Ⅵ　緊張モデルによる土地利用計画の分析

１、農村計画体系としての緊張モデルの必要性と連携緊張モデルの構築

（１）農村計画体系としての緊張モデル

1)都市および農村計画を，その計画単位と計画段階の２視点から，地区レベルの計画と市町村レベルの計画，および構想･基本計画レベルの計画と実施･管理レベルの計画に２区分し,それぞれを市町村総合計画･市町村実施計画･地区総合計画･地区実施計画の４計画に類型化してみる。これら４計画の相互関係により，詳細化モデル･緊張モデル･積み上げ調整モデルの３タイプを考えると，緊張モデルは土地利用秩序の形成に配慮して圃場整備事業や土地区画整理事業を実施していく場合に最も有効であると思われる[(1)]。

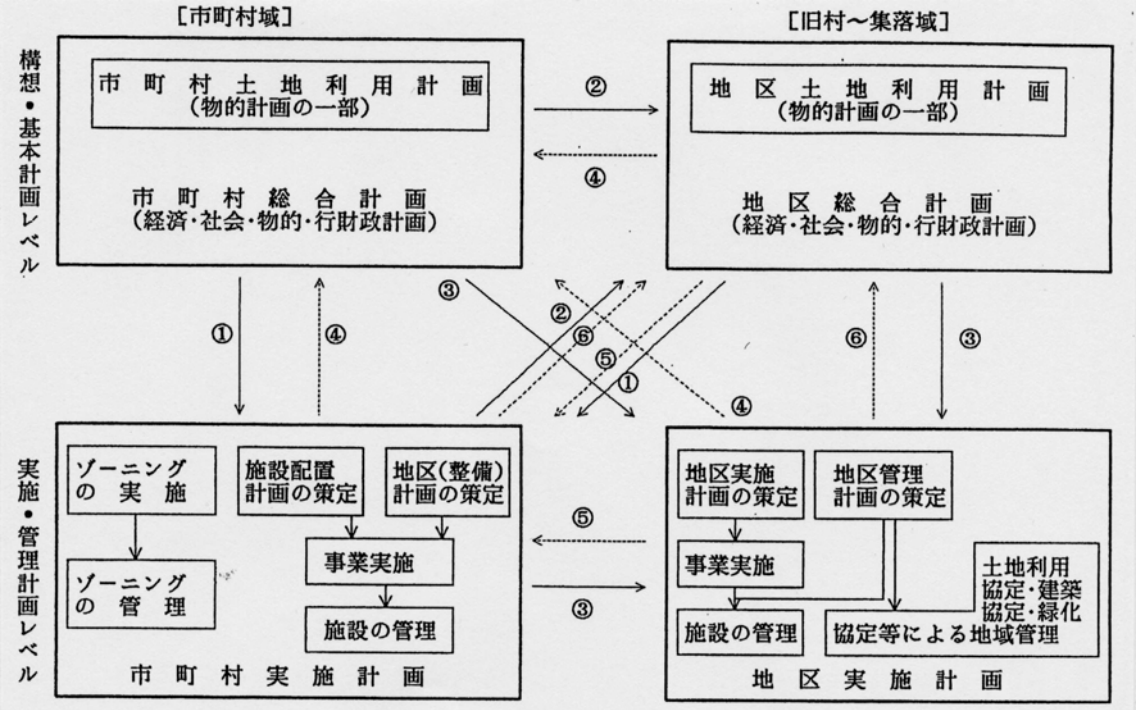
図 6-1-1 の緊張モデルでは，市町村総合計画(市町村土地利用計画)は，市町村が計画主体となり，土地の公的利用の視点から土地資源の合理的利用やスプロール抑制等のために作成する計画で,「農業振興地域の農用地区域では土地基盤整備を実施しなければならないが,なかなか実効があがらない」という意味で実効性の担保の難しい計画である。他方,地区総合計画(地区土地利用計画)は，住民が計画主体となる計画で，住民の生活視点から見た総合性や実効性のあるきめ細かい土地利用計画と施設配置計画を作成する計画で，神出方式（Ⅶ章参照）の適用により，上述の事業の実現を可能とする計画である。

次に市町村域レベルの実施計画･管理計画は，市街化区域･市街化調整区域･農業振興地域･農用地区域等のゾーニングの実施や管理とともに,各種施設(都市計画街路等)の事業実施や地区計画の策定等を行う。また地区レベルの実施計画･管理計画は,地区計画の策定や各種事業の実施，土地利用協定･建築協定･緑化協定等による地域管理を行う。

これらの４つの計画の相互関係は，図 6-1-1 の実線の起点から矢印方向に「ガイドライン」としての役割を果たし，点線は「見直し要求」的な役割を果たす。すなわち，図 6-1-1 で，地区総合計画からの①の斜めの線や③の下方への線は，行政等が実施するゾーニングや地区整備計画･圃場整備事業･土地区画整理事業等の実施･管理計画に方向づけを与える。さらに地区総合計画や市町村総合計画間をフィードバックする③や④の矢印は両計画が構想段階から基本計画的なものに煮詰まっていく過程で，何回もフィードバックさせることにより，整合性･総合性･実効性のある計画となるように期待されている[(1)]。

2)市町村は,「住民主体による地区総合計画づくり」に理解を示し，積極的に活用して,計画行政の一環として,図 6-1-1 の緊張モデルを構築していくことが望ましい[(2)]と考える。この住民主体により作成される地区総合計画は，市町村総合計画や，ゾーニング・河川改修・道路整備事業等の市町村実施計画と相互に調整をとりながら作成され，圃場整備事業等の地区実施計画への展開や市町村のゾーニング等の見直し，市町村総合計画の見直しへと展開していくことが望まれる。

図 6-1-1 の農村計画体系としての緊張モデルについて，国土庁の「市町村段階における



(注1) 4つの農村計画の相互関係
①ゾーニングの実施(見直し)・施設配置計画策定(見直し)・地区(整備)計画策定のガイドラインの役割を果たす。
②地区総合計画策定(見直し)のガイドラインの役割を果たす。
③土地利用協定・建築協定・事業実施(地区実施計画)のガイドラインの役割を果たす。
④市町村総合計画の見直し要求をする。
⑤ゾーニング・施設配置計画の見直し要求をする。
⑥地区総合計画の見直し要求をする。

(注2) 4つの農村計画の性格と機能

市町村総合計画	①計画主体は市町村である。 ②土地の公的利用の視点から土地資源の合理的利用やスプロール抑制のための土地利用計画を策定する。 ③公的利用の視点から施設配置計画を策定する。 ④地区別計画を策定する。
市町村実施計画	①計画主体は市町村・土地改良区・農協等である。 ②土地の公的利用の視点から市街化区域・市街化調整区域・農業振興地域・農用地区域等のゾーニングの実施と管理をする。 ③公的利用の視点から各種施設の事業実施や管理の計画を策定する。 ④地区計画を策定する。
地区総合計画	①計画主体は住民である。 ②住民の生活視点からきめ細かい土地利用計画と施設計画を策定する。
地区実施計画	①計画主体は住民・市町村・土地改良区等である。 ②地区計画を策定する。 ③事業実施をする。

図 6-1-1　農村計画体系としての緊張モデル

(1) 牛野　正：農村計画体系としての緊張モデルの有用性ー農村地域における住民主体にによる地区総合計画づくりに関する研究（Ⅱ）ー, 農業土木学会論文集 176（1995）を一部修正

合理的かつ計画的な国土利用のあり方に関する調査」委員会の「土地利用計画の策定と住民参加」に関する討論会(1985 年)において，以下のような討議をしている[3]。

石田頼房：この研究会は，市町村段階における国土利用計画というものを見直してみようというテーマで動いています。国土利用計画法の中では，従来の考え方から言うと，国

の方からだんだん下りてきて，最後が市町村だという感じの位置づけになっているのですが，ここで考えていることとしては，もうちょっと市町村の基本的な土地利用計画の性格を持たせられないかということがあるわけです。

図 6-1-1 では，地区総合計画・地区土地利用計画の四角から④という矢印が，市町村総合計画・市町村土地利用計画の四角へいっていますね。国土利用計画に関しても，こうした方向で，つまり住民参加で作られる地区別の計画から積み上げていく可能性があるのかという問題にかなり関心があるのです。④の矢印は，市町村総合計画の見直し要求という形で位置づけられているんだけれども，そうではなくて，積み上げて上に至るという構成の仕方というのはありうるのだろうか。そのへんについて感触を聞かせていただけませんか。

牛野　正：「基本構想の課題と展望」（地方自治協会，1976）では，市町村土地利用計画の策定における住民参加の今後の方向として，地区単位で行うべきだということが提言されていたわけです。一般の市町村住民が市町村の将来ヴィジョンに対して明確な意見を出すということは難しいので，地区単位でやったらどうかということですが，この考え方の延長線上には，積み上げ的な考え方がかなり入っていたのではないかと思います。

しかし，実際に 1 つの旧村で実効性のある地区総合計画を作るには早くて，3～4 年かかりますし，特に先程の住民主体Ｂ型（行政主導による住民主体型）ですと相当行政がバックアップしなければならない。そんな旧村が一つの市町村に 5 つとか，大きい市町村では 20～30 あるわけですから，到底作業的に追いつかないということと，もう 1 つは両者の性格が違うということ，そうした面から，積み上げは難しいし，出来ないのではないかという感触を持っています。

石田頼房：地区別の計画と全体の計画との関係が，ただ足して一つになるというようになれば簡単なわけです。5 つの旧村を足して一つになるというのだったら，5 つ並行して走らせるやり方もありうる。しかし，地区別を積み上げていく上で一番難しいのは調整しなきゃいけないという局面が出てくる時に，調整の機能を何が持つのかということだと思う。地区ごとだと人々の顔が見えて，リーダーがいて，議論をして，なんとか数年かけてまとまるんだけれども，それを横に繋げる時の調整をどうするのかということが一番問題だと思います。

一方，調整しやすくしておくために，ガイドラインとして地区に何が示されるべきなのかという問題があります。地区別に決まる前にガイドラインが下りてきていて，地区別の計画が最後に調整しやすい形で出てくるような仕掛けはないのかという，その辺について何かお考えはありませんか。

牛野　正：市町村土地利用計画というのは，先程の京都府下のアンケート（Ⅳ章 1(2)参照）などを見ていますと，「土地利用規制前提型」のものであったり，かなりポンチ絵的な漠然とした絵しか書いていなかったりというようになっていて，ガイドライン的な基本計画は全くといってよいくらい作られていないわけですが，先ず，この基本計画を作ることが先

決だと思います。もっとも，これをどのように作るかは非常に大きな課題なのですが……
……。

現状で,ガイドラインとしての機能を高めるようにしようとすれば,「土地利用規制前提型」の場合は，ゾーニングの施行と関わってくるわけですけれども，地区総合計画を作る過程で，見直し要求（図 6-1-1 の④）が出てきたりした場合に，手続き的にも，組織的にもそれに対応出来るような体制を作っておくことが必要でしょうし，もう一つの「基本構想型」の場合ですと，これは非常に漠然としているものですから，1 つの可能性としては，地区別計画を作り，その詳細化を行っていくことが大切なのではないかと思います。

石田頼房：私の感じでは，ポンチ絵的なものというのも，ある段階では非常に意味があるわけで，ポンチ絵から基本計画的なものに計画が煮詰まっていく段階で，図 6-1-1 の②とか④とかが 1 回限りではなくて，何回も往復する。その往復の仕方の中にうまい仕掛けがあるとまとまっていくのかなと思うのですが。

花岡利幸：私は，コミュニティ・プランナーという概念を入れたらどうかと思うのです。地区総合計画くらいのレベルで，何らかの形で腰を据えて，住民という立場をとりながら，なおかつ専門的なものを持っている。そして上と下との介添え役，仲人役，調整役というか，そういうのをやるための「しこしこ型」のコミュニティ・プランナーがたくさん必要だという提案をしたことがあるのですが。

牛野　正：そういう人達の役割というのは大きいのではないでしょうか。成功するかしないかを左右する大きな要素になると思いますね。それと市町村自身がどういう姿勢をとるか，ということも大きいと思います。

宮沢美智雄：先程の石田先生のお話に関係があるんですが，図 6-1-1 の 4 つの箱がいつでも調和している事態は実際にはないというご指摘なんでしょうね。

石田頼房：我々は基本計画をかなり固いものとして考えがちですね。随分前に八郎潟の計画を作って，その計画は何であったかということを反省して，基本計画の機能という文章を書いたことがあるんですが，八郎潟の基本計画を一番基本計画たらしめたのは，今仰った「しこしこ型」ではないですが，浦先生や私なんかが 10 何年間やったということではないかと思います。その中で絵は変わっていっても，機能としてはいつでも実施要綱との間のやりとりができていることが大きかった。基本計画らしかったというふうに思うのです。だからやりとりが切れてしまって，基本計画が机の引出しに入ってしまうとおしまいですね。かつての山形の基本計画というのは高山先生の指導で我々が作ったのですが，7～8 年後に行ったらその報告書が机の上にあって感激したのですが，基本計画というのはそういうものだと思うのです。

（２）広域生活圏レベルの土地利用計画の作成と連携緊張モデルの構築

1)広域生活圏全体の計画課題の抽出と広域土地利用計画の作成

府県総合(土地利用)計画や市町村総合(土地利用)計画，関連資料等をベースにして，市

町村協議会や地方農政局等が広域生活圏全体の計画課題を抽出し広域土地利用計画を作成する場合，広域生活圏内の市町村に緊張モデル(図 6-1-1)の PR とその採用の助言をする。

2)広域レベルの計画課題(例えば広域農道や広域を対象とした施設等,表 6-1-1 に例示しているもの[(4)]が考えられる)に関連させて,住民主体による地区総合計画づくりを作成するように助言し，その計画方法として神出方式を紹介する。

表 6-1-1　「多自然居住地域の創造」に関する個別施策例

	市町村等単位の取り組み		圏域単位の取り組み
	集落、旧村等の小規模共同単位	市町村単位	
1．多自然居住地域の創造に向けた体制づくり	○身近な単位で、住民が地域づくりの計画策定に参加し、その実現を図る組織整備 ○新たな居住者と地域住民の意志疎通を図るため、Uターン者の活用等によるコーディネーターの育成 ○住民の地域づくりへの参加を啓発するための他地域の事例等の学習会の開催	○市町村単位で、住民が地域づくりの計画策定に参加し、その実現を図る組織整備 ○住民の地域づくり活動を推進するための地域づくりアドバイザーの育成 ○各組織における人材開発や人材補強を図るため研修や民間企業との人材交流の推進	○地域づくりについて役割を担う組織のネットワーク化による圏域全体の地域づくりの合意形成 ○共通の歴史、文化、風土をテーマにしたシンポジウムの開催等による圏域内のアイデンティティの形成 ○イベントの開催等他の圏域の組織との交流や連携の促進
2．ゆとりある居住環境と圏域ニーズに応じた都市的サービスの確保	○プライマリ・ケアを確保するための医療機関の整備 ○住民、農協等が共同出資する小売店の設立、運営 ○教育と福祉面での相乗的な効果を発揮させるための小学校と老人福祉施設等との複合施設の整備 ○公共事業等の施設整備における計画段階からの地域住民の積極的参加の推進	○巡回福祉バスの活用等地域医療・福祉体制の整備 ○中枢都市等のイベント、商品情報の提供、チケット販売等の体制の整備 ○中心市街地の再生を図るためのコンサートホール等公共施設と大規模小売店舗の複合化の推進 ○中心市街地の活性化を図るためのコミュニティ道路や駐車場の整備の推進 ○ナショナルミニマム達成のための地域ニーズを尊重した基盤整備の計画的推進	○遠隔医療システムの導入や高度医療の広域利用体制の整備 ○道路整備と道路空間を活用した光ファイバーケーブルの敷設等各種公共事業の一体的整備 ○情報通信技術を活用したテレラーニング等の推進 ○地域の魅力をとらえたコンテンツを圏域内外に発信するためのCATV等のローカルメディアの育成 ○公的機関保有のバス等の多目的な活用等交通基盤等移動手段の整備
3．美しくアメニティに満ちた地域の管理と保全	○地域住民による集落における土地利用に関する調整 ○棚田や里山林など身近な自然を適正に保全・管理するための活動の推進 ○集落道の補修や除雪など集落の共同活動の実施 ○地域の魅力を発掘するための住民参加による「地域資源マップ」の作成 ○集落のアメニティ向上のため、住民が共同で行う、生態系に配慮した親水性の高い水路、貯水池等水辺空間の整備	○景観保全活動を支援するための基金の造成 ○農林地の一体的な保全や管理を図るための関係団体間の連携や第3セクターの設置 ○伝統的な文化や歴史的施設等の維持及び保全のための活動の推進 ○農林漁業の体験学習のためのセカンドスクール等の推進	○景観条例の共同制定等による屋外広告規制、施設等のデザインの統一、電線類の地中化等の推進 ○上下流域連携による森林整備協定の締結等 ○生態系ネットワークの形成に資するエコ・ネット・マップの作成 ○自然とふれあう場のネットワーク計画の策定とそれに基づく遊歩道等の基盤整備 ○環境調和型の建設・土木事業の推進のための技術研修会の開催、共通マニュアルの作成、顕彰制度の創設 ○生ゴミ等のコンポスト化による有機物の圏域内循環体制の整備 ○風力、地熱、水力等地域エネルギーの有効利活用の促進
4．自然に恵まれた地域特性を生かした産業及び就業機会の創出	○山菜の採取や有機栽培野菜等の小規模・多様な高付加価値型農業の推進 ○炭焼きや窯業等地域の伝統的産業の技術を継承するための研修センター等の設置 ○地域住民による地域密着型のコミュニティビジネスの推進	○道の駅等の活用による地場産品の直売所の設置及び生産者間の連携による品揃えの充実 ○地域経営を担う起業家的人材の育成 ○グリーン・ツーリズム等の推進のための宿泊施設等の基盤整備や指導者の育成、活動プログラムの開発等の推進 ○自然環境の下で温泉を活用した健康増進を図る事業の展開	○農産物の生産地形成に向けた条件整備とアンテナショップ等による販路の開拓 ○農林水産業を基幹とした加工・販売等付加価値の高い産業の創出 ○地産地消を促進するための商品ラベリングの実施等販売方法の工夫 ○テレワーク推進のためのリゾート型サテライト・オフィス等知的生産活動の場の提供や先端技術の研究機関等の誘致 ○地域教育、地域情報、介護・福祉、環境保全等に関連した新たな産業やNPO活動の展開 ○Uターン者等の新しい発想を取り入れた新しいビジネスやNPO活動の推進 ○自然や文化等を生かした滞在型の余暇活動を行うための観光資源・施設の広域ネットワークの整備 ○地域の特色ある資源を生かした観光振興による外国人観光客の来訪促進

(4) 佐藤憲雄：多自然居住地域の創造と地域づくりの推進，地域開発 Vol429(2000)

このような地区総合計画づくりを広域生活圏内の関係市町村でも実践し，図 6-1-1 の緊張モデルに位置づけて相互に連携を持たせていくことや，さらに広域レベルの総合計画（例えば広域農村総合整備基本調査や広域農業開発基本調査等）とも相互に関連を持たせ補完させていくことにより，地区レベル・市町村レベル・広域レベルの重層性を持った総合計画を作成し（図 6-1-2），全体としての有効性を高めていくことが今後の重要な課題となってこよう。

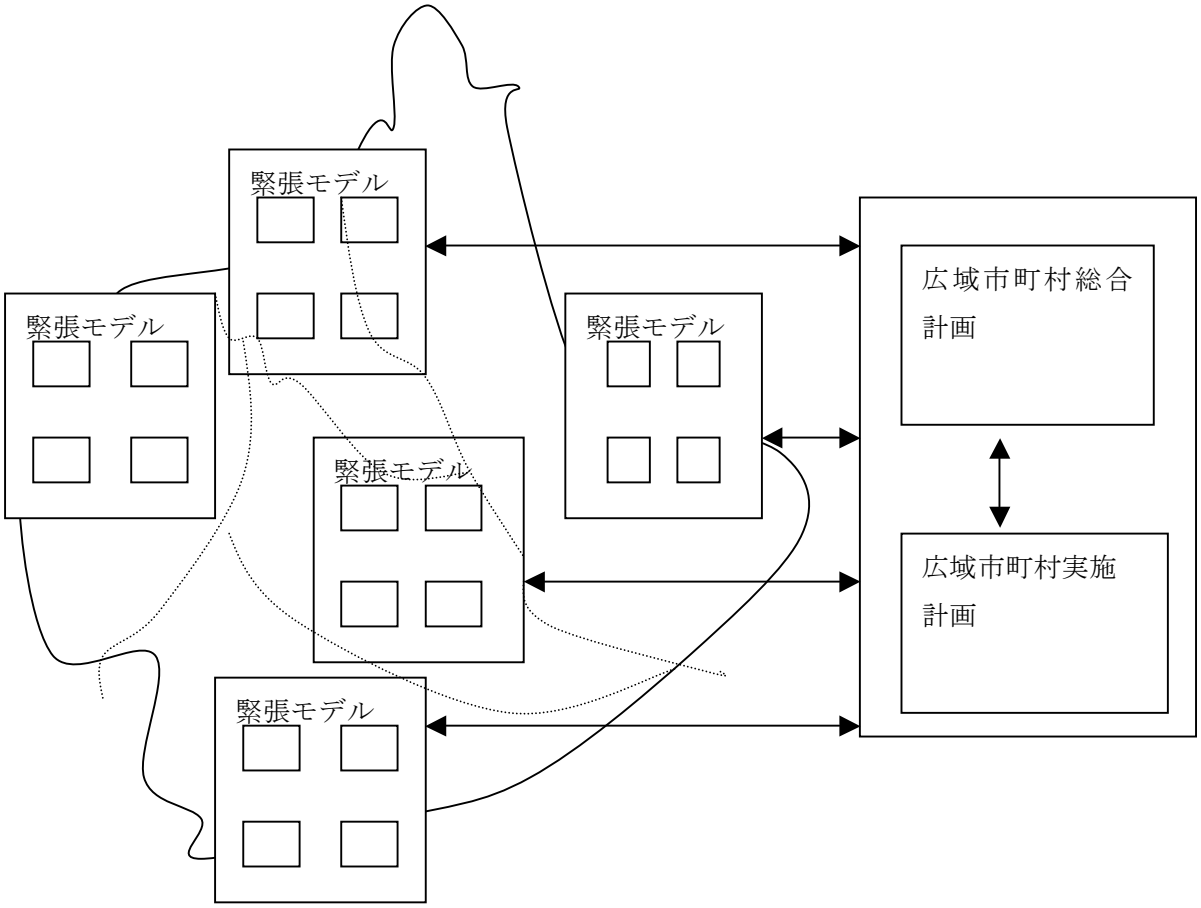


図 6-1-2　連携緊張モデルの構築

２，京都市の行政計画

（１）はじめに

京都市の行政計画の策定件数は 268[5]と多数に及び，その名称も種々雑多で必ずしも統一されておらず，計画内容を理解するうえで混乱を生じさせている。すなわち，各行政計画は，①担当部局ごとに独自に策定作業が進められているために，策定段階で，関連する部局に照会がなされているものの，関連性面で逸脱しない程度の調整で，不十分であり，②部門の重複があっても，調整機能が働かず，必要以上に行政計画が策定されている。③さらに行政計画の着実な実施が必要であるが，これの十分な検証がなされているとはいえず，④計画期間も定められず，策定されてから一定の期間が経って，社会経済情勢に沿わなくなってきている行政計画も存在している。

（２）行政計画の分類

これらの問題点を解決するための前処理として，個々の行政計画を整理分類し，共通のグループごとの問題点を明らかにし，それぞれのグループ間の相互関係を明確にすることは必要なことであろう。以下に行政計画の分類として，一般に行われている空間軸による分類，時間軸による分類，計画段階による分類の概要を述べ，京都市の行政計画を分類する。

1)空間軸による分類

行政計画を計画対象地域の広がりに着目して分類すると，全市レベル，区レベル，地区レベルの３タイプが考えられる（表 6-2-1）。①全市レベルとは，京都市域全域の計画である。②区レベルとは，各区全域の計画である。③地区レベルとは，一部地区を対象とする。

2)時間軸による分類

行政計画を計画目標の目標年次（計画期間）により分類する場合，超長期計画，長期計画，中期計画，短期計画の４タイプが考えられよう。①超長期計画とは計画期間が 20 年以上の計画である。②長期計画とは計画期間が 10－20 年の計画である。③中期計画とは計画期間が 5－10 年の計画である。④短期計画とは計画期間が 3－5 年の計画である。

3)総合性による分類

行政計画を総合性により分類すると総合計画と個別計画に分類できる。①総合計画とは，原則として市の全部局の業務を横断する計画（基本計画）であるが，部局で作成される部門別基本計画も入る。②個別計画とは，個別具体の計画で，私権を制限したり，事業のための公共投資を直接指示する。

4)計画段階による分類

計画の策定段階により行政計画を分類する場合，基本構想，基本計画，実施計画の３段階が考えられる（表 6-2-1）。この分類では，時間軸による分類と総合性による分類も関連づけて示すことができる。①基本構想とは，理念・理想像・方向性を示すもので，政策の

指針が該当する。計画期間は超長期計画にほぼ対応し，総合計画の一部を構成する。構想計画，ビジョン，基本方針等もこれに含める。②基本計画とは，マスターの役割を果たす計画であり，行政の調整指針となる。計画期間は中長期計画がほぼ対応し，総合計画の一部を構成する。マスタープラン，整備計画等も含める。③実施計画とは，基本計画に対応する個別具体の計画で，私権を制限したり，事業のための公共投資を直接指示する。計画期間はほぼ短期計画に対応する。推進計画，推進プラン，推進プログラム，行動計画，アクションプラン，事業計画，プログラムも実施計画に含める。

表 6-2-1　行政計画の分類

	基構想	基計画	実施画	計
全市	1	58	79	138
区	0	11	0	11
地区	0	9	102	111
計	1	78	181	260

注）指針・ガイドプランは除く

5)法定計画かどうかによる分類

行政計画を法定計画かどうかにより分類すると，法定計画，法定外計画に分類される。①法定計画とは，法律あるいは条例に規定のある計画である。②法定外計画とは，上記①以外の計画である。

（３）行政計画の相互関係

1)緊張モデルによる分析

上記の行政計画は一体となって，計画体系として，総合性・整合性・実効性を具備した機能を果たすことが望まれる。この場合に必要な計画体系としてのあるべき姿を例示すると図 6-1-1 のようになろう。図 6-1-1 は，前述の計画段階による分類と空間軸による分類に着目して，各行政計画を，市町村総合計画，市町村実施計画，地区総合計画，地区実施計画に４分類し（表 6-2-2），この４類型からなる行政計画体系モデルを考えている。これらの四つの計画群の中で，市町村総合計画は，全市域・区域を対象とした基本構想・基本計画レベルの計画を指し，公的な立場から地域資源の合理的利用や各種施設の配置計画を策定する役割が期待される。市町村実施計画は，それらの実施計画・管理計画ベルの計画である。地区総合計画は，地区域を対象とした基本構想・基本計画レベルの計画で，住民の生活視点からきめ細かい地域資源の合理的利用や各種施設の配置計画を策定する。地区実施計画は，それらの実施計画・管理計画レベルの計画である。

表 6-2-2　行政計画の分類

	計画数
市町村総合計画	70
地区総合計画	9
市町村実施計画	79
地区実施計画	102
計	260

注）指針・ガイドプランは除く

2)市町村総合計画の分析

①市町村総合計画には，「京都市基本構想」「京都市基本計画」「部門別基本計画」「区基本計画」等が含まれる。このうち「部門別基本計画」は 57 例と最も多く，ほとんど全ての部局で作成されており（表 6-2-3），整理統合が最も必要な計画と思われる。

②「京都市基本計画」は，総合性・戦略性を重視した計画（26 政策・106 施策）で，「部門別基本計画」の上位計画として作成されており，各部局との調整は審議会の質疑に答えるという形で行われている。

表 6-2-3　市町村総合計画の分類

	総合計画	部門別計画	地域別計画	計
①総企局合画	2	3	0	5
②総局務	0	6	0	6
③環境局	0	7	0	7
④文化市民局	0	5	0	5
⑤産業環境局	0	12	0	12
⑥保険福祉局	0	7	0	7
⑦都市計画局	0	7	0	7
⑧建設局	0	6	0	6
⑨消防局	0	1	0	1
⑩交通局	0	0	0	0
⑪水道局	0	1	0	1
⑫下水道局	0	1	0	1
⑬教育委員会	0	1	0	1
⑭区	0	0	11	11
計	2	57	11	70

③「京都市基本計画」の改定作業には時間と労力がかかる。しかるに世の中の動きは速く，修正を要することが生じやすい。従って全面改訂とは別に，部分改訂の必要性も考慮にいれた体制の整備が必要と思われる。

④「部門別基本計画」の策定は，その策定根拠がそれぞれの行政計画に存在することから独自に策定作業が進められている。もっとも，関係部局に対しては，照会がされており，「京都市基本計画」とも整合性が図られている。しかしながら骨格が固められた後に照会されがちで，表面上の修正に終わり，「京都市基本計画に位置づけられた計画である」といった程度の整合性が図られているに過ぎず，このことが大きな課題となっている。

⑤「京都市都市計画マスタープラン」の場合は，整合性を得るために「京都市基本計画」の作成と併行して作成し，初期の段階から相互に調整が図られている。他方，「新京都市環境管理計画」に対しては，「京都市基本計画」は環境を基調とした計画を策定している。

⑥「区基本計画」の作成は，権限を委譲された区長が委員を選び，推進組織（懇談会）を中心に作成している。懇談会の座長は「京都市基本計画」の策定委員を兼ねて整合性を図っている。

2)地区総合計画の分析

①地区総合計画の策定例は９例であるが，その大半が，事業実施が前提となっていて，事業の総合性を担保するために作成されているようである（表 6-2-4）。

表 6-2-4　地区総合計画の具体例

	地区総合計画	事業実施前提	規制誘導	総合計画前提
①総企合画局	水垂地区基盤整備のための基本構想	○		
②産業観光局	桂イノベーションパーク構想	○		
③	京都市（伏見区）中心市街地活性化基本計画地	○		
④	「ふるさと森都市」の地域づくり―左京区北部農林業地域振興構想―	○		
⑤都市計画局	京都南口駅前広場整備構想	○		
⑥	御池通沿道景観形成計画	○	○	
⑦ 建設局	京都市崇仁まちづくり計画			○
⑧	北部周辺地域整備事業に関する計画	○		
⑨	天神川駅（仮称）周辺整備基本構想	○		

②「京都市崇仁まちづくり計画」等に見られるような，住民と行政とプランナー等がパートナーシップを組んで実効性のある総合計画を策定し，地区総合計画→実施計画→事業実施に結びつけていけるような地区総合計画（図 6-1-1 の①③）は 1 例と少ない。このような地区総合計画の充実が必要と考える。

表 6-2-5　市町村実施計画の部門別策定数

	計画数
①総合企画局	4
②総務局	5
③環境局	7
④文化市民局	5
⑤産業環境局	0
⑥保健福祉局	6
⑦都市計画局	28
⑧建設局	14
⑨消防局	1
⑩交通局	3
⑪水道局	2
⑫下水道局	4
⑬教育委員会	0
⑭区	0
計	79

3) 市町村実施計画の分析

①「京都市基本計画」の実施計画として，「安らぎ華やぎ京都 21 推進プラン」が作成され，各「部門別基本計画」にも関連の実施計画が作成されている（79 例のうち都市計画局が 28 例と多い)。「同推進プラン」には「部門別基本計画」の実施計画の主要なものが相互に調整されて載せられている。

②「安らぎ華やぎ京都 21 推進プラン（前半 5 年の実施計画で 203 項目)」には各部局から提案された計画が載っており，ローリングシステムを採用している。当計画には財源のメドのついているものや，実施可能なものが書かれていて，大枠の認定がされているが，予算のメドのないものや，可能性の少ないものも，検討・調査等として書かれて載せられている。実施計画には必要性があり実施可能なものを載せるべきであると考えられている。

4)地区実施計画の分析

①都市計画局のみが実施計画（102 例）を作成している。

②「安らぎ華やぎ京都２１推進プラン」には関係部局によって個々の実施計画と調整のついたものが載せられている。

表 6-2-6　地区実施計画の部門別策定数

	事業名	事業数
都市開発局	土地区画整理事業	62
	新住宅市街地再開発事業	1
	市街地再開発事業	2
	まちづくり推進プログラム	1
	地区計画	32
	地区計画改良事業	4
	計	102

（4）まとめ

1)総合性・戦略性の観点から

①　市町村総合計画として 70 計画が作成されているが，多過ぎるようである。個々の計画の意義と問題点をよく検討して整理統合すべきと考える。その際に「京都市基本計画」をベースに「部門別基本計画」や「区基本計画」を作成すべきであろう。

②具体には，既に策定されている行政計画を個々に修正することは現実的でないことから，新たに策定される行政計画については，制定の主旨から部門を整理したうえで，調整のうえ策定することが求められる。そのためには，行政計画の策定をマネジメントする機関（予算担当部局，調整部局等で構成）を設け，事前に諮ったうえでないと策定作業が開始できないシステム等を設けることにより，十分な調整を行うことが望まれる。

③このモデルの策定方法について，「京都市都市計画マスタープラン」や「各区基本計画」の作成プロセスが参考にならないだろうか。

④表 6-2-4 の地区総合計画の大半は，個別具体の事業実施が先ず決まり，それを前提に計画の総合性を担保するために，地区総合計画を策定しているように思われる。しかし，これらとは別に，住民と行政等のパートナーシップによる地区総合計画の作成→実施計画の作成→事業実施といった（図 6-1-1 の①③）総合計画前提型の計画づくりを整備・充実させることが，後述の実効性の観点からも望まれる。

2)整合性の観点から

① 行政計画のうち基本計画等は一般に同時に多数建てられるものではない。従って「京都市基本計画」の策定後に（あるいは併行して），他の「部門別基本計画」や地区総合計画，実施計画等が順次策定されることになろう。この時に整合性が図られているが，この整合性は表面的な面での調整になりがちであるが，これを克服するために策定作業の開始時から調整できるシステムを整備する必要があろう。

②「京都市基本計画」や「安らぎ華やぎ京都 21 推進プラン」に対して，「部門別基本計画」や地区総合計画，実施計画等から，整合性の観点から修正要求が出てきた場合（図 6-1-1 の④⑤）には，これに対応できるような組織と力量の整備が必要と考える。すなわち走りながら部分的に修正していくといったスタンスも考えるべきであろう。

② 行政計画の名称を付ける際の留意点を明らかにすることにより，定義に基づいたネーミングに誘導したり，計画期間が定められていない行政計画については，計画期間を設けるべきであろう。また，計画期間が定められていたとしても，社会経済情勢に沿わなくなってきている行政計画については，見直しを行う必要がある。

3)実効性の観点から

①「京都市基本計画」の実効性は，計画内容の事業化というよりも，それらの必要性・重要性を認定しているという意味でのオーソライズ性にあると言えよう。

②事業化という面での実効性は，「京都市基本計画」に続く実施計画としての「安らぎ華やぎ京都２１推進プラン」に期待される。実効性（協定・事業化）は財政状況や住民参加の質，マネジメントの質等と相俟って，より効果を高めるものと思われる。

③マネジメントについては，行政計画に掲げられた内容の進捗状況を定期的に検証することにより，より効果的な施策展開を図る必要がある。

④表 6-2-4 の「京都市崇仁まちづくり計画」や同表には記載されていないが，「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」の「職住共存地区整備ガイドプラン」による市民・事業者・行政によるパートナーシップのまちづくり等では，地区の総合性や他計画との整合性をはかりながら，実効性（事業化）を担保しようとしている。このようなシステムを一般化し制度化して，「住民主体による地区総合計画づくり（地区総合計画→実施計画→事業実施）」として普及させることが戦略的に重要と考える。さらにこの実効性（事業化）を持たせた地区総合計画を，図 6-1-1 の計画体系の中に位置付け，市町村総合計画

や実施計画等に対して見直し要求（図 6-1-1 の④）やガイドライン(図 6-1-1 の①③)としての機能を果たすことが望まれる。

（本稿は，京都市の「行政計画の策定・遂行のマネジメントシステム」研究会『2002年度』での報告書に若干の加筆修正を行ったものである。）

３，人と自然との共生ゾーン条例(神戸市)

（１） はじめに

神戸市域は，京都市域と同様，Ⅲ章で見てきた計画圏域でいくと，市町村域レベルであるが，実質的には市町村域レベルを統合した広域レベルの計画圏域にほぼ相当する。

この神戸市の市街化調整区域は,都市計画法･農業振興地域の整備に関する法律･農地法･森林法･自然公園法等の個別規制法が的確に運用され(図 6-3-1)，一般的には土地利用の整序が難しいとされている大都市圏の市街化調整区域で，地域の土地利用の混乱や乱開発の防止に一定の効果をあげてきている。

また 1970 年代から 1990 年頃にかけて，農業を中心に住みよい環境づくりをめざして，旧村単位で「住民主体による地域づくり」計画が策定され，農地整備の方向の他，農業振興面や生活環境面，土地利用等のマスタープランが策定され，これによって圃場整備や下水道等が整備され，住民活動が活性化するなどの大きな成果をあげてきた（Ⅶ章２参照)。

しかしながら，農業従事者の高齢化や後継者不足により，地域の活力が低下し，資材置き場や廃車置場などに代表される土地需要の増加と相俟って，現行法令だけでは土地利用秩序を維持できない状況（土地利用の混乱）が生じたり，営農面や居住環境･景観等が悪化しつつあった。

神戸市では，こうした状況に危機感を抱き，1992 年に，人と自然との共生ゾーン整備計画審議会を設け，農業地域の活性化と，神戸市基本計画（第４次）が提起している「人間都市神戸」及び「アーバンリゾート都市神戸」づくりに資するために，農業･農村地域の持つ「自然と緑の保全管理」「憩いと安らぎの場の提供」などの機能を最大限に発揮させることが重要であ

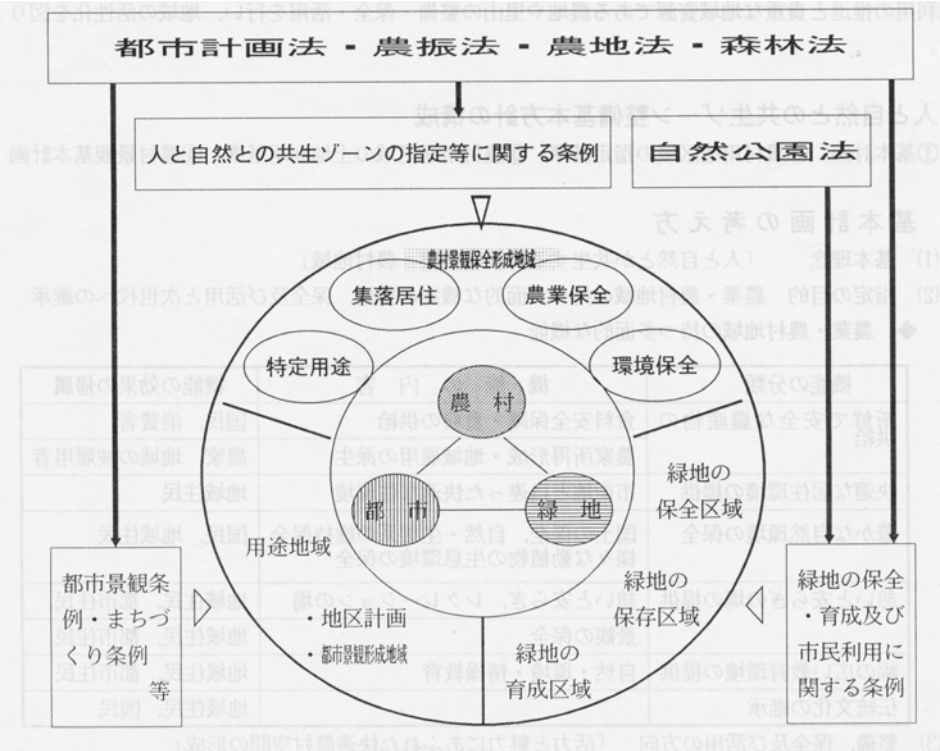


図 6-3-1　土地利用規制[6]

(6) 神戸市産業振興局：人と自然と共生ゾーン整備基本方針（1998 年）

ると考えられており，このような視点から農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」として位置づけている。さらにその機能を高めるために，

表 6-3-1　ゾーニングの実施状況

都市計画区域（55,061ha）				
市街化区域〔都市〕	市街化調整区域（35,150ha）			
	暫定市街化調整区域（用途地域あり）	市街化調整区域（用途地域なし）（34,599ha）		
		みどりの聖域（緑地条例）	農業振興地域	その他の区域
		〔緑地〕	〔農村〕（19,662ha）	
19.911ha	551ha	14,937ha	10,236ha	9,426ha

共生ゾーン：約17,776ha

①秩序ある土地利用計画と規制のあり方，②人と自然との共生を目指した新しい地域政策の展開方向，③環境保全機能を高める農業のあり方，④美しい景観を保全･創出するための有効な施策，⑤都市と農村の交流促進のあり方，⑥広域的取組みを図る隣接市町との連携の６課題について，その整備方策の具体的な検討を行い，「人と自然との共生ゾーン整備計画」として取りまとめて答申を行い，1996 年度に「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」という）」を公布，施行した。

人と自然との共生ゾーンに関する施策は，市街化調整区域内の農業地域を「人と自然との共生ゾーン」として位置づけ（図 6-3-2），農業外の土地利用による営農環境等の悪化を防ぎ，共生ゾーンが持っている多面的な機能（新鮮で安全な農産物の供給･自然と緑の保全管理･憩いと安らぎの場の提供等）を十分に発揮できるように，保全･整備･活用を図っていけるように実施しようとしている。

（２）人と自然との共生ゾーン整備基本方針[6]

条例に基づく人と自然との共生ゾーンの実現を目指し，農業･農村地域の整備の方向を示すために「人と自然との共生ゾーン整備基本方針」が，1998 年 1 月に策定され，①基本理念，共生ゾーン指定の目的，共生ゾーンの整備･保全及び活用の目標等が定められている（これらを「基本計画」と呼んでいる）。共生ゾーン基本計画は，新･神戸市基本構想（1993 年）及び第４次神戸市基本計画･区別計画（1995 年）に基づく，各局別中長期計画（農漁業ルネッサンス計画）を具体化するための計画の一翼として位置づけられている。

②さらに「農村用途区域の指定基準」及び「農村用途区域の土地利用規準」（用途区域内で可能な土地利用）が策定されている。

③2000 年 4 月には，土地利用基準が改正され，農村景観保全形成基本計画が策定されている。

（３）人と自然との共生ゾーンと農村用途区域の指定[6]

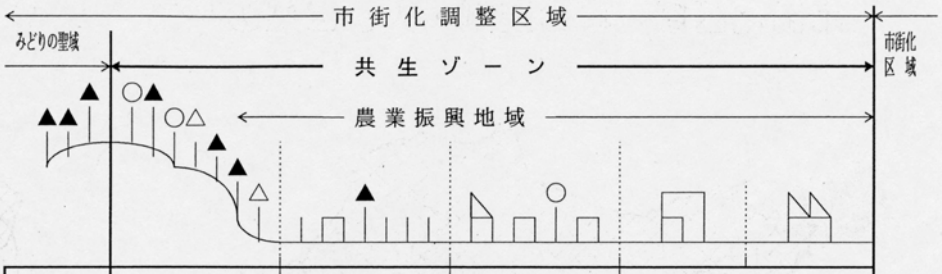
1）人と自然との共生ゾーンの指定（1998 年 3 月）

農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」として位置づけ，秩序ある土地利用の計画的推進，農村景観の保全及び形成，里づくり等を行うことにより，農業の振興，農村の活性化・魅力化及び市民相互のふれあいを進め，もって自然と調和し，快適で魅力にあふれた都市の実現をはかろうとしている。

2)農村用途区域の指定

共生ゾーンにおける土地利用は,図 6-3-1 のように都市計画法･建築基準法･農振法･農地法及び森林法などの様々な法規によってコントロールされている。これらの法規は各々の目的が異なるので共生ゾーン全体として良好な営農環境や農村環境の保全等を図り，総合的に土地利用をコントロールしていくためには十分でない部分がある。

そこで，図 6-3-2 の「農業保全区域」「集落居住区域」「特定用途区域」「環境保全区域」の４種の農村用途区域を指定して，各用途区域の機能に応じた土地利用を，図 6-3-3 のよ



農村用途区域	環境保全区域	農業保全区域	集落居住区域	特定用途区域	
				A区域	B区域
区域の考え方	良好な営農環境及び生活環境に配慮するとともに基本的に良好な自然環境の整備，保全及び活用を目的とした土地利用の用途に供する区域	基本的に農業の振興及び良好な営農環境の整備，保全及び活用を目的とした土地利用の用途に供する区域	基本的に良好な生活環境の整備，保全及び活用を目的とした土地利用の用途に供する区域	基本的に他の用途区域における土地利用以外の土地利用の用途に供する区域	
指定規模	概ね３ha以上		既存施設を含める場合　概ね１ha以上（既存敷地の1.5倍以内） 新規に計画する場合　概ね１～２ha		
土地利用の方向	基本的に自然環境を保全しながら，土地利用調整を行う	基本的に営農環境を保全し，農業の振興を目的とした土地利用を行う	基本的に生活環境に配慮しながら，土地利用を計画的に行う	市街化調整区域で立地可能な施設を計画的に行う	他の区域には，ふさわしくない土地利用を行う
区域内の土地利用（例示）	里山 河川 ため池	農地 農業用施設	農家住宅 分家住宅 生活関連施設	学校 社会福祉施設	駐車場 資材置場 廃車置場

農村景観保全形成地域	
地域指定の考え方	・歴史的環境及び特に優れた景観の保全等を図るために必要な地域（文化財等を取り巻く農地、里山等） ・水質，植物等の良好な自然的環境の保全等を図るために必要な地域（つくはら湖周辺等） ・良好な農村景観の保全及び形成を図るために必要な地域（農村集落を中心に里山・棚田等） ・神戸らしい農業景観の形成を図るために必要な地域（農業公園，フルーツフラワーパーク周辺等） ・里づくり協議会からの指定申請のあった地域 ・その他良好な農村景観の保全形成を図る地域

図 6-3-2　農村用途区域及び農村景観保全形成地域の概要図[6]

(6) 神戸市産業振興局：人と自然と共生ゾーン整備基本方針（1998 年）

うに誘導することにより，共生ゾーン全体の秩序ある土地利用の計画的推進を図り，貴重な地域資源である農地や里山の保全･整備･活用を行い,地域の活性化を図ろうとしている。

４種の農村用途区域のゾーニングについては，当初の指定は(1999 年 2 月)，「環境保全区域」と「農業保全区域」の 2 ゾーンについて行い，「特定用途区域」「集落居住区域」の指定は，地元で里づくり計画が煮詰まった段階で，市長の承認を得て，農村用途区域の指定変更をするといった形で対応している[7]（2000 年 6 月，2001 年 3 月，2002 年 3 月，同 7 月）（表 6-3-2)。

さらに農村用途区域の指定及び変更の手続きに際しては，あらかじめ公告･縦覧し，公聴会の開催を行うとしているが，より柔軟に対応しようとして，公告･縦覧の案以前に住民意見をどう反映させるかも模索している。

また共生ゾーン内で土地利用行為を行うものに対しては届出を義務づけ，表 6-3-3 の土地利用基準に適合しない行為については，指導･勧告等の行政指導を行い，従わない場合には，公表などにより対応している。

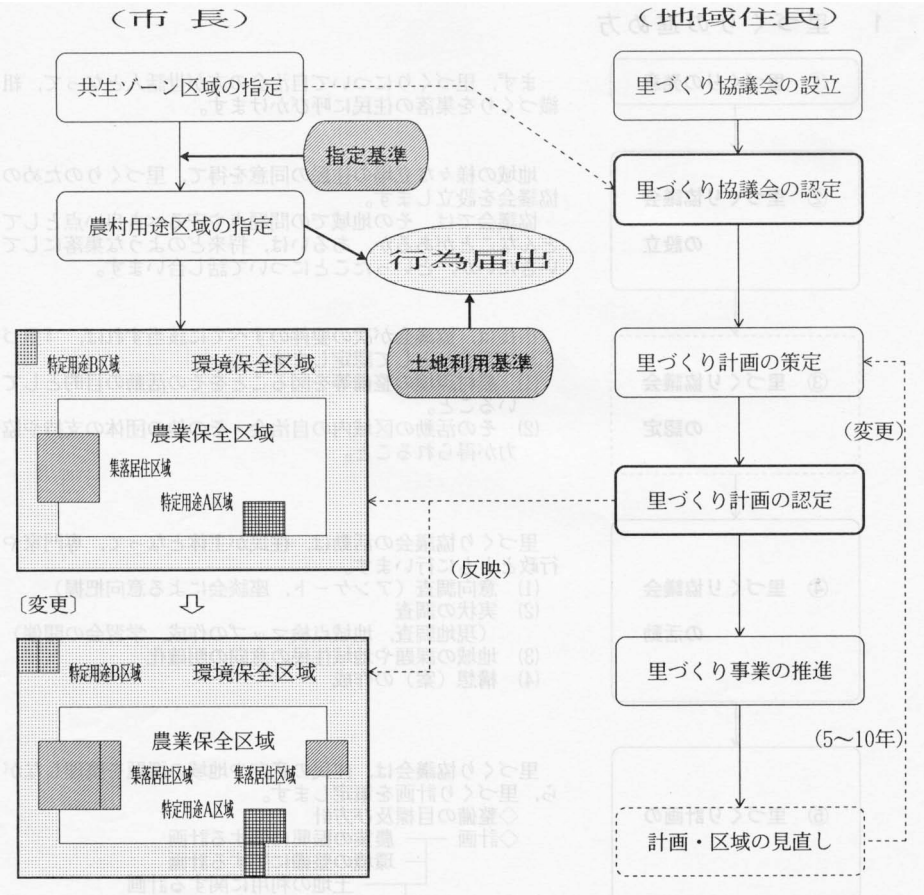


図 6-3-3　農村用途区域の指定・変更[6]

(6) 神戸市産業振興局：人と自然と共生ゾーン整備基本方針（1998 年）

表 6-3-2　農村用途地域の面積

区域区分	農業保全	環境保全	集落居住	特定A	特定B	合計	調査年
面積（ha)	9,180	8,505	123	155		17,963	H12.6
面積（ha)	8,995	8,368	219	143	51	17,776	H14.10

表6-3-3　土地利用基準・施設立地基準（抜粋）

施設名称＼農村用途区域	農業保全	集落居住	環境保全	特定用途	
				A区域	B区域
温室、育苗施設	○	○	○	○	×
農舎、農産物集出荷施設	△*1	○	○	○	×
農作物貯蔵施設、農業用資材置場、農機具等納入庫	△*1	○	○	○	○
畜舎	○	×	○	×	×
堆肥舎	○	×	○	×	○
農家住宅、☆分家住宅、☆集合所	△*1	○	○	○	×
☆日常生活関連施設（小売りサービス店舗等）	△*1,2,4	○	○	○	×
☆日常生活関連施設（農機具等修理工場）	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*2,4	○
☆農作物加工施設（500m²未満）	△*1,2	△*2	△*2	○	○
☆農作物加工施設（500m²以上）	△*1,3,4	×	△*3,4	△*4	△*4
居住者の自己事業用駐車場・資材置場（1,000m²未満）	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*2,4	○
社会福祉施設・医療施設・学校	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*4	×
☆ドライブイン・ガソリンスタンド	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*4	×
廃車置場	△*1,3,4	×	△*3,4	×	△*4
駐車場・資材置場・洗車場	×	×	△*3,4	×	△*4
土採取場・廃棄物処理場	×	×	△*3,4	×	△*4
☆運動・レジャー施設（3,000m²未満）	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*4	×
☆運動・レジャー施設（3,000m²以上）	△*1,3,4	×	△*3,4	△*4	△*4
公共事業に伴う仮説施設　一時的な資材置場・駐車場	△*1,2,4	△*2,4	△*2,4	△*2,4	△*4

注：各農村用途区域における土地利用の用途は、次のような制限になる。

○ー立地可能、　△*ー条件つきで立地可能、　×ー立地不可/☆ー開発許可（都計法）が必要な施設

（条件）

*1　当該土地が農地である場合、当該用途区域内外に農業以外の代替えの土地がないこと。

*2　里づくり協議会の承認が得られること。

*3　里づくり計画の中に当該土地利用が位置づけられること。

*4　良好な農村環境及び農村景観の保全等の見地から行う市長との協議が行えること。

①　土地利用が周辺の区域における良好な営農・生活・自然環境の整備　・保全・活用及び農村景観の保全・形成に配慮していること。

②　建築物（工作物を含む）の設置を伴う場合には、建築物の位置・規模・形態が周辺の区域における良好な農村景観の保全・形成に配慮していること。

③　土地利用を行う区域内緑地を設けること。

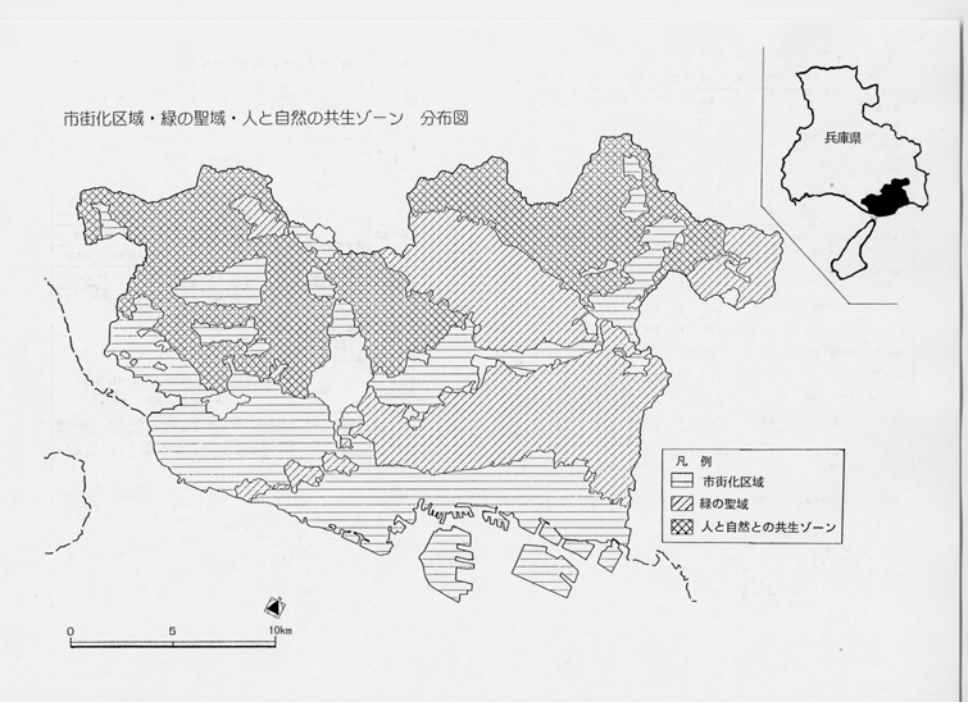
ア　緑地は市開発指導要綱の基準を準用し設ける。ただし緑地の面積はウの割合による。

イ　植栽により緑地を設ける場合は、特に道路等の公衆の用に供される場所からの景観等に配慮する。

ウ　緑地の面積は、敷地面積に対し下記に示す割合以上であること。

◆1ha未満　→　10/100　　◆1ha以上　→　20/100

④　一時的な土地利用にあっては、利用後の復旧計画が明確であること。



資料:神戸市産業振興局「人と自然との共生ゾーン」の推進(2000 年)より

図 6-3-4　市街化区域・緑の聖域・人と自然の共生ゾーン分布図

3)緊張モデル(図 6-1-1)による分析

図 6-1-1 の市町村実施計画のゾーニングの実施→ゾーニングの管理の部分のところで，神戸市は個別規制法に，4 種の農村用途区域と里づくり計画をセットすることにより，土地利用の計画的なコントロールを行っている[(7)]。

（4）里づくり協議会と里づくり計画の策定

1)里づくり計画の策定状況

住民の主体的な取組みによる良好な営農環境と農村環境の保全等を図るため，住民による里づくり協議会を組織し，里づくり計画の策定や各種協定の締結等による里づくり事業の推進を図っている。すなわち図 6-1-1 の地区総合計画を策定することにより矢印の①や⑤の機能を果たそうとしている。2002 年 10 月現在里づくり協議会は 151 集落（92%）で設置されており,その間 64 集落で里づくり計画を策定,または策定中である[(7)]（表 6-3-4)。

表 6-3-4　里づくり協議会の設立及び計画書作栄状況(平成 14 年 10 月現在)

区	全集落数	協議会設立状況			計画策定状況	
		集落数	地区数	割合	集落数	割合
北	65	61	55	94%	27	42%
西	99	90	71	91%	37	37%
合計	164	151	126	92%	64	39%

2）土地利用協定の締結状況

土地利用協定（図 6-1-1 の地区実施計画）の締結に至った地区はなく，土地利用計画（図 6-1-1 の地区総合計画）に基づき農村用途区域の変更を実施している。

（５）まとめ

①共生ゾーン条例による土地利用調整は現行の個別規制法と条例による土地利用規制（図 6-1-1 の市町村実施計画）と住民（里づくり協議会）が策定する里づくり計画（図 6-1-1 の地区総合計画）を結びつけて，土地利用の計画的なコントロールを行うとともに，地区住民と神戸市が協働して，総合的な地域施策を進めることを特徴としており，図 6-1-1 の緊張モデルの考え方に類似している。

②共生ゾーン条例の制定による土地利用調整の効果については，明確でないところがあるが，これまで土地利用の問題は，もっぱら土地所有者との調整に終わっていたのが，里づくり協議会という地域住民全体で構成される組織ができ，土地利用という外部効果を伴う問題の調整を行う受け皿として機能し始めている[(8)]ことの評価は出来よう。

③農村用途区域の変更については，共存ゾーン条例の規定では里づくり協定が認定された場合に，里づくり計画に基づき行われることになっている。しかし，現実には里づくり計画で策定された土地利用計画によって，指定地域の変更を行ったり[(8)]，里づくり計画策定には，不在地主や計画への反対者が加わっていない[(9)]こと等の，里づくり計画の本質に関わることや計画方法のあり方については神出方式等との比較（Ⅶ章 3 参照）が役立とう。

参考・引用文献

(1) 牛野　正：農村計画体系としての緊張モデルの有効性－農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究（Ⅱ）－，農業土木学会論文集 176（1995）

(2) 牛野　正：住民主体による地区総合計画づくりの計画方法と計画体系－神出方式の提案と緊張モデルの構築－，環境情報科学 26-1（1997）

(3) 牛野　正：第 1 章第 1 節　土地利用計画の策定と住民参加，市町村段階における合理的かつ計画的な国土利用のあり方に関する調査報告書，（財）社会開発総合研究所（1986）

(4) 佐藤憲雄：多自然居住地域の創造と地域づくりの推進，地域開発 Vol429（2000）

(5) 京都市総合企画局：本市の構想・計画等の一覧（2002）

(6) 神戸市産業振興局：人と自然との共生ゾーン整備基本方針（1998 年）

(7) 神戸市産業振興局農政計画課：人と自然との共生ゾーン条例と里づくりの推進（2002）

(8) 市川俊行：神戸市「人と自然との共生ゾーン条例」に基づく土地利用調整と地域づくり（2001）

(9) 和多　治：市街化調整区域における地区レベルの土地利用に関する研究―神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に―，都市計画別冊 No.34（1999）