

# 基 本 計 画

令和3年9月

経 済 観 光 局

# 目 次

## 第1章 共生ゾーン基本計画の策定にあたって

- 1 計画策定の趣旨・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 2 計画策定の基本的な考え方・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

## 第2章 人と自然との共生ゾーン

- 1 農業・農村地域の位置づけ・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 2 人と自然との共生ゾーンの基本理念・・・・・・・・・・ 2
- 3 人と自然との共生ゾーンの指定・・・・・・・・・・・・・ 3

## 第3章 活力と魅力にあふれた快適農村空間の形成

- 1 神戸の農業・農村地域の将来の姿・・・・・・・・・・・・ 4
- 2 推進の方向性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 3 将来の姿の実現に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6

# 第1章 共生ゾーン基本計画の策定にあたって

## 1 計画策定の趣旨

神戸市では、市内の農業・農村地域において、秩序ある土地利用の計画的推進及び里づくり協議会による里づくり計画の作成などを行うことにより、農村環境の整備等を進め、自然と調和し、快適で魅力にあふれた都市の実現を図ることをめざして、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」を制定しました。

市内の農業・農村地域は、「新鮮で安全な農産物の供給」、「自然と緑の保安全管理」などの多面的な機能を果たすとともに、農村歌舞伎舞台などの建築物や伝統的な催事などの農村文化を守り育てる貴重な空間となっています。

この貴重な空間を、整備、保全、活用しながら、次世代の市民に伝えていくことは、私たちの大切な責務です。

ところが、本市の人口は平成23年をピークとして、徐々に減少を続けています。農業・農村地域ではそれ以前から減少が進んでおり、少子・高齢化も進展しています。

その一方で、ライフスタイルの多様化等により、都市部の住民が農村地域の豊かな環境に興味を持ち、農村地域へ移住する希望者が増加しています。

そこで、平成26年度より新たな人を農村地域に呼び込み、都会の便利さと田舎の心地よさを兼ね備える「神戸・里山暮らし」の実現を目指して、様々な取り組みを始めています。

この人と自然との共生ゾーン基本計画（以下「共生ゾーン基本計画」という。）は、人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例第6条第2項の規定に基づき、人と自然との共生ゾーンの「基本理念」、「指定の目的」及び「整備、保全及び活用の目標」などについて定め、全ての市民と市が協働して、農村環境の整備等を図ることを目的として策定します。

## 2 計画策定の基本的な考え方

### (1) 各種法令及び各種計画との整合性

共生ゾーン基本計画の策定及びこの計画に基づく取り組みにあたっては、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、農地法及び森林法などの各種法令並びに都市計画及び農業振興地域整備計画、神戸 里山・農村地域活性化ビジョンなどの各種計画に基づく、規制、誘導及び事業推進の趣旨を尊重し、整合を図ります。

### (2) 地域資源の保全及び活用

農業・農村地域の持つ多面的な機能を維持し、独自性をいかした個性ある地域づくりを進めるため、田畑・用水路・ため池・河川・里山などの地域資源の保全と活用を図ります。

### (3) 「神戸・里山暮らし」の実現

新たな人を農村地域に呼び込み、都会の便利さと田舎の心地よさを兼ね備える「神戸・里山暮らし」の実現を目指して、農業・農村地域のまちづくりの方向性を明らかにします。

### (4) 役割分担と協働の取り組み

農業・農村地域の良好な環境や多面的な機能をこれからも維持し、快適で活力と魅力にあふれた地域づくりを進めます。そのため、人と自然との共生ゾーン内で生活する住民（以下「地域住民」という。）・市街地で生活する住民（以下「都市住民」という。）・事業者・市がそれぞれの役割を十分認識し、お互いの立場を尊重しながら協働して事業に取り組みます。

## 第2章 人と自然との共生ゾーン

### 1 農業・農村地域の位置づけ

神戸では、「都市」、「緑地」及び「農村」の3つの土地利用がうまく組み合わさって、魅力的な都市空間が形づくられています。

「都市」は、六甲山南側の旧市街地及び西神・北神地域の新市街地であり、都市計画においては、市街化区域に指定され、市域の約3分の1の面積を占めています。

「緑地」は、六甲山系、丹生山系及び雄岡山・雌岡山などの山林の区域であり、「農村」は、西神、北神地域の農業振興地域とそれを取り巻く里山の区域で、いずれも都市計画では、市街化調整区域に定められており、両方合わせて市域の約3分の2の面積を占めています。

都市計画法においては、市街化区域は、用途地域の指定や都市施設の整備などにより、整備、開発及び保全の方向が明らかにされていますが、市街化調整区域については、「市街化を抑制すべき区域」とするのみで、土地利用の方向は、明確に示されていません。

このため、「緑地」については、平成3年4月に「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」を制定し、「緑地」における今後の保全及び適正な利用の方向を明らかにしました。

また、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」を制定し、「新鮮で安全な農産物の供給」、「憩いと安らぎの場の提供」など様々な面で市民生活にかけがえない役割を果たしている「農村」についての整備、保全及び活用の方向を明らかにしました。

さらに、農業・農村地域の人口減少の加速等の社会経済情勢の変化や、それに伴うより一層の「農村」の活性化の必要性を鑑みて、平成27年度に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」の一部改正に取り組み、農村地域における定住起業促進及び里づくり協議会の取り組みの支援強化等の方向性を打ち出しています。

神戸の魅力的な都市空間を構成している「農村」を整備、保全及び活用することが、神戸の基本理念である「世界とふれあう市民創造都市」の実現を図るうえで不可欠です。

### 2 人と自然との共生ゾーンの基本理念

農業・農村地域の持つ「新鮮で安全な農産物の供給」、「憩いと安らぎの場の提供」などの多面的な機能は、言うまでもなく、農業・農村地域に住む人々が永年にわたり、農業生産や生活の営みを通して、自然と良好な関係を保つことによって実現されてきたものです。

そして、それらの多面的な機能が、地域住民はもとより、全ての市民にもたらす様々な恵みを、次世代の市民に引き継いでいくことが大切であり、将来にわたって、活力ある農業が営まれ、快適で豊かな生活を送ることができる、活力と魅力にあふれた地域社会をつくらなければなりません。

また、農業・農村地域に住む地域住民やそこを訪れる都市住民などの「人」と田畑・里山・川とそこに生息する動植物、及びそれらが巧妙に形づくる景観などの「自然」が良好な関係を保っていることが必要です。

そして、このような農業・農村地域を実現するには、地域住民の主体的な取り組みと併せ、都市住民・事業者・市を含めた協働の取り組みを進めることが必要です。

そこで、私たちは、「人と自然とが共生する持続的農業・農村地域」を、人と自然との共生ゾーンの基本理念として、整備、保全及び活用の取り組みを進めていきます。

### 3 人と自然との共生ゾーンの指定

人と自然との共生ゾーンは、農業・農村地域の持つ多面的な機能の整備、保全及び活用を図りながら、農業の振興、農村の活性化などを行おうとするものです。

このため、次に掲げる要件のすべてに該当する区域を人と自然との共生ゾーンとして指定します。

- (1) 都市計画法第7条第1項の市街化調整区域であること
- (2) 緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例第4条第1項の緑地の保存区域等でないこと
- (3) 農業・農村地域が持つ、次に掲げる機能を効果的に発揮させるために、一体的に整備、保全及び活用を図るべき区域であること

#### ア 新鮮で安全な農産物の供給

神戸の農業は県下有数の生産規模を誇っており、市民に対して、新鮮で安心・安全な農産物などを供給しています。

#### イ 快適な住環境の提供

地域住民に対しては、市街地とは違った豊かな自然に囲まれた快適な住環境を提供しています。

#### ウ 豊かな自然環境の保全

長い間に生まれ受け継がれてきた緑豊かな農地や山林などにより、生態系の維持や大気、水質の浄化が図られ、穏やかな気候となり、風水害などの自然災害の発生が未然に防がれています。

#### エ 憩いと安らぎの場の提供

四季折々に変化する美しい景観があり、豊かな自然環境に恵まれた農業・農村地域は、憩いと安らぎの場を提供する貴重な空間となっています。

近年、都市においては、余暇時間の増大や価値観の多様化により、ゆとりある生活や自然とふれあいを求める人が増えてきており、精神面、健康増進面において、大きな役割を果たしています。

#### オ 幅広い教育環境の提供

緑豊かな農地や山林に囲まれた農業・農村地域は、人と環境との係わりについて理解を深め、豊かな自然や快適な環境の価値についての認識を高める役割を果たしています。

次世代を担う子供たちには、農業体験実習などを通じてみずみずしい感受性を刺激し、様々な発見の中から好奇心を育て、想像力を育成することに結び付くような、幅広い自然とのふれあいの機会を提供しています。

#### カ 伝統的な地域文化を継承する機能

神戸の農業・農村地域には、歴史の中で守り、育てられてきた数多くの文化財があちこちで見られます。その中でも、周辺の自然環境ととけあった社寺建築とその境内や農村建築により形成される集落などは、地域の伝統文化を現代に継承しています。

また、これらの伝統的な空間とともに、守り育てられてきた、様々な祭りや芸能なども市民にとって貴重な財産となっています。

## 第3章 活力と魅力にあふれた快適農村空間の形成

### 1 神戸の農業・農村地域の将来の姿

豊かな自然環境の中で、生産者と消費者、都市と農業・農村地域などの連携が強化され、神戸の特性や地域性を十分に活かした「神戸らしい農業」がいきいきと展開されています。

神戸産農水産物のブランド化を推進するとともに、農漁業者・企業・大学（若者）の連携による神戸農水産物の新たな「ものづくり」と「ネットワークづくり」などに取り組み、観光客の増加や担い手の育成が図られています。

また、農村の活性化をめざして、都市住民と農業・農村のマッチングや規制緩和により、空家や茅葺き民家などの地域資源を活用し、農家レストラン・カフェなどの交流施設の立ち上げや、空家への移住・起業を進め、一時的な訪問・交流から神戸ならではの「神戸・里山暮らし」が具体化されています。

さらに、農村地域については、緊急時の一時避難や食料供給の場として保全・活用されるとともに、都市部との交流が進み、災害時に支援できる人と人とのつながりが創造されています。

「人と自然との共生ゾーン」においては、地域住民の主体的な取り組みと併せ、隣接するニュータウンとの連携や、都市住民・事業者・市を含めた協働の取り組みが進み、人と自然とが共生する持続的農業・農村地域が形成されています。

### 2 推進の方向性

「秩序ある土地利用の計画的推進」、「美しい農村景観の保全・形成」、「住民が主体となった里づくり」、「地域の個性を発揮した農村定住起業の展開」を取り組みの軸としていきます。

また、都市近郊にある豊かな自然環境を活かした持続可能な農業と、快適な里山暮らしを実現するための神戸市の取り組みを「神戸 里山・農村地域活性化ビジョン」として令和2年5月に公表しており、在宅勤務（テレワーク）や自然環境の中での時間の過ごし方など、新たな生活様式が注目される中で、その内容を踏まえた取り組みを推進していきます。

#### （1）秩序ある土地利用の計画的推進

土地利用規制は、人と自然との共生ゾーンを農業保全区域・集落居住区域・環境保全区域・特定用途区域の4つの農村用途区域と、これに重ねる農村景観保全形成地域を指定し、これらの区域内で土地利用行為をしようとする者に届出の義務を課しています。

農村用途区域は、土地利用の混在化により生じる摩擦を解消し、農村のもつ多面的・公益的機能の維持・増進を図るため、多様な土地利用相互間の調和に配慮しながら、土地利用を計画的に行うものであり、区域の指定や変更は、基本方針に定める「農村用途区域の指定基準」に基づき行います。

平成11年2月には人と自然との共生ゾーン全域を一斉に指定し、区域の見直しは、必要に応じて里づくり協議会が策定した里づくり計画を反映して行っており、最終

的に、人と自然との共生ゾーン全域に里づくり協議会が策定した里づくり計画を反映した農村用途区域になることをめざしています。

また、農村用途区域内において土地利用行為を行おうとするものは、当該行為を着手する30日前までにその内容を市長に届け出ることとしています。届出の適否の判断は基本方針に定める「土地利用基準」に基づき行い、この基準に合致しないものについては勧告・公表を行うこととしています。

土地利用基準は、人と自然との共生ゾーン内において可能な土地利用を農村用途区域ごとに分類して示すものであり、各農村用途区域内での土地利用を①誘導すべき土地利用、②地域の実情に照らして、一定の条件を付けて認める土地利用、③認められない土地利用の3種類に区分しています。

土地利用条件としては、里づくり協議会の承諾、里づくり計画への位置づけ、景観へ配慮した市長への協議等を定めています。この基準はこれらを市街化区域における用途地域の用途制限のように厳密に区分するものではなく、地域での活動（里づくり）が進み、地域で合意された土地利用計画に基づく土地利用については、原則、認めていくといった考え方を基本としています。

## (2) 美しい農村景観の保全・形成

農村景観は、地域住民の生活・伝統・文化・自然と結びついて、つくり上げられてきたものです。先人たちが長い時間をかけてつくり上げてきた景観を保全し、美しい景観をつくり上げようとする取り組みを行うことは、地域への愛着と誇りを高め個性のある地域づくりを進める上で貴重な役割を果たしています。

美しい景観とは、なによりも「住民が快適で、美しいと感じるながめ」であり、地域住民の主体的な取り組みがなければ、美しい景観を守り、つくり出すことはできません。

農村景観保全形成地域は、良好な農村景観の保全・形成を図る必要のある区域について指定します。地域の指定にあたっては、人と自然との共生ゾーン内における農村景観の基本目標及び景観保全形成基準をあらかじめ基本方針に定めて行います。

## (3) 住民が主体となった里づくり

昭和40年代後半から昭和60年代前半にかけて、農業を中心とした住みよい環境づくりをめざして、旧村単位で「まちづくり計画」が策定されました。「まちづくり計画」では、農地整備の方向のほか、農業振興面、生活環境面、土地利用面での将来計画が定められ、これによってほ場整備が進捗するなどの大きな成果をあげました。

「里づくり計画」は、「まちづくり計画」の基本方向と実績を踏まえ、社会の変化、時代の変化、地域の実情に応じた計画として、地域住民の主体的な取り組みによる良好な営農環境と農村環境の保全を図ると共に、地域課題等の各種情報を可視化し、課題解決に取り組むため策定します。具体的には、地域の活性化や土地利用、集落景観の保全・形成に対する考え方を反映、集約した計画であり、内容としては、計画の目標及び方針、農業振興計画、環境整備計画、土地利用計画、景観形成計画及び都市との交流計画等を定めるものです。

地域住民が主体となって地域振興計画をつくる過程を通して、また、計画を実践することによって、里づくり（農村の活性化）が達成されると考えており集落の将

来像を考え、それを実現していくためには、住民一人一人が地域を点検し、実情を把握し、真剣に考え、みんなで話し合い、集落全体で取り組むことが重要です。

市は、独自事業として、里づくり計画策定支援のアドバイザー派遣、里づくり計画の実施に対する里づくり支援事業を設け、取り組みを支援しています。

#### (4) 地域の個性を發揮した農村定住起業の展開

平成14年7月に、人と自然との共生ゾーン内での地区計画制度の活用指針として「新田園コミュニティ計画指針」を策定し、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つの手法としてきました。しかしながら、制度運用を開始してからこれまで、同地区計画の実績は、1地区にとどまっています。

そこで、平成28年4月に「新田園コミュニティ計画指針」を変更し、農業・農村地域の個々の集落が持っている実情や特徴に応じた里づくりを、行いやすくできるような制度を見直し、区域設定など、より柔軟できめ細かい対応を行うこととしています。

また、全国的に田園回帰といったことが言われ、近年のライフスタイルの多様化などにより、農業・農村地域への移住に興味を示す都市住民が増加し、「移住・定住」や「就農」への希望に加え、「地域資源を活用した起業」の取り組みが増えてきています。

これからは、地域の担い手確保及び地域資源の活用といった観点からは、農業・農村地域での暮らしを希望してU I J ターンする都市住民や地域の産業振興が期待できる起業者等に空家をあっせんし、地域の活力を取り戻すだけでなく、地域資源を活用して地域食材の提供や特産品の開発といった、食による地域振興等の取り組みも重要となってきます。

そこで、平成28年4月に農村定住起業に関する基本的な考え方や立地可能となる施設用途等を定める「農村定住起業計画指針」を策定し、これに基づき、里づくり協議会が農村定住起業計画を策定し、市長の認定を受けると、計画に位置づけられた既存住宅等を農家レストラン・カフェ、体験民宿等に転活用する都市計画法の開発許可を受けることが可能となりました。

また、令和2年2月には、計画に位置づけられた場合は「移住者用住宅」の新築や移住予定者による起業が可能となりました。

さらに、人口減少、少子高齢化の進展が特に危惧される地域にあっては、移住を促進するため、より一層の規制緩和を進めていきます。

### 3 将来の姿の実現に向けて

「秩序ある土地利用の計画的推進」、「美しい農村景観の保全及び形成」、「住民が主体となった里づくり」、「地域の個性を發揮した農村定住起業の展開」を取り組みの軸として、人と自然とが共生する持続的農業・農村地域の形成を図ります。

そして特に、農業・農村地域に人口を確保し、地域を活性化していくための振興策・支援策及び規制緩和の方策に重点を置くことにより、神戸の農業・農村地域の将来の姿の実現を目指します。