

平成30年2月16日(金)

資料3-2

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会(第7回) 発表資料

農山村地域における安全安心な生活空間の 確保、持続可能な集落形態への再編のあり方

～丹波豪雨災害を契機とした住民主体の
山裾余裕域及び土地利用計画の検討から～

特定非営利活動法人地域再生研究センター
主任研究員 井原 友建

検討の背景（平成26年8月丹波豪雨災害）

- 平成26年8月16,17日、集中豪雨による土砂崩れが至るところで、同時多発的に発生
- 丹波市市島町下鴨阪集落では、唯一の死者
- 「復興プラン（市・県）」の策定とそれに基づく復旧復興事業の開始
- 『**余裕域等の山裾の住まい方ルールづくり**』が明記
（神戸大学名誉教授 沖村先生、室崎先生らの提案による）
- 平成27年9月、前山地区全集落に、検討モデル2集落の選定を打診（丹波市復興推進室から地域側へ）
- 同年10月、下鴨阪、谷上の2集落をモデルに、ルール化の検討をスタートさせることに決定
- 11月から2集落それぞれで検討を開始
- 当該地域は、**非線引き都市計画区域の白地地域**

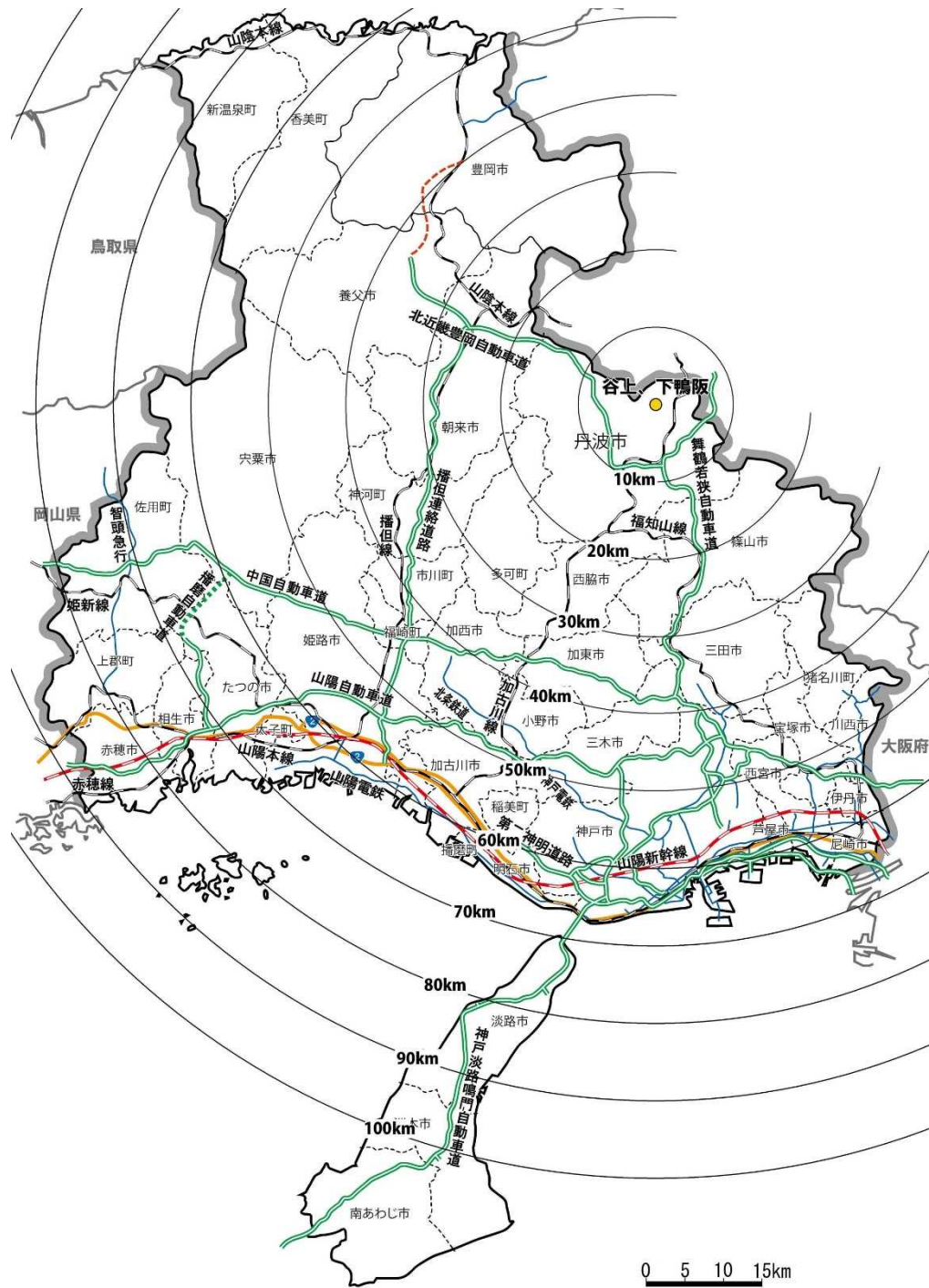




写真:丹波市提供



写真:筆者撮影

丹波市復興プラン

キャッチフレーズ
復興の合言葉



持続性ある活力社会 **D**ynam ic **N**ew **A**ction

平成27年3月

兵庫県丹波市

平成26年8月豪雨災害の復旧・復興計画



平成27年4月
兵庫県災害復興室

(3) 安心・安全町づくり

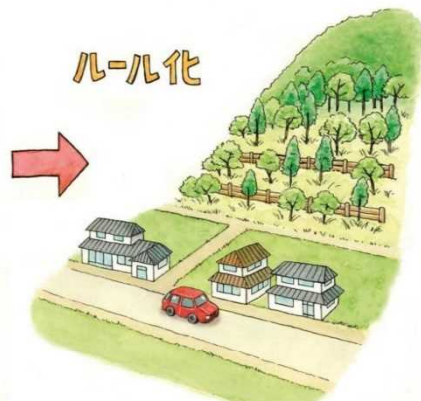
～復興プランによりめざす姿～

山と住家の間に余裕域（バッファゾーン）を設けるなど、災害復興の過程で対話を重ね、土地利用の在り方を見直したことで、人々の山に対する安心感が高まりました。また、きめ細かなハザードマップの作成や防災訓練等、地域の防災意識を高める取り組みを進め、地域の防災力、支えあう力が育っています。

従来の例



ルール化



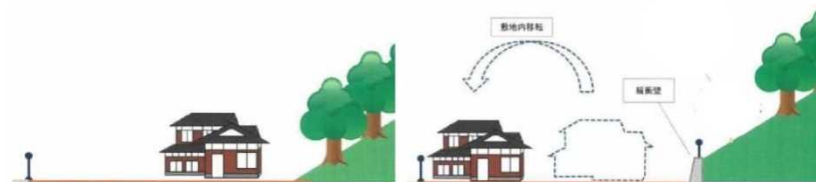
② 山裾の住まい方のルールづくり【市】

市は、住民の安全・安心を確保するため、住宅を新築または改築する際に、急傾斜地や土石流危険渓流から一定の余裕域の確保や周辺環境との調和などに配慮する「山裾の住まい方のルールづくり」を検討する。

被害の大きかった前山地区内でモデル地域を選定することとし、その後、全市への展開を図る。

ルールづくりには、遵守方法や実効性の担保方法などにより、地区計画、建築協定、地区整備計画（緑条例）などが考えられ、地区住民との協議のもとに進める。

被災者が住宅を改修する場合や地域で周辺環境と調和した住まい方等のルールづくりを行う場合に、安全・安心リフォームアドバイザーや景観まちづくりアドバイザー等の専門家の派遣などにより支援する。(①-ウ 住宅再建等に向けた専門家派遣制度)



山裾の住まい方のイメージ

<建築物等の構造強化の支援検討>

国は、8月豪雨による土砂災害を受け、27年2月に土砂災害特別警戒区域内の既存住宅の構造強化（鉄筋コンクリート造の塀の設置や外壁の補強）を支援する補助制度を創設した。

市は、上記の補助制度に加えて、住まい方のルールづくりに取り組む地区（土砂災害特別警戒区域以外の区域）内において、余裕域が確保できない建築物の構造強化に対し、支援策を検討する。

(3) 安心・安全町づくり

～復興プランによりめざす姿～

山と住家の間に余裕域（バッファゾーン）を設けるなど、災害復興の過程で対話を重ね、土地利用の在り方を見直したことで、人々の山に対する安心感が高まりました。また、きめ細かなハザードマップの作成や防災訓練等、地域の防災意識を高める取り組みを進め、地域の防災力、支えあう力が育っています。

従来の例

ルール化

丹波市の事例は、**たまたま**土砂災害に被災して、市・県の復興プランに「住まい方のルールづくり＝土地利用計画」が明記されたことがきっかけ・・・



このような取り組みは、国土の保全、管理の観点からは、特に中山間地域（所謂、“限界集落”を多数抱える地域地区）では待ったなしの状況・・・

- ・毎年毎年、全国各地で大なり小なりの土砂災害が起こっている（紀伊山地、九州・・・）地震も（中越、鳥取・・・）
- ・中山間地域、都市郊外の開発圧力が弱まっている
- ・人口減少、少子高齢化で中山間地域のスポンジ化は都市部以上の勢い
- ・農林業の担い手が減少・・・空間の大部分を占める農地、里山の粗放化・・・意欲ある担い手（法人等）、大区画化への動き



集落の再編集約や移転は、少し置いておいて、自分たちが住まう空間、営む空間（の将来に向けたあるべき姿）をしっかりと認識する（地域みんなで、改めて考え、見つめ直す）ために**制度化（＝計画づくりへの経済的・人的（専門家）支援等）**できないか（すべきではないか）？！

② 山裾の住まい方のルールづくり【市】

市は、住民の安全・安心を確保するため、住宅を新築または改築する際に、急傾斜地や土石流危険渓流から一定の余裕域の確保や周辺環境との調和などに配慮する「山裾の住まい方のルールづくり」を検討する。

被害の大きかった前山地区内でモデル地域を選定することとし、その後、全市への展開を図る。

ルールづくりには、遵守方法や実効性の担保方法などにより、地区計画、建築協定、地区整備計画（緑条例）などが考えられ、地区住民との協議のもとに進める。

被災者が住宅を改修する場合や地域で周辺環境と調和した住まい方等のルールづくりを行う場合に、安全・安心リフォームアドバイザーや景観まちづくりアドバイザー等の専門家の派遣などにより支援する。（①-ウ 住宅再建等に向けた専門家派遣制度）

山裾余裕域（バッファゾーン）の検討 —住民主体の将来土地利用計画とむらづくり活動—

- 余裕域設定（防災的側面）だけを考えて良いのか？ ⇒ もう少し大きな“むらづくり”の枠組みの中で考えるべき
 - モデル2 集落の被害状況の違いから、それぞれ検討の進め方、とりまとめ内容に違いを持たせる方向でスタート←1回目のWSを経て直感！
A Dの資質次第か・・・（月1回ペースでワークショップ、全12回）
 - 基本構成：『将来土地利用計画』、『むらづくり活動』
 - 将来的な余裕域（バッファゾーン）と、集落（人家）区域、農業区域等の設定
 - 被害のバラツキから、復興プランで明記されたような“一足飛び”の余裕域設定、その実現は現時点では困難と判断
 - 余裕域の実現方策と、そこでの活用方策（段階的な土地利用計画の実現、20年～50年先を見越して）
- ⇒地域にとっては初めての経験(むらづくりを考える、ワークショップ)
- ⇒この検討プロセスを経て、住民自治、自助によるむらづくりの意識（住まう空間への認識）が高まって欲しい



山裾余裕域（バッファゾーン）の検討 —住民主体の将来土地利用計画とむらづくり活動—

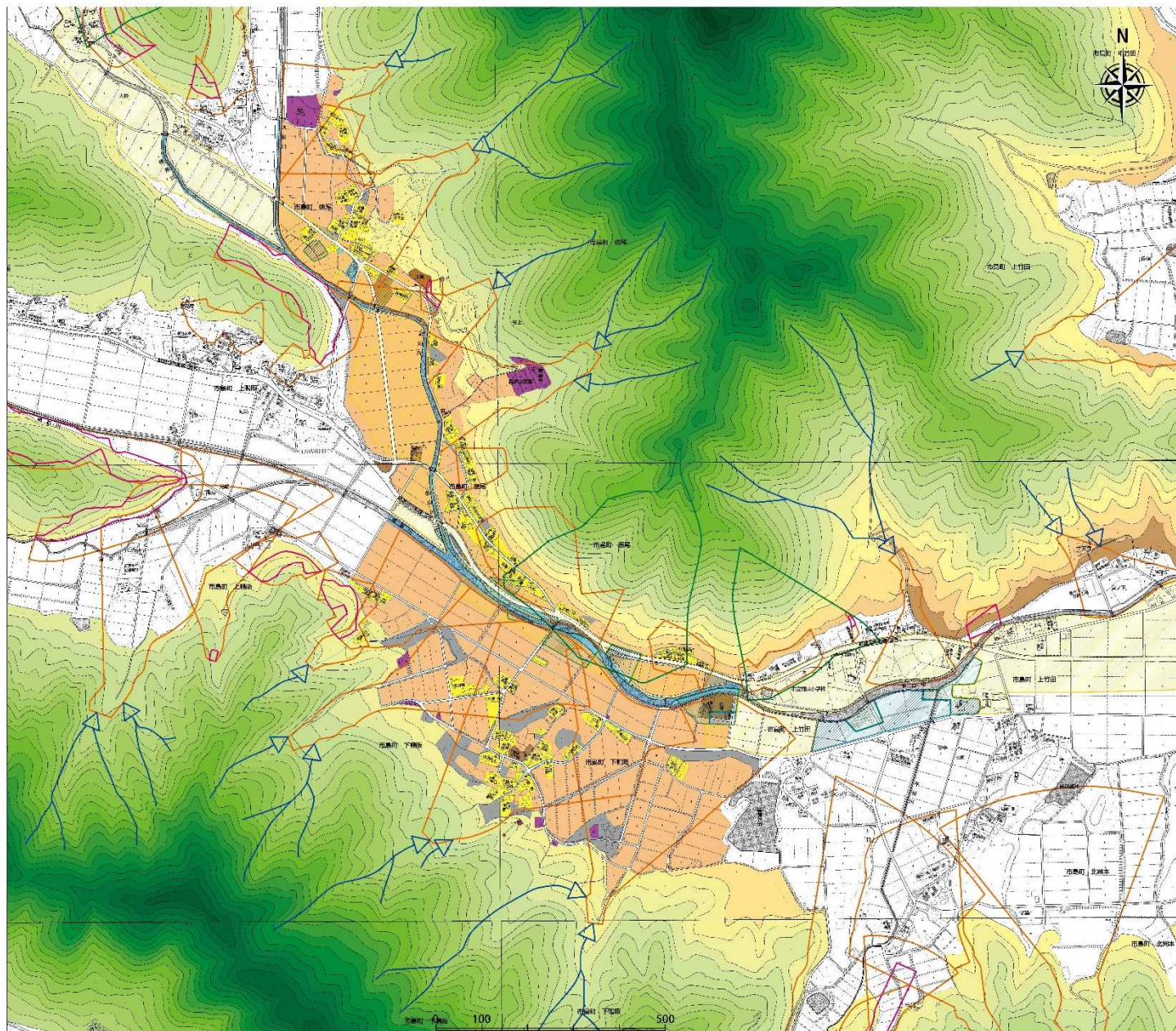
- 今回のモデル2集落は、平地の多くが農業振興地域農用地区域（ほ場整備は20年以上前に完了）
- 住宅移転による余裕域の確保は次段階として、まずは『むらづくり』の第一段階として、下鴨阪は里山（山裾）側の整備による余裕域（バッファゾーン）の確保を、谷上はコミュニティづくり（再生）を目指す（の方が動きが速いだろう…）
 - 2モデル集落の**被害の状況から考えて、異なる戦略を採る**ことを検討
 - 実際に、個人で里山整備されていた方の住居の被害はほとんど無かった（隣の様子を見て、その重要性、必要性を実感、体感）
 - 先進地視察（滋賀県東近江市池之脇、豊岡市出石町等）で見た里山林整備の実際や、小規模高齢化集落における古民家再生の実際 等々に触発

モデル2集落の 土地利用現況

凡 例	
70 ~ 80	230 ~ 240
80 ~ 90	240 ~ 250
90 ~ 100	250 ~ 260
100 ~ 110	260 ~ 270
110 ~ 120	270 ~ 280
120 ~ 130	280 ~ 290
130 ~ 140	290 ~ 300
140 ~ 150	300 ~ 310
150 ~ 160	310 ~ 320
160 ~ 170	320 ~ 330
170 ~ 180	330 ~ 340
180 ~ 190	340 ~ 350
190 ~ 200	350 ~ 360
200 ~ 210	360 ~ 370
210 ~ 220	370 ~ 380
220 ~ 230	

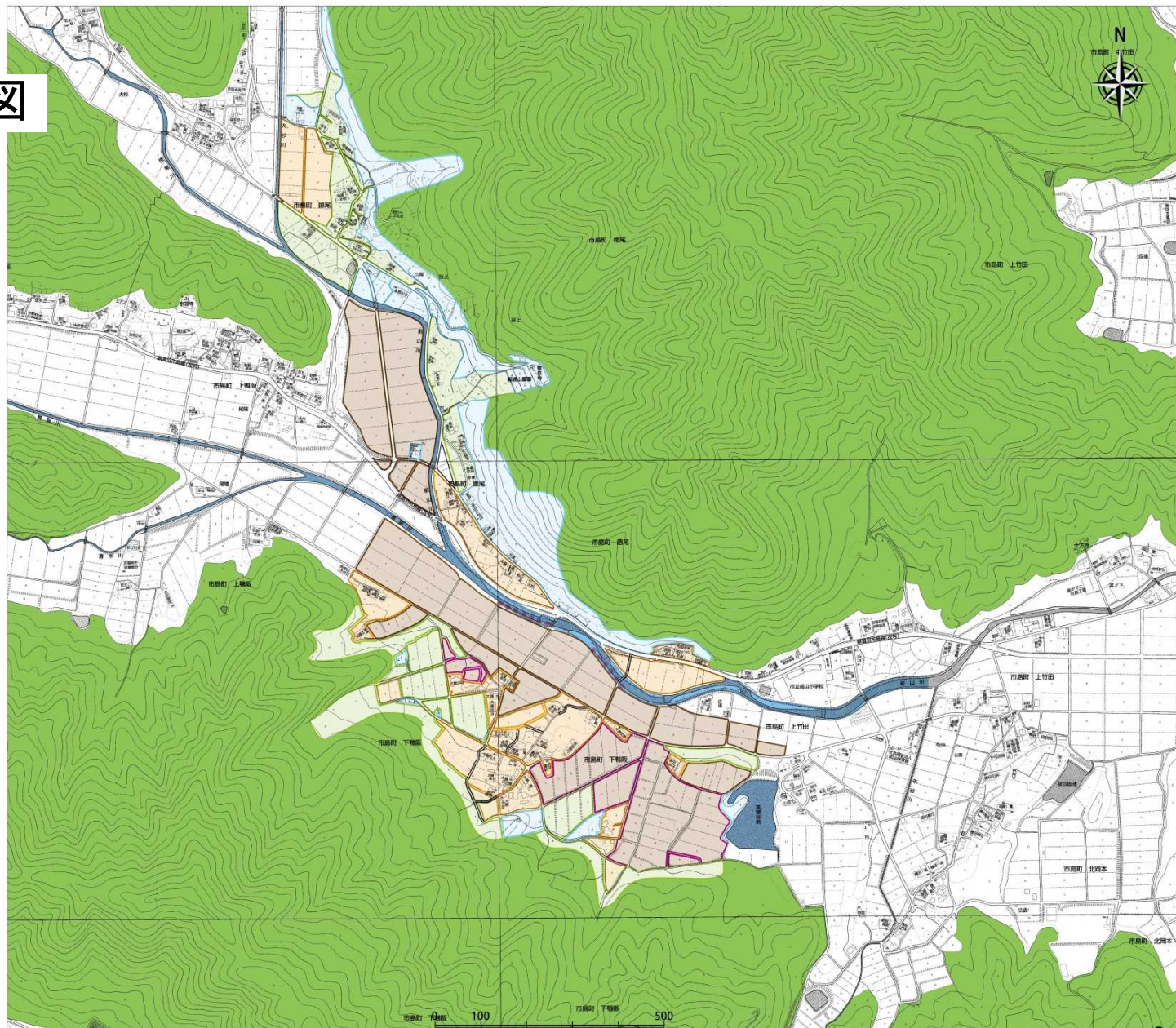
凡 例	
住宅	
農地	
社寺・文化財・墓地	
資材置場、駐車場、空地	
公民館・公園	
水面	

凡 例	
○土石流	
→ 土石流危険渓流	
○山腹崩壊	
○山腹崩壊危険区域	
○土砂災害警戒区域等	
○土砂災害警戒区域	
○土砂災害特別警戒区域	
○浸水想定区域	
0 ~ 0.5m 未満の区域	
0.5 ~ 1.0m 未満の区域	
1.0 ~ 2.0m 未満の区域	

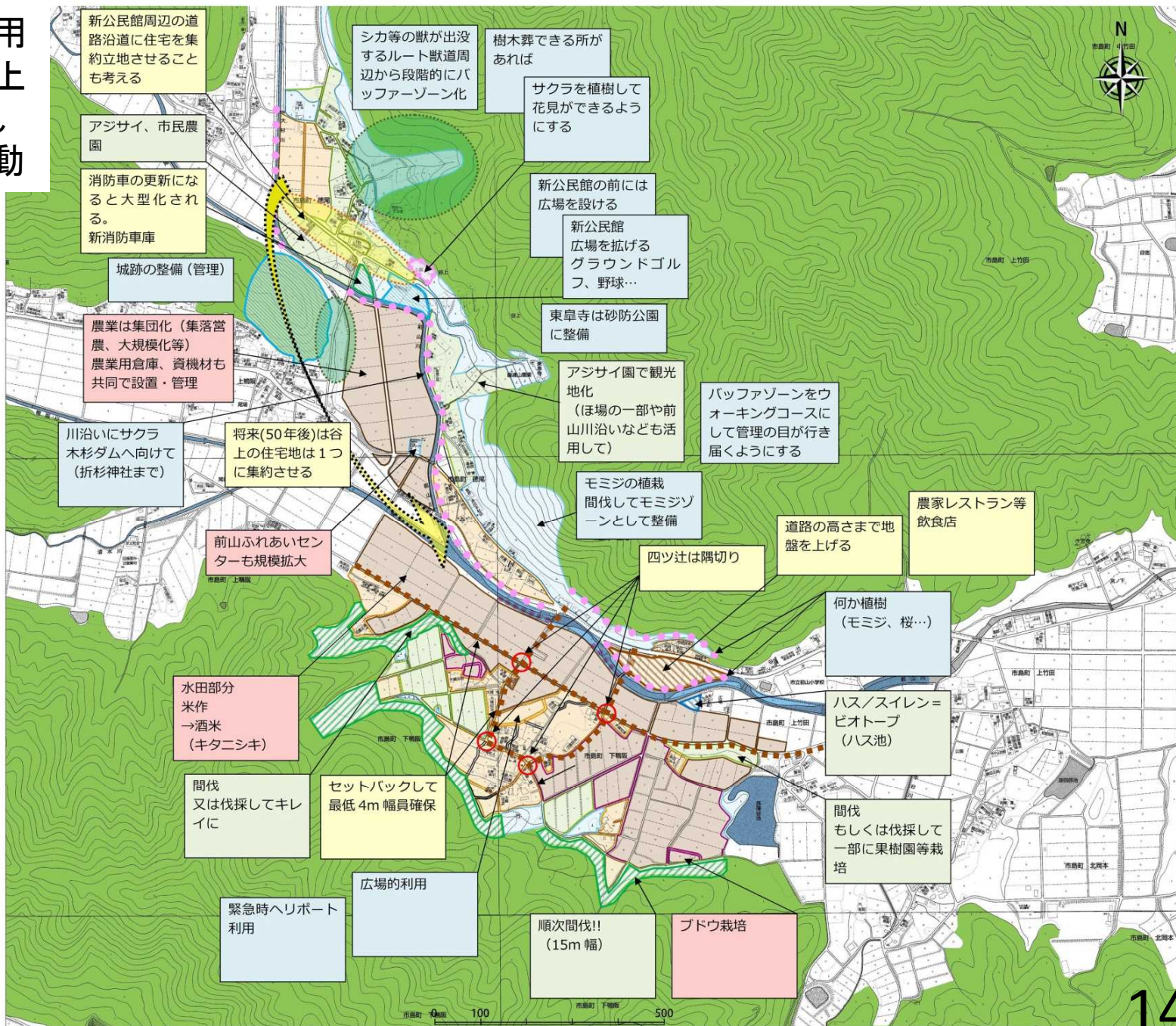


土地利用計画図

凡 例	
	集落区域 (住宅用地)
	農業区域 (農用地(田))
	農業区域 (農用地(畑))
	農業区域 (農業の利用地)
	農業区域 (活用農地(果樹園・市民農園等))
	保全区域
	保全区域 (河川・水辺)
	里山森林区域



将来の土地利用 (生活空間)の上 で繰り広げられ るむらづくり活動



山裾余裕域（バッファゾーン）の検討から得られた —集落再生への検討プロセス—

地域の状況で採るべき
方法、戦略が異なる！

事前確認（前提条件）：対象集落（地域地区）が線引き都計の調整区域か？ 未線引き白地地域か？

step1. 集落の現状把握（土地利用現況、建物立地状況、法規制状況、ハザード、地権者の状況等）

↓（iへの対応）

step2. 山裾余裕域及び将来住宅地等の設定（将来土地利用計画の作成+むらの将来像検討を含む）

↓（平地部等に白地地域がまとまって見られる）

↓（ほとんどが青地地域）

step3-a. 移転候補住宅の設定

step3-b. 余裕域の段階的整備優先順位の設定

↓（山林が近接）

↓（農地等）

step4. 将来住宅地及び山裾余裕域の
整備内容検討（事業計画策定）

step5-a. 里山林の整備内容検討

step5-b. 適正な維持管理

↓（iiへの対応）

step6. 地権者等の同意

step6. 地権者等の同意

農地保全へ

H28では、このあたりまで到達

↓（iiiへの対応）

農振除外、転用、開発許可等
各種手続きへ

step7. 事業費の確保
里山林整備へ（iiiへの対応）

step7. 事業費の確保

step8. 農用区域への編入、除外、農地転用等の調整

移転事業の実施

移転元（余裕域）の再整備

余裕域（グリーンインフラとして）の利活用

住民による計画策定に対する
事業への各種インセンティブの付与

← 土地利用計画の法令等による担保（iへの対応）
↓（行政不関与）

兵庫県緑条例による計画担保
（地区整備計画、地域計画として）

↓（行政関与）
農振法等に基づく
各種計画の策定へ

※step6の「地権者等の同意」をstep2で取るか、step4,5で取るかは集落の熟度による。

山裾余裕域（バッファゾーン）の検討から得られた —集落再生への検討プロセス—

地域の状況で採るべき
方法、戦略が異なる！

事前確認（前提条件）：対象集落（地域地区）が線引き都計の調整区域か？ 未線引き白地地域か？

step1. 集落の現状把握（土地利用現況、建物立地状況、法規制状況、ハザード、地権者の状況等）

↓（iへの対応）

step2. 山裾余裕域及び将来住宅地等の設定（将来土地利用計画の作成+むらの将来像検討を含む）

↓（平地部等に白地地域がまとまって見られる）

↓（ほとんどが青地地域）

step3-a. 移転候補住宅の設定

step3-b. 余裕域の段階的整備優先順位の設定

↓（山林が近接）

↓（農地等）

step4. 将来住宅地及び山裾余裕域の
整備内容検討（事業計画策定）

step5-a. 里山林の整備内容検討

step5-b. 適正な維持管理

↓（iiへの対応）

step6. 地権者等の同意

step6. 地権者等の同意

農地保全へ

H28では、このあたりまで到達

↓（iiiへの対応）

農振除外、転用、...

step7. 事業費の確保

里山林整備へ（iiiへの対応）

step8. 農用区域への編入、除外、農地転用等の調整

余裕域(グリーンインフラとして)の利活用

地域全体のむらづくり計画（マスタープラン）から個別の
具体計画への段階実施

住民による計画策定に対する
事業への各種インセンティブの付与

← 土地利用計画の法令等による担保（iへの対応）

↓（行政不関与）

↓（行政関与）

兵庫県緑条例による計画担保
（地区整備計画、地域計画として）

農振法等に基づく
各種計画の策定へ

※step6の「地権者等の同意」をstep2で取るか、step4,5で取るかは集落の熟度による。

実現に向けた今後の課題

—全地区、全市、全県、全国に広げていくために—

i) 住民策定の計画の担保

- 住民周知、個別散発的な動きの抑制 = 土地利用秩序の維持、各種事業のインセンティブ付与 等に繋げる
 - 法条例、要綱等の整備、既存計画へのシフト…

ii) 法規制等への対応

- 農用地区域の除外と編入（トレードオフ、農地・農用地の再定義）

- 担い手に対して過大な農用地と、生活空間の質的向上（集落に人が住んでいて初めて農地も里山も保全される…これからも心安く、健全に人が住み続けられるための集落形態、コンパクト化への転換）

iii) と関連して

- 農地中間管理機構を活用した農地の大区画化、再度の大規模区画整理（ほ場整備）による農用地と非農用地（次代の集落）の再設定…も事業方策としてはあり得る

実現に向けた今後の課題

—全地区、全市、全県、全国に広げていくために—

iii) 事業制度の適用

- 既存事業制度の応用、新たな事業制度の創設
- グリーンインフラとしての整備
 - 防災関連、鳥獣害対策関連
 - 農地・水保全管理支払交付金（旧農地・水・環境保全向上対策）、中山間地域等直接支払交付金等の農林関連、林野庁関連、地方創生関連
- 将来的な住居、集落移転の可否：1軒1軒従来型か、防災集団移転のような集落丸ごとか、数軒単位のまとまりか
 - 空き家等の対処・利活用、住宅適地の確保、宅地や農地としての基盤整備
- 具体的ルール化のための知見（効果）の集積：バッファゾーンの有効性（規模、活用内容 等）⇒エビデンスの蓄積
 - 幅、延長・・・ 果樹等作物、落葉広葉樹・・・
- “壊れたところを直す”事業から、“壊れていないところも含めて改善する”『新たな農山村空間を創出する』復旧”復興（未来志向）”事業の考え方へ
- 集落単位の取り組みから、地区(小学校区)単位等への展開へ

実現に向けた今後の課題

— **全地区、全市、全県、全国に広げていくために** —
iii) 事業制度の適用

国土レベルでは「国土形成計画」、「広域地方計画」



都道府県レベル、市町村レベルでは「国土利用計画」

↓ 地公体としては、この精度でも良いが、地域にとっては粗すぎる

地域地区レベル: 兵庫県では「緑条例に基づく地域計画」、「地区計画」等もあるが



集落単位、小学校区単位...

住民主体の計画の必要性 → 将来像と空間に関する計画(土地利用計画) + 地域活性化のための活動計画(プログラム) のセット(両輪)計画、マスタープラン

※住民が自らも積極的に関わりながら、未来に向けた国土、地域、土地の保全や創造に取り組む意識醸成と実践への足がかりとして



個別実施計画、事業計画 へ

・空間的広がりを考慮

・段階的計画(計画の重層性)

・空間管理や、むらづくりの熟度、達成状況を考慮した計画レベル

現在の状況

- 谷上、下鴨阪の両集落とも、兵庫県地域再生大作戦の「『がんばる地域』交流・自立応援事業（地域の活動支援）」による50万円/年（上限、最長2年間）を活用し、計画に基づいた活動に着手
- 谷上：被災建物（空き家）を、地域の活動拠点として再整備（現在プランニング・設計に着手、京都大学大学院工学研究科建築学専攻・神吉研究室の院生等との協働）
- 下鴨阪：里山林整備－バッファゾーン整備を、まずは自助で展開（3月4日（日）第1回作業：兵庫県立大学、福知山公立大学等の近隣大学・研究機関等と協働）
↑
- 大学等の地域外との連携が望ましいが、現在はアドバイザー、コーディネーター次第・・・ココも問題アリ・・・

ご清聴ありがとうございました

みなさまのご支援、ご協力を
お願い申し上げます