

計画内容と実施状況からみた神戸市里づくり計画策定の効果と課題

Effects and Problems in the Processes of Making Rural Settlement Improvement Plans in Kobe City

○九鬼康彰 高橋 強

○KUKI Yasuaki, TAKAHASHI Tsuyoshi

1. 研究の目的 1996年に神戸市が制定した「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(以下、共生ゾーン条例)は、現在の国法では規制できない市街化調整区域での資材置き場に代表される建築を伴わない開発行為に対する規制誘導に踏み込んだ条例として注目を集めている。しかし共生ゾーン条例が目的とする良好な営農環境、生活環境等の整備や農業振興は、秩序ある土地利用の計画的推進だけでなく、農村らしい景観の保全・形成や里づくり協議会による里づくり計画の策定等によっても図られることが位置づけられている(条例第1条)。そこで本報告では、これまでに筆者等が里づくり計画策定に関わってきた地区を対象に計画内容の特徴を明らかにするとともに、計画策定後の状況から里づくり計画の効果と計画の実施に関する課題を考察する。

2. 里づくり計画の概要 共生ゾーン条例では住民による里づくり協議会が基本的に集落を単位として組織された後、市や学識経験者の協力を得て協議会が主体となり概ね5~10年先を目標として、①整備の目標及び方針、②農業振興計画、③環境整備計画、の他必要に応じて④土地利用計画、⑤景観保全形成計画、⑥市街地との交流計画、を含む里づくり計画を作成することとなっている。2002年3月に148集落(124地区)で里づくり協議会が設立され、そのうち50集落(40地区)で里づくり計画が策定・承認されている。

3. 計画の内容に関する特徴 事例地区で策定された里づくり計画の主な項目を表1に示す。すべての地区に共通するものとしてまず、農業振興計画における水稻栽培合理化の検討が挙げられる。いずれの地区も水田率が高い一方、従事者の高齢化と後継者不足や生産調整割当て面積の消化、水稻の低収益性が課題とされており、具体的には農業機械の共同利用や直播栽培が目指されている。この他にも、農業収入の安定と都市住民との交流を目的とした農産物直売所の設置が挙げられる地区が多い。また環境整備計画で多くみられるものとしては、基幹道路での歩道や信号の設置といった交通事故防止策(表中波下線部分)や里山周辺でのゴミ投棄の防止(表中太下線部分)が挙げられる。これには都市近郊という立地条件が引き起こす通過交通の増加に伴って深刻化している交通事故や速度超過、渋滞に対し多くの住民が不安を感じ、解決を希望している背景がある。同様に平野南部・古神・印路地区で問題視されている里山での不法投棄は、家庭ゴミから家電製品、廃車のような大型ゴミまで含み、住民だけの取り組みでは解消が難しいことから、行政の協力による解決を望む声も非常に高い。

4. 里づくり計画の効果と課題 事例地区では里づくり計画の策定後、主に農業用施設整備に関する事業が行われている他、西戸田地区や印路地区では里づくり支援事業を利用した植栽による景観整備が行われるなどの成果がみられる。さらに寺谷地区や西戸田地区では計画策定作業をはじめとする様々な活動を通して「地域のコミュニティが活発になった」、「住民間の対話が増えた」という声が住民から聞かれた。またいくつかの事例地区では、協議会が作成した里づくり計画書を各戸に配布したことにより、住民各自が計画を身近に感じるとともに計画の実施に対して責任感が高まっていることが協議会役員の意見から明らかになった。特に寺谷地区ではコミュニティの活性化によって、城跡のある里山を地元と都市住民の協働で手入れして地区のシンボルとただけでなく、最も規制が厳しい農村景観保全形成地域の指定を目指すまでに至っており、地区に住むことに誇りを持ち、地区の良さを外部に発信できる住民自らの動きがみられることは注目に値しよう。

表1 事例地区の里づくり計画の主な内容
Table 1 Major planning points of study areas

地区 (認定年度)	農業振興について	環境整備について	土地利用、その他
寺谷 (1998年)	圃場整備の実施、栽培コストの削減、観光体験型の酪農経営、シイタケ栽培のブランド化	県道の拡幅、交差点の立体交差化、農業集落排水施設の整備、河川改修における生態系保全への配慮	集落居住区域の設定、城址の散策道等の整備活用、土取場跡地の交流施設整備
平野 南部 (1999年)	ビニールハウス施設の整備、野菜・花卉栽培の促進、水稲栽培の合理化(オペレータ)	里山のゴミ投棄の防止、公園新設、史跡の景観整備、集落内道路の拡幅	特定用途区域の設定、市民農園整備による都市交流
古神 (2000年)	水稲栽培の合理化(直播・機械の共同利用)、大豆・野菜栽培の促進、ため池・バイパスの改修	新設道路でのバス路線・バス停の設置、自転車道・里山・ため池を用いたハイキングコース整備、不法投棄の防止、集落内道路交差点の整備	特定用途区域の設定(大学グラウンド)、ため池沿いの計画道路における直充所等の交流施設整備
勝成 (2000年)	水稲栽培の合理化(直播・機械の共同利用)、大豆・野菜栽培の促進	新設道路への連絡道の整備、集落内道路交差点の整備、不法投棄の防止、神社の緑化と公園利用整備	特定用途区域の設定(病院・障害者施設)、資材置き場の位置づけと景観に配慮した緑化
上津橋 (2001年)	圃場整備の実施と水稲栽培の合理化(機械の共同利用)、ビニールハウス整備、共同直充所の設置	圃場整備による集落内道路の拡幅、集落内水路の保全と親水整備、ため池や水路を用いた散策路整備	集落居住区域の設定、市街化区域に隣接する丘陵農地の市民農園整備による都市交流
西戸田 (2001年)	ハウス施設整備によるトマト・軟弱野菜栽培の促進、水稲栽培の合理化(機械の共同利用)、共同直充所の設置	国道拡幅に伴う交差点等の整備、里山・ため池を結ぶ掘削等の散策路整備、平野町 CCP の整備、バス待合所の整備	集落居住区域及び特定用途区域(平野町 CCP)の設定、桜の植樹の推進による景観形成、貸し農園の設置
印路 (2002年)	水稲栽培の合理化(直播・機械の共同利用)、減農薬栽培による水稲のブランド化、農地保全協定の締結	幹線道路でのミラー・歩道等の設置、集落内道路の可能箇所拡幅、山間部不法投棄箇所の整備、ため池や水路を用いた散策路整備	集落居住区域の設定、山間部未利用農地の農園等利用、未利用ため池の多目的利用、ぶどう団地の結婚式利用

(表中太字は里づくり事業実施済み、あるいは進行中のもの)

逆に、今後里づくり計画を推進していく上での課題を以下に列挙する。

(1) 助成事業の活用 作成された計画内容のうち、実施されているのは施設整備のようなハード面の事業、あるいは景観整備が多い。里づくり計画で挙げられた項目に関する活動を進める助成としては市単独の里づくり支援事業があるが、これは1地区に1回限りの助成でしかも市の財政事情により2002年度までのわずか2年間で終了している。他に兵庫県のアグリライフ実践支援事業があるが、助成の範囲が限られていることから住民の反応は芳しくないのが実情である。しかし他地区では、(財)都市緑化基金主催事業における花木植栽事業の助成対象に選ばれるなど、里づくり計画を作成したことが評価の重要なポイントとなり、多額の助成を受けられる例も現れ始めている。今後は計画内容に関連する助成事業の情報収集とその提供能力を強化し、既存事業の取り込みによって計画を策定したメリットを生むことが住民の主体的な取り組みを引き出すために必要である。

(2) 里づくり活動への興味喚起 里づくり計画への取り組みは共生ゾーン条例の制定から既に7年を経過している。にもかかわらず同じ町内であっても他集落の里づくり計画の内容や里づくり活動の実態を知らないなど、集落間の情報交換は遅れているのが現状である。そのため、計画策定の初期段階で住民からの動きが盛り上がり、策定期間内では満足いく住民参加を得られることが少ない。また非農家住民は、行政の担当部局が農政サイドだけであることから里づくり計画を農家だけが関わるものと捉える傾向が強く、消極的な姿勢に陥ることも多い。こうした欠点や誤解を補うためにも、里づくりについて根気強く広報を行うだけでなく、条例第23条で規定されている「里づくり計画賞」制度等を活用し、住民にモチベーションと競争意識を持たせることも必要と考える。

(3) 広域性への対応 里づくり計画の内容をみると、基幹道路における信号やミラーの設置等に代表される交通事故の防止策が目立ち、近隣地区と競合するような計画となる懸念も少なくない。また、道路に関する要請は住民自治組織指導者との懇談会や婦人市政懇談会等の広聴事業で度々出されているが、事例地区では未だ改善されていない。こうした項目は1地区の要望ではなく近隣地区も含めた地域としての要望として訴える方が有効で広域性にも配慮できるため、今後は里づくり協議会の上位組織である里づくり地域協議会や里づくり連合協議会での調整作業を活発にする必要があろう。

謝辞 調査においては事例地区の里づくり協議会をはじめとする住民の方々ならびに神戸市西農政事務所、また農村計画学研究室の専攻生諸氏にたいへんお世話になった。ここに記して深謝申し上げる。