

我が国の土地利用の課題と展望

(これからの土地利用を考える懇談会 報告書)



平成20年7月

国土交通省 土地・水資源局

はじめに

我が国の土地利用については、これまでのような郊外部の拡張や農地・森林の転用などの拡大型の土地利用から、より良い住環境の整備や環境の保全、景観の維持・改善、安全・安心など質的な向上が求められるようになってきております。同時に、手法についてはこれまでのような行政を主体とした国土の管理等から、住民や地域のコミュニティが積極的に参加した国土利用・土地利用のあり方が求められてきており、これらの活動の必要性は、益々高まっていくものと見通されます。

土地利用に関する計画や施策においても、これまでの都市、農業、森林、自然公園等の既存の地域の調整だけでなく、こうした社会構造の変化や価値観の多様化、ライフスタイルの変化を受けて、都市、農村といった大ぐくりの区分よりもより細やかな土地利用施策等の展開、或いは行政界を超えた広域的な視点からの土地利用調整、住民参加による効率的な土地利用の実現、新しい価値観の導入等が求められております。

こうした土地利用を巡る現況を踏まえ、これからの土地利用のあり方について、環境保全、景観の維持、防災など、様々な観点からアプローチした議論を行うために、「これからの土地利用を考える懇談会」(以下「土地利用懇談会」という。)を開催し、各分野の有識者や地方自治体の担当者もお招きして、土地利用に関わる有識者の方々から幅広く自由な意見を提示していただきながら、議論してきたところであります。

この懇談会の場を通じて議論してきたことをここに取りまとめることとしましたが、これが我が国における土地利用施策や取組の発展の標となれば幸甚であります。

平成 20 年 7 月
これからの土地利用を考える懇談会
委員長 中井 検裕

「我が国の土地利用の課題と展望」

これからの土地利用を考える懇談会

～ 目次 ～

. 開催趣旨・開催経緯	1
. これからの土地利用を考える懇談会委員一覧	1
. 議題ごとの議論の概要	
1 地方（関西圏）における土地利用について	2
2 高齢化社会における土地利用のあり方について	5
3 農山村における今後の土地利用について	8
4 都市と農村が併存する地域の土地利用について	12
5 安心・安全のための土地利用について	15
6 環境の保全のための土地利用について	18
7 景観の維持・改善に向けた土地利用のあり方について	22
8 地方都市における土地利用のあり方について	25
9 防犯の観点からの土地利用のあり方について	29
10 その他	31
. 各委員からの提言	32
. 最後に	40

・開催趣旨・開催経緯

1 開催趣旨

少子高齢化の進行に伴う人口の減少、地球温暖化問題への対応など、我が国の社会・経済情勢が大きく変化していることに伴って、全体的な土地需要の減少とともに、環境保全、景観、防災等に関する国民の意識も大きく変化してきている。

このため、今後の土地利用のあり方についても、こうした社会・経済情勢の変化、国民の意識の変化等を踏まえつつ、中期的な視点に立って検討していくことが重要と考えられる。

本懇談会は、こうした問題意識の下で、土地利用に関連する幅広いテーマを取り上げ、各分野に関わる有識者により、これまでの施策や取組にとらわれることなく、自由な発想や立場で、今後の土地利用のあり方について幅広く議論・検討を行う。

2 開催経緯

第1回	平成18年12月13日	[土地利用懇談会の設置]
第2回	平成19年1月29日	地方(関西圏)における土地利用について
第3回	平成19年3月26日	高齢化社会における土地利用のあり方について
第4回	平成19年5月18日	農山村における今後の土地利用について
第5回	平成19年7月31日	都市と農村が併存する地域の土地利用について
第6回	平成19年10月16日	安全・安心のための土地利用について
第7回	平成19年12月17日	これまでの論点レビュー
第8回	平成20年2月4日	環境の保全のための土地利用について
第9回	平成20年4月17日	景観の維持・改善に向けた土地利用のあり方について
第10回	平成20年6月3日	地方都市における土地利用のあり方について
第11回	平成20年6月26日	防犯の観点からの土地利用のあり方について

・これからの土地利用を考える懇談会 委員一覧

委員長	中井 検裕	東京工業大学大学院理工学研究科教授
委員	小田切 徳美	明治大学農学部農業経済学科教授
	岸 由二	慶應義塾大学経済学部経済学科教授
	櫻井 敬子	学習院大学法学部教授
	佐々木 葉	早稲田大学理工学部社会環境工学科教授
	土井 幸平	大東文化大学環境創造学部教授
	翠川 三郎	東京工業大学大学院総合理工学研究科教授

議論の概要

各回ごとに土地利用に関わるテーマをあげ、有識者や地方自治体の方をゲストスピーカーとしてお招きし説明を伺い、それをもとに各委員で議論いたしました。

ここでは、各回のテーマごとのゲストスピーカーの説明概要と委員・ゲストスピーカーからの主な意見を紹介いたします。

1 地方（関西圏）における土地利用について

我が国の土地利用に関しては、各地域の特性や特色に留意した管理や施策の展開が必要であると考えられることから、関西学院大学総合政策学部に加藤 晃規 教授と大阪大学大学院工学研究科 澤木 昌典 教授に説明をいただき、関西圏を例にとつての土地利用について議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

関西学院大学総合政策学部 加藤 晃規 教授

- 関西地域の都心部における特色ある土地利用について -

- ・ 関西圏の構造は、盆地都市、丘陵都市、埋立て都市が併存し、多核都市圏（大阪、京都、神戸の三都構造、中小都市が分散）となっており、自然資源も豊富。人口は全体で微増であり、滋賀県、湖東地域で増加（JRによる利便性増す）しているが、奈良、和歌山では国土軸から離れ、人口が流出。
- ・ ベイエリアの整備について法律、税制はできたが、インナーエリアの土地利用転換が長期的な課題。
- ・ 周辺部に広がる住工混在地区などの密集市街地の防災性が問題。
- ・ 容積率が法定容積率よりも著しく低い。地価は中心部の商業地が上昇に転ずるなど二極分化の傾向。
- ・ 都心部でのマンション化が顕著。しかし、敷地の細分化により街区全体の建て替えが困難な地区も存在。
- ・ 大阪の都心部は、住宅地や商業地など混在型の土地利用が主体。混在型の用途区分の導入で地域特性を生かせる可能性。
- ・ 他方で関西圏では情報、金融、バイオなどの成長産業が流出。
- ・ 関西圏ではコンパクトシティとその連携をイメージした土地利用戦略が適当であり、都市と農村が近接している特性を生かして利便性のある生活圏が形成される可能性。

図 1-1-1

関西の地形と都市圏

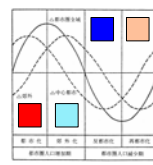
- ・盆地都市、丘陵都市、埋立て都市の併存
- ・多核都市圏型の関西
- ・海、山、湖、の自然資源が豊富



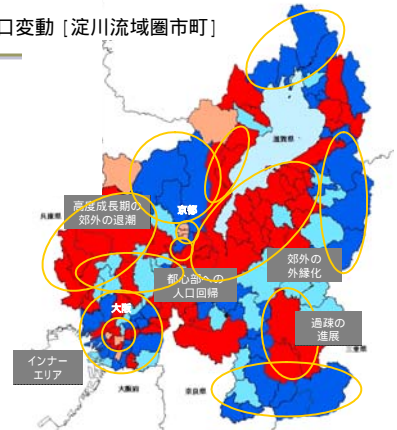
- 関西の住宅団地における持続的な居住環境の創造について -

図 1-2-1

1980～2000年の人口変動 [淀川流域圏市町]



(凡例)
 増加
 増加 減少
 減少
 減少 増加



- ・ 住宅団地では人口減少の問題が顕在化する可能性。
- ・ 大阪府の空き家は 50 万戸、特にそのうち民間借家の空き家が 40 万戸と推定。一方、公的住宅団地で人口の高齢化が進行。こうした空き家の有効活用が課題。
- ・ 都心回帰の流れの中で利便性に優れたところにマンションが立地しているが、全体的には需要は強くない。タワーマンション購入と小規模持ち家の取得の二極分化。

図 1-2-2



千里ニュータウン

- ・ 高度成長期の初期に建設されたニュータウンの老朽化、住民の高齢化が進行。大幅な人口減少とともに、画一的な住戸プラン、公共施設等の老朽化、バリアフリーへの対応などが課題。
- ・ 一方で、90 年代から建築協定等住環境に関するルールが作られる動き。
- ・ 都心に近く、立地条件の良いニュータウンは再開発すれば売れる可能性。
- ・ 戸建て住民の 3 / 4 は住み替えの意向なし。住み替えの意向のある者は立地の利便性、高齢者にとっての住みやすさを重視。
- ・ 民間事業者開発の住宅団地では、ある団地の居住者アンケートによると、第 2 世代の 4 割は、将来は団地外に出たいという意向。理由は町の活気のなさ、日常生活の利便性の悪さなどがあり、若者の定住促進策が必要。
- ・ 民間事業者の開発する住宅は、孤立住宅地として郊外部に多く立地。利便性が低く住環境の劣る住宅地は衰退のおそれ。
- ・ 現在、開発進行中のニュータウンでは、まちづくり協定等による高い居住環境づくりが進められているところもみられる。
- ・ 今後は、住宅地間の競争が激化していくものと見込まれる。住宅地の維持には、コミュニティの持続、活性化がカギ。
- ・ また、高齢者のモビリティ確保が重要。

(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

- ・ 関西の特徴としては、敷地規模が小さい、所有権等が細分化、民間資本（特に鉄道）が主導的に都市や住宅の開発・保全を行ってきたが、現在では民間資本の活力が低下、過密と過疎が近接、といったことがあげられる。土地利用を考えるに当たっては、こうした地域の特徴を総合的に踏まえて議論していくべき。

- ・ オールド・ニュータウンの問題への対処として、住宅地をリニューアルする場合には、住民自らも地域の将来像を考えていく必要。しかし、住民だけに委ねられるのは、条件の良い特異な地域であり、コミュニティ維持等を市民活動だけに委ねることは非常に危険。行政も何らかの形で関与していくべきではないか。
- ・ 都市周辺部で農地や緑地の土地利用を現実的に支えていくためには、NPO やボランティア団体等の活動に頼るのではなく、財政・人的資源を伴う継続性・合理性を持った組織による取組を進めていくべきではないか。
- ・ 既存の市街地で空き家になったところは自然に戻していくこと等により、全体として都市環境を改善していくことも必要ではないか。

2 高齢化社会における土地利用のあり方について

今後、これまで以上に我が国の高齢化は進行していきます。高齢者の増加と若年層の減少は、社会構造の大きな変化につながるものであり、土地利用にも大きく影響するものであることから、慶應義塾大学総合政策学部の大江 守之 教授と、同大学大学院政策・メディア研究科の石井 大一郎 氏、徳村 光太 氏に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

慶應義塾大学総合政策学部 大江 守之 教授

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 石井 大一郎 氏、徳村 光太 氏

- 少子高齢・人口減少社会の進展と大都市郊外地域の行方 -

(事例紹介) 大都市郊外地域におけるコミュニティ再生と協働支援

- ・ 人口は2004年をピークに、3倍に増加した20世紀から、長期の減少過程をたどる21世紀へと転換しており、出生率が上向いても、すぐには人口は回復しない。
- ・ 社会の近代化につれて多産多死 多産少死
少産少死へと急激に移行したことが、今日の高齢化のスピードにつながっている。
- ・ 1960年代生まれ以降の世代で晩婚化・非婚化が進んでおり、親との同居を選択していない。このため、今後も高齢者の夫婦のみの世帯が増加と予測(高齢人口ボリュームの大きさと夫婦のみの世帯主率(世帯主数の人口に占める割合)の高さがこれを示している)

図 2-1-1

人口と夫婦のみ世帯主率(2020年)

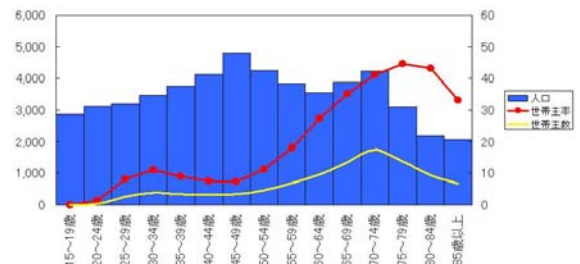
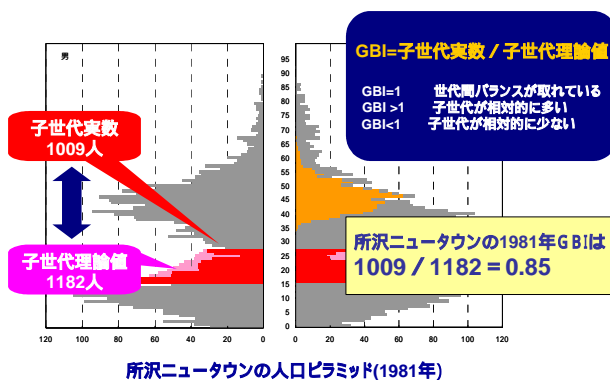


図 2-1-2

世代間バランス係数(GBI)



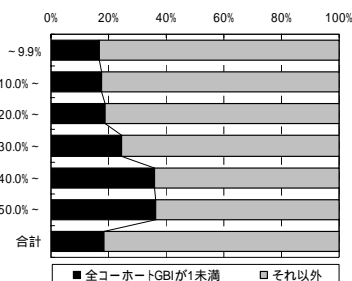
- ・ 東京圏の人口は2020年以降減少が予想されるが、一方で社会増があり見通しにくい。地域別にみると1990年代には郊外部、縁辺部で増加し、2000年代に入り都心部や再都市化したところで増加。
- ・ 世代間バランス係数(GBI = 子世代実数 ÷ 子世代理論値)の低下を地域別にみると、利便性の劣る地域でバランスの崩れ(実数が理論値を下回る)。

- ・ 郊外の第1世代は高齢夫婦世帯、高齢単身世帯となって郊外に残っている。第2世代は非婚化、晩婚化、少産化、共働きを進めながら、郊外には住まず都心部等に移住する傾向。
- ・ 郊外の計画的開発地かつアクセスの劣る地域や、子育ての環境が良好でない地域で高齢化と世代交代の停滞が顕在化。今後、負のスパイラルが生じる可能性。

図 2-1-3

GBIとアクセシビリティ

乗合バス利用率	全コーホート GBIが1未満	全地区数	行%	列%
～9.9%	1168	6957	16.8%	52.1%
10.0%～19.9%	490	2812	17.4%	21.8%
20.0%～29.9%	239	1272	18.8%	10.7%
30.0%～39.9%	169	685	24.7%	7.5%
40.0%～49.9%	132	369	35.8%	5.9%
50.0%～	45	124	36.3%	2.0%
合計	2243	12219	18.4%	100.0%



- ・ 高齢者への対応として、横浜市戸塚区のドリームハイツの例がある。1972年から県・市の住宅供給公社により住宅が供給され、今では人口減少、高齢化が進んでいるが、高齢者支援などの地域活動に取組。

サロンでは主婦のボランティアにより飲食物を提供。カレッジでは健康維持講座、実習などを開催。情報相談センターでは高齢者の生活に必要な情報の提供。

- ・ 横浜市地域ケアプラザでは趣味の活動を通じて「つながりづくり」を進め、高齢者ケアの質の向上に取組。
- ・ 今後は、地域での活動を行政がサポートしながら新たなコミュニティを作っていくことが必要。

- ・ 将来的には、相続されない居住用資産が大都市郊外に大きなボリュームで出てくると考えられるが、東京圏の人口は暫く増加すると予測。住宅所有者が住宅を手放さず、一時的に利用するケースも多く見られ、郊外部では、住宅や宅地が急激に余るような状況はすぐには発生しないのではないかと。いずれにせよ、相対的に不利な場所が郊外で発生と予測。

図 2-1-4

06年9月 介護予防講座

第一回	介護予防制度	
第二回	転倒・骨折予防	
第三回	フットケア	
第四回	認知症予防	

06年12月-07年3月 健康維持講座

第一回	ウォーキング	
第二回	骨粗鬆症予防	
第三回	栄養指導	
第四回	振り返り	

ドリームハイツの取組

(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【高齢化社会を踏まえて考慮すべき事項】

- ・ 近年タワーマンションの建設もみられるが、郊外部の一戸建て住宅に比べ、将来建て替え等にかかる時間や労力も大きい。高齢化社会を見据えた土地利用のあり方については、将来的な人口動向等も踏まえた長期的な観点から考える必要があるのではないかと。
- ・ 郊外部の住宅の大きな買い手である団塊の世代は、あと20年程度は住み続け、住環境はある程度維持されながら高齢化が進むという中途半端な状況が続く。郊外部の高齢者世帯もいなくなった場合でも、その子供は、都心部や利便性の良い地域に住むため、相続することが少ない。さらに、数十年後には、外国人の比率も高まるといようなことが予想される。このため、土地や住宅の市場のあり方が今後大きく変わるとも考えられ、これらを踏まえた施策を講じるべき。

【土地利用のあり方】

- ・ 今後、人口減少社会を迎える中で、住宅・土地に余剰が発生すると見込まれるが、所有権にこだわらずストックを共有化することにより、未利用化の防止を考えていく必要があるのではないか。

【コミュニティのあり方】

- ・ コミュニティの維持・再生のためには、主に行政の方から立案して市民に要請し、支援していくという垂直的協働はうまくいかない。むしろ、地域の中にある各主体がお互いの繋がりを付けて支え合っていくことに対して、行政側が間接的に支援する水平的協働を推進すべきではないか。
- ・ このため、地域コーディネーターの育成が不可欠。また、どのような役割を求めていくかを明確にしていく必要があるのではないか。

3 農山村における今後の土地利用について

少子高齢化と都会への人口流出により、今後、集落そのものの維持さえも不可能となる地域が現れると予想される農山村。社会構造の変化を受けて、農山村では、これまでにない新たな担い手のあり方や、少ない人口の下での土地管理の手法、コミュニティの維持のあり方等が問われており、我が国の土地利用における主要な課題の一つとなっています。このため、ゲストスピーカーに熊本県立大学の蓑茂 壽太郎 理事長と島根県中山間地域研究センターの藤山 浩 科長に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

熊本県立大学 蓑茂 壽太郎 理事長

- 農山村のコミュニティ再生と土地計画再考 -

- ・ 農山村では、熊本県の人吉盆地を例にとれば、かつての集落は河岸段丘上に立地していたが、開発が進み住宅や公共施設が低地に立地。集落戸数は増えたが、子供の人数は減少、一人住まいは増加。
- ・ 農山村における公営住宅政策については、都市部のように団地型に造成するのではなく、集落の中で未利用になっているところ（空き家、空き地）を埋めていく事を考えるべき。
- ・ 景観等が美しい地域には活力がみなぎるものであり、「美活同源」という思想を拡げ、美しくすることで活力のある地域を造るべき。また、農村に都市のよいものを取り入れることにより、定住を図る「都市田園」という考え方も重要。
- ・ 農山村においてはコミュニティの再生が急務。農山村地域では、「公」と「共」と「私」という3つの区分を敢えて強く意識する必要。その中で、「共」がコミュニティの本質。
- ・ 「共」と「私」に「公」が入りすぎて「共」の役割が非常に低下し、コミュニティが低下した側面がある。「共」の復活につながるような、公物管理から共物管理へ移行する土地利用の施策や計画が必要。

- ・ 農山村には、「生産基盤」と「生活基盤」、「生存基盤」としての土地利用がある。「生存基盤」とは水源の確保や国土の保全などに類されるもの。これらの基盤を十分に把握し、各基盤の「配置計画」のような土地計画の策定が必要。

例えば、水資源の涵養にも土地利用が関係。熊本市民は阿蘇山の伏流水を上水道として利用していることから、地下水が涵養され、通過する地域の土地利用も重要。こうした観点も踏まえた土地計画が必要。

- ・ 農村を変えないと人は帰って来ない。そのためには、既存の単純なゾーニングのような土地利用計画ではなく、もっときめ細かな土

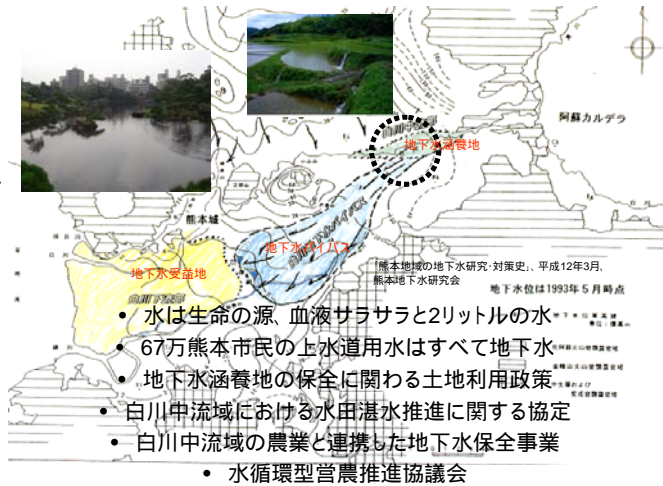
図 3-1-1



土地利用計画が必要。これは、コミュニティの活性化にも寄与するもの。

- これから人口減少社会を迎える中で、「都市田園」の発想があっても良いのではないか。都会に出ている土地の所有者、地域に入ってこようとしている外部の者も含めて土地利用のあり方を検討していく必要。

図 3-1-2



島根県中山間地域研究センター 藤山 浩 科長

- 中山間地域の現状と急がれる土地所有権の空洞化への対応 -

- 中山間地域では、産業や地域管理などを支える昭和1桁世代の引退が迫っており、急激な人口減少が予測。高齢化率70%以上9世帯以下の集落では集落機能は停止状態に陥る。
- 最大の問題は、「土地の相続」で、農地や山林の所有者で相続予定者が未定の者や、相続予定者でも土地の境界を認知していない者が多く、将来の土地管理に大きな支障を生ずる恐れ。また、土地所有者は全国に分散。

図 3-2-1

中山間地域の主力世代 = 70代

「昭和ひとケタ世代」の引退
「代替りの時代」への対応が緊急課題

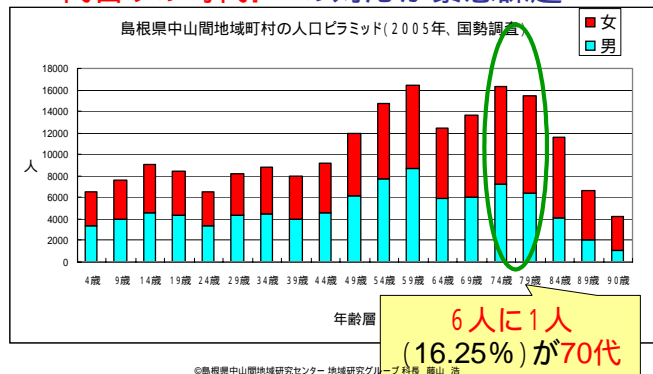


図 3-2-2

不在地主からの竹林の進入状況(益田市北仙道地区)



- 土地の管理能力の大きな衰えが始まる75歳以上が管理する農地の割合は10年後には35%になると予測され、耕作放棄が大きく広がることが懸念。
- 不在地主の荒地から境界を超えて竹林が広がる事例も現実にも発生。
- 土地資源の放棄がさらなる土地資源の放棄を生むという負の連鎖により、中山間地域全体の衰退、国土の持続性が失われることが懸念。

- 今後の課題として、従来の担い手のみでは人材やモチベーション等の維持が困難で、持続的な土地利用に限界。このため、門戸を開放し、地元の人との協働、行政のコーディネート等により新たなプレーヤーが新たな発想で活性化させていくことが重要。
- 中山間地域では、土地の所有権が細切れに存在していると土地利用も難しい。このため、

団地化、共同化、省力化が特に重要。

- ・ 土地をマネジメントするためには、地域内のきめの細かいゾーニングが必要。
- ・ 農地の管理は一筆ごとに所有者の年齢を把握し、流動化していく必要。個人の所有権が優先されているが、入会のような緩い利用権の発想が必要。
- ・ 条件整備として、土地所有に対する責任の明確化が必要。土地を所有するコストが低すぎて、低未利用な状況を招いている。土地所有者に利用・保全を明確に義務づけることが必要で、税制上の誘導措置も必要。
- ・ 所有者不明の未利用地については、簡易な告示で利用権が設定できるようなことも考えるべき。

図 3-2-3



(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【農山村の土地利用の方向等】

- ・ 農山村には優良な景観が多くある。コミュニティがしっかりしている地域は、高度な美意識はないが醜さが無い。我が国は、フロントランナーをキャッチアップすることに長けているのであるから、フロントランナーを創ってモデルを明確に示すべきではないか。その際には「やってはいけない」事例を示して、「それ以外はやっても構わない」として指導していくことが重要ではないか。
- ・ 農山村では、遊休化している土地がたくさんあるが、都会では想像もできないような贅沢な土地利用が出来る。農山村側からこのような情報をもっと積極的に提供していくべきではないか。
- ・ 経済的かつ長期的な支援がないと、農山村の土地活用を維持することは困難であり、就業の場を作ることが必要ではないか。一方で、地域条件により、集落の維持が難しいところでは集落の撤退を検討することも必要になってくるのではないか。

【コミュニティの維持等】

- ・ 人口減少等に対応していくためには、外部の人を受け入れ、地元の人と一緒に、新しい発想でマーケティング・資源活用に取り組んでいくことを進める必要があるのではないか。
- ・ 「共」の復活のためには、地域住民が主体的に自らの問題としてコミュニティの維持に取り組むことが必要であり、こうした住民の認識醸成が重要ではないか。
- ・ 外部からの人の受入には、これを公的機関等でコーディネートすることが必要となる。また、新たな人の参入に伴う軋轢や衝突があるが、各地域に必ずいる調整能力に長けた人の活用が効果的。このため、このような機能を担う人材の育成と発掘、活躍する場の提供について考えていくべきではないか。

【土地管理のあり方】

- ・ 農山村では、塩漬けの低未利用地が増えていくことになるが、いずれ食料難など我が国の

危機を止める存在になり得ると考えられる。そのためにも、まず、最低限の土地管理が図られるようにするべきではないか。

- ・ 農山村では高齢化の進行が顕著であり、土地所有権（境界）を明確にすることが、今後の土地利用を考える上での喫緊の課題ではないか。そのために、土地所有権を明確にするための簡易な手法を考えることも必要ではないか。

図 3-2-4



牛2頭と羊2匹を1ヶ月放牧することで、茫々と生えていた草が解消。荒廃化を防止。

- ・ 土地を利用せず管理を放棄しているような所有者には、税制面の措置など土地利用の責任を明確化する措置も必要ではないか。
- ・ 地元の人を活用して土地の監視を行うレンジャーのような方を置いてはどうか。今後、農山村の地縁血縁主体による土地管理には無理が生じるので、こうしたレンジャーの設置を行うようなことが公の役割ではないか。
- ・ GIS は農山村で適正な土地利用を図るために有効なツールであると考えられるが、住民の合意を得てデータを整備するだけでなく、そのデータを定期的に更新することが重要。その際、地域事情に精通した人的資源を育成・活用していくことが必要ではないか。

4 都市と農村が併存する地域の土地利用について

人口の減少等により、都市的土地利用と農村的土地利用が併存する都市の郊外部では、都市部の縮退に伴い、低・未利用地の発生など土地利用の空白が生じることが懸念されています。都市の郊外部は、現在でもスプロール的な開発の進行による土地利用の混在、郊外型店舗の進出に伴う中心市街地の衰退など、土地利用の施策を議論する上で主要な課題が集まる地域です。こうした観点から、東京大学大学院 新領域創成科学研究科の横張 真 教授と長岡技術科学大学 環境・建設系の中出 文平 教授に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

東京大学大学院 新領域創成科学研究科 横張 真 教授

- 縮退する都市における「農」のランドスケープ -

図 4-1-1

- 人口減少、成長の限界などにより都市が縮退。都市と農村が混在する状況には、都市機能を集約化し、余った土地を緑にする「コンパクトシティ」が望ましい。

しかし、個人の権利が強く保護されている我が国では、実現する強制力はあるのか、

「緑」として何を想定するか、だれがその「緑」を所有、管理、維持するのかといったことを踏まえると土地利用規制を実施することが難しい面がある。

- 都市の縮退には、「3大都市圏・政令指定都市型」と「地方中核都市型」、「地方都市型」の3つのパターンがあり、都市の縮退に伴い使われなくなった歯抜け状の旧市街地を、暫定的なオープンスペースに戻すための規制（強制力）が必要。
- 虫食い状に発生するオープンスペースでは、民有地として緑の造成、いわゆる「農」の活用に期待。
- 「農」については、「都市住民による農作物の栽培（都市住民による農）」、「温暖化の低減、景観、バイオマス（環境保全）」、「都市農業」、中核農家を主体とした「従来型の農業」の4形態が上げられる。

都市は常に拡大し続けてきた...



人口減少、超高齢化、成長の限界などにより都市が縮退を始める



図 4-1-2

オープンスペースとその農的な保全整備方向

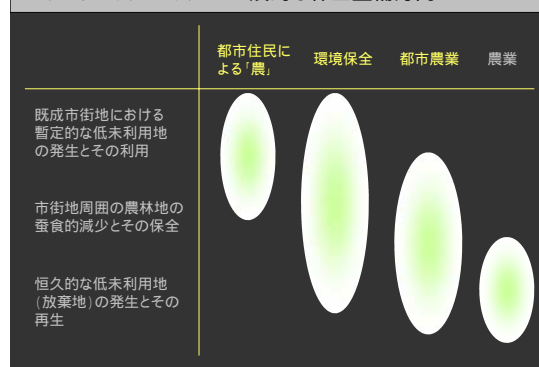


図 4-1-3



- ・ 「都市住民による農的活動」として、団塊世代の定年帰農にも期待。足立区では、区画整理区域内の保留地を暫定的に農園として利用。このような暫定的な「農」の活用も今後の都市での土地利用のあり方の一つとして考えていくべき。
- ・ このような農的な緑地には環境保全機能(水田による気温低減、市街地で発生する生ゴミの堆肥利用等)があるが、海外でも成功事例があり、効果が期待。

- ・ 新たな農の形態(市民農園等)と従来のプロ農家とは、断絶されていたが、セミ・プロ化したハイアマチュアと都市に直結した農家の交流という新しい都市農業の可能性。
- ・ 郊外部は、様々な「農」が混在するガーデン・ゾーンであり、市街化区域内の暫定未利用地から調整区域内の農林地に至るまで、ライフとワークのグラデーションの中に存在。フリンジの土地利用は、こうした「農」のあり方を考える必要。

長岡技術科学大学 環境・建設系 中出 文平 教授

- 都市と農村 法制度の狭間で揺れる地域 -

- ・ 地方都市圏のフリンジでは、道路を境に一方が市街地で一方が農地、農村風景の中に突然現れる大型店舗と大駐車場、幹線道路沿いの開発等、市街地拡大の制御、防災機能確保の面からの課題。
- ・ 都市計画、農振などがそれぞれの法目的から区域を定めて規制している縦割りの法体系が問題。規制の緩いところの開発が起きており、農振農用地区域を除外して大型店舗が進出。

図 4-2-2



図 4-2-1



- ・ 各市町村の実態として、都市計画区域を設定している市町村は、全体の5分の3。具体的な用途を設定している市町村、線引きをしている市町村は更に少数。都市と農業双方のコントロールが弱い地域に開発が多発する傾向があるが、これは国土を一括管理する法体系の欠如、都市と農村の縦割りの法体系となっていること等が要因。

5 安全・安心のための土地利用について

洪水や地震などの災害に対しては、危険な地域には住まない、周辺の災害の要因等を把握することで、その被害を小規模なものに止めることも可能と考えられます。これまで、我が国の防災は、堤防や柵の設置などハードを主体として対策を講じられてきましたが、近年の大規模な災害に対してはハード主体の対応だけでは無理ではないとも言われてきています。こうした観点から、京都大学防災研究所 巨大災害研究センターの牧 紀男 准教授と京都大学大学院農学研究科の水山 高久 教授に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

京都大学防災研究所 巨大災害研究センター 牧 紀男 准教授

- 土地利用規制による防災対策 -

- ・ 災害リスクとつきあう方法としては、建物の耐力向上による「軽減」、都市計画や地域計画による「回避」、保険や共済制度による「転嫁」、災害対応の「受容」という4つの方法がある。日本では軽減、転嫁、受容は取り組まれているが、回避は開発圧力の高さ、国土の狭さから、取組が不十分。
- ・ 人口減少社会となり開発圧力が低下している現状を踏まえると、「回避」についても考え始めても良い時期に来ている。しかし、我が国の場合には、土地は私有財産という意識が強く、規制を加えることが難しい状況。

図 5-1-1

災害リスクとつきあう4つの方法

		検討対象	
		自然現象	社会現象
目的	被害抑止	軽減 (risk reduction) 建物の耐力向上	回避 (risk avoidance) 都市・地域計画
	被害軽減	転嫁 (risk transference) 保険・共済制度	受容 (risk acceptance) 災害対応

図 5-1-2

地震ハザードを対象とした土地利用規制手法

- ・ 揺れ
 - 基本的には「被害軽減」対策で備える。
- ・ 地盤
 - 断層変位：活断層直上の土地利用規制
- ・ 津波
 - 防災集団移転を考える必要あり。
- ・ 現在の土地利用規制に関する考え方
 - 目黒、中田らが断層近傍の土地利用規制を提唱

- ・ 地震に対しては、基本的に「被害軽減」としての対策。横須賀市、西宮市のほか、カリフォルニア州では活断層付近の土地利用規制に取組。
- ・ 津波に対しては、長期的な観点を持って、内陸への移転を行うことが有効。
- ・ 洪水等の水ハザードについては、基本的に堤防によって守ることが基本。

- ・ 社会資本整備審議会河川分科会豪雨災害対策総合政策委員会において、土地利用の状況に応じた水害対策の実施（土地利用規制による水害対策）が方針として示されているが、その具体的な実施が課題。
- ・ 米国では建物を高床にすることのほか、洪水保険制度を用いた対応が行われており、防災計画を策定していない市町村では

図 5-1-3

水ハザードを対象とした土地利用規制手法

- ・ 洪水
 - 基本的には堤防により守る
 - スーパー堤防はまちづくりと関係
 - 氾濫源の開発規制<海外>
 - 氾濫源の建物の基準強化(高床)<海外>
- ・ 地盤
 - 地盤・斜面の崩壊：防災集団移転、宅造法、がけ近、土砂新法(水山先生)
- ・ 現在の洪水を対象とした土地利用規制に関する考え方
 - 土地利用規制による水害対策という「方針」が示される。

保険に加入できない。また、被災者に支払われる保険金も災害に遭う地域から出ていくために充当。

- ・ 我が国の都市計画における防災は、火災がメインターゲットとなっており、地震や洪水等の自然災害についても検討が必要。
- ・ 防災だけがまちづくりの目的ではない。しかし災害は地域のまちづくりビジョンに非常に大きな影響を与えるものであるため、様々なハザード（洪水、地震、土砂災害等）への対応も含めて、都市や市町村のマスタープランを検討していくことが重要。

図 5-1-4

自然災害の軽減を考慮した 土地利用計画のあり方

- ・ まちづくりの目標は、活力のある・住みよい・美しいまちをつくる事
- ・ 防災は手段であって目的ではない。
- ・ しかしながら、災害は地域のまちづくりビジョンの達成に大きな影響を与える。
- ・ まちづくりの計画の中で、まちづくりのビジョンに合うように土地利用規制を含めて総合的に自然災害軽減対策を実施する必要がある。
 - まちづくり計画の中で、火災以外のハザードについても考える必要がある。
 - 防災のための土地利用規制もまちのビジョンと整合する必要がある。

京都大学大学院農学研究科 水山 高久 教授

- 土砂災害の土地利用による防止軽減 -

- ・ 土砂災害の防止軽減策は、基本的にはハード対策とソフト対策から構成されるが、基本情報として、どこが危なく、どの範囲までが影響を受けるのかを示すハザードマップが必要。
- ・ ただし、市町村が地価の下落を懸念し、ハザードマップを公表せず、上手く活かされてこなかった面がある。しかし、近年では、そうした抵抗感も少なくなっている。

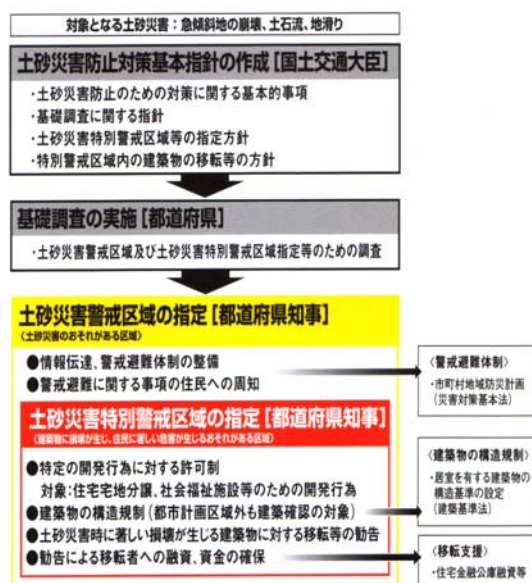
図 5-2-1

土砂災害の防止軽減策

ハード	砂防えん堤、擁壁（公共） 家屋の補強、工夫（ピロティー、サバイバルルーム（個人））
ソフト	適正な土地利用 警戒・避難

基礎情報としてのハザードマップ（危険箇所、危険区域）

図 5-2-2



- ・ 平成 12 年の土砂災害防止法の制定により、それまで法律に基づかない行政サービスであったハザードマップが、土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域を指定するものとして位置づけ。
- ・ 土砂災害に個人レベルで遭遇する確率は低いため、災害に対しての住民の意識が高まらないという現状。行政として取り組むことは、危険な地域であることを伝えることであり、それ以上のことを行うのは無理があるのではないかと判断も必要。
- ・ このため、行政としては、正確な情報を

図 5-2-3



提供する一方で、ハード整備を行わないことを明示して、危険な地域には住まないよう誘導していくことを検討することも必要。

- ・ 防災を意識した土地利用について行政が策を提示しても、住民の理解がなければ実行することはできず、最終的には住民レベルでの防災対策が重要。人口減少社会の到来は、ある意味で、ハード整備主体で対応してきた防災対策や、行政が担うべき役割・範囲を考え直す転機。

(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【防災のための土地利用施策のあり方等】

- ・ 地震による揺れや津波に対して、希に地方公共団体が独自のまちづくり条例を制定し、防災の観点からの土地利用規制を行っている事例があるが、より実効性の高い運用を行うためには罰則を設ける等の対応が必要であるほか、法律できちんと規制すべきではないか。
- ・ 洪水等の水ハザードに対して土地利用を誘導する際、法律等に基づいて、危険な地域から出て行ってもらうという究極的な方策も考える必要があるが、保険の加入を義務づける等の市場メカニズムによる対応も考えるべきではないか。
- ・ 防災による安全・安心な国土づくりは、地方中心都市、地方中小都市も交えた圏域で考えていくことが重要ではないか。
- ・ ハザードマップの公表等により、危険な箇所についての情報提供を行うことは、行政の重要な役割である。地価の低下等への懸念があるとされるが、これまでの事例をみると、そのようなことはなく、より積極的に情報提供していく必要があるのではないか。
- ・ 防災のための土地利用規制等の重要性は、住民にはなかなか理解してもらえない。まずは、ハザードマップ等により生命を守ることへの理解を得て、それから家屋等の資産を守ることに理解を得ていくのがよいのではないか。また、子供への教育の中で災害について取り扱うことも効果があるのではないか。

【行政の役割等】

- ・ 行政がある程度対応してくれると住民が考えていることも防災に対する理解を妨げている面があることから、行政として対応できる部分を明示して、それ以上のことは住民で対応するように理解を求めることも重要ではないか。

【コミュニティの活用等】

- ・ 住民の命や財産を守るためには、ハード整備による防災対策に加え、地域コミュニティの連携が担う役割が非常に大きいのではないか。その意味でも、地域コミュニティを担う人材の育成を含めた総合的な対策が必要ではないか。
- ・ 行政サイドで方策を提示しても、最終的には住民の合意や理解がないと、対処行動の実行には移れない。コミュニティの中に、防災活動をリードするリーダーを育成する等の総合的な対応を検討する必要があるのではないか。

6 環境の保全のための土地利用について

地球の温暖化への対応や里地里山の保護、身近な緑地の保全など、環境の保全について、国民の関心は非常に高まっています。CO₂ の削減や、バイオエネルギー等を活用した循環型社会の実現に対しては、もっと大きな視野から取り組んでいくことも必要と考えられます。このため、ゲストスピーカーとして東京大学大学院工学系研究科の花木 啓祐 教授と日本大学生物資源科学部生物環境工学科の系長 浩司 教授に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

東京大学大学院工学系研究科 花木 啓祐 教授

- 国土利用と温暖化問題 -

- 2050年を目標に低炭素社会（脱温暖化社会）を実現させようとするプロジェクトがある。これを大別すると、競争力の向上等を目指して土地の高度利用が進み都心への集中が進んでいくシナリオ A と、各自のライフスタイルに合った居住や地方居住の指向が高まり地方への人口・資本流出が大幅に進むシナリオ B の二つの社会像を想定。シナリオ A では、外国人居住者の増加やコンパクトシティの実現、地方部の大幅な人口減、B では、農林水産業の復権、分散居住、地方部の人口大幅減の回避等が生じる。

図 6-1-1

2050年日本低炭素社会の2つの社会像

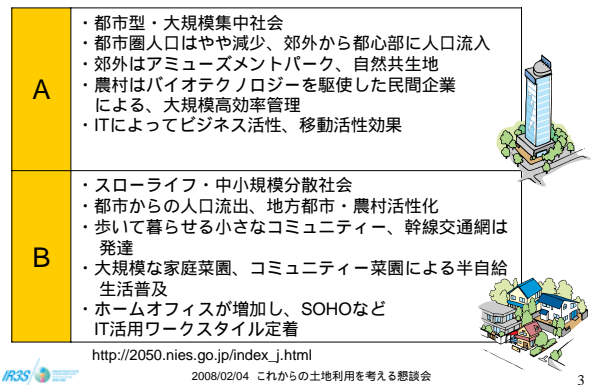


図 6-1-2

社会の変革が必要な環境問題

- 地球温暖化問題(低炭素社会)
- 循環型社会形成
- 自然共生社会
- 対策技術の支援の元で社会・経済変革の必要性
- あらゆるStakeholderの参加の必要性
- 都市はこれらの変革を実現する象徴的な場

- この社会像を踏まえて、産業、運輸、家庭などの視点から、都市規模ごとに温暖化ガスの発生要因となるエネルギー消費を削減。
- どちらのシナリオにしても、地球温暖化問題(低炭素社会)に取り組み、循環型社会、自然共生社会の3つの社会を実現していくことが必要であるが、ステークホルダー(利害関係者)の折り合いが着かない限り、この3つの社会の実現は困難。

図 6-1-3

環境低負荷都市への戦略

- 戦略1 物質とエネルギーの消費を減らす
 - 技術的な対応とソフト対応
 - 都市の構造との関連(交通…)
- 戦略2 物質・エネルギー変換技術の改良
 - 新技術開発(燃料電池…)
 - 地域によるインフラ技術の導入適性
 - 対策の連携導入、相互効果
- 戦略3 都市の構造を変えていく
 - 都市構造と環境負荷の関係
 - コンパクトシティ

- 「都市」は、CO₂ 排出など様々な環境問題が顕在化しており、3つの社会の実現に向けて変革を進めるべき象徴的な場といえる。
- 日本の大都市のCO₂ 排出量は、都市の産業構造により内訳は全く違うので、人口やGDPだけでは単純な比較は困難。都市の作り方によって1人あたりのCO₂ の排出量を減らすというのが、都市と温暖化の関連を考える上

で重要。

- ・ 家庭、業務、運輸といった、いわゆる民生部門における CO2 排出は、都市の場からでてくるが、それを都市のつくり方でどうやって減らしていくということが非常に大きい課題。

図 6-1-4

<p>都市規模ごとの削減戦略(1)</p> <ul style="list-style-type: none">○大規模都市<ul style="list-style-type: none">●高効率の集合住宅導入●地区を選びコジェネレーション、地域冷暖房導入●導入の余地がある都市ではモーダルシフト○中核都市<ul style="list-style-type: none">●集合住宅、戸建て住宅(太陽電池)●鉄道の整備とモーダルシフト
<p>都市規模ごとの削減戦略(2)</p> <ul style="list-style-type: none">○中規模都市<ul style="list-style-type: none">●戸建て住宅対策●LRT(軽軌道系の導入)とモーダルシフト○小規模都市<ul style="list-style-type: none">●戸建て住宅対策●自動車の効率化○農村部<ul style="list-style-type: none">●バイオマス利用による農林業の振興

- ・ 都市に関わる削減対策は、家庭部門、業務部門、運輸部門ごとに、電力等の供給側、会社等の需要側、都市計画の側のそれぞれの観点により対策を考えることが必要。

- ・ CO2 削減への大きな戦略としては、物質とエネルギーの消費を減らす戦略、物質・エネルギー変換技術の改良(いわゆる省エネ)都市構造の変革の3点。

また、戦略達成の視点としては、都市域外の誘発負荷の評価等ライフサイクルアセスメント(LCA)のアプローチ、都市内の諸活動の密度分布を考慮した対策、電力使用ピーク時の火力発電の代替手法、夜間電力の代替手法の導入など対策の連携。

- ・ CO2 削減には、都市規模に応じた戦略が必要。

日本大学生物資源科学部生物環境工学科 系長 浩司 教授

- 環境・住民の暮らし視点からみた土地利用計画の課題と展望 -

- ・ 都市構造も、これまでの物質依存・膨脹拡大型でなく、縮小あるいは多層なものが共存できるものを想定していくべき。
- ・ このため、従来の大規模で機能純化的なゾーニングを行う土地利用ではなく、ある程度小規模で各種の機能が混在・共存するパッチワーク的な土地利用を考えていくべき。

図 6-2-1

<p>大規模開発型土地利用</p> <p>小規模自立循環型土地利用</p> <p>近代的大規模・機能純化型土地利用ゾーニング像</p> <p>生態地域的多重共存的パッチワーク土地利用像</p> <p>エコロジカル・ランドユースへの修正</p> <p>地産地消的土地利用</p> <p>循環型土地利用</p> <p>狭い領域での持続的で多層な土地利用</p> <p>土地利用とは人類が自然環境と持続的な関係の表象</p> <p>生活社会の暮らしを持続的に支える土地利用</p> <p>生活者・住民が主体となる土地利用とその計画と実行</p>
--

図 6-2-2

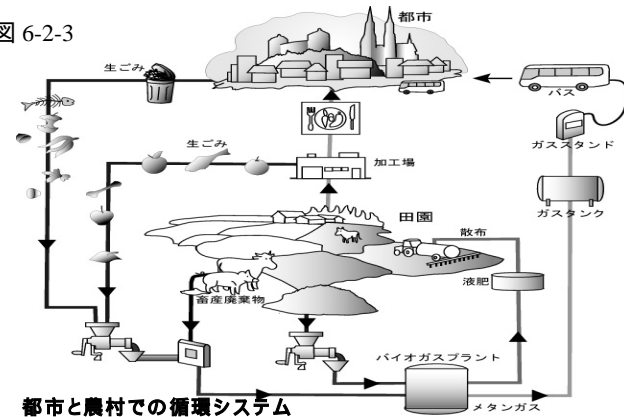
<p>ギャップダイナミクス・ランドスケープとデザイン</p> <p>極相概念の変化(クライマックス)</p> <p>単極相説(同一気候帯は同一極相に進行遷移, 気候的極相)</p> <p>多極相説(土壌条件により同一気候帯でも多様な極相遷移, 土地的極相)</p> <p>ギャップ(パッチ)ダイナミクス(極相にギャップが空き, 多様なステージの植生の混合, 森林コンプレックス, 動態的極相)</p>

- ・ エコロジカル・ランドユースとして、地産地消型、あるいは循環型をベースに土地利用を考え直してみるべき。そのためには住民や地域が主体となって土地利用に係る計画を策定し、実行していくことが必要。
- ・ 現在の農業のシステムは、農村で生産されたものが都市へ配送され、消費されるという分業化した

ものとなっているが、これは膨大なエネルギーと大量な環境負荷が伴う。これを自給性の高い農村、農的な暮らしを入れ込んだ都市へと変えていくべき。

- ・ 過疎化、高齢化、農林業離れ、農林地の荒廃化、景観破壊が進む農村においては、都市住民との協業によるエコビレッジ化が重要であり、そのためには、世界各国の事例を参考にしつつ日本の風土に合った土地利用計画策定が必要。

図 6-2-3



- ・ エコビレッジでの生業と定住化を図る事例として、山形県飯豊町の取組が挙げられる。木質ペレットの利用からはじまる山林の適正管理、環境に優しい燃料の利用拡大、町内での経済循環の再生、持続可能な地域エネルギー循環システムを取り入れた地域空間計画の取組等を展開。
- ・ 農村地域での土地利用を考えていくためには、生態学者、農業者、地域計画担当者等が参画した土地利用の総合的な検討を進めたり、集落等单位で、住民自身で計画を策定するといった取組が重要。
- ・ 低炭素社会に向けた土地利用のあり方としては、小規模な領域で自立循環型、パッチワーク型の土地利用を進めるべきであり、そのための計画手法の確立が重要。

- ・ 居住地や屋敷林、里山、農地のつながりに注目して、都市と近辺の里山、農林地についてももう一度組み直して、エコビレッジを整備していくべきではないか。その中では生ゴミのガスエネルギー化、液肥としての再利用など、エネルギー供給を地産地消できる仕組み作りが重要。

図 6-2-4



(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【環境保全のための土地利用の方向等】

- ・ 環境、防災、産業等のそれぞれの立場で土地利用対策を実施していても、それぞれの観点で最良の対策を示すだけで実効性として乏しい面がある。これからは環境への適応と影響緩和を前提に各種土地利用対策を統合して進めていくべきではないか。
- ・ 人口減少社会を迎えるに当たって、コンパクトシティを目指すというのは当然の流れであるが、これは、自然環境と都市機能の共存のための好機と捉えるべきではないか。
- ・ 国際的にも環境問題等への取組がなされており、我が国の土地利用計画もランドスケープやエコシステムという概念を基本としていく必要があるのではないか。
- ・ 細かな取組の積上げのように、従来からの延長線上で決めていくのではなく、将来の目標

を先に掲げ、それに対する具体策を期限を切って示していくべきではないか。

- ・ 土地利用対策で CO2 の削減だけを取り上げてもコストがかかり、理解が得られない。生活の質の向上に係る取組など他の効果もあわせて提案すべきではないか。
- ・ かつて、首都圏のグリーンベルト構想があったが、グリーンベルトは身近な環境の保全への寄与や、災害時の避難場所としての機能がある。再度こうしたグリーンベルト構想を提起し、環境の保全を考えていくべきではないか。
- ・ 今、炭酸ガスの増加を止めたとしても、海面の上昇・集中豪雨の発生は今後も続いていく。そうしたものにも順応できる都市づくりが重要なのではないか。
- ・ 温暖化対策や環境に配慮した土地利用を進める上でもバイオマスの利活用は重要であるが、それを地域で安定的に確保できる体制づくりに取り組むべきではないか。

【コミュニティの維持・形成等】

- ・ 環境を考えた土地利用を推進していくためには、住民が参画した計画づくりや住民による循環型の生活を進めることが重要であることから、コミュニティの維持・形成が重要ではないか。
- ・ 農山村でコミュニティを維持するためには、従来とは違ったグリーンツーリズムなども含めたフレキシビリティに富む、新しい発想の土地利用像を提示していくべきではないか。

【エコビレッジ化】

- ・ エコビレッジ化を図る上では、農業的利用の中での調整だけでなく、非農業用地との調整が今後重要な課題ではないか。
- ・ エコビレッジ化を進めようとしても、区画や所有者を特定できなかつたり、土地の所有に対する固執性が強い結果、地域の合意を取ることに困難を伴うので、所有と利用を分離した思い切った施策が必要ではないか。

7 景観の維持・改善に向けた土地利用のあり方について

良好なまちなみ景観の形成や里地里山の保全・再生等に対する国民の志向の高まっている中で、都市、農山漁村における良好な景観の形成を図るための景観法も制定・施行されており、景観に配慮した土地利用について取り組んでいくことが重要と考えられます。このため、早稲田大学大学院創造理工学研究科の後藤 春彦 教授と兵庫県まちづくり担当部の田村 計 部長に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

早稲田大学大学院創造理工学研究科 後藤 春彦 教授

- 景観の維持改善にむけた土地利用のあり方について -

- ・ 景観とは実態のないものであり、景観を理解するためには、実態としての景観を生み出している何か別の存在との相互依存性を考える必要。これが景観を解釈していく上で重要なポイント。
- ・ 景観は、景観法には定義されていないが、第2条の基本理念の中に「地域」という言葉が何度も出てくる。景観とは、目に見える風景とそれを下支えしている地域という関係。
- ・ 米国の学者イアン・マクハーグはオーバーレイ手法を活用して、どのような土地利用とどのような土地利用とが両立するか(土地利用の両立度)を分析し、土地は使われたがっているように使われることが必要と言っている。この考え方が三全総のベースにもなっている。

図 7-1-1

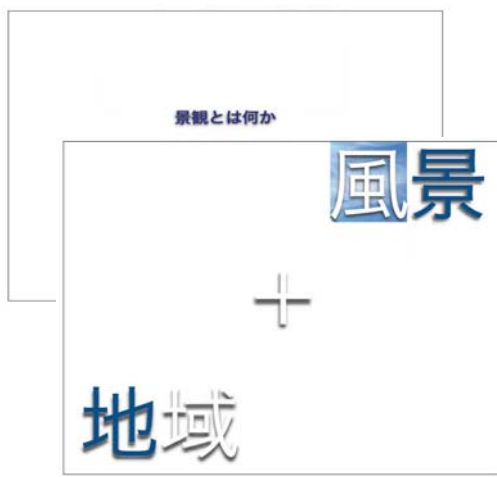
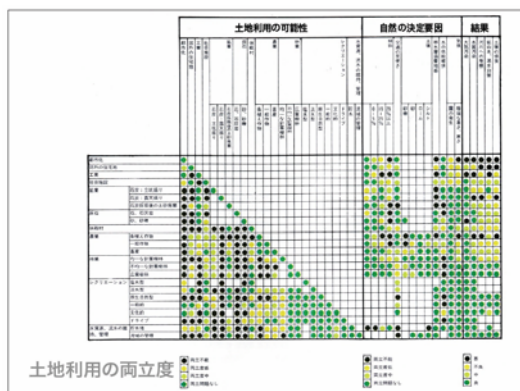


図 7-1-2

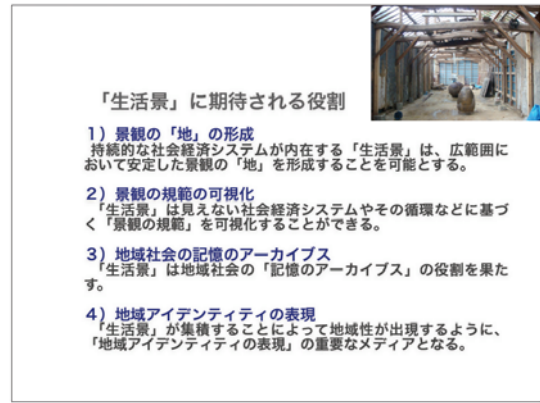


出典：イアン・マクハーグ著「デザイン・ウィズ・ネイチャー」43

- ・ 実践的な景観のとらえ方として、「自然景」と「生活景」とがある。我が国では、自然環境の中の眺めである「自然景」は概ね受け入れられているが、人間を取り巻く生活環境の眺めである「生活景」については、従来注目されていない。
- ・ ある建築評論家が「近代建築は一つ一つは個性的だが群がると没個性的となるのに対し、まち並みは一つ一つには個性がないが群がると地域性が現れる」と言っているが、この地域性が生活景を理解する上で重要。
- ・ 生活景は、生活シーンのひとコマが空間的にも時間的にも集積することによって、様々な価値づけを与えることが可能になる。この生活景は、景観の「地」を形成、景観の規範を可視化、地域社会の様々な記憶のアーカイブという役割が期待される。さらに、地域社会のアイデンティティとしても着目。

- 近年、経済学者も生活景の経済的価値に着目。生活景とは、空間的・時間的外部性が大きい(財を所有し享受する人々だけでなく近隣の人々や将来そこに暮らす人々にも恩恵をもたらす)、豊かになるにつれて限界効用が逓増する上級財である(貧しい時代には価値を感じないが、豊かになると価値がより高く評価される)、非不可逆財(一旦破壊されると元の姿に復元することが困難)、地位財でない(広大な庭園のように高い地位と財力を得た人だけが所有し享受するものではない)。

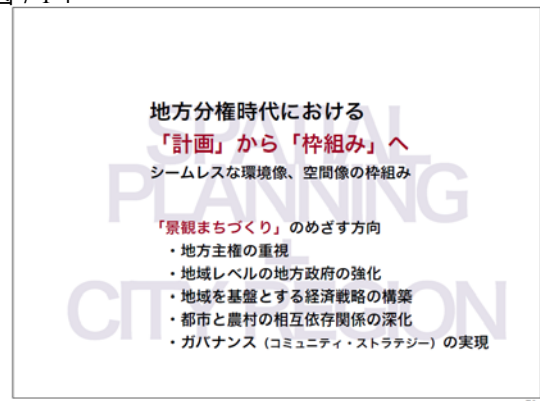
図 7-1-3



- 現在、まちづくり計画のパラダイム転換として、都市と農村との連携・一体化、市町村域を超えたまちづくり等広がりを持った「間」の計画づくりが求められている。
- このため、現在、都市計画はいくつもある縦割りの各施策の中の1つという位置づけであるが、これを各施策の基盤となる計画(スペーシャル・プランニング)に変えることが必要。さらに、それを都市圏を超えた大きな広がりを持つシティー・リージョンの基盤となるように変えていく必要。

図 7-1-4

- 地方分権が進められる中で、こうしたまちづくり計画のパラダイム転換を進めるためには、シームレスな空間像の枠組みをどうやって提示していくかが課題。地方主権の重視、地方府の強化、地域を基本とする経済戦略の構築、都市と農村の相互依存関係の深化、ガバナンスの実現が大きな方向性としてあげられる。



兵庫県まちづくり担当部 田村 計 部長

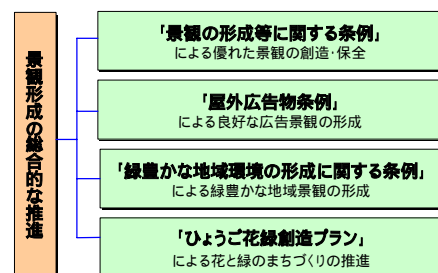
- ひょうごの景観行政 -

- 兵庫県は、景観形成の総合的な推進のため、「景観の形成等に関する条例」、「屋外広告物条例」、「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」、「ひょうご花緑創造プラン」に取組。
- 「景観の形成等に関する条例」においては、景観形成地区等の指定、景観重要建造物等の指定、大規模建築物等の誘導、景観影響評価制度の導入、空地利用等に関する景観対策、景観基金による修景助成等を実施。

図 7-2-1

ひょうごの景観行政

ひょうごの景観行政 施策体系



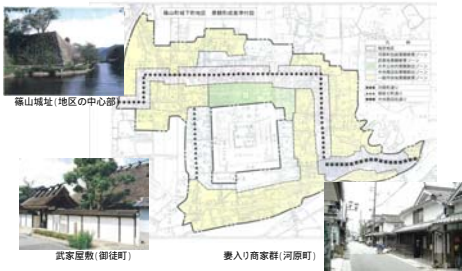
- 例えば、篠山市では、城下町地区を歴史的景観形成地区に指定し篠山城跡や武家屋敷などの歴史的まちなみを保存。

図 7-2-2

景観条例による優れた景観の創造・保全

景観形成地区の指定事例 篠山市城下町地区歴史的景観形成地区

京都府に接する篠山市の中心市街地。篠山城跡や武家屋敷。全国的にも数少ない妻入り商家群などの江戸時代からの歴史的まちなみの保存・継承を図る。



- ・ 空地の利用に関する景観対策として、道路に接する土石・建設資材の置き場について、空地管理者に対して、景観上の配慮を指導・助言する制度を実施。
- ・ 景観形成重要建造物等は、地域の核となるものであり、地域の景観の形成に重要な役割。指定されると修景の助成。

図 7-2-4

緑条例による緑豊かな地域環境の形成

緑条例による開発誘導のしくみ(2)

環境形成区域ごとに、開発行為に係る基準、一定規模以上の開発行為を行うおとす場合の手続きを定める。

区域名	区域の概要	開発手続きの概要
森を守る区域 (1号区域)	森林環境を保全する区域	知事の許可 500㎡以上の開発を対象
森を生かす区域 (2号区域)	森林と建築物等が調和した森林環境を形成する区域	知事又は市町長と環境形成協定を締結 1000㎡(一部地域500㎡)以上の開発を対象
さとの区域 (3号区域)	農地と建築物等が調和した田園環境を形成する区域	
まちの区域 (4号区域)	良好な市街地環境を形成する区域	知事又は市町長への届出 1000㎡(一部地域500㎡)以上の開発を対象
その他 (2項区域)	地域の特性に応じて別に定める区域	知事又は市町長と環境形成協定を締結 1000㎡(一部地域500㎡)以上の開発を対象

22

- ・ 円山川(兵庫県北部)下流地域は風景形成地域に指定し、大規模建築物等の景観誘導に取組。指定区域の考え方としては、河川、道路、海岸等を「視点場」として展望できる区域(だいたい山の稜線で切っている)を基本として設定。ここで「円山川らしさとは何か」を議論しながら、エリアごとに風景形成の基本目標を地域と相談して策定。

図 7-2-3

景観条例による優れた景観の創造・保全

景観形成重要建造物等の指定

地域の景観の形成に重要な役割を果たしている建造物又は樹木を指定し、適切な維持管理が図られるよう、必要な指導助言を行う。

指定の状況
 ・平成17年度 12件
 ・平成18年度 10件
 ・平成19年度 10件



10

- ・ 「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」は、規制が比較的緩い線引き都市計画区域外において、「適正な土地利用の推進」、「森林及び緑地の保全と緑化の推進」に加え「優れた景観の形成」の観点から開発行為を適切に誘導しているもの。
 具体的には、「森を守る区域」、「森を生かす区域」、「さとの区域」、「まちの区域」に区分し、知事許可など開発手続を設定。

(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

- ・ 景観の問題を考えるに当たって、地域に残る歴史的背景を丁寧に集めて、そこから広がりを持たせていくといった、目に見えない部分から景観を解釈し共有していくことが大切ではないか。
- ・ 一方で、我が国の土地利用政策を考えるに当たっては、(ドバイのような)小さく細かいことにとらわれない大規模なまちづくりといった発想も必要ではないか。
- ・ 景観は、もともと地域計画的な視点と、デザイン的な視点の2つがあり、今までは別々のものであったが、現在は統合しようという動きもある。景観には様々な視点からの対応が必要ではないか。
- ・ 実際の計画やまちづくりの手法として、景観で町の構造をどう表現するか、複数に分断された町を景観でどう取り結ぶかといったようなことを考えていくべきではないか。
- ・ 縦割りになっている各施策の基盤となり、都市圏を超えた広がりをもつ計画を考えていくことが重要。その場合、どの程度の規模の区域を対象とするか、都市と農村との間の「くびき」をどう取り除いていくか、これまでの計画をどう見直していくかが課題ではないか。

8 地方都市における土地利用のあり方について

近年、人口の減少が進展しており、地方都市においては中心市街地の空洞化や郊外化が問題となっている中で、コンパクトなまちづくりの取組や既成市街地でのマンション建設による街なか居住の動きがみられるようになってきています。こうした観点から、山形県鶴岡市建設部都市計画課の有地 裕之 主査と弘前大学大学院地域社会研究科の北原 啓司 教授に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

山形県鶴岡市建設部都市計画課 有地 裕之 主査

- 優良農地に「市街化調整区域」をかける -

- ・ 鶴岡市のまちづくりは、「コンパクトな市街地の形成」 図 8-1-1

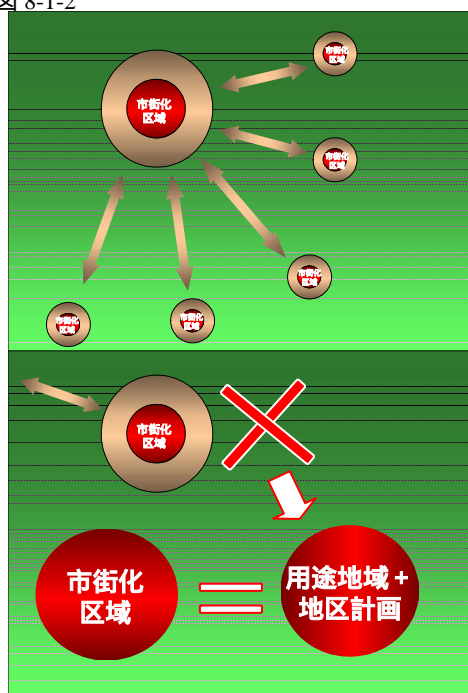
を目標に掲げ、線引きを実施。これにより郊外の開発に歯止めをかける一方で、中心市街地に都市機能を集積。

- ・ 線引き導入の背景は農業情勢の悪化による開発圧力の高まりとそれに伴うスプロールの増加。ほ場整備後8年を経過した農地は、農振農用地区域からの除外を認めないことが事実上困難となるため、優良農地に市街化調整区域をかけて保全に取組。



しかし、市街化調整区域として一律に規制してしまうと、区域内の既成市街地や工業地への新規参入まで規制することになるため、それらの区域に開発を認める条例を制定し、農地を除く市街化調整区域では線引き前とほぼ同様の土地利用が可能となるよう措置。このため線引きに関する苦情はほとんどない。

図 8-1-2



- ・ 鶴岡市は平成17年10月に5町村と合併。合併後の都市像としては、旧鶴岡市街地を市域全体の核とし、旧町村ごとに核となる市街地を有する集合体と位置づけたいと考えている。

- ・ 合併協定では「早期に1の都市計画区域として線引きを実施する」ことが取り決められているが、実際には旧町村の市街地が、都市計画法で想定する市街化区域の基準に合致しないため、市街化区域の設定が困難。

このため、まず、旧町村の市街地について、線引き前に用途地域を指定、線引きの際にこれらの用途地域を存置、用途地域における地区計画を策定することで用途地域の指定する開発・建築を担保、といった手法により、市街化区域に準じた区域にすることを検討中。

また、市街化調整区域内の用途地域は、市街化区域並みに都市的な公共投資を行うことを前提に、新市全域の「用途地域」を都市計画税の課税区域とすることも検討。

図 8-1-3

ま と め

- ・ 優良農地保全のために線引きは不可欠
- ・ 合併町村全域が調整区域では線引きできない
- ・ 地域の核となる市街地は必要
- ・ 市街化区域に相当する規模の集落がない
- ・ 線引き前に予め用途地域を指定
- ・ 線引の際に用途地域を廃せず存置
- ・ 調地区により用途地域の開発・建築を担保
- ・ 用途 + 調地区を市街化区域と同等とし公共投資
- ・ 財源として用途地域に都市計画税を一律課税

弘前大学大学院地域社会研究科 北原 啓司 教授

- 地方都市における土地利用のあり方について -

- ・ 東北地方の地方都市でも、中心市街地活性化やコンパクトシティの取組がみられるが、それが「地方の論理」ではなく「企業の論理」で動いているところに問題が顕在化し始めてきている状況。
- ・ 東北地方においても、「街なか居住」という言葉が一人歩きして、マンションが増えてきているが、その目的が「中心市街地活性化のために住み手を増やす」となっており、「本当に住んでみたいと思う街をつくる」という発想が消えているのではないか。

図 8-2-1

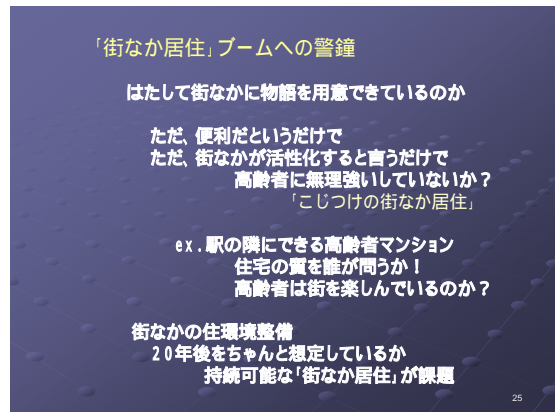
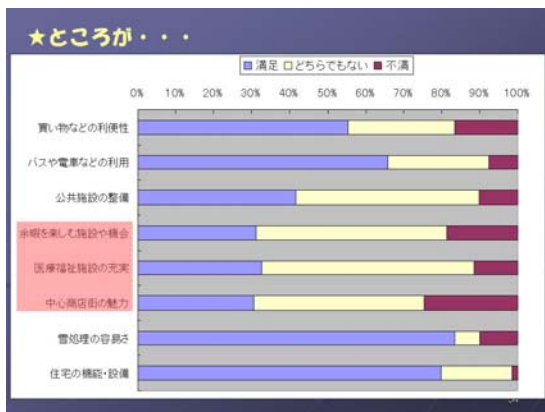


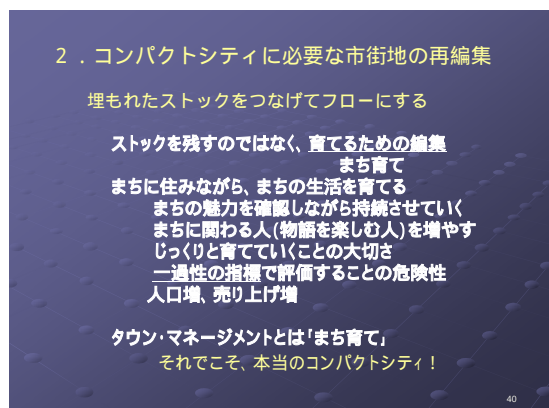
図 8-2-2



- ・ 東北地方のマンションブームは、高齢社会が進む中、雪片づけをしなくていいといった売側の企業戦略が大きい。これがメインの理由になっていることが問題。ただ便利だというだけで高齢者に無理強いしていないか、本当に住んでみたいと思う街なかになっているのか疑問。

- ・ 青森市の街なかマンション住民を対象とした調査を見ると、「余暇を楽しむ施設や機会」、「医療福祉施設の充実」、「中心商店街の魅力」に不満を感じている。これは中心市街地の2度目の空洞化につながる恐れ。
- ・ 持続可能な街なか居住が課題。スーパーやデパートが潰れて外部資本の分譲マンションが

図 8-2-3



できているが、ここの住民は賃貸ではなく区分所有で持っているので、将来この所有権をどうするか課題。また、買い物をする場所がない、友達ができない、といった課題も出てきている状況。

- ・ 「こじつけの街なか居住」ではなく「身の丈の街なか居住」が重要。まちに住みながら、まちの生活を育てることが重要で、これが本当のコンパクトシティである。弘前市中心街の事例であるが、地元資本の3階建ての賃貸アパートに1階は地域の人が集まる店ができ、しだいにまちが育ってきている。
- ・ また、「街なか居住」を進めるに伴って、郊外住宅地のマネジメントが課題。郊外住宅地を資源として使いこなす発想が必要であり、ストックをフローに転換させることが必要。
- ・ 青森市の調査を見ると、昔持っていた住宅についてとりあえずそのまま保有しているところが3割ある。
- ・ 郊外の住宅ストックについては、これを公的フローに転換することが必要であり、そのために中古住宅の質を高めるためのリフォームへの支援や中古住宅情報の整備及び公開といった戦略を持つ必要。
- ・ 今後克服すべき課題としては、持家幻想を解体し、賃貸の街なか居住を進める、区分所有のマンションの増加を踏まえた所有権の流動化の促進、郊外住宅地をフローに転換するための将来イメージの構築といったことがあげられる。

図 8-2-4

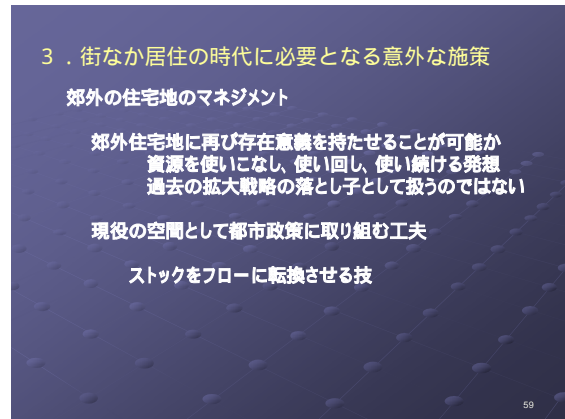
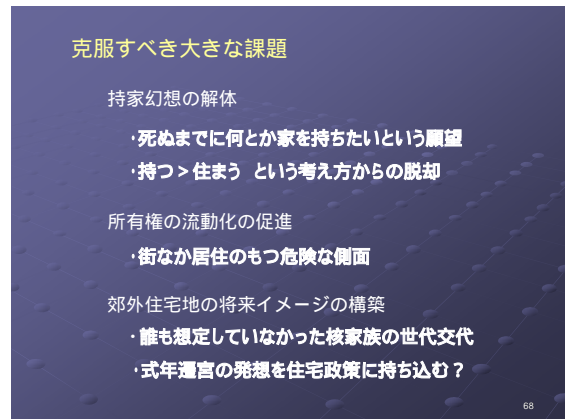


図 8-2-5



(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【地方都市の拠点のあり方】

- ・ 合併後の都市像として、鶴岡市では旧町村ごとに核となる市街地を有することを目指しているが、「定住自立圏構想」や「21世紀生活圏」等の議論も踏まえると、地域によっては、こうした旧市町村単位で拠点が必要か十分な検討が必要ではないか。

【コンパクトシティ・街なか居住】

- ・ 地方都市では高齢者等を街なかに集めた方が効率的という発想で「街なか居住」を進める動きがあるが、「住んでみたいと思う街をつくる」という発想がなく、高齢者等が楽しむ街づくりとなっていない。「街なか」に居住する人のライフスタイルがイメージできるコンパクトシティという視点が必要ではないか。
- ・ 「街なか居住」を進める上で、周辺の郊外住宅地をどのように使っていくかが課題。郊外住宅をストックからフローに転換していくことが必要ではないか。
- ・ 「街なか居住」のためマンションの建設が増加しているが、区分所有権のマンションは将来

の建替等で不安があり、賃貸居住を進める必要があるのではないか。

- ・ 「中心市街地の活性化のため」のコンパクトシティは、「郊外の切り捨て」と受け取られるとの問題。単に都市機能を縮めていくという発想ではなく、郊外住宅のあり方も考える等地域の実情に応じた「コンパクトシティ」を考えていくべき。

【将来の農地利用】

- ・ 将来の人口減少を考えると、コンパクトシティを進めることとあわせて、中山間地域の農地所有の考え方も見直す必要があるのではないか。農業への企業参入を進める等により、街に住む人も郊外地で農業をビジネスにしていくといったことも考えていくべきではないか。

9 防犯の観点からの土地利用のあり方について

我が国では、犯罪の認知件数は減少傾向にありますが、身近な犯罪への不安感は依然高く、これは、地域のコミュニティ意識の希薄化や空地・空家の発生等、犯罪が起こりやすい状況が増加していることも一因と考えられます。こうしたことから、防犯の観点からの土地利用のあり方について、独立行政法人建築研究所の樋野 公宏 研究員に説明をいただき、議論しました。

(1) ゲストスピーカーの説明概要

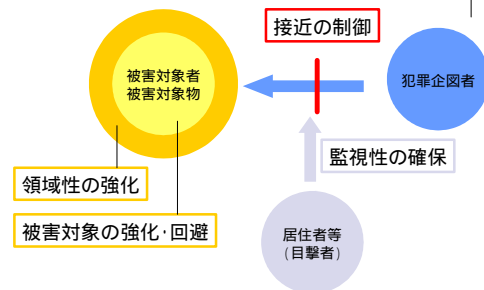
独立行政法人建築研究所 樋野 公宏 研究員

- 防犯に対応した土地利用のあり方について -

- これまで犯罪の発生は、人の中（資質等）に原因があるという考え方が主流であったが、最近では、犯罪が遂行される環境や状況に着目したアプローチが出てきた。これは環境が犯罪を誘発する要素になっているという、「人」ではなく「場所」に着目した考え方。
- 環境に着目したアプローチの中で、防犯環境設計は、監視性の確保、領域性の強化（心理的・物理的障壁による領域の明示等）、接近の制御（オートロックや駐車場ゲートの設置等）、被害対象の強化・回避（防犯建物部品の使用等）の4つの基本原則をあげている。

図 9-1-1

防犯環境設計の「4つの基本原則」



【参考】「安全・安心まちづくりハンドブック」(ぎょうせい)

4

図 9-1-2

自然監視に配慮した事例



6

- 犯罪と土地利用との関係についてみると、例えば、ひったくりはターゲットが多い商業地区や商店街や駅からの帰り道といった住宅地区との境目で発生する割合が高い。また、住宅侵入盗については、人口密度、世帯当たり人員、昼間人口比が高い地区特性があるところで被害リスクが低い。一方で、商業系と住宅系が混在しているところは、昼間でも人の目があるためか、必ずしも犯罪多発になっていない。

図 9-1-3

ひったくりと土地利用



- 我が国の現状をみると、住宅の防犯対策は一定の進捗がある一方で、都市・地区レベルでの防犯の視点の導入が不十分である。また、「防犯まちづくりは防犯パトロール」と考えられがちであり、本来のまちづくりである地域環境の改善にまで取り組む事例は少なく、さらに、根拠に基づく防犯が求められている。

- 英国では自治体等に向けた防犯まちづくりのガイドライン（Safer Places）が示され、その中で防犯は、「持続可能なコミュニティ」という大目的を構成する一要素として位置づけられている。自治体等の職務執行（公営住宅の建設等）においては、地域内の犯罪及び秩序違反に与える影響への配慮が義務化（Crime and Disorder Act）。
- 我が国では、「危ない所に近づかない」ことを教育することが主体となっているが、日常生活による防犯や、住民・行政等が連携した防犯まちづくり計画の検討が必要。

図 9-1-4

「防犯まちづくり」の現状

- 一定の進捗を見せる住宅の防犯施策に対し、都市・地区レベルでの防犯の視点の導入が不十分
 - 警察庁「安全・安心まちづくり推進要綱」(2000): 初めて犯罪と環境の関係を正面から捉え、関係機関に理解を求めた。
 - 防犯まちづくり関係省庁協議会「防犯まちづくりにおける公共施設等の整備・管理に係る留意事項」(2003)
- 「防犯まちづくり」= 防犯パトロール？
(地域環境の改善にまで取り組む事例は少ない)
- 根拠に基づく (evidence-based) 防犯に対する要請

20

図 9-1-5

わが国に示唆する点

- activityの活性化による防犯 土地利用の役割
 - 防犯まちづくり計画論へ
 - 総合的な視野でのまちづくりへ
- 重要性を増す「維持管理」
- 人口減少にともなう空地・空家問題
- 二地域居住の増加

- **防犯まちづくり**: 犯罪の起きにくい環境・状況を作り出すことによる犯罪予防を目的に、住民・行政等が連携して行う活動の総称(山海堂「実用 都市づくり用語辞典」)

25

また今後、人口減少問題に伴い空地・空家が増加したり、二地域居住が増加することから、空家や別荘の管理責任をどうするかといった維持管理の問題が重要になってくる。

(2) 委員・ゲストスピーカーからの主な意見

【防犯まちづくり】

- 都市部の商店街等で防犯に対するニーズが高まる中、地域安全マップの作成など防犯に関する取組が進んでいる地域もあるが、地方でもそのような活動を広げる必要があるのではないか。
- 都市計画を定めるに当たって、例えば、防犯の視点から公園の位置を決める、人が集まる公園を作るといった取組が必要ではないか。
- 監視カメラの設置など、対症療法的な取組を進めてしまうと、中長期的な防犯まちづくりの取組等が見落とされることにならないか。基本的には、人の活動により安全性を高める取組を進めるべきではないか。
- 地域により防犯のレベルに差が生じることについては議論があるが、都市全体としての防犯の最低水準を底上げするような対策が必要ではないか。
- 住宅の周囲をフェンスで囲むようなまちづくり（ゲートッド・コミュニティ）は、住宅の外側にはあまり目を向けておらず、逆にフェンスの外で犯罪が増えるという懸念もある。周囲との調和も考慮した「空間」としての管理を考える必要があるのではないか。

10 その他

このほか、各テーマの共通するものとして、次のような意見が出されました。

- ・ 現代社会においては、観光都市の景観といった詳細な空間レベルでの土地利用から、自然環境をもたらす大きな空間レベルでの景観の保全まで、土地利用に対するニーズが多様化している。我が国の土地利用計画はゾーニングを基本としているが、乱れてきている。これらの現状を踏まえると、空間を計画する単位を再度検討していく必要があるのではないか。
- ・ 土地所有権が強いと言いながらも、土地の管理が不可能な社会になりつつある。土地の管理についてのルールを検討するとともに、「こういう制度を適用したところでこういう問題が出てきている」というような土地利用制度の事後評価を行って、公表していく必要があるのではないか。
- ・ 低・未利用地等が適正に管理されるように、こうした土地の利用に関する各制度を検証し、その制度が活用されるように見直すべきではないか。昨今の独占禁止法のように、罰則で規制するのではなく、課徴金の支払いを義務づけるような制度であれば、より有効に機能するのではないか。
- ・ 大都市圏の郊外部や市街化調整区域の農地等については、土地の管理を誰に委ねるべきかといった土地利用診断を行い、地域住民が地域全体の土地利用を考えていくような仕組みが必要ではないか。
- ・ NPOやコミュニティ等に対して、土地利用の担い手としての役割が期待されているが、これらが公共が行うべきことを全て担うと考えるのは危険。NPOにも一定の営利や一般企業の参入を認めて、長期的な視点で若い世代が継続的に働き、活躍できるような組織づくりを行うべきではないか。

各委員からの提言

中井 検裕 委員長

大辞林第2版によれば、「調整」とは、「つり合いのとれた状態にすること。折り合いをつけること。」とあり、この意味には言うまでもなく、異なる2つもしくはそれより多数のものが存在しているという前提がある。土地利用「調整」も、例にもれずそうである。そして、この全11回の懇談会における議論の多くは、土地利用に関して異なる2つもしくはそれより多数のものを「つり合いのとれた状態にすること」や「折り合いをつけること」がうまくいっていないことを確認するものであったように思われる。

第1には、既に各方面で言われているように、土地利用に関する複数の異なる計画システム間の調整である。現行法体制は、都市側（都市計画区域内）においては都市計画の目標（都市計画区域の整備、開発および保全の方針）と実現手段（線引きと開発許可）、農村側（農業振興地域内）においては農村計画の目標（農業振興地域整備基本方針）と実現手段（農用地区域と農地転用許可）というように、都市と農村の棲み分けという形をとっており、さらにこれら2つの計画制度を調整するものとして国土利用計画法による土地利用基本計画があるという構造になっている。以上は「都市」と「農村」についてであるが、実際にはさらにこれに「森林」や「国立公園」も加わるので、一層複雑である。その結果、都市、農村、森林の境界地域では、いずれの計画システムも本来の目的どおり機能せず、いわば計画の「空白」地域となっていることは、懇談会の議論においても何回となく指摘された問題である。

わが国の場合、急峻な地形条件により開発が物理的に不可能（もしくは物理的には可能であっても経済的に成立し得ない）な地域を除けば、そのほとんどが事実上都市的な生活が可能な地域と言ってもよいだろう。言うまでもなく望ましい方向は、都市的な開発の可能性を基本的な視点に据えた計画システムで、国土を一元的にカバーすることである。おりしも都市計画法の抜本改正へ向けた議論も始まっており、調整を前提とした土地利用計画システムではなく、統合された土地利用計画システムへの転換を期待したい。

第2は、土地利用の「規制誘導」と「維持管理」の調整である。これまでの土地利用計画システムは、右肩上がりの人口と旺盛な開発需要を前提として、「変化」をどのようにコントロールするかという観点から作られてきている。しかしながら、人口減少が顕在した今後は、変化をコントロールするための規制・誘導だけではなく、むしろ変化しない土地利用をどのように良好に維持管理していくかという観点が一層重要になってくることは明らかである。郊外住宅地の空き地・空き家問題や、農地の耕作放棄地問題などはその代表例と考えることができるが、現在の「規制誘導」を主たるツールとした計画システムでは、これらに適切に対応することができない。

変化の規制誘導システムでは、対象を物理的な空間に限っても成立するのに対して、

変化しないことの維持管理は、物理的な空間だけでなく、土地利用を支える活動（例えば農地であれば農業活動）や維持管理の主体にまで計画システムは対象とする必要がある。言い換えれば、物理的空間というハードのみならず、維持管理のシステムというソフトウェアまで統合した土地利用計画のシステムが求められている。

第3は、土地利用の地域間の調整である。土地利用計画は地方分権が進んだ結果、今では市町村が多くの権限を有している（とりわけ都市計画の領域）。しかしながら、まちづくり三法改正の際にまさに議論になったように、モータリゼーションの発展によって生活圏は1つの市町村を越えて広域化しており、広域の観点からの計画調整の重要性が必要であるにもかかわらず機能していないという状況が生じている。市町村合併によってこのような状況が改善することが期待されてはいるものの、合併は生活圏とは別の観点からなされることも多く、現実には改善になっていないことも多い。

持続可能な低炭素社会を目指す観点からは、今後は広域の計画がより一層重要な意味を有することになる。基礎的自治体である市町村が主たる権限を有するとしても、広域における調整を経た計画システムの構築は不可欠である。そしてこの意味では、新しい国土形成計画の地方ブロック計画が、まさにそのような役割の大きな一端を担うべきだと思われる。

小田切 徳美 委員

今回の懇談会において、多様な分野における代表的論者からのインテンシブなヒヤリングとそれに基づく検討が行われたが、そこで浮き彫りにされたことのひとつは、現在の土地問題が、「人口減少下の土地問題」であり、従来のそれとは質的に異なる問題と言えることである。

そして、そこで明らかになった課題を、筆者なりに整理すると、次の3点が指摘できる。需要創造、土地利用調整、そして（面的な）土地利用転換である

この3つの課題は、人口減少の程度や都市から農山村までの多様な立地条件により、概ね< の段階> < の段階> < の段階>と深化している。そして、ヒヤリングは、それぞれの段階における、具体的な対応策の論点がどこにあるかも、示唆されている。以下、それをまとめてみたい。

土地利用の需要創造

は従来から、中心市街地や農山村で、「活性化対策」として追求されてきた課題であるが、人口減少の本格化の中でそれが恒常的に成功する条件は多くはない。とはいっても、農村部におけるNPOによる農地利用（援農）のように、「新たな主体」による可能性の追求は、続けられるべきであろう。

土地利用調整

土地利用の需要の減退は、その空間に対して、調和的ないしは計画的に進むことはあり得ず、その過程で低利用・未利用地が地域の中で点在することが常態となる。これは、市街部、郊外部、農山村部にいずれにおいても生じるものであり、それに応じた土地利用の調整機能の向上が不可欠である。

そのために、(a) 低利用・未利用地情報の整備（国土調査の促進を含めて）、(b) 調整のためのコーディネーターの育成などのソフト整備が必要となろう。(a) については、藤山報告によって強調され、また(b)については、今回の懇談会と同様に土地利用調整課を事務局として検討された国土審議会土地政策分科会企画部会低・未利用地対策検討小委員会『低・未利用地の活用・管理に向けて』（2006年）で詳しく論じられている。

また、横張報告で指摘されたように、その調整のために、重要な発想として、「暫定的土地利用」、特に市民農園等の「暫定的な農」が、重要な役割を果たすと思われる。特に、最近では温暖化の影響への対応の中で、市民生活の維持のために「市民農園」の重要性が論じられることもあり、こうした方向性と重なる（環境省地球温暖化影響・適応研究委員会報告書『気候変動への賢い適応』、2008年）

さらに、制度的には、市町村による国土利用計画に有効性があるが、依然として策定市町村は多くはない。この点の改善を目指し、制度利用の誘導策等を考える時期に来ていると言えよう。

土地利用転換

人口減少を契機として、面的な土地利用転換を行うためには、これからは環境面、特に低炭素社会づくりの視点から抜本的な対策が欠かせない。むしろ、その視点から、現在の各種の土地利用計画・規制を統合した計画と規制づくりが必要となろう。

その場合、都市構造の変革が最大の課題となるが（花木報告）、しかし現在国内で実践されている一部のコンパクトシティづくりがそれに相当するの否かは、今後の吟味が必要であろう（北原報告）。

また農山村については、過疎化・高齢化のさらなる進展により、特に条件が不利な地域では居住地域（集落）の大規模な撤退が生ずることが予想される。しかし、その関係地をそのまま自然に戻すか否かは、防災の視点、鳥獣害拡大防止の視点、また最近、急速に論点となっている世界的な食料需給の状況により大きく変化することが予想される。ここでも、当面は、放牧等により、暫定的に土地利用を維持することが必要であろう。そのための一層の技術開発なども課題である。そして、最終的な土地利用上の対応が時間をかけて決められるべきであろう。

いずれにしても、閣議決定された国土形成計画（2008年）で強調された人口減少等を踏まえた人と国土のあり方の再構築」を、土地問題次元で検討することが、焦眉の課題である。

岸 由二 委員

都市拡大の時代が終わりを告げ、都市域の縮退、コンパクト化が進んでいる。これにともなって、かつて拡大する都市の前線に位置した領域で、郊外団地の限界化や近郊農業地帯の荒廃が進んでいる。

住民の高齢化、地元商店等の閉鎖、老朽化する施設の維持再建困難等の象徴される郊外団地の限界化は、各地で顕在化して久しいものがある。これに隣接して荒廃の進む農

業地域では、大開発を期待してすでに農的暮らしは停止して、農業後継者なく荒廃してゆく広大な市街化調整区域の光景がある。ますます加速する都市機能コンパクト化の動向の中で、都市の機能に縮退され取りのこされてゆく限界団地、都市の夢に縮退され荒廃する緑域と化してゆく市街化調整区域（都市化縮退後の市街化調整区域とも呼んでおく）の暮らしや土地利用を、さて、どのようにしてゆけばいいのか、まことに悩ましい問題というほかない。このような状況のもと、限界化する団地住民の奮起や工夫を期待し、あるいは荒廃する市街化調整区域の住民に緑農産業構築への自力更生を期待するような動きに未来はあるのか。私をもっとも強い関心を抱いている問題領域である。今回、さまざまなご発表を伺い、たくさんの示唆をうることはできたものの、この懸案への希望ある確かな示唆は、残念ながら得ることができずにいる。懸案の問題領域においては個々の努力による工夫はすでに限界に達しており、あらたな起業組織による抜本的な工夫がなければ、未来への展望は描けないという私の感想は、ますます強まってしまった感もあるのである。

なにが抜本的な工夫なのかといえば、もちろん名案があるわけではなく、いくつかの思い付き的な試論が浮かぶばかりの頼りなさである。思いつきの一つは、志ある公的・企業的な組織による〈都市化縮退後の市街化調整区域〉等の一括的な緑農産業的活用である。農業的な利用、観光リゾート的な活用、保全業務受託等分野は何であれ、地権者ではなく企業・公社的な組織による収益的な活動を軸とした借地前提の集約的土地利用を工夫し、地元あるいは都市由来の若者、地元限界団地あるいは〈都市化縮退後の市街化調整区域〉等高齢者を広く雇用対象とする産業を興すという方向性である。起こされるべき産業は、農業、観光ばかりではなく、共同埋葬型の墓地産業、環境保全産業など、思い切った発想で収益を工夫できる分野を探索すべきと考える。収支における長期合理性と多機能的な経営を是認される志ある組織が合法化されれば、さまざまな工夫がありえるのではないかと思われるのだが、アイデアの詰めはまったく甘いと、良く自覚もできている。

中山間の苦境に目を転じれば、希望はさらにつかみがたい。限界団地、〈都市化縮退後の市街化調整区域〉等の領域で考える方式を、乱暴を承知で応用して私見を述べてしまえば、ここでも、中長期的な視野でかろうじて希望とみえるのは、企業的・公社的な組織による、農地、林地等の緑農的な産業活用という方向である。永代的な居住を背景とする地元住民による再建だけに固執するのではなく、中山間において新しい緑農的産業を事業として推進する組織の、場合によっては家族とともに転勤暮らしをする若手社員たちが支えるような新しい中山間コミュニティの創出を契機とする地域の再生。極言すれば、ここでもそんな方向に光が見えてしまうのである。

櫻井 敬子 委員

全体の感想

全体については、懇談会を通じて、多様な問題群の中から今後注視すべきテーマが選別され、テーマごとに個別的、並列的ながら論点が提示されたことは有意義であっ

たとえます。もっとも、土地政策の困難さは、個別論点に対応する施策を具体化しようとしたまさにその瞬間から極限に達するようなところがあり、土地基本法の例に見られるように、抽象的な理念の提示ですら決して容易なことではありません。政策の立案・遂行には、行政体制のあり方を含めた、広い意味での戦略的法律論が不可欠ですが、今回の議論では、土地をめぐる法的観点からの議論が一度も独立した形で展開されておらず、この点については遺憾であったといわざるを得ません。

法律論の意義

実態把握と現象分析、これに伴う個別問題点の列挙が重要な作業のひとつであることは否定しませんが、それと同時に、各個別問題の関連づけ、優先順位の考察、現場的考察とは意識的に距離を置いた抽象的な企画思考およびそれによる個別施策を包括・先導するコンセプトの創造、法律を含めた政策ツールの適否をめぐる技術専門的な検討、政策執行のための行政の執行体制のあり方、政策実現のための戦略的なシナリオ作りなど、土地をめぐる総合的な対応が必要と思われます。こうした知的作業は広い意味での法律論に属しますが、そのような認識が全体に希薄であるように見えます。国土交通行政全般に共通して見られる近時の政策論議の行き詰まりは、実益重視の工学的思考形式に過度に依存していることに一つの原因があり、実学とはニュアンスを異にする虚学的要素を相対的に多く包含する法律論の潜在的可能性に目を向けるべきであると考えます。

土地問題を考えるポイント

あるべき土地政策に関し、法律学の観点から重要と思われるポイントをあげます。

(1) 農業政策の建て直しという観点から、土地利用制度を白地で捉え直すこと。わが国の農業は文字通り危殆に瀕しており、将来性は全く見えない状況にあります。パラダイムを変えることなしに事態打開の途はもはやなく、「土地問題は農業問題」と位置づけたうえで、農業政策を根本的に組み直す必要があるように思われます。これは政策論議以前の構想段階から始めなければならない作業です。

(2) 開発優先であった従来の土地政策の方向性を修正し、防災の観点を入れた成熟した土地利用規制に本格的に踏み出すこと、その実現の端緒として、少なくとも都市計画ベースで防災エリアを組みこめるようにする。国土交通省内においてコンパクトシティ構想、都市のスマートシュリンクを行政課題とする以上、そこに防災の観点を入れる程度の制度設計ができないとすれば、政策連携はスローガン以上のものではありません。関連部局の実質的な協力が不可欠です。その際、理論的な課題としては、所有権観念を現行法を前提に今日的観点から再検討することもあわせて必要です。

(3) さらに、将来的には、都市と農村を包括する広域的な土地利用規制のスキームの構築をめざし、少なくとも、国交省所管の都市計画法と農水省所管の農振法の位置関係の本格的整備に着手することも現実的課題として視野に入れるべきであると考えます。

数多くのゲストスピーカーの方々のお話と議論は、これまで必ずしも土地利用計画を真正面からとらえてきてはいなかった私にとって、極めてよい経験であった。以下にその総合的な感想を記したい。

改めて認識したのは、土地利用とは積み重ねである、ということだ。何の積み重ねかといえば、社会の諸要求、政策、制度、自然のシステム、個々人の生活といった、多様な事項の、空間的、時間的累積である。そして現在の土地利用は、こうした複合的な要因からなる流れの一断面であると理解することができる。そうであれば、土地利用計画を考えることとは、その断面の部分部分を構成する敷地の利用の在り方を考えるだけではなく、時間とともに変化していく流れの様相を考えることでもある。ある時間軸において決定される土地利用計画が、その近傍の時間軸における敷地の利用状況にどのような影響をもたらすかと同時に、それが将来的にどのような流れの方向性を生んでいくのか。そして現在、まずもって考えるべき大きなとは課題は、この流れの今後の様相であろう。

本懇談会で提供された多様な観点からの興味深い指摘は、土地利用に影響を与える要因の多様さと複雑さをあらためて浮き彫りにした。しかしいずれにおいても共通していたと思われる前提は、今後日本の国土上に展開される人間のアクティビティの総量の低下である。それはすなわち、現時点での断面としての土地の利用状態を維持していくために必要なエネルギーが不足していく、あるいは環境負荷の面からいっても増大はさせられない、ということである。そのような条件のもとで、制御不能に陥らずかつ連続性を有した土地利用の流れを将来的にも維持していくためには、今現在どのような手をどこに打つべきなのか。局所的、短期的な対処療法ではない計画とは何か。あるパースペクティブのなかで土地利用計画を考えることの必要性、と同時にそのむずかしさを実感した。

今すぐその内容および手法を編み出すことは極めて難しい。しかし、現在の土地利用に至るまでの空間的、時間的累積の過程を丁寧に見ることが、今後の流れを思い描く上で不可欠であることは確かであろう。これまでの制度、施策の結果を評価することは、十分に行われてきたとは感じられない。過去の人々が絞った知恵とは何であったのか、それが具体的な形としてどのように現れたのか。新しい施策を積み重ねるばかりが今後のなすべきことではないであろう。

幸いにも膨大なデータを扱うツールはある。過去においては困難であった複雑な分類分析も膨大な情報入手も可能である。それを駆使して過去の履歴を現在のまなざしからの貫いてみる。ミクロにマクロにその流れの様子を描いてみる。未来への展望はそこから始まるのではないかと私は思う。

土井 幸平 委員

1. 人口減少社会に向けての土地利用の変化
人口・産業の都市圏、とりわけ大都市圏への再集中・再集積をもたらすと予測され、住宅、産業の土地需給・立地需要の主潮流となる。
2. 都市圏・大都市圏において、従来の土地利用純化からの転換が進み交通拠点において土地利用の複合化が進展するとともに、都心部と郊外部においてそれぞれ土地利用の再編成が進む。
3. 低炭素社会に向けての土地利用の変化
急速な進展が見込まれる低炭素社会への潮流は、CO₂削減に向けて国民の生活行動、産業における企業活動に変化をもたらし、土地需給・立地構造に変革をもたらす。
4. 未利用地・遊休地・管理放棄地の拡大
人口減少社会、低炭素社会への移行は、国土や都市圏において進みつつある未利用地・遊休地・管理放棄地の拡大、浸透を加速する。
5. 地球温暖化による土地利用の変化
人類による低炭素社会への対策が図られたとしてもこれまで以上の気温の上昇、気候変動は避けられず、地球規模の生態系の変化により、地域における農業作物、森林樹種など土地利用適性の変化が進む。

今後予想される以上の土地利用要因・土地利用条件の変化は、地域および小地域ごとに多様に現象し異なった土地利用課題をもたらすと考えられる。そして、この土地利用課題の地域差に対処する土地利用の担い手のあり方も地域によって異なっている。

地域および小地域において、土地利用の担い手の参加の下に、地域の土地利用課題の診断・評価を行い共有するシステム、土地利用の目標を確立し共有するシステムを早急に整備する必要がある。

地域における土地利用診断・評価、土地利用の目標共有化にあたっては、今回の懇談会で話題に挙げられたような多角的な視点を取り入れ、従来の土地利用区分を超えた土地利用の総合性の回復が必要であると考えられる。

翠川 三郎 委員

本懇談会に参加して最も強く感じたのは、土地利用を考える上でも、地域のコミュニティの力が必要で、そのために各地域でリーダーの育成が重要であるという点である。土地利用計画は大所高所から進めていくことも必要であるが、住民の視点も重要である。筆者の専門である防災の分野においても、自分の身は自分で守る「自助」、地域の人々が助け合う「共助」、行政による「公助」の3つの助けを活用することが必須とされ、そのなかでも、近年希薄化している「共助」の考え方が重要であり、ふだん

からの地域のつながりが大切であることが指摘されている。地域のコミュニティを活性化するためにはリーダーが必要となる。本懇談会では、効率的な土地利用を進めるにあたっては同様のことが重要であると複数の専門家から指摘された。このようなリーダーを育成するためには教育が必要であり、土地利用の問題を含め、地域の環境、景観、災害などを管理する地域のリーダーのための教育システムや顕彰システムが必要ではないかと感じた。

個別的な問題では、国土の70%を占める中山間地域の問題である。2004年新潟県中越地震では道路の閉塞などにより山古志村が孤立し、長期間の避難を余儀なくされた。この問題は2007年能登半島地震や2008年岩手・宮城内陸地震においても顕在化した。地震などの災害で孤立する恐れのある集落は全国で2万カ所弱あり、300万人弱の住民が居住しているという。東海地震や東南海・南海地震など広域で大規模な地震が発生すれば、非常に多数の孤立集落が発生し、対応が困難となる。このままでは災害の度に過疎化が進み、国土の荒廃にもつながろう。このような中山間村地域の問題について土地利用から立ち返って議論し対応すべき時期にあると感じた。

技術的な面では、土地利用計画を支援するツールとしての地理情報システムGISやリモートセンシングの重要性を再確認した。土地利用に関する各種の情報は地理情報であり、これらの情報をわかりやすく提供するためには、GISが有効なツールとなり、本懇談会でも多くの専門家が利用していた。GISの利用には地形や各種統計データなど基本となる地理情報の整備が不可欠であり、全国規模でより細かなスケールで整備する必要がある。例えば、詳細な標高データは、大雨・津波による浸水やがけ崩れなど、防災の見地から土地利用を考える上で重要なデータである。このようなデータを広域で取得し頻繁に更新するには、リモートセンシングの技術が有効であり、早急に全国規模で精度の高いデータを整備すべきであることを再認識した。

いずれにせよ、土地利用の問題を考えていくためには社会全体で土地利用への認識を高めていくことが基本であり、教育システム、ツール、データを整備しながら、社会の認識を高めた上で、具体的な方策を実行していくことが肝要であると感じている。

最後に

我が国は、これから人口減少及び少子高齢化社会を迎え、社会・経済環境も大きく変化を遂げようとしておりますが、これに伴い、我が国の土地利用に関しても、これまでとは異なった変化が生じてきていると考えられます。

今回、本懇談会では、我が国の土地利用に関わる社会・経済をめぐる課題として考えられる9つのテーマについて議論して参りました。

本懇談会で出された意見の中には既に、都市、農業、環境等様々な施策の一環として関係府省・部局で取り組まれているものや、今後取り組むことが検討されているものもあると思いますので、こうした取組を更に進めていくことが必要と考えます。

また、未だ取り組まれていないものについては、法制面、技術面等で詰めるべき課題も多いと考えられますが、今回の懇談会で提起された意見は、土地利用に関わる有識者や実務者が認識している課題として受け止めて頂き、今後の施策展開に向けた検討や議論の中で反映されることを期待する次第であります。

さらに、土地利用は、国民生活に直結する問題であり、今回の懇談会においても、地域のコミュニティのあり方や役割について様々な議論があったように、単に国の各府省だけでなく、各自治体や住民の方々にも、自らの問題として認識していただきたい課題もあるかと思えます。

本報告書が、これら幅広い関係者の取組の一助となり、今後の土地利用政策の展開の標になることを期待いたします。