	○			
個別対応						○	○	○

## 5.2. 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できることで適用可能性は高いといえる。

## 5.3. 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ができないのが難点である。

## 6. まとめ

川西市黒川エリアのまちづくりビジョンは、策定過程ではあるが、長年の市民活動やまちづくりの積み重ねが庁内の関係部局の横の連携を強化し、まちづくりビジョン策定へと展開してきた。西粟倉村のように、人を起点

とするローカルベンチャーを育成し、行政と市民の官民協働のまちづくりを展開するためのビジョンとしての「百年の森林構想」のような、官民の想いを共有し合意できるビジョンの策定が望まれるといえる。そのためには、黒川の市民活動の動きをくみ取り、編集できるマネージャーとしての存在が必要とされるのではないかと考える。

**注：**

- (1) 兵庫県特別指定区域制度：この制度は、市街化調整区域の土地利用に関する課題に対応するため、2002年に制定された。2006年には制度拡充がされ、2015年には特色あるまちづくりに対応するため見直された。現在、「土地利用方針」、「土地区分」、「建築用途」が示されている。
- (2) 百年の森林構想：2008年に策定された西粟倉村のまちづくりビジョン。西粟倉村の面積の95%が森林であり、そのうちの84%が人工林であるという地域特性から、「…50年前に、子や孫の為に、木を植えた人々の思い、その思いを、大切にして、立派な百年の森林に育て上げていく、そのためにあと50年、村ぐるみで挑戦を続けようと決意しました、…」と記述されている。100年というスパンから、森林にかかわる産業に関して、3世代にわたるビジョンと捉えられる。

**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の適用過程を通して—、日本建築学会計画系論文集 第620号：135-141、2007
- 2) 牧大介：真に必要な地方創生支援とは何か—西粟倉村での仕事づくりの経験から—、農業問題研究 Journal of Rural Problems 52(1)、10-16、2016
- 3) [http://throughme.jp/meguru\\_atsuma\\_speaker/](http://throughme.jp/meguru_atsuma_speaker/) 『牧大介のローカルベンチャー論、「周囲を元気にする『苗人』が、地域経済を動かす』(アクセス日：2019.4.15)
- 4) [http://throughme.jp/idomu\\_nishiwakura\\_michiue/](http://throughme.jp/idomu_nishiwakura_michiue/) 『地域をあきらめないという意思表示、いま振り返る『百年の森林構想』とは』(アクセス日：2019.4.15)
- 5) 畠山輝雄：合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証、日本地理学会春季学術大会、セッション ID.402、公益社団法人日本地理学会、2012