

住民協定としての集落土地利用計画の問題点

Problematic Points of Village Land Use Plan as Community Agreement

小池 聡
KOIKE Satoshi

1. 課題

最近、「美の里」づくりを進めるため、その基礎となる集落土地利用計画を条例に基づく住民協定の形で作ることが“切り札”的な手法として言われることが多い。しかし、一般の住民の中には「自分の土地は自分で勝手に使えばよい」という意識が根強くある。そうした現状において、上のような制度を設けても、果たして「美の里」づくりにつながるような土地利用計画が作られるかは疑問である。

この研究では、早くから「生涯学習都市」を宣言し、まちづくりに対する住民意識の啓発に努め、また平成3年に「まちづくり土地条例」を制定した静岡県掛川市において、2つの地区を取り上げ、条例に基づく住民協定としての集落土地利用計画の問題点を明らかにする。

2. 調査の結果

(1) 平野・篠場地区

この地区の総面積は約60haであり、その1/3が茶園を主体とする農地である。また、周辺の山林を含めると、「緑地率」は50%を超える。しかし一方で、地区の西部には大規模な工場が建設され、さらに南側では国際サッカー場を含む総合運動公園が建設されたため、土地の資産的保有による荒廃も進んでいる（図1）。

平野・篠場地区では、以上のような状況を受けて、乱開発防止を第一の目的として、まちづくり計画を作成した（協定締結は平野では1998年3月、篠場では2000年4月）。

計画では、荒地対策として「適正利用検討区域」が設定されたが、その一方、将来的に保全すると明示された「緑地」は大きく減少している（図2）。これは、いわゆる“暫定農地”に相当する「宅地化検討区域」が大きくとられたためである（集落居住区域の東側に広がる農振農用地を含む）。

(2) 幡鎌地区

集落居住区域の背後に広がり、地区総面積（約130ha）の半分を占める丘陵地内には大規模な企業所有地があり、現在は荒地になっている。また、河川敷も管理が十分ではない。さらに、地区北部では第2東名ICの建設計画があり、将来的には非農業的な土地需要が発生することが予測される。

以上のような背景から、幡鎌地区では2000年から約2年間にわたり計16回に及ぶまちづくり委員会での話し合いや現地調査をふまえて、まちづくり計画を作成した（協定締結は2003年2月；図3）。

計画では、未(低)利用地を自然環境と調和する形で有効活用するため、「自然との共生」および「親しみのある水辺空間」の2つのゾーンが設定された。しかし、未だこの計画の目指すような環境整備はなされていない。

また、非農業的土地需要への対応として、「ふるさと環境充実」、「新たな宅地創出検討」、「土地の幅広い活用検討」の3つのゾーンが設定されている。それぞれ、都市計画の用途地域では、第二種低層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、準住居/近隣商業地域に相当する。

幡鎌地区でも、現況農地の多くは「新たな宅地創出検討」ゾーンに指定されており、「農業環境保全」ゾーンの面積は非常に限られている。前者のゾーン内の農地は、ほとんどが農振農用地であるが、今後、その指定除外によりスプロール的な開発が進む恐れもある。



3. 考察

計画の策定により、アウトサイダーによる開発行為に対して一定のチェック機能が働くようになったので、乱開発に対する住民の不安感が解消されたという効果はある(ただし、実際の規制力は現段階では未知数である)。

しかし、条例は「五共益五良質体制」(土地は公共性をもっており、自分の土地だからといって何をしてもいいというわけではない)を基本理念として掲げているが、土地利用の「自由度」が高い“暫定農地”が過大に設定されたことにみられるように、はじめに述べた各住民の中にある“内なる敵”が計画づくりの中で住民間の相互調整を経て克服されていったわけではない。

役所のマニュアル通りに計画づくりを進めるのではなく、地区の環境特性(個性)をふまえて、もっと住民によるまちづくりの「行動」を引き出していくような工夫が必要であったと思われる。

図1 土地利用現況(平野・篠場地区)

Fig.1 Present Condition of Land Use -Hirano & Shinoba Villages in Kakegawa City-

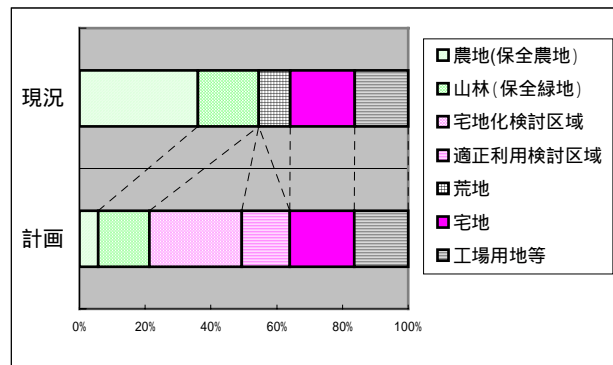


図2 土地利用の現況と計画(平野・篠場地区)

Fig.2 Present Condition and Plan of Land Use -Hirano & Shinoba Villages in Kakegawa City-



図3 土地利用構想(幡鎌地区)

Fig.3 Master Plan of Land Use -Hatakama Village in Kakegawa City-