

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 第7回都市計画制度小委員会

平成22年10月8日（金）

**【事務局】** おはようございます。大変長らくお待たせいたしました。本日は、お忙しいところお集まり頂き、ありがとうございます。ただいまから社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第7回都市計画制度小委員会を開催いたします。

本日ご出席の委員は10名中6名でございまして、議事運営第4に定めます定足数を満たしておりますことをご報告いたします。

なお、中井臨時委員、小早川専門委員、石川専門委員、吉田専門委員におかれましては、本日はご都合によりご欠席でございます。

次に、配付資料でございますが、資料の3枚目に配付資料一覧をつけてございます。本体の資料が1と2、2つございます。また、参考資料につきましても1と2がございますので、ご確認いただければと思います。過不足等がございましたら、お申し出頂ければ幸いです。よろしいでしょうか。

また、いつも恐縮でございますが、委員の皆様におかれましては、ご発言の際には、目の前にございますマイクのボタンを押して、ランプがついてからご発言頂ければ幸いです。ご発言の終了後は、同じボタンを押して、ランプを消して頂くようお願い申し上げます。

それでは、これからの議事進行につきましては委員長にお願いしたいと思っておりますので、委員長、よろしく願いいたします。

**【委員長】** それでは、審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしくお願い申し上げます。

まずは、前回に引き続きまして、「建築的土地利用と非建築的土地利用のバランスのとれた一体的な土地利用のあり方」についてご説明頂いて、その後、委員の皆様方からご意見、ご質問をお願いしたいと思います。

では、よろしくお願い申し上げます。

**【事務局】** よろしく願い致します。今回は、前回の「市街化区域に指定されているエリアの再構成」という議論に引き続きまして、今回は主に市街化調整区域、非線引き都

市計画区域、都市計画区域外、こういった周辺部の土地利用上の課題についての検討に進みまして、あわせて線引き、開発許可、都市計画区域、こういった制度のレビューを試みるというテーマで検討の素材をご用意いたしました。資料2と、それから参考資料1でございますが、説明は主に資料2でさせて頂きたいと思っております。

なお、本文中に番号が小さな数字で引用されておりますので、適宜、参考資料1もご覧頂きたいと存じます。分量が多くて恐縮でございますが、ある意味、今回、同じ事柄が光の当て方によって繰り返し出てくるという面もありますので、どうかよろしくお願ひいたしたいと思っております。

それでは、資料2の表紙をおめくり頂き、上下2段になっておりますが、右肩に数字がございますので、このスライド番号をお示しいたしますので、これをもとにご覧頂きたいと思っております。

まず、スライドの1でございます。市街化調整区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外という、都市の周辺・外周部における土地利用の課題について説明させて頂きます。

最初に2点、お断りをさせて頂きますが、土地利用というと幅広く、建築的から非建築的までありますが、特に緑地の問題につきましては、前々回の第5回にエリアを限定せず少し触れておりますので、ここでは主として都市的な土地利用を中心に見ていきたいと存じます。それから、市街化調整区域も、非線引きも、都市計画区域外も、それぞれ見れば差異もあると思っておりますが、あるいは大都市部と地方部で異なるということもあると思っておりますが、共通傾向で関連性もありますので、まとめて総括的に説明をさせて頂きます。

スライドの1でございます。導入として、都市的土地利用の立地の需要面の動向を簡単にまとめてみました。あまり目新しいものはございませんが、交通の発達に伴って移動が自由になってまいりました。住むにしても、通うにしても、あるいは客を集めるにしても立地上の制約がなくなってきた。その結果、都市計画区域といった境界、ボーダーを越えて、立地可能な範囲が広がってきました。そういう動きに並行して、様々な用途の中で大型化、あるいは複合機能化というものが進んでいるという傾向が見られます。

一方、効率性やコスト意識がシビアになる中で、地価が低く自由度が高いという面から、周辺部に開発が吸引される面があったのではないかと見られる。それから、例えば業務地の跡地にマンションが建つといった新たな混在が進行してきておりますし、機能が継続せずに遊休化するものも増加していくという傾向が今後も続くのではないかと見られる。こういう点をまとめてございます。

次のスライドの2でございます。特に立地が拡散しているということを申し上げたわけですが、この立地拡散の原因として、よく規制水準の差、それも外側の方が規制が緩いという問題が指摘されるところでございます。ここでは、線引き廃止に踏み切った例として注目を集めました、香川県高松市周辺の事例を掲げております。

左側に、小さな絵で恐縮でございますが、緑のエリアが市街化調整区域、ピンクが市街化区域、黄色が非線引き、白が都市計画区域外という色分けでございます。青い点と赤い点のドットで人口の増減をあらわしておりますが、中心市街地の衰退の一方で、赤いドットの人口増加が都市計画区域外、そのうち特に比較的市街地と距離が近い、車社会ですと簡単に中心部に出てこられるようなところに見られて、外側に流出しているということを示しております。

結局、その後、線引きの廃止がございまして、以前よりは内側の旧市街化調整区域のエリアに戻ってきているということでございます。これは参考資料1の9から11番に関連の資料を掲げており、こういったようなことがあったということでございます。要は、市街化調整区域のように規制の水準が高いところよりも外側の開発が進んで、それをどう考えるかということでございます。

ただ、これは本来、都市計画区域の設定が狭過ぎたのではないかとか、あるいは調整区域のとり方がどうだったのかという問題だったのではないかと思います。しかしながら、都市計画区域が立地拡散に追随してどこまで拡張可能なのかという、この問題については後で説明をいたしますが、ここでは、実は別の視点から、別の注目点に触れておきたいと思っております。

スライド2の下半分でございますが、坂出市と丸亀市が図示されております。坂出市は、緑の部分、市街化調整区域が郊外部に広く設定されているのに対して、丸亀市は緑の部分が極めて狭く、市街化区域からすぐに都市計画区域外のエリアが広がっていた。そういう対照と、丸亀市の都市計画区域外に開発が吸引されているという状況が見られるのではないかなど。坂出市は人口の減少が継続していたようですが、そういった点で、かなりバランスといたしますか、不満が増大していたというふうに聞いております。

1つは、衰退しているエリアの中では、特に地域社会として厳しい規制を受け入れ続けられるかどうかということは厳しいという事例でもあるのではないかと。また、平成18年の都市計画法改正の際に問題となっていた大規模集客施設の案件とは異なりますが、規制の意味合いとか影響が隣接市町村間で異なる場合には、何らかの調整の広域的な枠組みが

必要ではないか。この点につきましては、後でも繰り返し出てくる視点でございます。

続きまして、スライドの3でございます。拡散メカニズムとして、規制水準の差も反映していると思いますが、地価の水準について着目をいたしました。

利便性の差が接近してくると、例えば交通条件の差が接近してくれば、地価水準の低い所に、地価負担力の低い機能、あるいは効率性を求めてシフトしていくという現象は、ある意味では、経済的には必然的な面もあるのではないかと思います。

それに対応して、土地利用コントロールとか立地規制の出番があるとも言えますが、単に周辺部を規制でふさげば中心部に立地することになるかということ、そんな単純なものでもないかと思います。例えば、住宅の周辺部の立地をふさげば、同じ価格帯で同じ規模の住宅の供給がまちなかで行われるようになるのかという問題でございます。

実は、そのようにしたらまちなかで供給されるかもしれませんが、住宅としては別のカテゴリー、例えばファミリー向けではなく単身者向けとかそういったものになってしまうかもしれません。単に住宅施設といった見方ではなく、中身も考えて、しかも都市にとって供給確保が必要なものの立地をコントロールしていかなければ、また混乱するのではないかとこのような視点でございます。

そのためには、1つの問題点として、中心部の有効利用が進んでいない、あるいは進めにくいということが問題で、有効利用をさらに進める施策も大事になるということだと思いますが、その上で、我々としてもどう考えたらいいのだろうかという課題について、ここでは、土地利用の指向性に2つのものが含まれているのではないかと問題提起をさせて頂いております。

スライド4でございます。市街地における土地利用の二層性、これは仮説ということで、まだ分析が足りませんが、そういった観点からいろいろご指摘を頂きたいと思いますが、土地利用の中に、企業的で効率性を追求していこうという土地利用と、そうではない土地利用の問題があるのではないか。地価が反映して市場的な政策がワークすると考えられるのは、専らここでの第一層、企業的な土地利用でございますが、町が衰退していくような傾向が強まっていくと売買も成立しないというような、この層も成立していないというエリアも出てくると考えられますし、今後は開発圧力が弱まってまいりますと、むしろ第二層、非企業的な土地利用のウエートが増していくのではないかと思います。

この2つは階層的に併存しておりますので、固定的なものでもないし、ランダムに行き来するということで、ゾーニングのような形で固定的には捉えがたい。あるいは経済的な

政策の効果もそれによって変わってしまう。そもそもこれは、どちらを善、どちらを悪と当てはめられない面もありますし、どちらにも、良い土地利用と悪い土地利用があるので、片方の悪い土地利用、望ましくない土地利用を封じようとする、別の良い土地利用に干渉するといったような厄介な問題があるのではないかなど。善良な市民と悪徳な業者といった勧善懲悪の二分法ではどうも対応できないのではないかと思います。

経済学的には、第二層みたいなものは市場が不徹底なためにあるものということで積極的に認めないで、第一層で処理していこうという考え方があるかもしれませんが、何らかの形で市場に向き合っていかなざるを得ないという点は否定いたしません、第一層がますます短期的な価値とか流動的な状況にシフトするような傾向がありますので、安定的な土地利用という面から見れば、都市の全てがこういう流動的な第一層で占められるのは望ましいともなかなか言えないのではないかと。経済的な政策が及びにくい第二層のままでコントロールし、しっかり支えていかなければならない、そういう施策も必要なのではないかとこの考え方で掲げてみたものでございまして、結論ではございませんが、従来からの地価対策とかゾーニング方式の限界であるとか、新たな誘導手法を論じる前提になるのではないかとこの仮説として、理論的に、あるいは実態的にどう考えていったらよいのか、ご指摘を頂ければと思います。

スライドの5でございまして。次に、制度側、あるいは運営側の変化といたしまして、まず、近年、様々な法律に基づかない条例が発達してきたことを挙げております。これに関連いたしまして、スライドの5では前提的な議論をさせて頂いております。土地利用規制と一言で申しましても、やはり異なる指向性のものが含まれているのかなど。これを区分して見た方がいいのではないかとこのことを掲げております。

1つは、①ですけれども、典型的には用途地域や地区計画みたいに、まちづくりの将来の市街地像、土地利用像がある程度明確にされていて、これに向かわせていこうという、ある種の積極性を有するもの。

もう1つは②ですが、市街地像が明確でない場合であっても、何が立地するかわからない。それが防御的に、あるいは一種のバリアみたいな形で立地をつかまえていこうというもの。

以前からわかりにくいとご指摘を頂いている、「基質」という言葉遣いは、混乱しないように、今回も続けて使わせて頂いておりますが、「防御」的というのも、いい言い回しがあれば見直していきたいと思いますが、ここでは仮にそう名付けて説明をさせていただきます。

法制的には詳細な、あるいは厳格な規制というものは、例えば「保全」という意思が明確であれば現在でも受け皿があり、対応できますが、そうした都市計画意思が不明確な場合には、防御的な土地利用規制、こういうニーズに対して、特に全面的に規制するというようなものはなかなか認められ難い。調整区域もそういう性格がありますが、実は永久という固定的な将来像ではなく、暫定的なものであるから認められている見方もあります。

実務的には、バリアを強くして全部ひっかけてしまうには、かなり大きなパワーを要しますので、現実のマンパワー等を前提にいたしますと、バリアの感度を落として、困るものだけをひっかけたいという需要が強いのではないかと見ておりますが、こうしたものは、以下、「防御」的土地利用コントロールのニーズと表現させて頂いております。

次に、都市計画区域については、都市整備事業の対象という側面と土地利用コントロールの対象という側面を併せ持っております。左側の下にポンチ絵で示しておりますが、都市整備事業の対象という側面に対して、土地利用コントロールの対象という側面は、先ほどの立地拡散に伴って広域化していくようなニーズがあるにも関わらず、都市整備の対象という意味では、それが次々と拡大しているということにはなりません。

そのために準都市計画区域という制度が、その乖離の部分に対応する制度と解釈することもできますが、現状では、先ほどのような少ないパワーで、どこで発生するかわからないようなものをコントロールしたいというニーズには必ずしも対応できていないのではないかと示しております。

続いて、スライドの6でございます。そうした法制的すき間とかニーズをカバーし切れしていないところを、条例等による対応ができていないのではないかと。その視点の典型的なものとして、イ、ロ、ハとありますけれども、開発動向の早い段階で把握する。あるいは非建築的な土地利用、それから、かなりファジーで柔軟な誘導、これらは先ほどの基質的といった性格付けが明確でないこととの親和性があるのではないかとと思いますが、そうしたものを掲げております。

実は、第2回小委員会の地方分権の議題の際には、法律制度がカバーしているような範囲の問題については公平取扱、あるいは広域調整、適正手続の保障といった観点から、法律に基づく都市計画委任条例の枠組みが望ましいのではないかと説明をさせて頂いておりましたが、どうもニーズの全てをこういった法律制度でカバーすることにも限界があるのではないかと。

先ほどの防御的な土地利用コントロールのニーズにつきましては、今の対応のわりと典

型的な例を考えてみますと、まず、条例等で、開発動向の早い段階で届出などをさせて、行政が把握をかける。これは悉皆的にできるようにする。これは建築確認が民間開放されました後、特に重要性を増してきた事項と言えると思いますが、その中で問題のありそうなものは事前調整を行って、1つは大規模集客施設のようにインパクトの強いものは、例えば特定用途制限地域とかそういう都市計画、強制力を伴うような固い法定のシステムで、それ以外のものはわりと柔軟に、市街地像がわりとファジーであるというようなところは柔軟に、条例等による行政指導、誘導的な手法で対応していく、そういった理解ができるのではないかと思います。

後で議論として出てまいります、いわゆる建築不自由という議論がございます。これに関連して申しますと、例えば調整区域をかけて市街地像を、地区計画などを策定して明確にしなければ立地を認めないと言うとか、あるいは風致地区によって厳格な許可制を及ぼすといったような対応もできますが、限られております。先ほど述べた法定のシステムの得意なところと今申し上げたような条例等のシステムの得意なところを足したようなやり方が選好されてきているのではないかなと思います。

すなわち、バリアでまず全部ひっかけたとしても、現実的には全部に同じ綿密さでつき合うとか、あるいは断るというのではなくて、問題になるものをスクリーンしていかなくてはいけないけれども、そのスクリーンの仕方が、法制の仕組みでは厳格な手続と判断を必要とするし、条例のシステムではそこが幾分柔軟になり、利用条件もそれほどない。それが、市街地像があまり明確ではないというところも馴染んでいる。そういった現実論が横たわっているように見えますし、これをすべて法律化して固いシステムにしていくというのは、ある種、角を矯めて牛を殺す面もあるのではないかなという見方でございます。

それから、スライドの7に移らせて頂きます。もう1つの計画体系に関連する状況変化として、広域合併の進展を挙げております。市町村合併の結果、都市計画区域の再編を要することになると見込まれるものが数多く発生いたしました。その再編の動きも進行しております。線引きの市町村と非線引き市町村が合併したという例も結構あり、そうすると、どのようにするのかなど。どういうふうを選択するかというのを迫られている例も相当数あると思います。

都市計画区域を再編いたしまして1つの都市計画にした場合には、これは併存できませんので、全域の線引きを目指すという例もありますし、逆もありますし、この中でも、どちらかというとな衰退の懸念に直面しているような場合には、線引きという形で揃えていく

というのは容易ではないといったような現実も見てとれるところです。

こうした広域化が進展いたしました結果、市町村の中で、ある程度の広域的な課題がこなせるようになったという面もありますが、一方、冒頭説明いたしましたとおり、立地の拡散がそれよりも広域に広がっていくという面もありますので、広域調整の問題が解消することになりませんし、水平調整では結局、調整できないという懸念があるということだと思います。

こうした観点からは、現在、都道府県が担っている都市計画区域とか都市計画区域マスタープランのレベル、これは1つの都市計画区域というところが基軸になっておりますが、これを超えるようなより広域の課題、スライドの5でも説明いたしました、都市計画区域の拡大というのはできるかという、なかなか難しい面もありますけれども、その中で土地利用コントロールの広域化のニーズに対応するような機能を強化していかなければならないのではないかと考えております。

このため、都道府県で都市計画区域を超えるような広域の方針を策定する事例も増加してきておりまして、当面、運用上は、こうした広域の方針を都市計画区域マスタープランの中で位置付けていくことを推奨していくこととしております。

次に、スライド8でございます。都市的土地利用と農業上の土地利用の調和ということで、ここは簡単に触れさせていただきますが、前回、市街化区域内の農地、農業の問題を取り上げさせていただきました。これに加え、都市の周辺部の土地利用を考える上では、都市的土地利用と農業上の土地利用の調整の問題は、避けるわけにはいかない問題と考えております。

現在、都市計画区域と農業振興地域は相当部分重複しておりますが、両者の土地利用が1つの空間に併存しているようなエリアでは、いわゆる白地といわれる規制の粗いエリアの土地利用規制が、どうも全体としての土地利用規制の一貫性を欠く原因となっているとか、集落地域のように積極的に整備、改善を図っていかなければいけないような、言うなれば、前者が防御的な土地利用、後者が明確な土地利用像を描いて積極的にまちづくりを行っていくための土地利用、こういった問題に対応することが求められていると認識しております。

ここでは、集落地域整備法制度が制定以来20年余を経て、活用されているとは言い難い運用実績ですけれども、1つのタイプとして、農林水産省とも協力し、実効的な仕組みも検討していきたいと考えているところでございます。



以上が前半でございます。スライド9からは、後半部分といたしまして、以上のような状況とか課題を念頭に、線引き、開発許可、都市計画区域といった制度ごとに、レビューとしての論点を提示させて頂こうと思います。

スライド9、線引きでございます。これは申すまでもなく、時代背景から、開発に向けた幅広く大きな動きに的確に対応していかないといけないということもございましたし、きめ細かく1つ1つやっていくというようなものではなく、むしろ明快に二分法で対応していく。これは大枠的で、高級な制度ではないというご指摘も受けておりますが、そういう意味での役割、大枠的なシステムとしての役割は果たしてきた面もあるのではないかと。その一方で、地域性という課題やそういったものについて、市街化区域、調整区域、それぞれグラデーショナル的にしていくような取り組みも進めながら、ここまで維持されてきたということが言えるのではないかと。

先ほど申しましたように、市街化調整区域のとり方など地域差も見られるとか、線引きしていない非線引き都市計画区域の方は土地利用規制がかなり緩く、市街地像としても混在的で性格付けの明確でないエリアが広がっている。こういったことを特徴と実態として整理させて頂きました。

スライドの10でございます。線引きの運用につきましては、いわゆる「人口フレーム」方式と呼んでおりますが、これが線引きの設定や、市街化区域の編入、農業上の土地利用との調整に当たりまして根幹的な意味を有してございまして、現在でも存在感のある項目となっておりますので、特出しで掲げさせて頂きました。

これにつきましては、人口予測から必要面積を換算するという手法の特徴から見て、人口の減少期においては、同様の運用をどこまで継続できるのかなど。増えるときには増えることに応じた、例えば市街化区域の編入・拡大といったものが出てきますが、これはどうなるのだろうか。これは限界があるのではないかなどということは認識しないといけないのではないかと。そうすると、今後の取り扱いについて考え方を整理していかないといけないのではないかと認識をしております。

薄い字で書いてございますが、ただ、その際、人口フレームというのを全部止めてしまおうとか、甚だしい場合には線引きも止めてしまおうとか、そういった乱暴な議論ではなく、前回も申しましたが、現に市街化区域であるエリアとか調整区域であるエリアというものは存在していますので、それぞれについて将来どのような空間マネジメントをしていくか、集約型都市構造化というメリハリを実現していくのか。そういったものを現実に立脚した

検討が必要なので、逆線引きということも進めなければいけません、それが万能ではなくて、混在的なエリアに馴染む手法も考えていかなければならないと考えております。

スライドの資料の下半分は、次に、線引き制度をめぐる議論として、後でも出て参りますが、特に市街化調整区域をめぐる議論に2つの方向があることを示しております。

①は、1つの考え方として、今申したような線引きの時代背景、人口減少期になると開発圧力が低下するならば、高度成長期に高い開発圧力に対応するために制度化された線引き制度は不要だという考え方、②は、逆に、開発圧力が低下するからこそ土地利用コントロールを強化すべきだという考え方、広域合併に対応するための都市計画区域の再編の場面などで、地域で議論されている状況があると思います。

その中で、衰退の懸念に直面しながら、地域社会として、なお厳しい規制を選択し続けられるかという問題が出てきているのではないかと見られる。あるいは、建築不自由か、自由なのかという議論もあるわけですが、この議論にとどまらず、どちらでも何らかの広域調整の枠組みが不可欠ではないかと考えられることは既に触れたとおりでございます。

スライドの11でございます。最後に、やや方向性の違う議論かもしれませんが、市街化調整区域については、とかく「都市政策から放置されたエリア」という受けとめ方もありますし、衰退と結びつけられやすいということが、規制が地元から受容されにくいという面がありますので、これについて、弾力化の取り組みも進んではおりますが、調整区域の開発抑制を要するというエリアだからこそその立地・計画論というものがあったとしてもよいのではないかとこの点を掲げております。

この点につきましては、線引き制度の担ってきた無秩序な市街化を抑制する機能を引き続き維持する必要がある。これは第1回の小委員会で説明させて頂きましたが、これを前提としておりまして、開発抑制するエリアという性格を変えるとか、農地の保全の強化のために農地法も改正された状況でございますが、その穴をあけて開発を促進していこうというようなものではありませんが、それなりの計画論があつていいのではないかと。これは基質的な領域への多様なアプローチの一貫ということでもあると思います。

スライドの12に進ませて頂きます。開発許可の問題でございます。これは、実はグラデーションのつけ方などで線引き制度の問題にかなり重複しておりますが、これを除いて、許認可としての論点を整理させて頂いております。

許可制度ではありますが、かなり事前確定的な規制で裁量が狭いと言われております。それから、建築を直接に扱わないで、都市計画の担保手段としては建築確認と役割分担を

しております。また、市街化調整区域外では立地基準というものが適用されないで、技術基準のみに適合すれば許可される。こういったものから、土地利用コントロール手段としては十分でないという指摘があります。それから、地域性の組み込みとかカバーする領域の拡大というのは逐次図られてきているというところも整理をさせていただきました。

最後のところに、必要性が増すと考えられる視点として、防災の観点を例として掲げさせていただきました。最近、危険度が高いということが、ハザードマップの作成などの取り組みにより明らかになってきた区域が広がっておりますが、危険度が高いところとそうでないところを同一の基準で、技術基準に適合すれば開発許可するのかどうか。ここは関連制度との役割分担のもと、何らかのコントロールが考えられないかなという問題意識があり、最終的には、開発許可制度の枠内でできるかどうかを検討しなければなりません。例えば開発行為に着手している途中で、事業者が倒産してしまうというような形で中断してしまい、防災上問題が発生している事例というのがありますし、こうしたものに、地域として抑止するようなシステムに取り組んでいるといった事例も出てきておりますが、こういった問題も対応していかなければいけないのではないかと。

こうした点につきましては、別途、安全・安心まちづくり小委員会がございますので、そちらでも議論されているものと考えております。

スライドの13でございしますが、都市計画区域制度について触れさせていただきます。

都市計画区域の概念につきましては、現行法制定時には、それまで原則行政区域によっていたものを、実質的な都市として一体的に整備開発保全すべき区域によるものと改めまして、計画システムの出発点という重要な位置付けが与えられております。

二面性とその乖離の中での準都市計画区域の創設、あるいは計画単位という性格、広域合併という事態を受けた再編が進んでいることについては、既にご説明をいたしましたとおりでございます。

都市計画区域概念を廃止して、全国に及ぼしていくという提案が見られるのも、主として土地利用コントロールの対象という視点からだと考えられますが、この点につきましては、それほど単純な問題ではなく、都市整備の対象という性格付けの問題、あるいは建築基準法の集団規定の適用区域という性格をどう見るのか、同様に拡大していくのかどうか、また、こうしたものについて何らかエリアが限定されるということであれば、結局、何かの区域システムが残るが、その区域システムも、先ほど準都市計画区域に触れましたが、規制だけで整備みたいなメリットがないという場合、なかなか実務では地元で説明に入る

のは容易でないとされており、特に衰退に直面しているようなところではなかなかそういうことがやりにくいといった問題ですとか、農業上の土地利用との調整のあり方の問題など、こういったものを多面的に考えていく必要がございまして、現実的な出口の1つとしては、準都市計画区域制度あるいは集落地域整備法制度が参照される。この点も、繰り返しになりますので省略させていただきます。

スライドの14、15でございしますが、以上のような事項のまとめといたしまして、現実には、あるいは理論的に対立する論点を、3つに整理して掲げさせて頂いております。内容は、これまで説明したものと重複がございまして、簡単に資料の趣旨だけ説明させて頂きます。

1つの項目について、左から右に向かって3つの欄がございまして。位置付けですが、左側は、どちらかというとな経済的な自由を尊重する、自由視する立場、極端なものと言えば都市計画も否定するというぐらいの、いわゆるリバタリアニズムというようなもの、これは主張としては、都市計画にぶつけられることが決して観念的ではありませんで、現実的に起きているわけですが、そういったようなものを挙げております。右側は、どちらかというとな福祉国家型のリベラルな考え方で、その担い手としての地方分権を重視するような立場、真ん中は、これらの対立と主張について、現実的にどういうふうに考えていったらいいのか、そういう図式で見て頂きたいと思っております。

これは、大まかに線引き、都市計画区域、開発許可の順に、この論点に対応する3項目に掲げて、線引き制度の位置付け的な土地利用コントロールの対象区域の拡大、それから、事前明示性といった関係と地域性・裁量性重視の視点とをどのように調和させるのかというふうにまとめておりますが、これについて書かれている事項自体は、繰り返しになりますので読み上げませんが、全体として、一見して真ん中の欄につきましては、足して2で割った、等間隔で間をとっているというのではなくて、どちらかというとな、心情的にはかなり右側の考え方に寄っておりますが、左側を全否定するのではなくて、あるいは右側も左側も、ある意味、純粋な主張を掲げておりますけれども、それぞれ現実的な修正を加えているものが真ん中にあるというふうに見て頂きたいと思っております。その上で、いろいろな角度からご指摘を、頂ければと思っております。

その上で、スライドの16でございまして。参考という位置付けで、都市計画区域、あるいは土地利用コントロール制度の今後の方向性のイメージを掲げさせて頂きました。具体の制度論につきましては、部分的に1つずつ論じていくことが難しい面もありますので、

制度体系として、全体として見た方がいいのではないかと思いますし、資料としては、ここでは予告みたいなものとして、参考イメージを喚起する素材の位置付けで掲げさせて頂きました。

大きく分けると、青い字で、いろいろなシナリオが考えられるわけですが、3つの課題について、メリット・デメリットや実現可能性を深掘りして検討を進めていくというイメージになっております。

都市的土地利用コントロールの対象区域、あるいは地域間調整の両面から、ここで浮き彫りになっているのは、広域的な課題というところにもう一度光を当てていくという面ではないかと思います。この何年かの都市計画の計画論の進歩というのは、どちらかというところとミクロのレベルの詳細計画、こういった事柄に、少しそちらの方が厚くなっているのではないかなと考えておりますし、あえて広域的な課題に改めて光を当てる必要があるということではないかと。

それで、都市的土地利用コントロールの広域化につきまして、シナリオ1は一種、建築不自由という立場から固いシステムを指向していくようなもの、シナリオ2というのは、先ほど説明致しましたような、地方公共団体の土地利用コントロールの実際のニーズに応じた現実的な対応の姿を念頭に、これを洗練させていくというようなもの、これにもいろいろなものがあるかもしれませんが、こういったような広域性に光を当てる観点から見ますと、これまで都市計画区域において定められる都市計画、これは都道府県に見られる広域的なものから市町村や地域において見られる狭域のものまで、様々なものについて、これまでかなり一体性というものが強調されておりました。この一体性の中で、都道府県から市町村への分権が進んでいるというのがこれまでの動きでございます。

計画論というところをあまり考えないで、とりあえず、「まちづくりは住民に身近な市町村に」という考え方でどんどん、市町村に分権ベクトルが向けられているという感もありますが、右側の中ほどの下にありますように、一体性というドグマを離れ、広域と狭域に応じた視点と制度の担い手の対応関係をもう1回明確に区分してみたらどうだろうかという問題意識を掲げております。

このことは、現在、市町村マスタープランの位置付けがやや中途半端なところもありますが、この原因が、行政区域に依拠しない都市計画区域の実質的な都市主義とか都市計画の一体性という現行法のドグマがございまして、そのドグマに発している面もあるものですから、こうした都市計画法の根本思想もあわせて見つめ直しつつ、市町村単位での都市

計画の運営の強化といった課題に対応していくということが考えられるのではないかと  
いうことでございます。

それから、資料の下になりますが、都市的土地利用コントロールの広域化は、必然的に  
都市的な土地利用と農業上の土地利用の整合性とか調和努力を強調することになります。  
制度としては、総合的一体的に仕組むシナリオ1、主にゾーニングになるのかもしれませんが、  
そういったようなゾーニングではなくて、むしろ異質な問題を異質なものとしてレ  
イヤーを分けて、重ね合わせで問題を浮き彫りにしていくというようなアプローチもある  
と思いますし、都市計画と農業政策の連携を強化、緊密化していくというシナリオに、こ  
れも制度論を詰めていくということが必要であると思います。

長くなり恐縮でございますが、最後に、前回同様、小委員会の審議事項の見取り図をイ  
メージで掲げさせて頂きました。本日の内容もやや盛り沢山で恐縮でございますが、年内  
にあと2回程度、開催をお願いできないかと思っております。

今回は、この中で、③の「郊外部における新市街地開発型事業の抑制と長期にわたり実  
現していない都市計画の定期的見直しルールの確立」の問題に進みたいと考えております。  
内容といたしましては、そのための前提的な事項として、時間軸の中で客観的な根拠に基  
づいてPDCAサイクルを回していくとか、そのためのデータベースを充実するとか、判  
断の物差しとしての計画論、基準論、担い手論のようなところまで視野に入れながら、併  
せて、今回と同じように都市施設、都市計画事業の制度的にはレビュー、そんな素材を提  
供させて頂いて議論をお願いしたいと考えております。

その後、来年に向けましては、今後、皆様のご意見も頂きながら、委員長ともご相談さ  
せて頂きたいと存じますが、積み残した事項もありますけれども、駆け足で制度をめぐる  
状況を総点検してきましたが、構造的な問題については、一通り巡ったというタイミング  
で、もう一度資料の右側の全体論、制度体系や実現手段のあり方について、まとめてご議  
論もお願いしたいと考えております。

その上で、まとめ方は現時点でイメージを確定させておりませんので、今後ご相談とな  
りますが、流動的でございますが、希望としては、来年以降、関係方面、公共団体、実務  
家等と、具体的な意見交換ができるようなたたき台みたいなものが作成できないだろうか  
と考えており、その方向で調整を進めていきたいと考えているところでございます。

説明は以上でございます。

**【委員長】** どうもありがとうございました。

それでは、ご質問等ありましたら、どなたからでも結構ですので、ご発言をお願いいたします。いかがでしょうか。

【A委員】 それでは、大きいところで4点、質問と、それから自分の感想も含めて言いたいと思いますが、今日、課題になっていることは、結局、コンパクトシティを達成するための効果とかそういうところに関わってきますが、私も自治体と仕事を関わって、線引きを入れて損をしたと。特に広域都市計画を入れたために、本来はもっと開発できたが、そんなに人口が膨れなくて損しているというのは随分聞かされてきました。実感的に言っても20年、30年ぐらいのタームで見ると、やっぱり広域都市計画に入って、しかもその中心市ではない方、周辺市町村だったために、結果的には開発が進まず、もっと人口が増えていたかもしれないというのは指摘できると思います。

しかし、それこそこれは20年、30年じゃなくて、40年、50年で見て、人口減少期になって伸び切った都市施設を維持管理していく、更新していくという局面になると、もともとやや過小に都市計画区域、市街化区域を設定していた方が、結果的には効率的、コンパクトシティに向かって、いい市街化を維持できるというのがあり得て、しかもその局面が今ではなくて、今から10年後とか20年後にどんどん顕在化してくるという話だと思うんですね。

今までは高度成長の膨れていく側面だけを見てきていましたので、自治体の当事者意識、短期の観点から見ると、これは当然、緩めていけという方向に出ていく。しかし、10年、20年のタームで見ると、今、もう少し頑張って、しかも市街化区域をコンパクトにしていくという方向を持たないといけないので、そのような枠組みは、短期で見た場合の自治体の利害と未だに対立するところがありますが、そこは長期の観点から、国全体の観点からしっかり持つ必要があるのではないかとというのが第1番目に言いたい点です。

それから第2番目に、今回も、例えばスライドの10番目とかの対立する意見として、結局、人口減少期において、開発圧力が低下するから線引きが不要だという見解と、それに対する意見があって、一応、今回の提示の仕方としては、両方、単純に正解とは言えないのではないかと、間違いとも言えないのではないかとという総括なんですよね。

私はこの部分をどういう総括をするかというのは、その後の意見にも非常に大きく影響を与えていて、それこそアメリカで衰退している地域、その都市圏全体で人口が減少している地域の都市計画を見ても、やっぱり中心市街地は空洞化するんですね。それはなぜかという、前回もありましたが、やっぱり周辺部の方が地価が安いので、特に日本の

場合は、まだ市街化区域の真ん中の地価が高止まりしているとも言われる。そういう局面では、どうしても都心部の地価が割高で、今後、少子高齢化社会になってきて所得が限られてくる、限定されてくると、その限られた所得と資産の中で将来長く生きていくということを考えると、方向的には、今後も規制をしなければ、人口減少でもさらに拡散していく、こちらの傾向を強く持つのではないかという気がしています。

ですから、これは実証しなければいけません、高度成長期るとき、原野商法とかでがんがんに郊外部を開発していったという局面とは異質ですが、しかし、今後も人口減少期においても規制をしないと、郊外部にどんどん膨れていって、短期的に見ると、自治体にとってもそういう傾向を促進しやすい傾向を持つということは大前提に議論すべきじゃないか。このところはもっと、私は、②の懸念を強調してもいいのではないかという気がしているというのが2番目の大きな点です。

3番目は、今回の大きな制度の発想としては、現行制度を基準にしながら、この中で安定的にどうできるかという発想になっているところでありまして、それは基本的には賛成です。開発許可制度も、10年に一度とは言いませんけれども、変えるたびに、そのときに駆け込み開発なんかも含めて、結果的には厳しい制度にしても、その直前には開発を促進してしまうということもあつたりしますので、基本的には現行制度を基準に、安定的によりいい制度にしていくというのを追求すべきだというのが、私もそう思います。

最後に、これは一番大きい点ですが、今回は結局、人口フレームをどうするかというのが一番大きな点で、都市マスも作っていますが、やっぱり整開保なんかで人口フレームを基準に考えるというのが、今までは一番、規制としては強くきいていたと思います。これに替わる手段、かつ、これに替わって有効な手段があるのかということなんです。自治体の財政を見ても、基本的には面積もあります、やっぱり人口比で費用単価を考えていく。これが9割5分とか9割の業績を説明する。

こういうことからしますと、人口フレームだけで全部やれとは言いませんが、人口フレームに替わる基準はなかなか難しく、ベースとしては、人口減少分を原則としては反映させていきますが、反映させるに当たっては、いろいろ経過措置なり特例はあってもいいと思いますが、人口フレームを基準として考える見方は、そう簡単に弱くできないのではないかという気がしているというのが4番目の点です。以上です。

**【委員長】** どうもありがとうございました。いかがですか。

**【事務局】** ご指摘のとおりだと思います。補足だけさせて頂くと、前半で①、②と掲



げているところは、どちらかという世間の中でこうだということで、あまり価値判断を入れないで①、②と並立していますが、後で整理している、スライドの14、15のところで説明しましたが、一番上の第1項目めで、これが左と右に分かれておりますが、その中の立ち位置は、真ん中というよりは心情的には右に寄っていると申し上げて、そちらを向いて、どうするかということを考えていかないとという立ち位置になるということは申し上げたつもりです。

それから、人口フレームについてご指摘頂いて、これは極めて重要で難しい問題だと思っていて、出口はまだございません。これは、例えば農林水産省と調整しないと、結局はやり方がどうなのか。そもそも線引きをどうするかという議論はもともとあるものですから、パーツだけ先に走るのとはという問題もありますが、それで、例えば市街化区域内のところで、前回ご紹介しましたが、人口フレームみたいな枠組み論ではなくて、もう1つは、メリハリをつけるのであれば、土地の評価みたいなものを地図的に、前はアクセシビリティみたいな話をさせて頂きましたが、そのようなものと組み合わせるとか、いろいろやらないとできない。

ただ、それはそれで、システムとしてはものすごい、まだ簡単にすぐできるという感じではないので、そういったところを研究していかないといけない。その土地の評価みたいなものを基軸にするとか、そこをどうするか。この点は、できれば次回、データベースとかそういったことについて、また論じるときに、現状というかそういう話について、またお話ができればいいなと思っております。

【委員長】 よろしいですか。

【A委員】 はい。

【委員長】 ほかにどなたか、ありますでしょうか。どうぞ。

【B委員】 スライドの5ページで、1点だけ申し上げたいと思いますが、①と②の対応ということで、地域像・土地利用像が明確であって、積極的なまちづくりのための様々なコントロールを想定できるような場合と、それから、まだそういった意味での地域像がはっきりしていないので、とりあえず開発を抑止していくという防御的な利用、この対比の問題ですが、後者の場合に、確かに、防御的という言い方は非常に消極的なイメージが響きまして、説得力という点で十分ではないという感じがします。

それからもう1つは、土地利用のコントロールという視点からしますと、あるいは都市計画制度の本来の理念からしますと、むしろ積極的に地域像とか土地利用像をそれぞれの地

法公共団体が確立していくための努力を払うということが必要であって、そうしたきっかけを制度の中に組み込むということも必要なのではないかと思います。

そのように考えますと、②の方は、将来的に地域像とか土地利用像を明確化していくための努力がそれぞれの地域とか地方公共団体で行われるという担保を組み込む必要があるかと思う訳で、その意味では、一種、時間の観念と言いますか、そうしたことにインセンティブを与えていくような仕組みが②との関係で組み合わせさっていないと、なかなか十分な説得力というのは持ち得ないのではないかという印象がございます。

その意味で、例えば暫定的な性格を持ったもので、時の進展とともに地域像とか土地利用像が明確化されていく、それをむしろ推進して、そのきっかけを作っていくといったような制度構想が必要不可欠なのではないかと思います。以上です。

**【委員長】** 今仰った、地域像を明確にするためのインセンティブを作るということですが、具体的にはどのようなイメージをお持ちでしょうか。なかなか難しいところだと思いますが。

**【B委員】** そこまで具体的には詰めて考えていませんが、1つは、長期的・広域的な計画を策定するために、手続的な制度というのは、おそらく地元とか住民の参加も含めて必要不可欠だろうと思います。あと、確かに様々な経済的手法というのはあり得るかと思いますが、ここでは、必ずしも十分想定しておりませんので、発言は控えさせていただきます。

**【委員長】** わかりました。ありがとうございます。

何かございますか。

**【事務局】** ちょっと言葉遣いは、日本語が貧困で、申し訳ございませんが、いい言葉遣いがあれば直したいと思います。

それで、説得力がないというふうに仰ったのは、②みたいなものの存在を積極的に認める説得力がないというご趣旨ですか。

**【B委員】** もちろんそういうことでして、やはり②のようなものは必要不可欠だと思います。これはある意味で、現状のまま維持すること自体が将来に対する投資といえますか、とりあえずは今、経済的には必ずしも十分成り立たないかもしれないけれども、将来、より質の高い都市とか地域を作っていく為に必要な、不可欠な投資という、将来の為の投資という意味を持っているかと思います。そういう意味では、②のような類型が必要だということを前提にした議論だというふうにご理解頂ければと思います。

**【事務局】** 仰ることが正論だと思っておりますが、一方で、都市の範囲がどんどん広

がって、その中で集約的にしていくと、集約的な所とそうでない所という色分けになってきて、それと、保全しないといけない所とかそういう所はくっきりと色分けして、それはちゃんと守らないといけないとかそういった努力はしていくということになると思いますが、どうしても間に、中間的なというか、性格付けが明確でない所が、今でもそういう混在的なエリアが広がっていると思うので、その広がっている所をもう少し色分けないといけないのではないかという意識がありますが、きっちりと全部に地区計画が決められる程度の詳細性でできるかという、そこまではなかなか難しいのではないかと。

マスタープランみたいなもので何となく色分けしているというのが今の状態だと思いますが、マスタープランみたいなレベルだと厳しい規制となかなか繋がらない感じがある。だから、全部禁止するとか全部バリアで抑止するということがあるかもしれませんが、それは、全部断るのならいいのですが、一部認めて一部断るみたいな話だと、やっぱり物差しが要りますので、そのあたりがなかなかうまく使えないというところもありそうだなということで、ここで少し議論を展開させて頂きたいということなので、原則として、それでいいというよりも、地域像をなるべく明確にする努力を払うべきであるということは仰るとおりだと思いますし、その点でのマスタープランの充実といったことも追求する必要があると思っております。

**【委員長】** 防御的という、何かがあったときにそれを守るというイメージがありますが、ここで言うのは、単純に受け身的というか、何か起きるのを待っているというような意味でしょうか。「受け身」というのがいい言葉わかりませんが。

**【事務局】** 仰るとおりだと思います。要は、攻撃する方はどこ決めて攻撃すればいいのですが、守る方はどこを攻撃されるかわからないと思って守っているというイメージですね。どこに来るかわからないので、とにかくバリアを張って守らないといけない。どこということがわかっていれば、そこに例えば規制をかけるとか、そういうことで備える訳ですが、ここで来そうだなということが明確であれば、そこだけ規制していればいいのかもかもしれませんが、どこに来るかわからないという話になると、とにかく全部バリアを張っておくといったようなイメージで捉えてみたらどうかと思ったところです。

**【委員長】** ほかに何かありますでしょうか。どうぞ。

**【C委員】** 幾つか言葉のところで気になる点がありましたので、先にそれを指摘させて頂きたいと思います。まず例えば4ページのところで、「企業的な土地利用」というものと「非企業的な土地利用」という整理があります。確かにそのような定義があるのかもし

れませんが、前者は、ある程度の収益を追求するような土地利用というようなことだと思いますが、一般的に土地または不動産を捉えたときに、経済学の中では、投資的な側面とあわせて、効用をもたらすような側面がある、そのような二面性があると考えています。

そういう意味で、企業的な、つまり収益還元的な価格決定がなされるものと、効用をもたらすような部分においても収益還元的な要素で価値は決定されるということがありますが、そのような利用とか効用を超えて資産価値が形成されているような土地があります。例えば利用と離れたような、利用を前提としたような最適性から乖離してしまうような土地がある。例えば都心の地価が、先ほどA委員のお話の中にも出ていましたが、郊外が相対的に安いということがしばしば指摘されます。逆に言うならば、もしかしたら都市部が相対的に高過ぎるということなのかもしれません。

そうすると、本来の地価水準ということが、利用とかそういうこととかけ離れて都心部では決まってしまう可能性があります。そのような意味で、この「企業的」とか「非企業的」という言葉の整理が少し気になったというのが1つ目であります。

5ページに行きまして、今、議論があったところであります。経済学者というのは規制は大嫌いです。例えば1つ目で、地域像とか土地利用像が明確であり、これを適合させるようにコントロールすべきだといっても、それを誰が決められるんだというと、やはり神様しか決められないというふうに思ってしまうところも確かにあります。では、防御的な土地利用という、ある程度受け身で、ある程度自由度を任せてやらせていいのかということとでいったときにも、そうしたら市場が本当に適正に機能するのかというところがやっぱり気になるということがあります。

そうすると、先ほどのA委員のご指摘というのは非常に腹に落ちるところがありまして、例えば短期的な最適性と長期的な最適性ということを考えてときに、短期的に放っておくとどうということが起こるかということ、例えば自治体の意思決定で言うと、僕らは公共選択という分野で考えると、得票の最大化行動をとってしまう。例えば今、目の前の住民の効用を最大化させるように意思決定をすると、長期的な最適性から離れてしまうことがある。企業というのも、今、ステークホルダーとの関係から、短期的な利潤を追求してしまう。そうすると、実は本当はもっと土地利用としては長期的に最適な姿があるのだけれども、短期的な利潤を最適化してしまうみたいなところから市場が失敗してしまう。

そのような構造があるわけだから、例えばそこに介入をするというのは、経済学的にも歓迎されることで、やはり市場への介入が必要になってくるというふうに思うところがあ

ります。

10ページ以降の、先ほどのもう1つの論点の、人口というところであります。もう1つ、経済学ではアクティビティーということが気になるわけでありまして、1人当たり、例えば人口の必要とする土地の面積、またはそのときの活動に必要とする、生産をすとか、生活をすとか、そのときにどれぐらいの土地が必要になってくるのかということのほうはむしろ私たちは重要で、そのときに、それが土地に対する留保需要または新規需要という形で市場に出てくるわけですが、需要関数みたいなものを沿い呈して考えていかなければならないはずで、そういうふうを考えていったときに、ただ人口が減るから土地の需要が減るといふふうには一概には言えないわけでありまして、人口をベースとして考えていくわけですが、その原単位が随分これから変わってくるというふうには私は見えています。

そうすると、経済学が持っている研究蓄積において反省すべきところもあります。経済学は、成長ということに対しては色々な研究の蓄積があります。成長することを前提として様々なモデルを、成長モデルとか色々なものを考えてきました。そうすると、成長する局面というのは、我々は色々なモデルとか、術を持っていますが、実は衰退という局面に対して、あまりきちんと考えてきませんでした。

そうすると、結論から先に申し上げれば、人口が減少していく、例えば都市が衰退するという局面において、市場のメカニズムがしっかりと働くか、シグナルをきっちりキャッチするかというと、今の経済学の中では十分な道具があるとはいえません。だからこそ、個人的なことで、反対もあるかもしれませんが、規制というものが、成長する側面よりも衰退する局面で重要になってくるというふうには思っております。

あと、福祉施設の問題というのが途中で出てきましたが、福祉施設は地価が安い所に立地しやすいんだと指摘されています。では、なぜ地価負担力が福祉施設が低いのかということの方がむしろ重要でありまして、もしそういうものがすごく重要であるということであるならば、みんなお金を払ってでもそういう所に住みたいと考えるはずで、そうすると、地価負担力が本来ついてこなくてはいけないということになると思います。そうすると、特定の施設に対して何か特定のことをやるというのは、都市計画の範囲を超えてしまっているのではないかなという気がします。

しかし、できることというのは、例えば福祉施設に対して立地しやすいような都市の環境を整えるということができると思います。例えばバリアフリーな都市とか、都市部のほ

うでそのような高齢者の方々が活動しやすいような都市の環境が伴っているのであるならば、その価値が福祉施設の価値にキャピタライズされて市場のメカニズムの中で提供できるんだと考えられます。つまり、福祉施設に対して強い外部性をもたらすような都市構造を作り上げるということです。

そういうふう考えてくると、都市構造そのものを、例えば福祉施設に対してのみ強い外部性を与えるような都市構造をつくり、その施設が立地しやすい方向に誘導していくということは、それは計画としてはできる話だと思います。しかし、特定の施設を増やす、地価負担力が高い、低いから、特定施設を誘導するというようなことについては、市場の介入としては、あまり経済学的には好ましくない介入の仕方ではないのかなという気がします。そういう意味では、外部性をもっともたらすような介入の仕方があってもいいのではないかということです。

あと、広域調整というところになります。ここも非常に私自身、重要な問題だと思っ  
ていまして、かつて90年代に論文を書いたことがあります。例えば仙台市の地下鉄整備事業の時にはどういったことがあったかということ、地下鉄整備事業の財源として、今で言うTIF的な考え方でありまして、法人住民税の税率を制限税率まで持って行って、その上乗せ分を基金として鉄道整備基金のほうに入れた。その背景には、道路と鉄道によって、交付税も含めた補助率が鉄道というのは低いものですから、そのようなことをやる必要があった。

そうすると、そのときにどういう反対があったかということ、地下鉄整備事業というのは仙台市の利益というよりも、郊外に住んでいる方々が、例えば仙台市という所に通勤してくるための手段であって、その便益を受けるのは仙台市ではなくて、郊外の人たちがより大きな便益を受けるのではないかということでした。そういう意味では法人住民税でよかったわけです。固定資産税だったら大変だったのですが、法人住民税というのは企業に負担をかけますので、通勤者が働くところに負担をかけるから、負担と受益が一致するだろうというような調整ができたということになります。

何が言いたいかというと、行政を超えたところで利害が対立することがある。都市機能、また、その機能として持っているものの、例えば企業が集積しているような都市とその住民、働く人が住んでいるような所と、それとは全く無関係な都市空間というのがあって、さらにその郊外に農地があって、それぞれの機能によって利害が対立する局面がそこで生まれてくるということでもあります。そうすると、それらのものをきちんと調整をしていく

必要性というのは強く出てくるはずだと思います。

最後のところですけれども、市場にそういう規制が介入してもいいところというのは、外部性が存在しているということから出てくる訳ですが、先ほど、負の外部性をコントロールするというのが、例えば昔であれば集中することによって混雑が伴うので、それを排除するために規制というのは大事でしたということになるかと思いますが。

一方、正の外部性を創出するというようなことも本来あるはずで、緑に関する議論の中で、20年ほど前に、委員長に緑地保全税制でご指導頂いたことがありましたが、そのときに何を思ったかということ、緑というのは保全すべき対象というよりも、むしろ生産していかなければいけない部分というのが今は来ているかもしれないということです。そうすると、積極的にそれを生産するために、正の外部性を求めて生産していくために、例えば税制も含めた上での社会的なシステムをどう変えていくのかということも積極的にやっけていかなければいけない。保全という言葉というよりも、むしろ正の外部性を積極的に創出していくんだみたいなことを考えていく必要が次の段階で来ている新しい局面ではないのかなというふうに思っております。

そういう意味では、負の外部性の制御だけではなくて、正の外部性を創出するというような視点をもっと強く入れて頂いたほうがいいのではないかなという気がいたしました。以上でございます。

**【委員長】**      ありがとうございます。

何かありますか。

**【事務局】**      ご指摘頂いたところで幾つか、本当はもう少し長く議論できれば良かったのかもしれませんが、理論的にどうだろうかということもさることながら、例えば土地利用のスライドの4では、実感的にこういうものがあって、名付け方とかそういうのは良くないのかも知れませんが、むしろそれを経済学的に見ると、どう判断し、評価し、考えていったらいいかということについて、もう少し勉強してみたいと思いますが、ただ、いずれにしても、何となくいろいろなものが入り混じっている状態の土地の姿に対して、規制というのは一律にかかるものですから、そういったもので出てくる影響とか効果みたいなものを考えてかけていかなければいけないわけですが、そのときに複雑なものが出てきてしまっているのではないかなということで、もう少し考え方を整理したいと思います。

例えば福祉施設の話ですが、そういう意味では、今ここで福祉施設についてどうしようということをご提案しているつもりはありませんで、どちらかというと福祉施設という

ものが、現に地価負担力の低いものほど、わりとへんぴな所に立地する傾向が強まっているといったようなもので、例えば開発許可の対象にはしておりますが、立地基準はないので、調整区域にも立地しますが、そういったものをどのように考えていったらいいのか。

そこは、もっとコストをかけるというか、負担すればいいのではないかと、例えば所得水準別に見たときに、低所得者の福祉施設というのは当然必要だと思いますが、そういったものがどこに供給されるのかというところが問題となって、全体としての姿が都市政策として問題になってくるという意味では、規制とか立地政策とか、そういったところをもう少し総合的に見ないといけないのではないかと、このことをスライドの3のところでも述べさせて頂いたということでございます。以上です。

**【委員長】** 最初のところで、企業的、非企業的というのを仰いましたが、これもある意味では、私は外部性の問題かなと思うのですが、例えばすごくミクロな話で申し訳ないのですが、一例を挙げますと、戸建て住宅地にワンルームマンションが入ったとすると、ある意味では、ワンルームマンションというのは非常に企業的なセンスで経営をしよう。片や戸建ての住宅は、こちらで言う「非企業的」だと思いますが、その場合に、もしも戸建ての人とワンルームマンションを建てるという人が同一人物だった。つまり広い敷地があるので、どういうふうに建てるかということを見ると、おそらく自分の環境をある程度担保できるように、なおかつワンルームマンションを建てるということをすると思いますが、それが、所有者が変わった段階で、ワンルームマンションのほうはぎりぎりいっぱい全部建てて、片や、戸建てのほうは何もできないということになるわけですが、これはおそらく外部性が発生しているからだと思います。

そういう意味で言うと、もちろんマインドがいろいろあることはあるし、目的も違うと思いますが、C委員が仰ったように、外部性ということの説明できる部分はあるのかなというふうに、感想としては持ちました。

ほかに何か。どうぞ。

**【D委員】** 非常に多岐にわたる資料で、いろいろ、どこまで言おうかなというところですが、まず最初にショートコメントで、A委員が先ほど仰った、人口減少しても拡散が起これるのではないかと、というご指摘はそのとおりで、10年ぐらい前から実証分析で、そういう現象というのは実際起きているということなので、それは全くご指摘のとおりかなというのが、まずショートコメントでございます。

あと、今からのコメントは、これは計画制度の小委員会でございますので、制度にどう



落としていくかというお話と、それ以外のところというふうに大きく分けてご意見を申し上げたいと思います。

最初に、制度にどう落としていきたいと思いますかという話に関して、4点ぐらいありますが、資料2の16ページで、これは非常にわかりやすく整理して頂いたと思いますが、今回のお話で、16ページだけでなく、他のところでもいろいろ出てきていたお話で、広域のコントロールをしっかりとしないといけないよという話があって、16ページの最初にもそれをきちんと書いてくださっているというのは、それは非常に大賛成でございまして、そういう視点、ややもすれば地方分権の流れが非常に強い中で、逆行するように思われるかもわからないですけれども、これはやっぱり都市計画の本質だと思いますので、これを書いて頂いたということは非常にいいのですが、同じところの中でちょっと右下の、「市町村単位での都市計画の運営の強化」とか、相反すると思われる内容というのも実は含まれています。一個一個のパーツを部分的に見れば美しいけれども、トータルとして制度で見れば、両立するのかなという部分はまだまだかなり、今の段階では残されているのかなという気がします。

おそらく広域の調整の問題に関しては、民間企業と違って、市町村がそれぞれに競争するということは結構無駄なことが多くて、協調した方がいいですよという論理の立て方というのがあるのかなと思っていますので、そのあたりは考えて頂いてもいいのかなと思います。

2点目ですが、これも制度の話をするときに、どういうものはこうしてという具体的な中身に落としていかないといけないのですが、そういう意味で、ボリューム感がまだ少しわからない部分があるというところですね。どういうボリューム感かというところ、基質的などという議論がありますが、基質的などというところにも今、全部いろいろなものを押し込んでいっているような形になっていますが、その中で、どの部分をこっちにやって、どの部分をこっちにやるか、どちらがどれだけのボリュームになりそうかということですね。

例えば15ページの真ん中の中庸的なところ、これを目指されていると思いますが、その中ほどに、「強制力には限界があるが、都市像が明確でないエリアにも馴染む柔軟な誘導的枠組」という記述があります。これは反対する人はいないと思いますけれども、これがどれぐらいのボリュームで果たして想定されているものだろうかという、ボリューム感がまだちょっとわからないというのが2つ目でございます。

3つ目は、私、この整理の仕方は個人的に大変、研究者としていいなと思っている部分

ですが、ほかの先生からもご指摘があった、4ページのところで、第一層と第二層に分けられているという整理の仕方です。こういうのは本来もっと大学の研究者がやるべき考え方ではないかなと思っているのですが、これを制度に落とすとなったときに、要するに観察可能性の問題が出てきて、制度としてどう運用するのだろうかということがちょっと気になります。

具体的には、下の第二層のところに記載されている「都心部のシャッター街」とか、まさにそのとおりだと思いますが、統計上は商業に分類されている方が、どこからがやる気がなくなって、どこからがやる気があるということが判別できればいいわけです。しかし、そのことを外部観察で線を引き、あなたはやる気がある組なのでこうなさい、あなたは無い組なのでこうなさいというのは、制度として分けるのは難しいですね。アイデアとしてはすごくいいのですが、そこのところはどうしたらいいのでしょうかという、ちょっと難しいかもわかりませんが、ということですね。それが3点目です。

4点目が、外部不経済の議論がやっぱり出てきています。15ページ目とか、戻りますけれども、これは経済学的な、自由主義的な観点からいった場合に、やっぱり外部不経済の明らかな行為に限定する必要があるということなんですね。この基本的な考えは反対ではないのですが、一個一個の開発で見たらそれほど外部不経済はないのだけれども、トータルで見ると巨大な外部不経済が発生していたというのが今までの都市計画の本質でございますので、だから、そこらのところの考え方ですね。先ほどC委員がご指摘された、長期的な考え方とも完全に重なる部分だと思いますので、一つ一つでは大丈夫でも蓄積されると外部不経済が顕在化するという問題はやっぱり抜かしてはいけないのではないかと思います。

以上4点が制度にかかわるお話です。

**【事務局】** 広域の話と市町村の単位の強化の話が矛盾するという話は、矛盾する部分もあると思いますが、矛盾するからこそ調整しなくてはいけないという点なのかなと思います。

結局、今、都市計画にぶつけられているいろいろなご指摘というのは、平たく言うと、AをBに大転換したらいいのではないかみたいな話が多いのですが、よくよくそう考えると、AもBもやらないといけないとか、AをBにかえてみても、結局Aも残ってしまっているみたいな話が多くて、そこのところはどういうふうに調和をとればいいのかというのがかなり大きな問題で、ただ、そのときに、中途半端に何となくやむやにするというよ

りは、ここでは広域も頑張るし、そのかわり、例えば地域を守る市町村みたいなのは、都市計画区域は市町村の区域に関わらず決めて、市町村マスタープランというのは、この体系図で言うと、ちょっと横に行っちゃってしまっていますが、そういうところを交通整理するというようなところで述べておりますので、方向性として必ずしも矛盾するという、完全に対立しているという軸ではないと思っています。

それから、4ページの話は仮説ということで、稚拙で申し訳ありませんが、これを制度にしたらどうなのかということを考えて出したというよりは、これを全体視して、全体視した上でどうするかということですから、えり分けが困難であるのであれば、えり分けが困難であるということになり、どうするのかという問題になるのかなと。ただ、ゾーニングみたいな形のスタティックなやり方ではなかなかうまくいかないのでは、おそらくゾーニング、都市計画的なものプラスアルファみたいな話が結局、出ざるを得ないし、そこでもしかしたら、えり分けるとか、つかまえるとか、そういった話が出てくるのかもしれないなど。

正直言うとおそらく、都市計画ではこのえり分けは無理だということなのではないかと思えます。ただ、こういうことがあるということ想定しながら都市計画を運営しなきゃいけないということもあるのかなということでございます。以上です。

**【委員長】** 何かございますか。

**【A委員】** 今の論点で、私も結構、同感で、先ほど言ったスライドの4のところですね。大体この2つの層に分かれるというのは、これで大分鳥瞰していると思いますが、二層目の方ですね。あくまでも外部不経済だとか、経済だとか、経済学のタームの中で考えられるところで位置付けるのか、それとも全く異質なもので考えるのか。それは学術的に見ると随分、位置付け方が変わるので、ここは少し精査して、しっかり打ち出す必要があるという気がしました。

それから、地方との関係ですが、やはり迅速機動的に地方が主体的に決定していくというのは、今の地域主権、地方分権の前提から否定すべきではありませんが、その土俵作り、環境作りですね。それで全体の土俵作りはしっかりする。そこのところをしっかりと描けるかどうかというのは重要かなという気がしました。

この問題を考えるに当たって、例えば今回でも、府中市の例とかが現状分析で出ていますが、これを単純にどうせい、こうせいと言うわけではありませんが、都市の一部だけがこういう土地利用で、これは合併の問題も同じですが、これが望ましいものかどうか

ということですね。本当にどうするかどうかというのは、これを、こうなるとやむを得ないふうに書いてありますが、それはそれで、そうなのかもしれませんが、しかし、全体の土地利用だとか、実施計画だとかを考えた場合に、もう少し言い方がありそうな気がする。そこのところをどう表現するかというのがあると思います。

最後に、福祉施設の部分です。これはやはり象徴的な問題で、結局、単価が安いですから土地取得をしやすいというのがありますが、住民対策もしやすいとか、住民がいませんから。ですから、要するに、総合的な観点から、福祉施設がそこに出るということは、人口減少社会でも都市が拡散しやすいということの象徴的な課題で、それを自治体が率先してやっているわけですよ。

だから、この問題についてはやっぱり象徴的な課題で、今後の都市のまちづくりにおいてはどうするかということをしっかり考えなければだめだという気はします。以上です。

**【事務局】** 府中市の話は参考資料1の26ページに掲げてありますが、今年度で結構ありまして、どうするかなという感じですね。ぱっと見た瞬間に、分かれてもしようがないかなというところかなというのものもあるねと。

それから、福祉施設の話につきましては、そういったようなことが記述の場所として適切かどうかわかりませんが、先ほど調整区域のところ、調整区域なりの計画論を考える必要があるのではないかという意味において、11ページの3つ目の「●」のところにも書かせて頂まして、そういったような観点で考えていく必要がある課題だと認識しております。以上です。

**【委員長】** では、何かあればどうぞ。

**【E委員】** 1点、感想を申し上げたいと思います。15ページのところですけれども、今日のお話の基礎というか、前回もそうだったと思いますが、その基本的にある考え方というのは、法律というのは強制力を伴った規制の枠組みであって、今までそれでやってきたんだけど、どうもうまくいかないというようなお話です。それに対比する形で、条例による仕組みというのがあって、ご説明の言葉をかりると、強制力には限界があるんだけど、都市像が明確でないエリアには柔らかく誘導ができる仕組みを考えるということでした。ここでお考えになっているのは、おそらく先ほどのご説明で判断しますと、条例で届出制とかをしいて、届出の対象に事前調整をしたりして、中に行政指導が入って、その行政指導で早期の間にいろいろな調整を図っていく。

ですから、ここで言う条例というのは、行政指導の基準というか、指針だけでも、そ

れを明示して、そのもとに公平な調整的指導をやっていくという仕組みで、それがここで言う緩やかな条例システムというもののようです。これは私も前回申し上げましたが、非常に実務的には馴染みやすいという気がして、それを法制化したものと、強制的な仕組み、この2本でやったほうが現状のいろいろな複雑な課題には対応できるというのは、それはそうだと思うんですね。

15ページのところで、協定や合意を基調とすべきだというお考えがあって、これは市街地でも、市街化調整区域でも、これから協定を使っていこうというお話のようです。この場合の協定の中身の話ですが、それは今言った仕組みの中のどこに位置付けられるのか。前回からの説明では、行政指導的な条例の仕組みのほうに、そういうものが入るというイメージでお話を伺いました。けれども、せっかく制度設計をされるのであれば、なるべくバリエーションというか、道具だては多様であった方がいいと思います。そこで、その間に、例えば条例に基づいた協定・契約だけれども、これは行政指導では全然なくて、きちっとした法的効力があって、裁判所に出ても規制的な内容を持ち得るものも構想する。

正規の契約を使うところというのは相当意識が高くて、段階的な誘導というか、コンパクトシティに向けた明確な構想を持ってやっていこうという自治体が登場したときには、正規の契約が使えるかどうかというのは非常に大事なような気がします。幸いなことに、宝塚の最高裁判決が出た後に、裁判所が自治体を支援してくれるのかなと不安になりましたけれども、その後の公害防止協定に関する最高裁判決で、条例に根拠を持った協定であれば、それについては裁判所が受ける、法律上の争訟だということを認めてくれたものがあるので、ああいうものも受けて、協定の中でも法的拘束力を伴う協定と行政指導でやる協定とがあると考えます。両者はもちろん項目によって使い分けることもあります。制度設計に当たっては、そういう道具だてを考えていくということが大事なのではないかと。

ただし、契約を使う場合でも、どうもここに出ている課題というのは暫定的な課題なので、期間の点では、きちっと協定には期間を付してもらおう。また、行政協定ですから、透明性とか参加という手続のところはきちっと法律とかで書く。それと、地域性とか、混在とか、明示ということは、契約でも担保できると思うので、大事なものは多分、マスタープランか何かに準拠しなさいという形で、きちんと法制度の中に受けとめる協定制度にするというようなことが大切です。そういうものを使って、ほんとうにやっていこうというところが出てきたら、それを使ってもらうという手だては用意しておくべきです。

国のほうとしてできるのは、契約を利用する自治体を制度的にどう支援するかというこ

とです。2つあって、1つはそういう形で、コンパクトシティにほんとうに真摯に向かっていく自治体には、人的な面でも、お金の面でもちゃんとサポートしますということをはっきり言われることと、それと、それは協定ですから、分野をまたぐことができるので、建築分野だけではなくて、農業の農政サイドとも話し合いで確定できるので、それを自治体がやったときに、農振法とか上にある法律とバッティングしてというようなことを言われないように、国のレベルで、そこは調整がついていますという形で、自由に使うならどうぞというような前裁きというか、制度上の難点を消しておくような条例支援するようなことをしておく。契約がどう使われていくかというのは未知数ですけれども、志ある自治体は、使っていくところがあったら、そういうものを使ってもらって、それを自治体間の比較情報という形で出して、他の自治体に訴えかけていくというようなやり方はあるのではないかという気がします。

これが私の感想です。このほか、1つお聞きしたい質問は、今日、出た高松市の線引き廃止というのはどう評価されるのでしょうか、ということなんです。確かに都市計画区域の外に逃げるのはとどまりましたという点ではコンパクトになった。けれども、相変わらず中心市街地には人が戻らずに、調整区域がにぎわったというか、農地転用がかなり活発にされたということなので、評価はすごく難しいところがあるんです。これが今日はほんと1つの事例として出ていますが、これもやっぱり何らかの政策的評価をすべきで、自治体の具体的名前があるとやりにくいかもしれませんが、それはどのようにお考えなのかと思いました。

**【事務局】** ご質問にお答えするのは、なかなか一言で言うのが難しいお答えで、公式に言えば、これは平成12年改正で線引き選択制を実施して、選択制になった訳ですから、地域がどちらをとるのかというのを選択した結果であるということもありますし、それから、それが必ずしもこの結果を意図していたかどうかというのはわかりませんが、客観的に見て、中心部に別に戻ったわけではないとかそういったことで、中心部対策みたいなことを見たときに、それで何か対応できたわけではないというのは、そのとおりだと思います。

少し補足させていただきますと、おそらく高松もそうだと思いますが、大体のところは線引きを廃止するときには、単に止めてしまうということではなくて、一応、何かそれにかわる手だてみたいなものは、先ほどの話で言うと、調整区域という極めて固いシステムにかえて、ややフuzzyなシステムみたいなものを用意して、それで柔らかく受けとめていく

というような形に移っているというように見ることもできるものですから、そのあたりは、やり方の相性とか、上手い下手とか、そういったことはあるかもしれませんが、もしかしたら調整区域を単にやるか、やらないかというふうに見るのではなくて、そこをもう少しグラデーションをつけるということも一方で言っていましたが、システムの面ではそういうふうに移っていくというのものもあるかもしれないと。

ただ、いずれにしても、それが所期の目的というか、コンパクトシティという観点でも、中心部に人を呼び戻すということと規制とはなかなか1対1対応では進まないということではないかなと思います。

それから、協定のことについて、大変ご示唆に富むお話をありがとうございました。我々もここではつけ足しの方に書いてしまって、言葉が足りなかったのですが、協定の話は、固い方の法定の仕組みと柔らかい仕組みの全体に及ぶ面があると思っています。

法律上の支援のあり方としても、そういう任意の枠組みみたいなものを法律上位置付けて、それを何らかの法律的な効果、単純に、例えば合意した基準そのものを強制力のあるシステムの基準に取り入れるということは、難しい面もありますが、一方で、例えば強制力のあるシステムをきかせようとするときの例外として協定があるような場合には、その部分を尊重して、それを抜くとか、いろいろなあらわれ方があるので、その面はここではあまりしっかりと展開していないのですが、きちんと考えていくとか、それからご指摘のあった、法律制度をまたぐような幅広い問題ですとか、透明性ですとか、そういった問題というのは、第3回に一般則みたいなことで問題を投げかけて、中途半端になっておりますが、そういったあたりの共通原則といったことについて、できればこの後の全体論の中で、もう一度戻って議論をさせて頂いて、場合によっては都市計画法という枠組みを超える面もあるかもしれませんが、都市計画法から見た共通一般原則といいますか、基本法ということになるのかもしれませんが、そういったようなことを考えていくということも視野に入れていきたいと思っております。

**【委員長】** では、どうぞ。

**【D委員】** 2点ほどありますが、これはずっと感じていたことですが、どこにどう反映してくださいというわけではありません。基本的にこの会議で議論されていることが、立地が起こったときにどうするかとかというもので、要するに新たに来るものに関してどうするかというコントロールの、今までの流れでずっと来ているけれども、本当にそれだけでいいのだろうかというのを感じていまして、土地利用のミクロの実態分析とか

をやっていると、中心市街地がシャッター街になっているだけではなくて、郊外の住宅地とか商店でも、いろいろな歯抜けの形で抜けてしまっていて、そのスプロールが昔、郊外で起こっていたというのと、全くそれを裏返しにした、リバース・スプロールと僕は呼んでいます。非常に非効率な市街地がどんどんできているわけですね。

抜けていくものを何かコントロールする術はないのかというのが非常にキーになっていて、それはあまり議論されていない。難しいわけですが、どこかの県のスーパーは、撤退するときのルールを明文化して立地したとかいう例も最近ではあります。そうすると立地する側の負担が重くなっちゃうので、必ずしもいいことばかりではないかもわかりませんが、抜けていくものをどう考えるかというのは非常に、実は視点として、わりと皆さん避けている部分があるのかなという気がします。

それがもっと極端な形になってしまうと、昨日のニュースをご覧になられた方はご存知かと思いますが、アメリカのミシガン州のフリントという町で、ダウンサイジングを中心地を全部取っ払って町を新しくしちゃうというやり方でやるというのを紹介されていました。場合によっては、やっぱりこのような公共事業ですよ。公共事業としてそういうことをやらないといけないという意味決定みたいなもの、どこかでできるようにしたほうがいいのではないかなと感じています。だから、都市計画制度の範疇に入るのかどうかわかりませんが、要するに規制と誘導はあるけれども、やっぱり事業的なものも何かないと状況がひどくなった場合にまずいのではないかなというのを最近感じています。それが1点目です。

もう1つが、これは多分、どなたもご指摘されないかなと思いますが、防災の話が出てきていました。ハザードマップの話が12ページのところで出てきて、防災対応をどう考えるか。これは確かに非常に重要な観点で、事例で挙がっていたのは、工事が中断した場合だけ挙がっていましたが、もっと非常に広範なものがあるだろうということですね。

その中で、これは僕、よく事例で出すのですが、A市にB川という大きな川がございまして、A市でコンパクトなまちづくりをしましょうという議論をしたときに、当然、B川の防災をセットで考えて、川から溢れたところは周囲の田んぼとかそういう所に溢れるだろうから、コンパクトなまちづくりをするときに、ちょうど河川の防災とセットでやればいいのではないかと思ったわけです。しかし、ハザードマップを見ると、A市の街は都心から沈んでいくんですね。最後に残るのは工場だけかなと思って。要するに河川事業なんかの面から見ると、そういうことは堤防を高くすれば済むじゃないかとか、立地基準と技



術基準というふうには今日の資料にはありますが、都市計画以外の部分でコントロールできる部分があるから、そっちでやるよというふうな議論に変わっちゃう可能性も結構あるんですね。

何が言いたいかという、既に道路整備とか、鉄道整備とか、便益を生む事業に関しては評価マニュアルというのがきちんとできているんだけど、災害によってマイナスの便益が発生する治水事業をなどの便益評価マニュアルというのは実はきちんとできていないので、その評価とセットで都市づくりをやっていかなければいけなくなっているのに、計画全体として適切な評価が必ずしもできない現状にあるということです。このように、防災に関連する話は特に都市計画以外の部分の条件にかなり左右される部分があるので、その辺はセットで考えていかないといけないし、セットで考えても大丈夫な仕組みを考えていかなければという点です。

以上、2点です。

**【事務局】** ご指摘はもっともだと思います。前半の抜けてしまうところについては、抜けることそのものについては、なかなか強制的にということとはできないところがあるので、2回前の第5回の委員会的时候には、そこは、空間のリサイクルというご指摘がありましたので、どちらかという、さらにその次といいますか、抜けてしまった後の話ということで、少し触れてみたつもりでありまして、その点は大変重要なご指摘だと思っています。

逆に言うと、空間のリサイクルというところでとどまっていて、その後はまたもとに戻ってしまったということかもしれませんが、都市計画そのものは、状態というよりも、むしろ入り口で規制を効かせることができるのが立地する瞬間ですので、そういった意味で、やや偏りが出てきているのかもしれませんが、ご指摘のとおり、狭い意味での都市計画だけで、それはなかなか対応できないところもあるので、そのところがプラスアルファとしてどう出てくるのかということもあるし、それから、そういったものを念頭に置いた事業みたいなものが考えられるのではないかとこのところは少し頭に置いて、また整理をしていきたいと思っています。

それから、防災の話については、ご指摘のとおりだと思いますが、なかなか悩ましいところもあって、ただ、立地を全部否定して、何か排除していくというものだけでもなくて、少し高床にするとか、災害危険区域みたいな話とか、地下室とか地下利用をしないようにするとか、いろいろそういうものの組み合わせという部分は出てくるかもしれない。例え

ば開発許可の中だけでやる話ではないというのは、ご指摘のとおりだと思います。

以上です。

【委員長】 私も幾つか申し上げたいと思いますが、幾つかは既にほかの委員の方々からご指摘があったところですが、例えば人口フレーム方式ですね。これはおそらく予想するに、昔はなかなか需要予測をするという技術があまりなかったので、そういう意味では、一番簡単なのが人口フレームだということだったと思います。今どれだけ進んでいるかという、ちょっとお寒いところもありますが、ただできれば、そういった意味では、先ほどC委員が言われたように、需要予測というようなことにする必要はあるかなと。だけど、これを捨てて、つまりキャパシティーみたいなものを全く無視して都市計画ができるかという、私は、やっぱりそうではないだろうと思います。

例えば、今まで都市計画では禁じ手であったかもしれませんが、地価みたいなものとか、地価はちょっと不安定なので、それをそのまま指標にするというのは、私は実はあまり賛成はしていないのですが、ただ、少なくともレファレンスとしては、そういったもので土地の潜在的な価値というのはわかる部分があると思うんですね。そういうものを含めて、どこに需要が高いのか、どこで需要が一番低いのかというようなことを把握しながら計画をつくるというのは重要なのかなと思います。

もう1つ、これはあまり議論が出ていなかったように思いますが、11ページのところで、調整区域の話が出ておりました。私が思うには、ある意味では市街化区域の中に調整区域ができていくというのがこれからの都市、逆都市化の進展でして、そのときの調整の意味に、今のように、どちらかという市街化を待っているという意味での調整ではなくて、むしろ遷移地域的な意味での調整というような、少し積極的な調整というのでしょうか、そういうのを付加するというのが制度改正の方向性なのかなと思います。

ですから、スタティックではなくて、もうちょっとダイナミックな形での調整というか、あるいはコントロールといいますか、そういったことを入れる非常にいい対象として、実は調整的な区域というのがあるのかなと思います。市街化区域の中を調整区域と呼ぶような、ある種、逆線引き的な形でやるのがいいのか、あるいは別な地域だとかを制定するのがいいのか、それはわかりませんが、そのような考え方があるかなと思いました。

それから、今、論点になった防災のところというのは、まさにいろいろな、例えば建築確認をするときに、単に確認をするというだけじゃなくて条件つきで許可できるような、ですから、ある種条件つきの開発許可みたいなものが建築確認のフレームワークで加えら

れるような仕組みを入れるといいのかなと思いました。

それから、先ほどD委員も仰っていた、リバーズ・スプロールの話ですが、これは、実は市区町村がいろいろな行政サービスを行っているというのは、ある意味では社会的な外部性を意図的につくっている部分があると思います。それに対する受益と負担の関係というのは、非常に曖昧にしたまま今まで運用されてきたように思います。その部分というのは、実は今後の都市計画基礎調査の非常に大きな役割なのかなと。

そういったところから、例えば撤退したということは社会的にマイナスだというふうに言われるわけですが、そのわりには、どういうふうにマイナスなのかというのがあまり定量化できないという状況がありますが、これは基礎調査の弱い点なのかなと思います。こういった点を明確にすることによって、例えば条件付きの意味だとか、場合によっては、経済的な調整の仕組みを入れることのベースだとかそういうものになるのかなと思いました。

それから、今まで、どちらかという都市計画においては、不要なので規制が要らないということをやってきましたが、これだけフットルースな状況になってしまうと、今ないからといってずっとないわけではないということは、我々たくさん経験してきているわけですね。その意味で言うと、規制の考え方として、今とりあえず需要がない、ないしは不要なので、規制は要らないという考え方というのはもう通用しないのかなと。これは現在の都市計画区域外の部分も含めて、そういうことが必要なのかと思ったもので、そういう意味では、新たな土地利用の規制の仕組みというのを含めたような改正というのが必要なのかなと思いました。

最後に、E委員から条例に基づいた協定合意のお話がありましたが、私も大賛成で、さらにいろいろなバリエーションをつくったらいいと思います。例えば地区と行政との契約みたいなものを積極的に取り入れるとか、あるいは協定の一部を建築確認事項に含めるとか、そういった形で、公的関与もあり得るとか、あるいは、ある種の契約行為になじませるとか、いろいろなバリエーションを入れられると、特に積極的な自治体はいろいろな手立てを持つという意味で、先ほどE委員が、いろいろなバリエーションを持つべきだという話でしたが、まさにそういうところに資すると思いますので、そういうのを入れられるといいのかなと思いました。

**【委員長】** ほかに何かありますか。どうぞ。

**【B委員】** 時間があるようですので、一言。広域的な土地利用コントロールの問題と

エコ・コンパクトシティの関係についてですが、私も認識不足の可能性がありますが、エコ・コンパクトシティとかコンパクトシティという考え方が典型的に成り立つといえますか、非常に適合的だというのは、大体ヨーロッパの比較的面積とか人口も少ないような都市なのではないかと日頃から思ってきたんですね。

日本の都市というのはもう既に、そもそも面積的にも非常に広いですし、人口も非常に大きいですし、それから、その中にいろいろな土地利用が混在、あるいはたくさん組み合わせあって有機的に結合している面が非常に強いんですね。ですから、もともとの日本の都市というのは、その意味で、コンパクトシティ化するというのは非常に難しいし、しかも合併によって、先ほどの府中市の例に見られるような形で、複数の都市計画が非常に距離を持って併存するという状況も出てきているわけですね。

そういう中で、一方で広域的なコントロールという考え方というのは、実は1つの都市の中でも視点として必要だというふうに従来から思ってきたわけで、それに加えて、都市を越えた複数の、より広域的なコントロール、両方、日本の場合は必要なのではないかなとっております。

従って、1つの都市計画区域とか、あるいは1つの行政区域としての都市における、そういう中にも、それ自体、コンパクトシティ的な区域が複数存在するというのが、むしろ日本の現実に合ったコンパクトシティではないかなと、何となく従来から思ってきたわけです。そうなりますと、土地利用のあり方を行政区域としての地方自治体レベルで考えた場合、複数のコンパクト的な都市計画間の関係をいかにうまく繋げていくかとか、これはおそらく交通計画も含めてそういう発想が必要ではないかなと思っております。私自身もこのあたりは考え方の整理が必要だと思っておりますが、そのあたりの広域的な土地利用と日本におけるコンパクトシティのあり方というのを、一度議論を整理して頂けると非常にありがたいなと思っております。

それとの関連で、1つの例として、札幌なんかは170万、80万の都市ですから、それなりに自立的に中心市街地が成り立たなきゃならないという市だと思いますが、同時に、地下鉄沿線の主要な駅の周辺のような形で、準都心部のような市街地が幾つかあるわけですね。ところが、そういうのを見ていると、例えば文化施設とか、あるいは従来、地元で非常に親しまれていた書店、本屋さんなんか撤退するという状況が、この10年ぐらいの間、非常に顕著に見られてきています。

私は今日の議論の中で、福祉施設、これは一例として挙げられたと思いますが、書店と

か文化施設のような文化的な施設とか拠点というのは、おそらく文字どおりの都心部だけではなくて、それに準ずるような準都心部などでも必要なのではないかと考えていて、そういったものをいかに、それこそ出ていかないようにとどめていくような施策はないものかどうかという、その辺が重要な課題として挙げられるのではないかと思います。

本日のテーマは市街地的土地利用と非市街地的土地利用の問題ですので、ちょっと外れはしますけれども、多少関係はしているのではないかとということで発言をさせていただきました。以上です。

【委員長】      ありがとうございました。

ほかに何かありますでしょうか。

【D委員】      参考情報で、今、B委員が仰いました本屋さんとか、実は郊外ショッピングセンターも問題かもわかりませんが、アマゾンとかでみんな買いだしているんですね。大学も今、全部そうで、まだ買い物全体としてはネット上は数%ですけども、4年ぐらいで倍になるスケールで増えているので、あと、渋谷にあったHMV、大きいCD屋さんとかも、渋谷で閉鎖されているんですね。

だから、そういう本とか、CDとか、それから映画もそういうふうになるかもわかりませんが、ダウンロード系のはネットに全部移っていく可能性があって、都市計画もネット規制しないといけないんじゃないですかという話をちょっと前からしているんですけども、参考までに。

【委員長】      確かに商業形態でかなり変わってきていますよね。例えばコンビニなんて、昔は本当にマイナーな感じでしたが、今はかなりメジャーな商業施設になってきましたね。あるいは現在、デパートというのは危機に瀕していますけれども、そういう意味では、商業形態が変わると、ある程度店舗の形態も変わらざるを得ないという部分はあるかもしれませんね。それをどこまで文化的で、保存すべきなのか、そうじゃないのかというのをえり分けるというのは難しいかもしれません。

【B委員】      一言追加しますと、例えばそうなりますと、文化的なものとか書店だとかを抜けますと、結局、準都心的な非常に賑やかな商店街でも、結局残るのはコンビニと飲食店と、あとはマンションですかね、それぐらいになってしまうという。これはやっぱり1つの都市としてのクオリティーですね。高い質を持った都市を維持し、むしろ発展させていくという視点からいくと非常に重要な問題だと思いますので、改めて検討する必要があるかと思います。以上です。

【委員長】 どうぞ。

【C委員】 感想的になりますが、まず、今のお話で、この間、イギリスの著名な投資家の方とお話をしていたら、日本のマーケットで今、唯一魅力があるのがロジスティクス、いわゆる倉庫だと言っていました。商業施設とかそういうものに対する投資機会はないと。そうするとロジスティクスというのは、今、D委員からお話がありましたように、アマゾンとかそういうものが活発化してくれば、当然そういうものが必要になってきますので、また、10年、20年の長期契約で賃料が入ってきますので、非常に投資としては安定性があるということですね。

そういう意味では、先ほど土地の需要という話をさせて頂きましたが、土地に対する原単位当たり、例えば商業活動とか人間の活動とか、そういうものの原単位当たりの需要量がもしかしたらすごく減ってきているという構造の中で、都市計画を考えていく必要があるのではないかというのが、1つ目です。

もう1つ、委員長からありました、地価指標というのは非常に私は賛同してしまして、地価は需要と供給の関係から決定されますので、市場メカニズムを通じてコントロールしていこう、見ていこうとすると、地価は多くのシグナルを出してくれるわけです。

先ほどの土地の概念の整理ということですが、たまたま公示地価の作業がちょうど今、佳境に入ってきてしまして、そのときに、地方の鑑定士さんが一昨日、研究室に来られて困っておられる話をしておられたのは、例えばマーケットがあつて、そこで価格を決めることができるものはいいが、マーケットそのものがないときにどのように価格決定をすべきかということ。収益還元的に決めることができたり、取引事例を比較して決めることができる都市部はいいですが、地方の中心市街地のように廃れていっているようなところで、事例もないしあったとしても特殊なものが多い中でどう決めたらいいのか、といいます。比較する事例をすごく遠くから持ってこなくてはいけなかったり、取引があったとしても、その取引が本当にマーケットを反映している取引ではないかもしれない。さらには、取引すらないところがあるわけですね。そういうところも含めて、価格を決めなくてはいけなくて苦労されていらっしゃると思いますが、まさに都市計画が掲げている問題とオーバーラップするなという気がしておりました。

もう1つ、先ほどの都市の更新という話で、D委員からお話がありました。我々の、例えば市場に任せておけばいいという考え方と、やはりそれではだめだという考え方と2つありますが、その判断をするときに、時間という要素は極めて大切になります。どうい

うことかという、市場に任せておけば、ある程度の時間の中で均衡点に行くのだとしても、それには20年、30年、100年かかるかもしれない。それを10年で実現しなければいけないと思ったら、速度を上げるためには、やはり何らかの市場の介入が必要だというようなことであります。

例えば土地取引規制って、昔すごく批判をされましたが、取引規制をすることによって市場が歪むんだと指摘されました。ほっておけば均衡点に行くわけですが、その過程の中で起こるような土地利用の混乱に対しては経済学は何もできないんですね。均衡点にはいつか行く。でも、それは5年かかる。その間に発生したような土地利用の混乱については何もできない、それが経済学なんです。だから、それに対して何らかの規制がやっぱり必要だったということになるかもしれません。そういう意味では、時間という概念の速度というのは非常に重要かなと思いました。

一方で、そういうときに都市計画が持っている術というのが、重要になってくると思います。私は法律は専門ではありませんが、20年ぐらい前に、Baugesetzbuchというドイツの建設法典の翻訳をやっていたときに、今日、出ていたようなBaufreiheit、つまり建築不自由の議論というのをみつけました。また、建設法典というのは広域調整もしっかりと当時から入っていた概念なんです。それは、建設法典というのは、都市計画を超えて、連邦建設法も含めて、Baugesetzbuchという法体系をつくっていましたので、今の日本の都市計画をより超えたようなレベルだということになります。

そのときに、私の上司だった方に私が教えて頂いたことというのは、強い建築規制や取り壊し命令まで含めた「建築不自由」というのは、内務省時代ならばそのようなことができた。それは、法の中にポリスパワーがあるかないかだということでした。例えばアメリカのような公共事業でということですが、取り壊しをすとか、そういうぐらいの力をドイツやアメリカの都市計画は持っているかもしれないけれども、内務省のときは、それは日本はあったんだけど、今の都市計画はそれだけの力を持っていないと思います。

そうすると、日本の都市計画で持っている術というのがどこまでの権限とか、そのようなものを考えていったときに、実現可能性のあるプランというのはもっと、実は諸外国の中と比べて、限定されてきてしまうのではないのかなという感想を持ったということでもあります。以上です。

**【事務局】** 直接的なお答えになるかわかりませんが、1つは、時間概念の話について

は仰るとおりだと思いますし、それから、計画の見直しみたいな議論を次回させて頂きますので、そこでまた議論が展開できればいいなと思います。

それから、都市計画のパワーのところは極めて難問でありまして、これは国土交通省が専管している都市計画制度という、ある種、宿命みたいなところもあるわけですが、その一方で、例えば全体が均質ではなくて、分けないといけないというときに、各制度が、自分の目で見分けるというやり方をする、例えばゾーニングを自前で持っているというのがありますし、それから、実は一番安定的なものであるということで、都市計画を引用して、各制度がそれを引用する。例えば風営法で、立地規制に住居系の用途地域みたいなものを引用するとか、環境基準で、住居系の地域みたいに引用するとか、そういった形での引用という関係は出てくるものですから、そこは制度論とか体系論とは少し違うかもしれませんが、そういうもので使われるようなシステムを目指していくというのが1つの姿としてあるかなと、感想ですけれども、思いました。以上です。

**【委員長】** 大体時間が来たようですが、よろしいですか。

どうもありがとうございます。それでは、本議題についてはこの程度にさせて頂きます。議事次第で、「その他」とありますけれども、何かございますでしょうか。

**【事務局】** ありがとうございました。

今回の委員会の件でございますが、先ほどの資料の説明の最後にも触れましたが、大きな3つ目のテーマということで、郊外部における新市街地開発型事業の抑制、長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立という切り口から、関連するテーマに議論を及ぼしたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

今回の委員会の日程ですが、11月5日金曜日の13時からということで、既に事務的に調整させて頂いております。また正式にご連絡をさせて頂きたいと思っております。

それから、最後になりましたけれども、委員のお手元に、「低炭素都市づくりガイドライン」というものを置かせて頂いております。ご参考ということでお配りいたしておりますので、お目通しいただければと思っております。

事務局からは以上でございます。

**【委員長】** 何かご質問等ございますでしょうか。

よろしいですか。それでは、以上をもちまして本日の審議を終了させて頂きます。皆様のご協力に感謝申し上げます。

事務局に議事進行をお返しいたします。



【事務局】 これをもちまして第7回小委員会を閉会いたします。ありがとうございました。

— 了 —