

人と自然との共生ゾーンにおける
新田園コミュニティ計画指針

平成28年4月

経 済 観 光 局

I 新田園コミュニティ計画の基本的事項

1 神戸の農業・農村地域	1
(1) 現状	
(2) 見直しの背景	
2 新田園コミュニティの基本目標	3
(1) 神戸の里づくり	
(2) 「計画づくり」から「新しいコミュニティづくり」へ	
(3) 新田園コミュニティの基本目標	
(4) 基本目標に取り組む考え方	
3 新田園コミュニティの取り組みの方策	4
(1) 里づくりの中で取り組む	
(2) 新田園コミュニティの導入にあたり配慮すべき事項	
(3) 里づくり計画の策定	
(4) 農村用途区域の指定	
(5) 農村景観保全形成地域の指定	
(6) 協働の取り組みで新田園コミュニティをつくり、そだてる	

II 新田園コミュニティ計画の基本的な要件

1 新田園コミュニティの活用にあたっての基本方針	6
2 新田園コミュニティの基本的な考え方	6
3 新田園コミュニティの活用区域の考え方	6
4 新田園コミュニティの区域設定の考え方	7
5 新田園コミュニティの整備の方向	8

I 新田園コミュニティ計画の基本的事項

1 神戸の農業・農村地域

(1) 現状

神戸の「農業・農村地域」は、北神地域と西神地域に広がっています。

「農業・農村地域」の多くが、市街化を抑制する区域として、都市計画法に基づく市街化調整区域に指定され、住宅を建てる等の開発行為が制限されています。

また、昭和44年に「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」が制定され、神戸市においても、総合的に農業の振興を図ることが必要な農業地域を、同法に基づき「農用地区域」と定め、農地以外への転用が制限されることとなりました。

一方、このような制度のもとで、「農業・農村地域」は、豊かな自然環境や営農環境及び生活環境が守られるとともに無秩序な土地利用を防止してきました。

さらに、神戸市では、全国に先駆けて平成8年4月に、「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」といいます。）を制定しました。そして、市内の農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」として位置づけ、そこに住む人々の主体的な取り組みを尊重しながら、秩序ある土地利用の計画的推進、農村らしい景観の保全・形成及び里づくりの推進により、農村環境の整備等を進めてきました。

しかしながら、少子・高齢化や農業従事者の後継者不足等による地域活力の低下とともに、従来から農業・農村地域が持っていた多面的な機能の維持についても支障が懸念されています。特に市街化区域を含まない北区大沢町・淡河町及び西区神出町などで、少子化に伴う児童数の減少や高齢化への対応が緊急の課題となっています。

平成10年5月に都市計画法が一部改正され、市街化調整区域における地区計画に適合する開発行為であれば、農村地域においても、小規模な住宅開発を行う途が開かれました。

このことから、平成13年度より市街化調整区域の地区計画の活用に向けて、地域住民及び関係部局と協議・検討を行い、平成14年7月に地区計画の運用上の要件を、共生ゾーン条例整備基本方針の中に新田園C計画指針として定めることができ、同地区計画の活用が進められることとなりました。

(2) 見直しの背景

制度運用を開始してからこれまで、同地区計画の実績は、西区平野町上津橋地区（平成 23 年 4 月決定）の 1 地区にとどまっています。これは、対象区域や整備の考え方が既存集落を含めた一定規模以上の一団の活用を想定しており、新規住民を呼び込むための適当な規模や位置の土地確保、及びそれら権利関係の調整が難しいことが一因と考えています。

また、人口減少や少子・高齢化の進展により、神戸市の人口は平成 24 年より減少に転じ、特に神戸の農村地域においては、農村環境の維持・発展や農業の担い手不足から、農村地域の著しい活力の低下が懸念されてきました。

こうした中で、国においては、平成 26 年 9 月に、重点政策の一つとして「地方創生」を掲げ、「まち・ひと・しごと創生」に関する施策を総合的かつ計画的に実施し、地方の人口減少に歯止めをかけるとともに、地方がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を築いていくこととしています。

神戸市においては、平成 27 年度より、「神戸・里山暮らし」推進事業を創設し、興味ある都市住民を農村地域へ呼び込むため、コーディネータを配置するなど、農村地域における定住促進や規制緩和について、進めていくこととしています。

平成 26 年度に内閣府が行った東京都在住者を対象にした移住に関する意向調査によりますと、その約 4 割が農山漁村に定住してみたいと回答していることから、近年は、より「田園回帰」の動きや定年退職を契機とした農村の定住志向が大きくなっていることが伺えます。

また、ライフスタイルの多様化によって U・J・I ターンによる農業・農村地域での「定住」や「就農」への希望も増えてきています。

このため、平成 14 年 7 月に、里づくり計画を通して地域の活性化に地域ぐるみで取り組む集落を支援する 1 つの手法として策定した、「人と自然との共生ゾーンにおける新田園コミュニティ計画指針」（以下「新田園 C 計画指針」といいます。）を、このたび、神戸の個々の集落が持っている実情や特徴に応じた区域設定等が行いやすくなるよう見直すものです。

見直しにあたっては、市街化調整区域における地区計画制度の運用の考え方について、神戸市全体の土地利用規制の考え方（都市計画の線引き、共生ゾーン、みどりの聖域）や上位計画並びに今後の神戸の農業振興の考え方など踏まえるとともに、どこで適用すべきか、その必要性、区域の妥当性等、制度の乱用につながらないようにも配慮していく必要があります。

2 新田園コミュニティの基本目標

(1) 神戸の里づくり

神戸の農業・農村地域では、共生ゾーン条例による土地利用規制と地域住民（里づくり協議会）が策定する里づくり計画を結び付け、秩序ある土地利用の計画的なコントロールを行うとともに、地域住民と市が協働して総合的な地域施策（里づくり）を進めていきます。

(2) 「計画づくり」から「新しいコミュニティづくり」へ

計画づくりや景観づくりへの取り組みの成果として、地域コミュニティの重要性の再認識や、地域コミュニティの活性化・連携強化などがあげられ、これこそが里づくりの本質であり、最も重要なことです。

神戸では、農業・農村地域における熱心な“地域づくり”活動の歴史は古く、現在の“里づくり”活動へ受け継がれてきました。

しかしながら、後継者不足や高齢化等により、農業を含めて、地域の担い手が不足しているのが現実です。

一方で、都市部の住民が、自然ややすらぎを求めたり、観光農園や貸し農園や農産物直売所を利用するなど、農村地域に訪れ、滞在する機会が増加し、近年では、「就農」や「農村定住」の希望者も増加しています。

そこで、これらの新しい人々の力を地域の維持に活かしていくことも必要であり、既存の住民と新しい人々と融合を図り、「新しいコミュニティをつくり、そだてる」ことで、農村・農業の維持・発展を進めていきます。

(3) 新田園コミュニティの基本目標

地域の「自然」、「生活・文化」、「農業」が生き活きとし、快適な農村空間をまもり、つくるためには、これらの主体となる活力ある住民の存在と活力ある地域コミュニティが必要になります。そこで、農村にある「自然」、「生活・文化」、「農業」の豊かさを保ちながら、「ゆとり・やすらぎ」をあわせもった居住空間を生み出し、そこに住む人々や訪れる人々によって「活力ある地域コミュニティ」を維持し、地域の個性を発揮した「新田園コミュニティ」を展開することを『新田園コミュニティをつくり、そだてる』として、基本目標とします。

(4) 基本目標に取り組む考え方

基本目標の実現に向けて、次の4つを基本的な考え方として、推進していきます。

- ① 生き活きとした「自然」をまもり、そだてる
⇒ 豊かな自然を活かした、ゆとりある新田園コミュニティを形成します。
- ② 生き活きとした「生活・文化」をまもり、そだてる
⇒ 地域のしきたりや伝統を尊重し、地域に溶け込む新田園コミュニティを形成します。
- ③ 生き活きとした「農業」をまもり、そだてる
⇒ 既存の住宅と新住民が協力して、農地の保全及び有効活用を図るとともに後継者の確保に繋がる新田園コミュニティを形成します。
- ④ 上記の3つを実践し、生き活きとした「地域コミュニティをつくり、そだてる」ことが、「新田園コミュニティをつくり、そだてる」鍵となります。
⇒ 既存の住民と新住民が理解しあい、融合する地域コミュニティを育み、誇りと生きがいをもって生活できる新田園コミュニティを形成します。

3 新田園コミュニティの取り組みの方策

『新田園コミュニティをつくり、そだてる』には、地域で協力して「里づくり」を進めることが大切です。「里づくり」は、地域の多様性を活かしながら、地域の実情に応じた「里づくり計画」を策定し、地域の合意形成を図り、取り組みを進める役割を果たします。

そして、「里づくり」の中でつくりあげられた「地域の合意」（里づくり計画）を実現する手法として、「農村用途区域や農村景観保全形成地域の指定」、及び「新田園コミュニティの導入」が重要な役割を果たします。

(1) 里づくりの中で取り組む

地域の合意した里づくり計画（将来ビジョン）の中に、地域の土地の有効活用、人口減少への対応策や地域の活性化策などとして、新田園コミュニティを導入することは、個性ある地域づくりや持続的な農業・農村地域づくりに役立ちます。

(2) 新田園コミュニティの導入にあたり配慮すべき事項

新田園コミュニティの導入は、単なる住宅の開発ではなく、農村地域の豊かな自然環境やコミュニティなどの特長を活かした住宅の建設でなければなりません。そのため、導入にあたっては、下記の事項に十分に配慮して検討する必要があります。

〔配慮すべき事項〕

- | | |
|------------------|----------------|
| ① 地域の農業振興 | ⑤ 地域の地形を活かす |
| ② コミュニティの活気・賑わい | ⑥ 豊かな自然を活かす |
| ③ 個性ある農村景観の保全・形成 | ⑦ 地域の歴史や文化を活かす |
| ④ 心地よい生活空間の創出 | |

(3) 里づくり計画の策定

① 里づくり計画は、原則として集落単位で、地域住民が主体となって策定するものであり、地域の社会的・経済的条件や集落の個性により内容が多岐にわたります。

市長は、農業振興だけでなく環境整備や土地利用、景観の保全や都市部の住民との交流計画等が定められた里づくり計画を認定します。

② 新田園コミュニティを導入する場合は、里づくり計画の整備の目標や方針の中に「新田園コミュニティ」に関する方針を明らかに定めることが必要になり、その内容は集落の土地利用計画や景観保全形成計画等へ反映されなければなりません。

③ 整備方針及び新田園コミュニティ計画には、導入の目的、自然環境や営農環境等と調和した地域の土地利用の方針（景観に関する事項も含む。）、ゆとりある良好な住環境の維持・形成やコミュニティの維持と活性化に関する事項、事業主体

やその他地域の特性を活かすために必要な事項について定めることが考えられます。

- ④ 特に「新田園コミュニティをつくり、そだてる」ためには、新しく受け入れる住民を考えての地域のルールやしきたりなどの見直しを試みることも大切になります。
- ⑤ 土地利用計画においては、全地域に適切な農村用途区域が設定されることを前提に新たな新田園コミュニティ計画の導入予定区域が設定されることが条件になります。さらに、農業振興計画や環境保全計画に基づき適切な農業保全区域や環境保全区域が定められなければなりません。
- ⑥ 景観保全形成計画には、地域全体での一般的な景観に関する考え方や取り組みを定めるとともに、新田園コミュニティ計画の導入にあたっては、当該活用区域についての景観保全形成計画を策定することが必須の条件となります。
具体的には、市長が定める「景観保全形成基準」へ反映できるような「景観への配慮事項」や「新田園コミュニティの整備に関する事項」などを定めることとなります。

(4) 農村用途区域の指定

市長は、認定した里づくり計画の土地利用計画を反映させて、農村用途区域の指定や変更を行います。

(5) 農村景観保全地域の指定

新田園コミュニティの導入にあたっては、農村景観保全形成地域の指定が必須の条件となります。

市長は、認定した里づくり計画の景観保全形成計画を反映して、指定する地域ごとに、独自の「景観保全形成基準」を策定し、「基本方針」の中に定めたいうで農村景観保全形成地域を指定します。

「景観保全形成基準」は、具体的な土地利用行為の適否の判断基準となり、さらに基準を満たす条件として「里づくり協議会の承認」等を必要とすることにより、地域住民の意向が確実に担保されるようにします。

(6) 協働の取り組みで新田園コミュニティをつくり、そだてる

市は、「農村用途区域の土地利用基準」に併せて、農村景観保全形成地域においては、「景観保全形成基準」に基づく届出制度の円滑な運用と適切な誘導を行い、里づくり協議会が主体的に行う取り組みを支援します。

そして、里づくりやその活動の中での新田園コミュニティの導入を通じて『新田園コミュニティをつくり、そだてる』ことができるように、地域住民、都市住民、事業者及び市による協働の取り組みを進めます。

Ⅱ 新田園コミュニティ計画の基本的な要件

1 新田園コミュニティの活用にあたっての基本方針

- (1) 線引き制度の趣旨をふまえ、無秩序な市街化の誘発を防ぐ。
- (2) 豊かな自然環境を保全・育成する。
- (3) 新たな公共投資を生じさせない。
- (4) 地域特性を活かした魅力・活力を創出する。

2 新田園コミュニティの基本的な考え方

- (1) 新田園コミュニティの創造及び育成に寄与する。
- (2) 定住型の集落住居住宅を展開する。
- (3) 里づくり計画が策定され、土地利用の検討が行われている集落へ導入する。
- (4) 新規住宅の戸数は、既存集落戸数を上限とする。
- (5) 新規宅地の開発規模は、農用地の保全等の観点から概ね2ha以下とする。
- (6) 具体的な計画は、里づくり協議会又は事業者が主体となって関係機関と協議して、策定する。

3 新田園コミュニティの活用区域の考え方

- (1) 里づくり計画が策定された区域
- (2) 集落居住区域の指定、かつ農村景観保全形成地域の指定が行われる区域
- (3) 農業振興地域の整備に関する法律、農地法、都市計画法、森林法、建築基準法等の関係法令の許可等の可能な区域
- (4) 土地所有者等の権利関係が、調整されている区域
- (5) 活用区域内の住民等の全員の合意が得られた区域

4 新田園コミュニティの区域設定の考え方—新田園コミュニティの具体的計画方針—

農業・農村地域には、地理・地形や歴史的・文化的・経済的な成り立ちによって、それぞれの地域に深く根付き守られてきた特性が存在します。

北神地域は、丘陵地が多く中山間的な地域で農地の中に住民が散在している集落が多く、西神地域は、ゆるやかな丘陵と広く連なる平野部から成り立ち、住宅が群をなしている集落が多いといった特徴があり、このような様相が異なる中でコミュニティが形成・維持されてきています。

このため、地域の個性やコミュニティを最重要視する新田園コミュニティの活用にあたっては、地域の特性に応じたゆとりある良好な生活環境の形成を図るとともに、営農環境、自然環境、農村景観及び地域コミュニティの活性化等に配慮した上で、適切な位置、規模及び形状とします。

そこで、これまで設定していた、ゆるやかな丘陵と平野部から成り立って住宅が群をなしている区域を「一般型」とし、新たに丘陵地が多く中山間的な地域で農地の中に住民が散在している区域に設定する場合を「散居型」として追加区分することとします。

	一般型	散居型
(1)位置・規模	既存住宅(群)と隣接し、一体となって良好な居住環境及びコミュニティの確保できる位置・規模であること。 規模については、概ね1ha以上であること。	既存住宅と一体となって良好な居住環境及びコミュニティの確保できる位置・規模であること。 規模については、概ね0.5ha以上であること。
(2)定住の可能地	学校、病院、公共交通、その他の公共施設等からの位置や居住者の利便性等を考慮し、将来にわたって定住が可能な位置であること。	
(3)設定戸数	近隣とのコミュニティの形成を促進するため、一団の土地の区域に計画され、概ね10戸以上の規模であること。	近隣とのコミュニティの形成を促進できる、概ね4戸以上の規模であること。
(4)公共施設	居住者が必要とする道路や広場等の地区施設の配置も含めた規模であること。	
(5)敷地の形状	整形の区域設定を行うが、既存の建築物の配置状況及び地形に配慮し、かつそれを活かした形状であること。	
(6)境界	区域の境界は、原則として、道路、水路、河川、その他の地形及び恒久的な土地の定着等により区画されるように努める。ただし、農村地域である特性を考慮して、農道や農地の畦畔等境界が明確に判断できるものであれば、境界として認める。	

* 「散居型」を設定できる区域は、乱開発が生じる恐れのない区域とします。

5 新田園コミュニティの整備の方向

集落の特性にふさわしい良好な環境の維持・形成を図るため、新田園コミュニティの活用にあたっては、下表から整備に必要な項目を選択し、新田園コミュニティ計画に具体的な内容を定めることができます。

定めることができる事項	概要
新田園コミュニティの実現に向けて配慮すべき事項	
地域の農業振興	農業生産の基盤整備、農業後継者の確保及び農地を活用した交流計画等、農業振興に関する事項を定める。
コミュニティの活気・賑わい 心地よい生活空間の創出 地域の歴史や文化を活かす	地域のコミュニティの活気・賑わいを維持するとともに、新しい住民とのコミュニティをつくり、そだてるために必要な事項を定める。 また、地域のしきたりや伝統を尊重し、ゆとりとやすらぎを併せ持った生活空間を創出し、地域の個性を発揮するために必要な事項を定める。
個性ある農村景観の保全・形成 地域の地形を活かす 豊かな自然を活かす	緑地や水系等の豊かな自然を活かし、周辺環境と調和したゆとりある快適な農村空間をつくり、そだてるために必要な事項を定める。
公共施設に関する事項	
道路、広場等	居住者が活用する道路、公園及び広場等については、既存集落区域と新規住宅区域の一体性或整備水準の整合性に配慮して、位置、規模等を定める。
下水処理施設	原則として、公共下水道への接続又は、既存の集落排水施設を活用する。
建築物に関する事項	
適用区域	原則として、既存集落と新規住宅の一体的な整備基準の設定を行う。ただし、地域の状況により、やむを得ない場合は、既存集落区域と新規住宅区域をゾーン区分する等、地域の実情に応じて設定する。
用途の制限	良好な居住環境の保持等を目的として適正に用途配置を行うために定める。
敷地面積の最低限度	狭小敷地による居住環境の悪化を防止し、ゆとりある居住環境の形成のために定める。
建ぺい率の最高限度	敷地内空地を確保し、密集化を防止するために定める。
容積率の最高限度	周辺環境と調和するよう建物のボリュームを抑えるために定める。
建築物等の高さの最高限度	良好な住環境の確保やまち並みのそろった景観の形成等を促進するために定める。
壁面の位置の制限	敷地内空地の確保や良好な集落景観の形成等のため、道路や隣地境界からの後退距離を確保するために定める。
形態又は意匠の制限	良好な集落景観を保全・形成し、地域の個性を発揮するために定める。
垣又はさくの構造の制限	