

地域活性化推進特別委員会調査報告書

平成30年9月

地域活性化推進特別委員会

地域活性化推進特別委員会調査報告書

1 設置目的

本市において、平成28年12月末時点での人口は61,652人で、市制施行以来微増しているものの、近い将来、緩やかな人口減少局面に入るであろうと予測されています。

また、現在の地域経済を取り巻く環境は依然として厳しい状況が続いている中、地域社会を活性化するために、地元経済の振興を図るなど、市内各地域の特性を生かしたまちづくりを進めていくことが重要です。

これらのことから、市街地の活性化及び地域の特性を生かした魅力あるまちづくりに向けた地域活性化施策について調査研究し、その推進を図るため、現状の把握と重要課題の選定を行い、人口減少地域に、にぎわいのあるまちを創出し、もって市全体の活性化の方策について調査研究を図ることを目的としたものです。

2 地域活性化推進特別委員会における調査範囲及び検討事項

本委員会において、地域活性化への取り組みとして決定した調査範囲及び検討事項は次のとおりです。

地域活性化推進特別委員会の検討範囲

(1) 地理的範囲

市内地域のうち、平川地域を地域活性化検討の地理的範囲とした。

(2) 制度調査範囲

地域活性化における土地利用に対して次の制度に関する調査を行った。

ア 都市計画（土地利用）

イ 農業振興地域制度

ウ 農地転用許可制度

エ 空家バンク制度

(3) 地域住民の意向調査

地域住民の意向調査として、「カフェ ド ギかい」を実施し、地域に居住する各世代、地域に関連する各団体の代表等から意見聴取を行った。

地域活性化推進特別委員会の検討事項

地域活性化検討事項の候補として、各委員より提案を受けた後、委員間で協議し、次の4点に対する検討を行うこととした。

ア 平川地区の空家の状況と空家バンク登録状況。

イ クラインガルテン地区として開発したいが、どういう規制があつてできないのか。逆にどういう規制をクリアできればできるのか。

ウ 宅地化に関する規制緩和。

エ 市のPR等、人を呼び込むための施策。

3 委員会開催等の経過

回数	開催日	内容
第1回	平成29年 2月16日	(1) 推進項目の検討について 推進項目について、その選択に対する各委員の考えを確認した。 (2) 委員会運営について 各委員より出された意見をまとめ、推進内容によっては所管常任委員会との調整を図りながら進めていくこととした。
第2回	平成29年 4月14日	(1) 推進項目の検討について 前回の委員会での意見を踏まえ、推進項目として選択する検討課題と分野について協議した。
第3回	平成29年 5月26日	(1) 推進項目の検討について 大もとのテーマとして「人口」の観点を入れることに決定した。 (2) 今後の進め方について 現状把握として人口ビジョン調査することに決定した。
第4回	平成29年 7月6日	(1) 袖ヶ浦市人口ビジョンについて 市内地域別の人口動態について確認し、再度、平川地区の人口異動状況をさら詳しく確認する事と決定した。
第5回	平成29年 8月9日	(1) 市の人口の状況等について 市内5地区の人口移動データをもとに状況を確認し今後取り組むべき地区の選定を協議した。
第6回	平成29年 10月11日	(1) 土地利用に関する諸制度について 土地利用に関する規制や関連制度について確認した。また、「カフェドぎかい」の実施が決定された。
第7回	平成29年 10月27日	(1) 地域住民の意見把握について 「カフェドぎかい」の実施場所、日時、内容等、開催に向けての詳細を協議した。
第8回	平成29年 11月7日	(1) 「カフェドぎかい」の実施内容について 前回の未決定或いは持ち越し項目について引き続き協議した。
第9回	平成30年 1月16日	(1) 平川地区の活性化に係る意見聴取について 「カフェドぎかい」の実施に係る役割分担及び最終確認を行った。

	平成30年 1月30日 ～31日	行政視察 静岡県駿東郡長泉町 ・人口増加の取組みについて 静岡県三島市 ・移住、定住対策について
	平成30年 2月4日	市民と議員の意見交換会「カフェドぎかい」 平川公民館にて、平川地区各会代表市民31名 と議員15名の参加のもと意見交換会を実施し た。 (テーマ) ① 平川地区の好きなところは、魅力は何？ ② 人口が減っている平川地区。その問題点は？ ③ 将来の平川地区をどんなまちにしたいです か？
第10回	平成30年 2月19日	(1) 行政視察の実施結果について (2) 平川地区の活性化に係る意見聴取(カフェド ぎかい)の実施結果について 「カフェドぎかい」での意見内容の確認をし、 その取りまとめについて協議した。
第11回	平成30年 4月11日	(1) 平川地区の地域活性化事項の検討について 平川地区の空家の状況及びクラインガルテン に関する法規制について確認した。 また、前回意見の集約により地域活性化事項の選 択を行った。
第12回	平成30年 5月14日	(1) 地域活性化検討項目と総合計画及び実施計画 の施策の確認について 前回選択した検討事項に対する総合計画及び 実施計画の施策状況を確認した。
第13回	平成30年 7月3日	(1) 地域活性化推進特別委員会調査報告書(案) について 報告書(案)について、検討を行った。
	平成30年 7月11日 ～12日	行政視察 三重県津市 城山クラインガルテン ・滞在型市民農園『城山クラインガルテン』につ いて 和歌山県紀の川市 ・地域活性化『産・官・民』の取組みについて

第 14 回	平成30年 7月20日	(1) 地域活性化推進特別委員会調査報告書(案)について 前回の委員会意見を踏まえた報告書(案)について、再度検討を行った。
第 15 回	平成30年 8月 2日	(1) 地域活性化推進特別委員会調査報告書(案)について 前回、前々回の委員会意見を踏まえた報告書(案)について、再度検討を行った。
第 16 回	平成30年 8月 8日	(1) 地域活性化推進特別委員会調査報告書(案)について 今までの委員会意見を踏まえた報告書(案)について、最終的な検討及び全体的な調整を行った。

4 委員会活動の検証

本委員会では、本市活性化について、市内各地区における人口動態や従来から課題とされている点、日常における委員への市民からの相談等、多方面からの視点により、検討地域、検討分野及び検討項目について議論した。

検討地域については、昭和地区、長浦地区に代表される沿岸地域と、平川地区（平岡地区及び中川・富岡地区）に代表される内陸地域の2つに大きく分類する方法、久留里線沿線地域と限定する方法、事業分野別の実施状況から地域を選択する方法、人口動態により選択する方法等、委員から多くの提案がなされた。

議論及び国勢調査結果の検証により、市内各地域によって、地域活性化の重要な要素である人口増減や年齢別構成の状況が違うことを確認し、更に範囲を絞ることが必要であると認識が一致した。

これにより市内全域を対象とせず、産業分野の状況や近年の市内地区人口異動の状況、将来予測を含めた袖ヶ浦市人口ビジョンを確認した上で議論を重ねた結果、高齢化の進展に加え、他の地域に比べて大きく人口が減少し将来的にもさらに減少が予測されている平川地域に焦点を絞ることと決定した。

活性化策については、産業や福祉など、分野を限定してその中で議論をしていく方法、各委員よりテーマを出し合い、共通したテーマについて更に深く掘り下げていく方法、大きなテーマを決めてそのテーマの守備範囲内で議論していく方法等、各種方法の提案があった。

また、個別の方策については、公共交通を充実させ活性化を促す方策、久留里線を利用した沿線の活性化方策、地域特性を活かした活性化や土地の新たな利活用による活性化等、様々な視点や切り口による活性化検討策の提案や意見が出された。

特に、議論の中で活性化の重要な指標である地域内人口について、市外や市内他地域への人口の流出による人口減少が地域活性化にお

ける大きな課題であることは委員間で認識を共有した。

検討地域の範囲が決定してからは、人口を増加させるための施策を探るため、土地利用に関する制度として、都市計画マスタープラン、地区計画、農業振興地域制度、農地転用許可制度、空家バンク制度等における平川地域の現状について確認した。

さらに、市民との意見交換会「カフェ ド ぎかい」の開催により、現に居住する市民の意見を参考として、地域の活性化を図るための大きな要素である人口に対し、その減少に歯止めをかけ、増加に転じさせる方策や、定住人口の増加に必要な宅地開発にかかる制度や法的規制、現在行われている市の施策や事業内容等も確認しながら検討を行った。

なお、人口増加については、自然増に対する方策は議論しないこととし、社会増を主体とする方策について議論した。

これらを踏まえた上で、各委員より検討していく事項の提案を出し合い、重複事項を除き、検討事項として8つの検討項目を確認した。その後、更に検討、絞り込みによる精査を行い、最終的に地域活性化検討事項として4つの検討項目とした。

検討事項として選択した4項目については、総合計画や実施計画での該当の有無及び該当事業の内容について確認し、更なる検討を行った。

以下に調査範囲及び検討事項に対する検証を記す。

(1) 地理的範囲の検証

地理的範囲を決定するにあたり、市内全域を対象とする方法か、市内のうち対象地区を決めて行う方法かの検討を行った。

決定に際し、住民基本台帳データや袖ヶ浦市人口ビジョンに基づいた調査結果の確認を行い、また、併せて県内の人口動態及び近隣の人口動態についても状況を確認し、判断材料とした。

これらを踏まえた上で委員間にて検討した結果、市内全域とすることについては、

ア 市内の海側沿岸部と内陸部では、生活環境、人口動態、年齢構成等状況が異なる事。

イ 市内全域をカバーするには包含する範囲が広すぎる事。

ウ その地区ごとに抱える問題点が違う事。

等により、市内全域とはせず、対象地区を限定して検討することとした。

次に対象地区を限定するにあたって、市内をどのように区分けするかを検討したが、地域活性化を図るためには、何より人の居住が必要との観点より、決定前に人口動態を調査することとした。

方法として、以前の人口と直近の人口を信頼できるデータで比較し、範囲を決めるという方法を採用した。

市内を従来からの区分け方法による5地区に分け、人口動態を検証し5年間のうちに人口の社会増減、自然増減等について確認した。

これらの調査を踏まえ、人口減少が著しく、特に検討項目が多いと予測される平川地域を対象とすることに決定した。

(2) 制度調査範囲の検証

平川地域は、横田駅周辺の市街化区域とその周辺の土地改良を実施した区域、以前よりそこにある既存集落と優良農地、それ以外の市街化調整区域から構成されている。

地域活性化の重要な要素である、人口増加を促すためには、土地の利用や、新規住宅建設の促進が重要であるとの考えより、これに関連する制度について検証した。

ア 都市計画（土地利用）

横田駅を中心とする国道409号線周辺は、市街化区域による住宅地が形成されているが、縁辺部では、住宅が一向に増えない。そのため、宅地化を促すために都市計画における規制緩和について調査を行った。

調査の結果、駅周辺縁辺部の土地について、行政において行える即応的緩和策を見つけるには至らなかった。

イ 農業振興地域制度

横田駅周辺の市街化区域の外側に、土地改良事業を実施した田園が広がっている。市街化区域の拡大を目指して、農地法に基づく農業振興地域を外し、新たに住宅建設ができる環境に変更できないか法規制の緩和策について探った。

(ア) 規制緩和を行う前に、以前からの横田駅周辺の住宅着工状況が思わしくない状況の中、更なる市街化区域の拡大は意味をなさないのではないかという意見。

(イ) 近隣農地に対する土地改良を実施して以来、それほど時間のたっていない中で、農業振興地域の解除は難しいのではないかと意見。

(ウ) そもそも、その農地の所有者が農業振興地域の解除を望んでいないのではないかという推測。また、売買や賃貸借によ

る土地の流動性の確保がどの程度見込めるのかという不確定要素等もあり、宅地化を促す方策としての抜本的な案を見つけるまでには至らなかった。

ウ 農地転用許可制度

市街化調整区域内において、両親が農地を所有しながら、その家の次男等が農家分家しない限り、新居を建てられないため、他地域に住宅を求めてしまうという意見を受け、農家分家をせずに住宅建設ができるかどうかの手段を探したが、具体的な方策を見つけるまでには至らなかった。

エ 空家バンク制度

現在も市が空家バンク制度を事業として実施しているが、その実績を確認した上で、制度の運用形態について検討した。

制度を利用する側として、市のバックアップがあれば借りやすいのではないかと、実績が少ないことより市のかかわりを更に強くし、制度を利用する人への信頼性の確保に努めなければならないのではないかと意見があったが、現在制度自体が進行中であり、今後どのようにしていけば効果的なのかの意見統一までには至らなかった。

(3) 地域住民の意向調査の検証

地域住民の意向調査については、後段の『5 「カフェ ド ギかい」での意見』にて詳細を記述する。

(4) 地域活性化検討事項の検証

検討事項を決定するにあたり、地域住民からの参考意見を踏まえた上で、各委員よりそれぞれ提案を行った。

各委員から出された検討事項について、関連項目や重複項目についてグループ分けを行い、重複の回避や項目の統合等による整理を行い協議した結果、以下の8項目に絞り込んだ。

- ア 横田駅及び周辺道路の整備
- イ 東横田駅周辺地区の市街化編入
- ウ 三番線を中心とした街整備（市街化編入、宅地・道路整備）
- エ 宅地化に関する規制緩和（都市計画、農振、農地法）
- オ 農住一体型の整備
- カ 農業振興、農地の流動化（売買、賃貸の促進）
- キ 空家の利活用
- ク 市のPR等 人を呼び込むための施策

その後、現行総合計画及び実施計画上の該当や関連する事業の位置付け、行政としてできること、できないこと、政策実施による地域活性化への効果、残された委員会での検討期間や「カフェド ぎかい」での意見等を踏まえ、項目の統合等を行い精査した結果、更に4つの検討項目に絞ることとした。

最終的に地域活性化検討事項として選択した4項目の検証については、以下に記す。

ア 平川地区の空家の状況と空家バンク登録状況。

平川地区の空家状況については、183件を把握しているが、台帳整備中で地区別状況までは把握されておらず、空家バンク制度については、1件の登録状況であることが判明した。

この制度については、他市の行政視察時にも課題点を確認し、空家の所在地や間取り、家の状態、所有者と借り受け人の希望の違い等により、思うように取引が進まない事が確認できた。

今後、制度の活性化による取引件数の増加、さらにその先にある定住人口の増加には、制度への横断的な施策や取引に対する何らかの付加価値をつける必要性を認識した。

イ クラインガルテン地区として開発したいが、どういう規制があってできないのか。逆にどういう規制をクリアできればできるのか。

クラインガルテンは市民農園整備促進法に基づき県の基本方針に従って実施することとされており、農業委員会の決定等を経て市民農園の認定を受けなければならないことを確認した。

また、関連する規制として、農地法や農業振興法、都市計画法による規制のクリアも必要であり、市街化調整区域内とそうでない区域との間に規制条件の違いがある中で、いわゆる農地付き別荘のようなものを建設することは許可基準が厳しいことを確認した。

更に、行政視察の実施により、実際に民間団体でこの事業を実施している代表者からの説明を受け、実施するためには、行政に頼らず自ら行おうとする市民や団体が出てこなければ実現が難しいという事を認識した。

ウ 宅地化に関する規制緩和。

現在ある市街地の変化が少ないことを確認した。また、周辺地を市街化区域に編入するためには、土地所有者による実現性の高い土地利用方針に則った計画的な事業進捗が必要であるが、現在そのような動きは横田駅周辺にないことを確認した。

エ 市のPR等、人を呼び込むための施策。

現在、市の行っているPRやシティプロモーション等を踏まえた上で、地域活性化に特化せず福祉等も含めた全体で行うべきという考えと平川地区の自然豊かなことを市内外にアピールして人を呼び込み活性化につなげることが大事という大別して2つの意見が出されたが、合意形成を行っていく過程においての方向として今回は検討を見送ることとした。

5 「カフェ ド ギかい」での意見

(1) 実施方法

平川公民館にて、平川地区各界代表市民31名と議員15名の参加のもとワールドカフェ方式により意見交換会を実施し、意見聴取を行った。

1テーブル7名から8名で合計8テーブルとし、各界代表者が混成するようにあらかじめグループを指定した。

ファシリテーター（全体調整）は、委員長が担い、各テーブルに最低1名の議員が参加することとし、ホスト役を担うこととした。

テーブルにおけるテーマは以下に示す3つとし、1つ目と3つ目は同じグループの人員構成とし、2つ目のテーマ時にはテーブル移動をすること以外は制限を設けなかった。

なお、制限時間は1つ目と2つ目は20分、3つ目は30分とした。

(2) 参加者の内訳：46名

議員	15名
自治会関係者	4名
商工会等	2名
保育所・幼稚園保護者	6名
小中学校PTA	6名
消防団・4Hクラブ	4名
その他転入者・子育て世代・新成人等	9名

(3) テーマ

ア 平川地区の好きなところは、魅力は何？

イ 人口が減っている平川地区。その問題点は？

ウ 将来の平川地区をどんなまちにしたいですか？

(4) 各テーブルより出された意見（抜粋）

ア 平川地区の好きなところは、魅力は何？

- ・ 豊かな自然
- ・ 農業がしやすい、肥沃な土地
- ・ 景観が良い
- ・ 百目木公園や東京ドイツ村がある
- ・ 近くにインターチェンジがあり、都心まで約1時間程度で行ける高速道路アクセスの良さ
- ・ 土地や物価が安い

- ・ 新しいことに挑戦する活動ができる
- ・ 人と人とのつながりがある
- ・ 慣れ親しんだ土地である
- ・ 子供たちが自然の中で自由に遊べ、子育てができる
- ・ どの世代にも住みやすい環境

イ 人口が減っている平川地区。その問題点は？

- ・ 住んでいる人には当たり前になっているが、不便なのかもしれない
- ・ 有害鳥獣被害等により、耕作放棄地が増えている
- ・ 時代に合わない家の間取りや高齢化により空家が増えている
- ・ 土地に対する規制により新しく家が建てられない
- ・ 若い世代は市街地に家を求め転居してしまう
- ・ 公共交通による移動手段が不便で、自家用車がないと生活できない
- ・ 新たに商売を始めたくても商売する環境が良くない
- ・ 娯楽施設がない
- ・ 観光施設があっても地域は素通りされてしまう
- ・ 世間は発展しても平川地区は昔のまま

ウ 将来の平川地区をどんなまちにしたいですか？

- ・ 子育てのしやすさを向上させて子育て世代が移住してこられるようにしたい
- ・ コミュニティバスやスクールバスの運行等、きめ細やかな公共交通のある子育てや定住に適した環境
- ・ 平川地区を選択するような地域限定の特典のあるまち
- ・ 規制緩和による家の購入がしやすいまち

- ・ 食や観光のPRによる人が訪れるまち
- ・ 商業施設や道の駅による交流人口の増えるまち
- ・ 自然を生かしたスポーツや田舎暮らし等、定住しやすいまち
- ・ 現状を維持したい
- ・ 今の景観をあまり崩さずに横田の田園風景を残したまち

(5) 意見の取り扱い

「カフェ ド ぎかい」で出された意見は、「カフェ ド ぎかい」後に開催された委員会において、内容の検証・検討が行われた後、意見集約を行い、その後の地域活性化における検討事項設定時における参考意見とした。

6 委員会としての結論（まとめ）

本委員会では、今後確実に到来する人口減少時代を見据えるとともに、依然厳しい地域経済と相まって、地域の活性化をどのようにすべきかその方策を探り、活性化の根源たる定住人口を確保するため住環境や労働環境をいかに確保するかを念頭に議論した。

また、これらの環境整備をもって人口減少の著しい地区の人口流出を食い止め、以前の活況を取り戻し、もって市内全域の活性化を図ることを目的として、調査研究を進めてきた。

この間、地域の現状を更に理解するため、そこに居住する人の地域現状と将来への考えを聴取し、その後の議論に反映させるため、平川地域に居住する各世代、各方面の代表者等に参加していただき、ワールドカフェ方式による市民との意見交換会「カフェ ド ぎかい」を開催した。そこでの意見としては、「この地区の自然は大事にしたい」、「地区の変貌を望んでいるわけではない」、「人口が減っているのは痛感しており、このままでは地域コミュニティに影響を及ぼす」「農業振興地域ということもあり土地があっても家が建てられない」等であり、今そこに居住している人たちが現状をどのように捉え、将来に対する不安がどこにあるのか、生の声として確認した。

その一方、平川地域の人口を増やすために必要なことは何か、法的規制の緩和や行政として支援できることは何かについて議論し、人口増加につながる明確な方策を探ったが、抜本的な答えを見つけるには至らなかった。しかしながら、地域の人口減少抑制につながる、抱えている問題点の解決策の一案として、以下の点に対して委員間の更なる検討の必要性を共有することができた。

- (1) 久留里線沿線駅及び周辺道路の整備と新築住宅建設条件の規制緩和の必要性
- (2) 空家利活用を含めた農住一体型の整備による自然を生かしたまちづくりの方策検討
- (3) 農業振興を図るための農地売買や賃貸の促進による農地の流動化の必要性

本委員会にて検討を重ね、導き出した結論として、地域活性化において、人口の確保は重要な要素であり、そのためには、「そこに住みたい」「そこで起業したい」と思う環境整備が肝要である一方、現に居住している住民は自然豊かな住環境を引き続き望んでおり、またそれが地域の良いところであると認識している。

これらを踏まえ、長浦、昭和地域とはまた異なる農業と調和した環境として、現在ある環境と規制緩和等による特色ある住環境整備により、平川地域の発展と活性化、ひいては袖ヶ浦市全体の発展と活性化に結び付くことを望み、課題解決に向けた施策と次期総合計画との連携を図りながら持続可能な社会の創造を目指して行くべきである。

7 委員会として議会への提言

今回の委員会調査の過程で明らかになった事実や状況、法規制の現状等に基づき、今後の議会運営において以下の点について取り組んでいただきたく提案するものである。

(1) 常任委員会での更なる検討

地域の活性化については、当特別委員会に於いて総体的な理念から分野別政策や個別具体案の策定を検討しようと試みた。しかしながら、より深度のある議論をするためには、専門的知見やそれを議論する場が必要であるとの結論に至った。

市議会において、これら専門的知見や議論の場を有しているのは各常任委員会であり、常任委員会の場で議論を重ねることにより、より具体的で実現性の高い政策を提案できるのではないかという認識で一致した。

よって、今後は各常任委員会で地域活性化に向けて以下に記す点について、より深度のある政策検討を行うよう取り計らいを望むものである。

ア 地域住民から多く聞かれた、豊かな自然を生かしたまちづくりをするための行政支援を行うこと。

イ 平川地域の特色を生かした定住促進。

ウ 平川地域における交通の利便性を充実させるため、地域周辺の効果的な交通環境整備を行うとともに、利便性向上による商業の誘致や住宅建設意欲を喚起する。そのための市街化調整区域見直しを含めた規制緩和を進める。

(2) 行政に対する議会としての提言

行政に対しては、自然環境と人口増加を目指したまちづくりは相反する部分もあるが、これらを調和させた住環境の整備に向かい、今後のまちづくりにおいて、上記(1)アからウで示した点について、次期総合計画、都市計画マスタープラン作成にあたり位置付けし、計画的な事業推進を図られつつ取り組むよう議会として提言することを望む。

(3) 今後の地域活性化に向けた取組み

地域活性化に向けては、今後も議会として取り組むべき課題と認識するとともに、市の総合計画や都市計画マスタープラン等の策定過程において、常任委員会等で積極的に係わりを持てる機会を設定するよう望む。

