４，集落地域整備法の適用による計画づくり―兵庫県加古川市神野地区―

（１）はじめに

加古川市神野地区では，1980 年代前半に，圃場整備事業の気運が盛り上がり，地域の役員を中心に仮同意の徴集の動き(70%ぐらい)があったが，市街化区域に近く，農振農用地区域に編入することに反発があったために同意が得られていなかった。そこに加古川市が地元役員に集落地域整備法の制定と農業集落計画策定調査等の事業制度の創設を伝えたことにより，地元役員らは町内会連合会を母体にして，「我々のため･子供のため･子孫のため」に，これらの計画づくりを進めていこうと考え，図 6-1-1 の地区総合計画を作成し，さらに地区実施計画を作成して，圃場整備事業や土地区画整理事業等を実施している。当初は行政主導による地区総合計画づくりが進められていたが，次第に住民主体により計画づくりが進められるようになり，新規宅地区域との交換を成功させ，圃場整備事業の実施や集落地区計画の決定，土地区画整理事業の実施等多くの成果をあげている。

本地区の場合，町内会の組織率は 99%で，まとまりがよく，コミュニテイ活動の盛んな地区で，リーダー(元加古川市水道局長で土地改良区の理事長)の信望は厚く，一般住民との意志疎通も良く，行政との連携もよく行われている等条件の恵まれた地区である。

（２）地区の概要

1)加古川市は兵庫県南部の播磨灘に面し，播磨平野を流れる加古川の下流に位置し，古くから山陽道の交通の要衝，物資の集散地として栄えた都市である。現在，海岸部には，わが国有数の鉄鋼工場があり，播磨臨海工業地帯の一翼を担っており，内陸部には伝統を活かした靴下･建具など特色ある地場産業が営まれている。

また姫路市･神戸市の中間的商業圏として，加古川駅･東加古川駅を中心とした商業活動も活発に展開され，東播磨の中核都市として発展している。

総面積は 138.5k ㎡で，総人口は 253,189 人(1995 年)であり，全域都市計画区域に指定されていて，市街化区域は 3,951ha である。また農業振興地域は 4,307ha で，農用地区域は 1,732ha である。

2)神野地区は，旧神野村の８集落のうち，

資料：集落地域整備法へのアプローチ
（藤本敏介），農土誌vol63（1995）

図 7-4-1　加古川市神野地区の位置図

石守･福留･福沢の３集落を対象にし，総世帯数は 1,161 戸で農家数は 222 戸である。市街化区域に隣接し，東加古川駅から５分の位置にある市街化調整区域で，かつ農振白地であった。地区内には県道が２本通っているが交通渋滞が激しく，県道の拡幅や県道バイパス(平荘大久保線)が計画されていた。また道路の少ない南北方向には，都市計画街路(30m の有効幅員)や住宅団地へのアクセス道路が計画され，これらの用地確保が必要とされていた。他方，近年の宅地需要により，道路沿いの農地の宅地化が進み(非農家が増えてきた)，県道沿いの耕作が不便な状況になっていた。しかるに，農家の多くは第２種兼業農家で，しかも将来とも農業的利用の継続を希望しており，その農地面積は全体の６割以上を占めている。

（３）計画づくりの経過(図 7-4-2)

1)1980 年代前半(82･83 年)，圃場整備事業の気運が盛り上がり，地域の役員を中心に仮同意の徴集の動き(70%ぐらい)があったが，同意が得られなかった(市街化区域に近く，農振農用地区域に編入することに反発があった)。

2)集落地域整備法に基づく事業は，「農振白地で圃場整備ができ市街化調整区域で土地区画整理ができるということで，今すぐ農地を売る必要はなく，子供のために宅地を持っておきたい」という農家の意向と合致したために，事業の取組みに合意がされた。

3)1988(S63)年３月に農業集落計画を策定し，1989(H1)年３月に田園居住区整備基本計画を，さらに 1990(H2)年３月に農業集落整備実施計画*1 を作成し，一連の計画づくりに３年を要している(図 7-4-2 の A)。

4)この間，1988(S63)年 12 月に，３集落の代表者により土地改良区設立準備委員会を設立している。

5)この土地改良区設立準備委員会が，1989･90 年の２年間，行政･土地改良連合会等の支援を得て，①集落地域整備法の趣旨，②土地利用計画，③換地の諸問題について数十回の勉強会を持っている(月１回の勉強会で毎週の時もあった)。市が資料を作るなど行政が主導し，土地改良連合会も換地計画関連のタタキ台を作成している。地元役員はこれらの内容を集落に持ち帰り，一般住民に説明をし PR している。説明会は地元だけで行い行政は入っていない(行政が入るとすぐ事業をやってくれとなるからということである)(同図の B)。

6)1990(H2)年 7-8 月頃，土地改良区設立準備委員会が新規宅地･協定農地の希望調査を戸別に行い*2，秋には，①新規宅地と協定農地は希望者全員に配分すること，②多数希望した人も 1,000 ㎡で納得して貰おうということで，冬頃には個別調整を完了し，合意を得ている。これらと並行して，1991(H3)年１月に換地設計基準(案)を作成している(同図の B)。

7)1991(H3)年 10 月土地改良区設立の認可がおり，1991･92 年度に，圃場整備事業を実施し，農地の一時利用地の指定をする(1993(H5)年)とともに，新規宅地区域への一時利用地の指定もしている(1993(H5)年４月)(同図の C)。

8)土地区画整理組合発起人会を結成し(1993 年 3 月)，仮同意を徴集して，土地区画整理事業の技術援助の申請をしている(1993 年 8 月)(同図の D)。

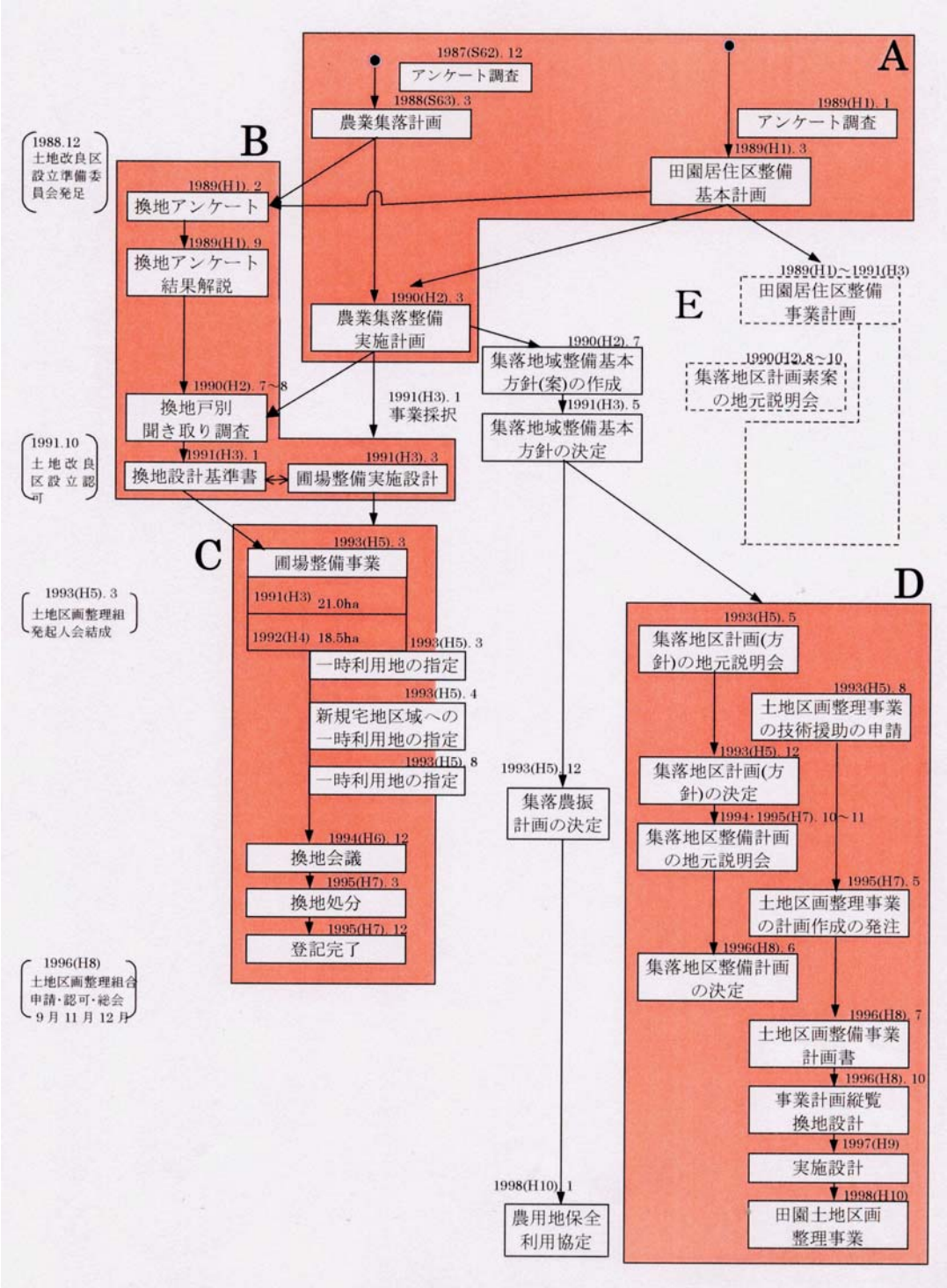


図 7-4-2　神野地区の計画づくりの経過[1]

9) 1993 年 12 月集落農振計画・集落地区計画(方針)の決定をしている。

10) 1994(H6)年 12 月 18 日 換地会議が開かれ，換地計画書等が承認され，1995(H7)年 3 月換地処分，1995 年 12 月に登記が完了している。

11)1996(H8)年６月，集落地区整備計画が決定されている(同図のD)。

12)1996(H8)年６月，集落地区整備計画及び土地区画整理事業の地元説明会を行い，土地区画整理事業への参加の同意をとり，組合設立の申請(1996 年９月)･認可･組合設立総会(同 12 月８日)を開いている。この間，土地区画整理事業計画案を 1996 年７月に作成し，さらに集落地区計画に関わる建築物の制限に関する条例が 1996 年 10 月に施行されている(同図のD)。

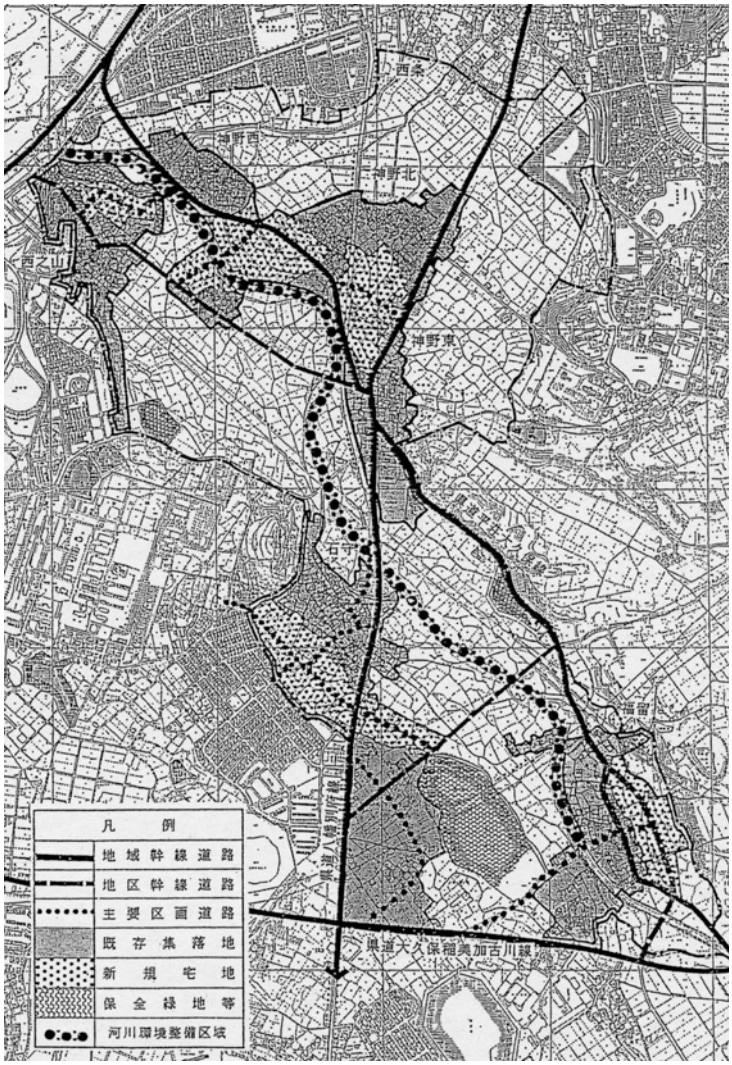
（４）計画内容

1)農業集落計画策定調査(1988 年３月)

神野地区の８集落を対象にアンケート調査を実施しているが，事業費等との関連で，まとまりが良く取組みやすい石守･福留･福沢の南部３集落のみを計画対象にしている。

2)田園居住区整備基本計画(1989 年３月)

神野地区の８集落全域を対象に計画づくりをしているが，南部(石守･福留･福沢)が先行して事業を行うことが有望になったため，北部と南部(石守･福留･福沢)に分け，南部について詳細な検討を行い，図 7-4-3 を作成している。

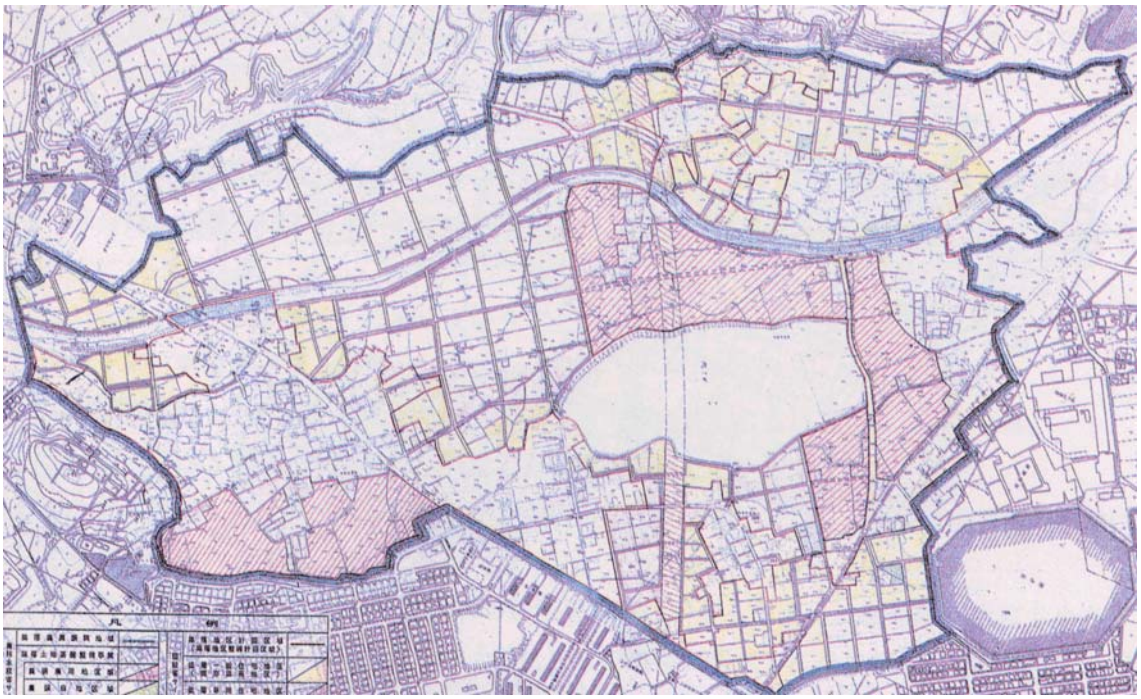


資料：加古川市「田園居住区整備基本計画調査」抜粋(1989)

図 7-4-3　神野地区の土地利用計画図（構想段階）

3)農業集落整備実施計画[*1](1990 年 3 月)

アンケート調査(1987(S62)年)の結果や役員層の意向を取入れて(石守集落の方は段差で不便なところ,福留・福沢集落の方は川の氾濫原で砂利が多く耕作に向いていないところ),図 7-4-4 のように新規宅地を２ヵ所設定して，土地利用計画を作成している。



資料：加古川市「神野地区農業集落整備実施計画書」(1990)

7-4-4　神野地区の土地利用計画図（基本計画段階）

4)集落地区計画策定調査(1990 年)

地区内の建築物や敷地等の状況が整理され，最低敷地面積，建蔽率，建築用途，および建築物の高さ制限や道路計画等に関する方針を集落地区計画素案(図 7-4-5)としてとりまとめている(1991 年)。

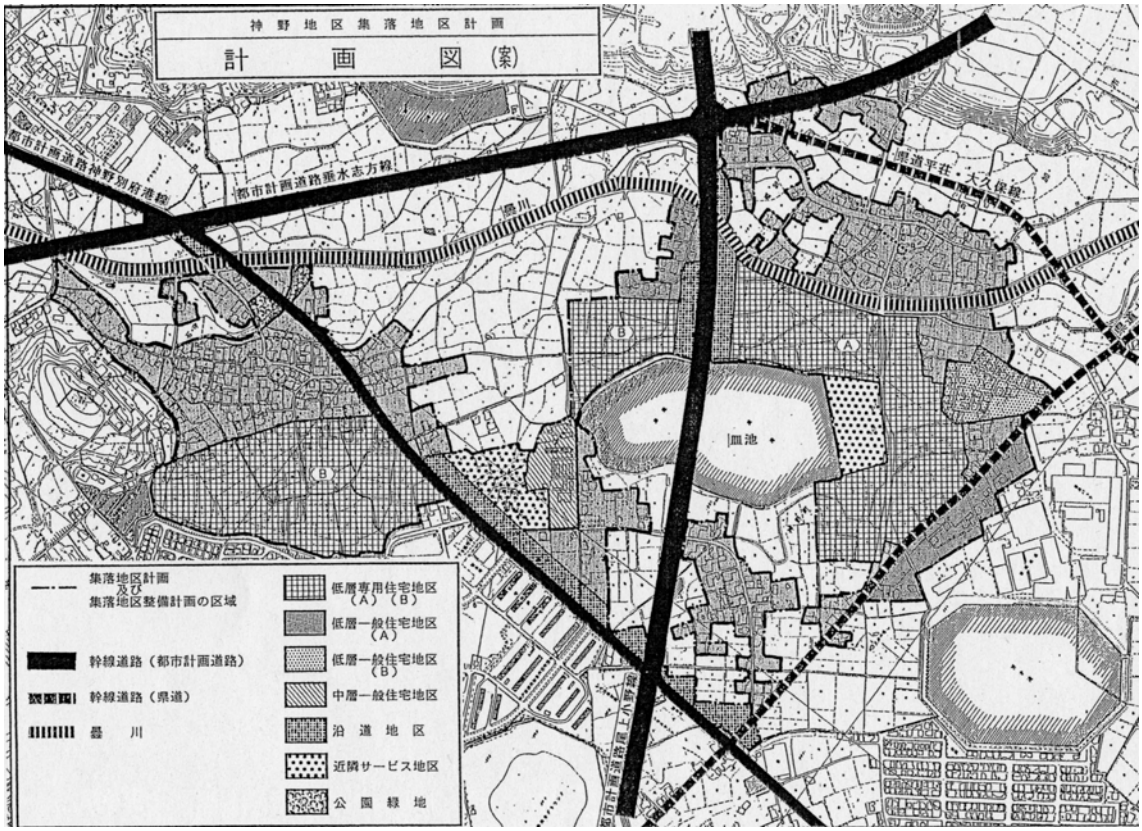


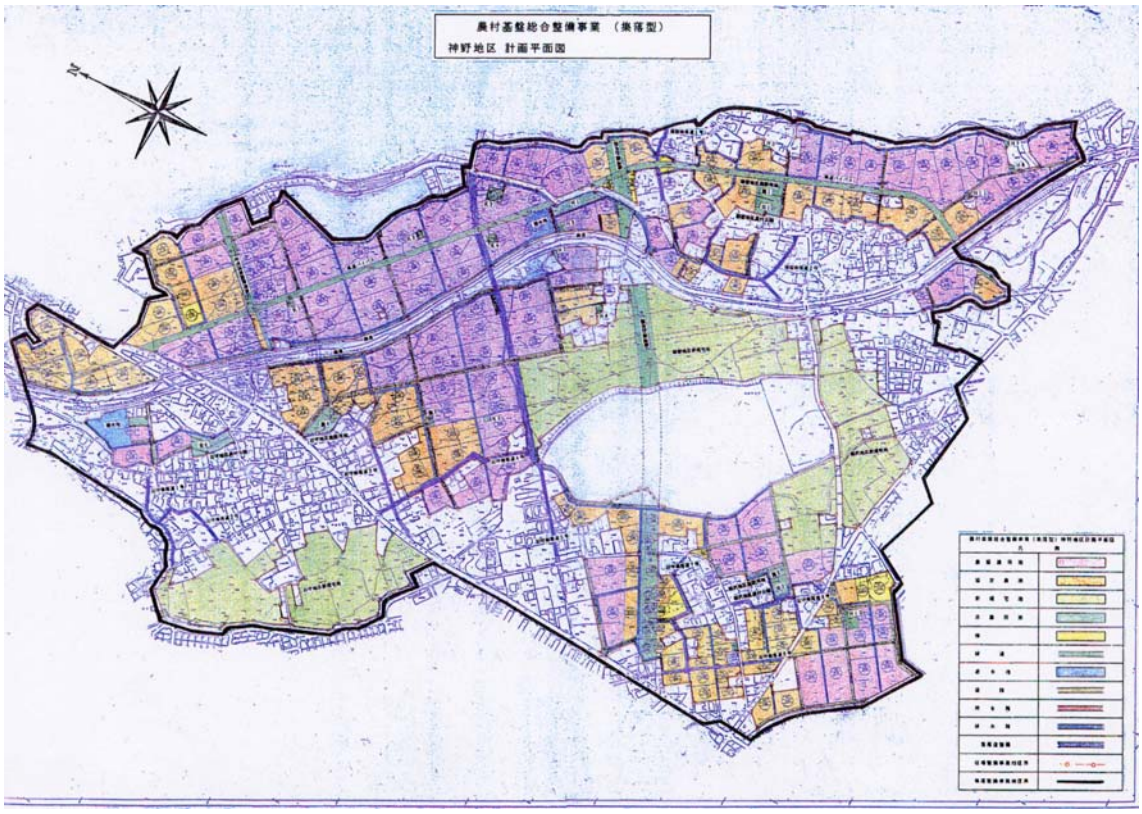
図 7-4-5　集落地区計画策定素案[(2)]

(2) 神野土地改良区：集落地域整備法による「明るく住みよい町づくり」をめざして（神野地区集落地域整備事業誌（2000）

5)換地設計基準書(案)(1991 年 1 月)

①新規宅地区域の設定

図7-4-3から図7-4-4の変更のように,「新規宅地区域の場所はどこへでも持っていけるのであり，いい土地を持っていたのではない。皆同じ条件である」と理解してもらい，若干の修正をして図 7-4-6 のように新規住宅地を設定している。



資料：加古川市「集落整備法適用神野地域の概要」(1994)

図 7-4-6　神野地区の土地利用計画図（実施計画段階）

②新規宅地希望面積の制限

新規宅地希望者は 181 戸で，新しく入ってきた人が半分強いた。新規宅地を 3,000 ㎡欲しい人や 400 ㎡欲しい人，不要の人等がいたが，最大２区画(１区画 500 ㎡で 1,000 ㎡[*3])まで希望者は全員貰えるということで合意を得ている。

「10a の人も 1 ha の人も，1,000 ㎡というのは平等とはいえない」という意見も出されたが[*4]，「じゃなんぼや，決められない」ということで，基本的に平等にいこうという考えで希望者全員に上限を設けている。

③土地の交換比率

希望者には全員配分されるということで交換比率は 1:1 に決められた。交換比率は土地改良連合会が最初に提案した際には，周辺地価が農用地区域３万円/㎡，白地 10 万円/㎡であることから，色をつけたらどうかという意見も出され，交換比率が種々検討された。結

論が出ないままに，「あの人(リーダー)の言うことやったらそう問題はないであろう」ということで，1:1 で合意されている。

6)集落地域整備基本方針(1991 年５月)

農業集落整備実施計画の内容をベースにして，原案は農林サイドが作っているが，建設サイドとの調整に時間を要し，半年以上もやりとりをして県が作成している。

7)集落地域整備事業*1 計画書(1991 年)

①集落地域整備事業

圃場整備は 39.5ha(換地上の面積で，整備面積は 38.4ha)，農村公園は３ヵ所(4,470 ㎡)，集落道 10 路線(3,214 ㎡)が拡幅整備された。

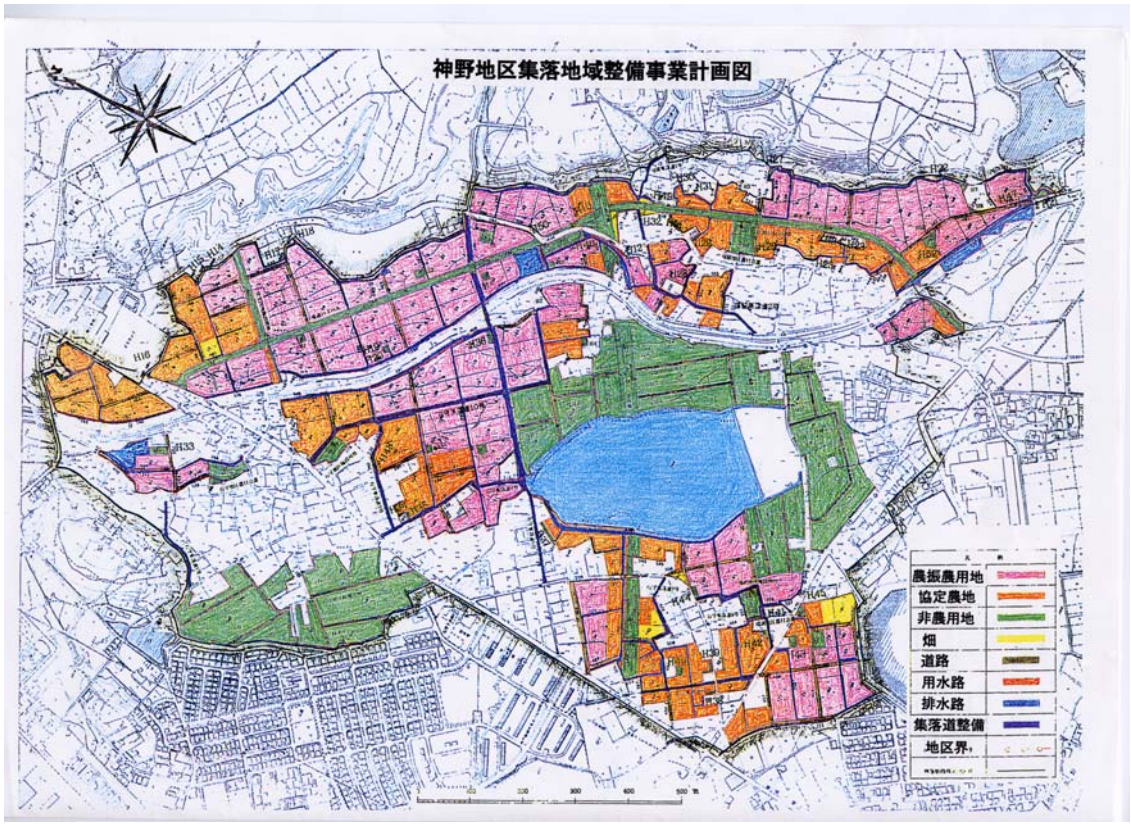


図 7-4-7　神野地区の土地利用計画図（事業計画段階）

②新規宅地への一時利用地指定(1993 年 4 月)

1992(H4)年９月に換地の方法･手続き等の詳細な説明会を各地区ごとに実施し,1993(H5)年２月には換地計画の原案が策定され，各地区ごとの説明･縦覧の後，原案が異議なく承認されている。

新規宅地区域については，当初抽選方式短冊型図上換地として原案が策定されたが，最終的には新規宅地区域内の区画割は，土地区画整理事業の整備計画における道路法線を基準とし，これに沿うように換地を配置している。新規宅地区域内に従前地を有する人は従

前地に近いところに一時利用地の指定を受けている。区域内に従前地のない人はくじ引きで決めている(172 人)。

③協定農用地[*5]への一時利用地指定

協定農用地の配分者は 147 人である。一時利用地指定の時に説明は済んでいるが，地元役員の精力を土地区画整理事業の取組みに注いできたため締結は延びている(1998(H10)年 10 月 1 日締結)。

④換地処分

当初の換地基準･評価基準による(新規宅地区域の選定手順等については抽選方式とするため 1993(H5)年 1 月に一部改正)換地計画案が，1994(H6)年 12 月の換地会議で承認され，1995(H7)年 3 月に換地処分されている。

8)集落地区計画(方針)(1993 年 12 月)

集落地区計画(方針)は，地権者の合意状況やアンケート調査結果等を踏まえて，神野地区の新規宅地を対象に(既存宅地 30 戸前後を含む)，集落地区計画区域を確定しているが(170 名)，地区編入を大分縮小している。

9)集落地区整備計画(1996 年 6 月)

①集落地区計画素案を変更する形で,1996(H8)年 6 月に集落地区整備計画が決定された。集落地区整備計画案の地元説明は，1995(H7)年 10-11 月にかけて，各集落ごとに行っているが，事前に地元役員と十分協議し，地元合意が得られるような状態で開催している。またそれ以前の集落地区計画の素案の段階(1990(H2)年 8-10 月)や方針策定時(1993(H5)年 5-12 月)にも度重ねて行っており，内容的には地元役員を通じて，地元への浸透は図られてきていた。なお集落地区整備計画の決定が 1 年半近く遅れたのは，土地区画整理事業サイドの進捗状況を待っていたためである。

②集落地区整備計画の区域は既存集落及び土地区画整理事業区域(19.4ha(新規宅地 14.1ha，周辺宅地 5.6ha))で，約 62.7ha である。低層専用住宅地区(土地区画整理事業実施区域)は最低敷地面積 250 ㎡[*6]･容積率 50%で，低層一般住宅地区(既存集落)はそれぞれ 200 ㎡･50%である。

一番合意形成に抵抗があったのは，地区施設の骨格道路の幅員であった。土地区画整理区域以外の集落地区計画道路(主要な集落内道路 5～8m，一般的な集落内道路 4m に拡幅)の拡幅部分は,家屋の建て替え時期に両側で半分ずつ中心線からバック(センターバック)し，拡幅部分を市に無償で寄付採納することになっている[*7]。対向できない道路に退避ゾーンができ，事業効果も上がり土地利用も可能となって，歯痒くはあっても整備が進みつつある。

③新規宅地区域における調整池

集落地区整備計画を作る段階(1994(H6)年 2 月)で，当地区は河川改修をしないので，調整池を作らなければならないということになった。既に圃場整備工事が終了していたため，調整池用地と工事費の捻出が大きな問題となり，地権者の動揺が心配され，事業が成立す

るかしないかまでの問題になった。

地区面積が 10ha を越えていたので，河川管理者である県河川開発課(10ha 以下は土木事務所対応)と協議(1994(H6)年 5 月～)を開始し，調整池を東地区 5,890 ㎡，西地区 22,472 ㎡設けている。

10)田園土地区画整理事業(図 7-4-8)

1993 年３月に土地区画整理組合発起人会を結成し，仮同意[*8]を徴集して，土地区画整理事業の技術援助の申請をし(1993 年８月),1995 年９月に発起人会が土地区画整理事業計画書を発注し，途中修正等をして，９ヵ月かけて作成している。発起人会会長は 1996 年６月に地区ごとに権利者(地権者 205 人中 120 人参加)への説明会を開催し，その場で，組合設立のための本同意を得，1996 年 11 月に組合設立の認可を得ている(図 7-4-2 の D)。

計画案(1996 年 7 月)では，新規宅地 2 ヵ所(東地区 6.6ha，西地区 12.8ha)を１つの土地区画整理事業で実施し，2002(H14)年度に完了予定となっている。減歩率は３集落とも一緒で(平均減歩率は 35.4%)，換地工区は１工区にしている。２事業にすると，土地区画整理事業が不可能になるだけでなく,圃場整備事業の換地にまで影響が出たと考えられており，同一の減歩率で実施することが地元の合意に役立ったとしている。

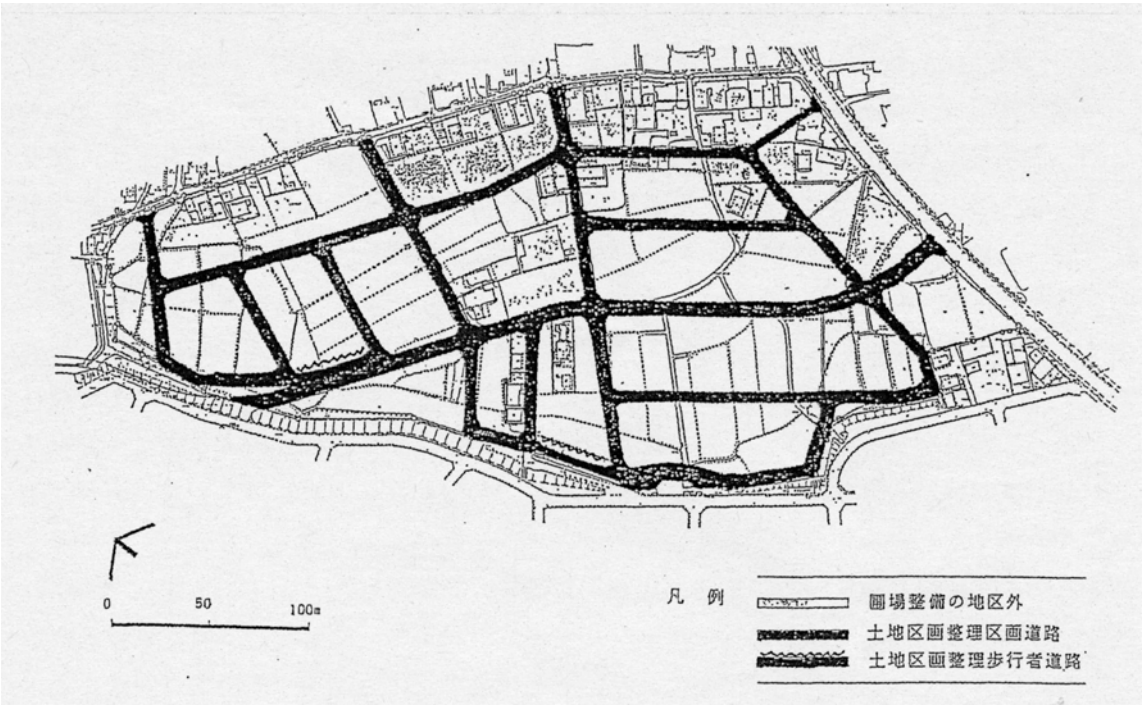


図 7-4-8　石守集落新規宅地区域の土地区画整理事業[(2)]

(2) 神野土地改良区：集落地域整備法による「明るく住みよい町づくり」をめざして（神野地区集落地域整備事業誌（2000）

（５）まとめ

1)計画対象地域のとり方

農業集落計画策定調査と田園居住区整備基本計画の計画単位が異なっている。農業側の農業集落計画策定調査は土地改良事業が先ずあって，事業費の額や地元の塾度等を考慮して，計画対象地域を３集落に絞っている。これに対して，都市側の田園居住区整備基本計画は，全体の基本的な構想を得るために広いエリア（８集落）を対象に計画づくりを行い，計画の基本方針を先ず整理して，次段階で対象を絞り込むという２段階のステップを踏んでいる。

計画対象地域については，広いエリアを対象にして絞り込んでいくという方法が望ましく，旧村域を対象に地区総合計画を策定し，次段階で圃場整備事業等の各種事業の事業化のための計画を策定していくことが望ましいと考える。

2)力量のある計画主体と支援体のパートナーシップ

①リーダーシップのある片寄った考え方をしない地区リーダーがおり，住民もこのリーダーを信じきって住民主体による計画づくりを進めている。リーダーは行政等の策定した地区総合計画やアンケート結果を活かしながら，集落懇談会等で説明をし，住民の意向を汲み取り，希望を聞きいれながら，行政と連携して計画づくりを進めており，まさに住民主体による地域づくりの実践をしているといえる（このような内容を集落懇談会で，行政の出席を得ずに実施することは，リーダーに相当の専門的知識とリーダーシップを要求することになり，このようなリーダーのいる集落･地区は非常に少ない）。

②行政のうち農政サイドは圃場整備事業の経験を豊富に持っており，地区住民をよく支援して，精力的に計画づくりを進めている。都市計画サイドは市街化区域の土地区画整理事業で精一杯で，必ずしも十分な連携･支援がとれていなかったようであるが，最終的には積極的に計画づくりを進めており，支援体としての役割をよく果たしている。

3)構想計画･基本計画段階の意義と問題点

①農業集落計画策定調査と田園居住区整備基本計画の策定を同時期にしておらず，後者が１年遅れている。農業側（土地改良課）は，圃場整備の気運のあるところを選定しているのに対し，都市側（都市計画課）は，未だ市街化区域に未整備なところが多く，市街化区域の事業を先行的に行うべきであるという考えが強かったことや，土地改良事業が先にというイメージがあり，さらに本事業制度ができたばかりで，行政的にも具体的な運用が照会できず，試行錯誤をしながらの取組みであったこと等から，調整区域に入るのが１年遅れている。しかしながら，再度この事業に取組むとしたら，農業側の計画より先に，都市サイドが地区の構想を練って，それに基づき農業側の計画をリードするスタンスの方が余程やりやすかったといった反省をしている。

②田園居住区整備事業計画は区画整理課が担当し，３年間をかけて，ｱ，土地利用基本計画及び現況測量･ｲ，基本計画書･ｳ，事業計画書の３計画書を，農業側の集落地域整備事業の進捗に合わせて後追い的に作成しており，新規宅地エリアも途中で変更を余儀なくされ

ている。本来なら，ｱ，の土地利用基本計画及び現況測量やｲ，の基本計画は，新規宅地エリアだけでなく，もう少し広いエリアを対象区域とし，調整すべき事項(集落地区計画との絡みの整備方向･整備条件)を明らかにして，それらを整理する形で，ｳ，の事業計画につないでいくことができたらよかったと考えられている。

さらに ｳ,の事業計画作成(1991(H3)年)についても,圃場整備事業が始まったばかりで，区画整理エリアも地権者も確定しておらず，事業計画が樹てられない状況であったにもかかわらず，⑥の土地区画整理事業計画書と同程度の計画書を作りなさいとの指導があり，仕方なく便宜上の計画書を作っている。これらに対して，事業の進捗に合わせて補助金がつき，その執行であればよかったとか，1995(H7)年度の土地区画整理事業計画作成の折衝では,ｲ,基本計画の見直し程度のことで良かったのでないかということであったと述懐しているように，ｳ，の事業計画書はこの段階では必要がなかったようである。このような措置がとられたのは，両事業の同時進行を想定していたからで，後述のように同時進行ができない以上は，ｳ，の事業計画書の作成は不必要と思われる。

③農業集落整備実施計画[*1] も，事業制度上は実施計画という位置づけをされているが，地区住民の意向を反映させて新規宅地の位置(図 7-4-4)を相当変える(新規宅地の選定に際して優良農地は外されている)等，一連の計画づくりの流れから見ると，基本計画段階の土地利用計画に位置づけられる部分が相当含まれている。農業集落整備実施計画がこのような二面性を持たされているのは，前段階の①の計画の詰めが十分できていないために生じているものと思われる。

④上記の①から③に述べられている諸計画は，構想計画，基本計画，実施計画段階に相当するものがミックスして含まれており，これらの諸計画を，構想計画，基本計画，実施計画に振り分けて，それぞれの段階の計画書を完全に仕上げていくことが必要である。

⑤基本計画策定時には，関係部局が集まって，どうあるべきかを考えて詰めていくことが必要であり，基本方針が決定されたら，これを変えないで進めていくことが当然であるとして，だから，この段階の計画は簡単な調査やアンケートだけではダメで，決定するまでは相当の時間をかけ，本当に事業をやる気で具体的な計画づくりに取組むことが必要であり，このようなプロセスが踏まれていると，計画ができあがると，後はスムーズに流れて行けると行政では考えられている。

4)実施計画･管理計画段階の意義と問題点

①新規宅地区域との土地の交換は一般的に困難を極めているが，当地区では土地改良区設立準備委員会が中心になって，農業集落計画策定調査と田園居住区整備基本計画と農業集落整備実施計画[*1]の各計画を検討し，図 7-4-6 のように修正して，両区域間の出入りのルールを作成し，換地設計基準を定めて一連の換地計画書としてとりまとめ(図 7-4-2 の B)，この土地の交換を見事に成功させている。この土地改良区設立準備委員会による B のプロセスは特筆に値するもので，神野地区の計画づくりの大きな成果はこの活動を抜きにしては考えられないものと思われる。

②圃場整備の第１年度実施後に当該区域の一時利用地の指定をしていないのは，３つの土地利用種(農振農用地･協定農地･新規宅地)の集団化を容易にするために換地工区を１本にしたためで，一作やめるのは仕方ないとの暗黙の了解があった。これは２年間で整備できたからで，何年もかかるのであれば，その都度一時利用地の指定を行われねばならず，３種類の土地への指定調整は複雑で，難しかっただろうといわれている。

③集落地区整備計画は土地区画整理事業区域に，既存集落をも含めて計画を策定しているので非常に難航している。一番抵抗のあったのは，地区施設の道路幅員の決定で，年数の経過と説明の積重ねと地元役員の調整の継続により解決している。さらに県との調整では，地元と県との板挟みにあいながらも，県の指導に従ったままでは，何のための地元の整備か解らないし，かといって，地元の言うことばかり聞く訳にも行かない。その中で地元の地形的な配慮に意を尽くして，写真･図面等で県に説明し一定の評価を受けて，道路幅員(実現可能な幅員として４ｍ道路)，最低敷地面積(330 ㎡が理想であるが，ここは純然たる田舎でなく広すぎるので，市街化地区の 1.2～1.5 倍の広さとしている)等の計画を固めている。

④土地区画整理エリアは，区画整理課が担当しているが，旧集落とのツナギが悪いと意味をなさないのでツナギに留意し，かつ地域の骨格となるよう位置どりを行っている。東地区の公園の形状は，1991(H3)年度の事業計画作成時のプランがあったので，地区計画はそれを用いているが最適とはいえず，もう少し改善できる(後の換地も楽)のではと検討したが，遅れていたので間にあわなかった。

⑤新規宅地区域(土地区画整理事業の予定区域)の一時利用地指定が行われているが，区画形状が従前のままであるため耕作利用が難しく草ぼうぼうの状態で，土地改良区は相当の費用と労力を強いられており，これに対する対処法が模索されていた。

5)圃場整備事業と土地区画整理事業の併行事業の不可能性

①交換分合でやれれば,両者のタイミングをあわせて双方の計画･事業間の整備ギャップが埋められるとして，交換分合の方法(制度的には措置されている)も検討されたが，これについては従来からの定説でもある多量の土地の交換分合は困難であるということが再確認されただけであり，圃場整備事業による換地の利用による方法についても，1968(S43)年頃に打ち上げられた緑農住区開発構想及びこれに続く一連の事業のフォローにより検討されてきた結論である併行実施の困難性が再確認されたに止まっている。

②実際には，圃場整備事業(農側の実施計画)が最初に先行し，これに基づく農業サイドの事業に終始し，用地の産みだしの最後になって，都市サイドの出番になる。すなわち，都市計画サイドは，圃場整備の換地処分を待ってから土地区画整理組合を結成することになるので(この間準備組合が諸準備を進めることになる)，圃場整備で捻出した非農用地の地権者が決まらないと，都市計画サイドは宙ブラリンの状態で，実際には絵だけに終わらざるを得ない[*9]。逆に言えば，もっと後に都市計画サイドの補助金をつけて計画づくりをした方が良いのではないかと考えられている。この間,歯こぼれや地区除外が出たりして，

当初土地区画整理事業区域に予定していたところも一部こぼれてくることになる。

③交換分合が難しく，圃場整備の換地対応が難しいということで，地区を分離して，別個に土地区画整理事業を行うしかないという考えもでてきている(福岡県久山町)。

注

*1　1995(H7)年に，従来の農業集落整備実施計画(集落整備型)に代わって，農村総合整備等実施計画(農業集落整備型)が創設された。これに対応する事業も，農村基盤総合整備事業(集落型)から集落地域整備事業に変更された。

*2　これらのことが可能になった背景には,集落整備地域換地設計実施要領(88(S63)年)が作成され，これらの作業のできる時間と費用が用意されたことが大きい。

*3　1区画を500㎡に設定したのは区画整理の減歩率を40%と想定し,また集落地区計画での最低敷地面積を250㎡として，これをクリアーするには，約420㎡の従前地が必要であり，さらに最大50%の減歩となっても500㎡あれば問題がないと考えたためである。

また上限を1,000㎡としたのは，従前地の概ねの耕作面積が3,000㎡で，土地改良事業の非農用地設定が3割以内であることから1,000㎡としている。

*4　神戸市西区岩岡町の前場集落･広古集落･北場集落･沌戸集落では,従前の土地の所有面積割の配分案に対して合意を得ており(神戸市：緑農住区開発計画調査報告書，pp.116-123,133-134(1971))，地区ごとにいろいろと工夫をし，住民間で合意できるものであればよいと考える。

*5　農用地の保全及び利用に関する協定期間は，10年を越えないこととなっている。

農振法上は白地であるが，都市計画法による開発許可及び農地法による転用許可が必要である。また8年未満の転用については,「補助金適正化法」等の適用を受ける。いずれにしても協定の変更手続きが必要である。

*6　土地区画整理事業区域は，250㎡以上の敷地が8割以上ある地域であり，最低敷地面積はそれに整合させて広くとったが，細切れで転売したいと考えていた方からは，大き過ぎるのではないかとの意見も出されたが，全体を見て下さいといって説得している。

*7　農業集落道は用地買収されるが,骨格道路は4mまでは無償で市に寄付採納することになり，対応の違いから地元から不満が出ている。無償提供で通しきれるかどうか分らないが,現在5～6戸の建替申請があり骨格道路沿いの家屋も3軒あるが,地区計画の説明により理解してもらっている。私道も地区道路に編入してもらっている。決まってしまったら，皆平等ということで(両隣もいずれバックする)納得している。

地区計画の骨格道路について，建設省では6mにしなさいとの指導があるが，例えば，1mしかない道路を6mに広げるとなると，道路に隣接し張付いている宅地であると，家が建たなくなる。当該地区には，間口があっても奥行のない家が結構あり，そのような家を撤去させる訳にはいかないし,住んでおられる方がそのまま住み続けていただくことが基本で,

このような地形的な要因を行政が把握し，県･地元双方にフィードバックさせ，有効かつ現実的な道路幅員とさせてきている。

*8　新規宅地区域への一時利用地指定の終了時に，準備組合を設けることができるようになったが(建設省；仮の組合でも調査費の補助金を出すことになった)，一時利用地を土地区画整理事業の従前地と見なすことはできない。

*9　土地区画整理事業は，計画段階で完成までの手順を完全に詰めきってからスタートしていく事業で，地区を明確に確定する，一度確定したら基本的には変更しない。地区界も換地処分を考え測量も詳しく実施し，法務局に持ち込める状態にした上で，事業に入っていく。国調区域であれば国調図で線引きし，事前換地をする。事業認可されても，事前換地の同意･仮換地指定後に工事を実施する。

参考・引用文献

(1)牛野　正：集落地域整備法による計画づくりの意義と課題―神出方式拡張型の提案―，農村計画論文集第3集，pp.253-258(2001)

(2)神野土地改良区：集落地域整備法による「明るく住みよい町づくり」をめざして（神野地区集落地域整備事業誌（2000）

(3)加古川市：集落地域整備法適用神野地区の概要(1994)

（本稿は，「農村整備合意形成支援調査報告書(近畿農政局計画部，1997.3)」に掲載されたものを一部修正したものである。）

５，土地利用秩序形成手法としての神出方式拡張型の提案

（１）「緑農住区開発計画調査」や「集落地域整備法による計画策定事業」の取組み状況

図 6-1-1 の緊張モデルや図 6-1-2 の連携緊張モデルにおいては，実効性のある地区総合計画を策定することが必須条件である。緑農住区開発計画調査や集落地域整備法による計画策定事業は地区レベルの国の事業制度として代表的なものと考えて差し支えないと思われ，本節ではこれらのうち「集落地域整備法による計画策定事業」の場合を取り上げて検討する。

「集落地域整備法による計画策定事業」の農業集落計画策定調査や田園居住区整備基本計画を作成し事業化していく必要のある地区は多数あるように思われるが，この計画策定事業に取組んでいる地区は非常に少ない(近畿地区で 14 地区)。さらに農業集落計画策定調査と田園居住区整備基本計画の作成に続いて，農業集落整備実施計画を作成し事業化している地区は，近畿地区では４地区のみで，過半数以上の地区が継続を断念している(模索中の地区もある)。これらの原因の大きな部分は，この事業制度が地区住民に計画づくりを続けていくような仕掛けを持っていないことにあるものと考えられる[(1)]。現在，地区レベルで作成されている緑農住区開発計画も同様で，これらの諸計画はいずれも期待度が高いにもかかわらず，実効性や整合性の面で問題があり[(2)]，あるべき計画方法が検討されなければならない必然性がある。

（２）優良事例としての神野地区の計画づくりの特徴

上記の計画づくりの成功事例として，岩岡地区(神戸市)や神野地区(加古川市)や欲賀集落(守山市)の計画づくりがあげられる。これらの地区は，計画組織(計画主体と支援体で構成)が良く整備されて，この計画組織が，(集落点検段階)・構想計画段階・基本計画段階・実施計画段階に相当する各計画をよく検討し作成したことにより，関係者の合意を得，計画づくりに成功しているようである。

このうち神野地区の事例が最も成功的であると思われるので，神野地区の計画づくりを取り上げ，他方で行政主導による住民主体の地区総合計画づくりの計画方法として考案されてきた神出方式を適用して計画づくりを進めている神戸市北区長尾町や淡路島の三原町神代南地区(表 7-3-1)と比較検討し，あるべき計画方法を明らかにしたい。

（３）神野地区の計画方法と神出方式との比較

①地区総合計画の対象地域として，神出方式では旧村規模と集落規模の併用型を推奨している。神野地区では旧村規模を対象とする計画や３集落規模を対象とする計画が混用されているが，旧村規模を対象とし，神出方式と同様に，旧村規模と集落規模の併用型を用いるのが望ましいと思われる。

②計画組織は，神出方式では住民が計画主体になるべきであるということで，旧村域に

地域づくり協議会(旧村レベルに地区協議会，集落レベルに集落協議会)を設立し，これを内部支援体(市町村等)と外部支援体(プランナーや国県等)が支援して，計画組織(図7-1-1)を作っている。これに対して，神野地区では地元に土地改良区設立準備委員会を作り，市町村等が支援しているだけである。後者は会長のリーダシップと各委員の人間関係が非常に好ましい特別な地区で，このような条件があったことから地域づくりが可能になったもので，一般的な地区では，神出方式による計画組織が望ましいと考える。

③計画の構成のうち，構想計画･基本計画段階については，神出方式では第１年目に地区総合計画(図7-1-2の自己点検調査書)，２年目に地区総合計画(図7-1-4の構想計画書)，３年目に地区総合計画(図7-1-5の基本計画書)を系統的に作成し検討して，３年目の終了時には，一般的な地区においても，基本的事項に対して大枠の合意形成を得ている。この大枠の合意が，実施計画･管理計画段階の具体的な合意形成に大きな影響を与えている。

しかるに「集落地域整備法による計画策定地区」においては，これらに相当する計画として，農業集落計画策定調査や田園居住区整備基本計画，田園居住区整備事業計画，農業集落整備実施計画等の諸計画が作成されているにもかかわらず，大枠の合意形成に失敗している事例が多い。理由はそれぞれの計画書の計画段階や性格づけがあいまいで，計画間にタイムラグがあるためであり，相互に矛盾をきたしたり，調整されないままに作成されているからと思われる。失敗例の多い中で，神野地区が大枠の合意形成に成功しているのは，まさに神野地区の計画組織の力量によるところが大きいと考えられる。

一般的にはこれらの計画間に系統的な整理を行い，ここに神出方式と同様に自己点検調査書(図7-1-2)→構想計画書(図7-1-4)→基本計画書(図7-1-5)の計画策定プロセスを導入することが望ましい。

④計画の構成のうち，実施計画･管理計画段階については，神野地区では，農業側の圃場整備事業が先行する形で,調査設計や換地設計基準の作成が行われている(図7-4-2のB)。このうち換地設計基準の作成に際しては，土地改良区設立準備委員会が基本計画レベルの図面を提示しながらアンケート調査を実施し，調査結果や基本計画図等を検討しながら，さらに戸別のヒアリング調査を実施して，十分な時間と配慮を行って換地設計基準を作成し，土地の交換をはじめ換地計画の基本原則を作成するのに成功している。この段階の作業は，ややもすれば形骸化され勝ちな換地設計基準の作り方に大きな警鐘を鳴らすものと言えよう。さらに継続性を絶ちがちな図6-1-1の基本計画(地区総合計画)と実施計画とを結ぶ貴重な役割も果たしており，計画づくりのプロセスの中に是非とも大事に位置づけていきたいものと考える。

（４）神出方式拡張型の提案

以上の比較検討により，住民主体による地区総合計画づくりにおいては，神出方式の３条件をベースにして，以下のように神野地区の実施計画づくりのプロセスを追加することが望ましい。すなわち，

①地区総合計画の対象地域，計画組織については，「神出方式」を踏襲する。

②計画の構成については，「神出方式」と同様に，自己点検調査書→構想計画書→基本計画書を作成する。

③さらに，換地設計基準の作成については，神野地区のように基本計画レベルの図面を提示しながら，アンケート調査を実施し，調査結果を十分に配慮して換地設計基準や調査設計等の実施計画書を作成する。

（５）「神出方式拡張型」を実施するための必要条件

上記の①②③を含む神出方式拡張型が実施できるような時間（３年）と財源（計画づくりの費用）と支援体（内部支援体と外部支援体）の用意が必要である。

引用文献

(1)近畿農政局計画部：農村整備合意形成支援調査報告書(1997)

(2)牛野　正:地区総合計画の計画方法－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(Ⅳ)－，農業土木学会論文集 177(1995)