

第8回小委員会における主なご意見

<都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案について>

- 今回の都市施設に関する改正をいかしていくためには、施設以外のソフト対策に対する運用上の取組が重要になる。
- いわゆる横型の協定制度は、都市再生特措法において2009年くらいから導入されたもの。今回の立地誘導促進施設協定は、いわば10年の集大成として位置づけられるものであり、横型ではあるが行政による働きかけの仕組みを伴うもので、今までの進化系と言える。今後このような制度のさらなる拡充を期待したい。
- 都市施設等整備協定は、都市計画権者と民間によるいわば縦型の協定制度。このような縦型協定は、当初、備蓄倉庫や跡地など震災関係で出てきたものだと思うが、今般、低未利用地対策として、都市計画にまで関与できるようなものとして出てきたというのは非常に興味深い。
- 今回の法改正は、誘導すべきエリアに位置する公共性のある民間施設については、一定の機能維持に努める義務が制度的にあることを前提に、勧告・届出などに結びつけていく仕組みになっていると思うので、そういった考え方をこれから整理・発展させながら、次なる計画手法の確立につなげてほしい。

<今後の検討課題について>

(住宅市街地における諸問題)

- 住専などを中心に都市計画的に住まう場所として理想的な市街地ほど、都心部や駅からの距離が遠いことなどにより、土地需要も住宅需要も下がってきていると感じる。一方、住専ではない都心部に近い混在地域は、立地面における優位性によって、商業施設・工場跡地等にも住宅の需要が存在し、結果的に住宅地としての魅力が出ているという状況になっている。この矛盾をどう解消していくかが課題。住専エリアの規制を緩和していくのは簡単な手法だが、全体の需要が増えない限り、一部緩和した場所だけが生き残るだけとなる。
- 人口フレームに基づいて土地需要や床需要が決まってくるにも関わらず、これが基本的に甘い。商業床も住宅需要も本当は減ってきているにもかかわらず、目先のところで増えている。こ

のバラ色の土地需要を見直し、マクロの需要予測と、ミクロで詰めるべき点を計画原理・市場原理でそれぞれどこまで決めていくべきなのかを考えていく必要がある。

○住宅地は今後混在化が進むと考えられるが、全て同じ状態で混在してしまっているのか、住専とそれ以外が混在することだけを許容するのかなど、このあたりの見極めが重要。地方都市では、住宅地の格みたいなものがはっきり残っているまちがあり、あえて違いを作り出していく方が、経済活動が活発化するのではないかと思うので、自分としては、混在する市街地と純市街地をはっきりさせた方が良いのではないかと考えている。

○地区計画による最低敷地面積制限が相続時・売却時の支障になっているという話を聞くが、それに対する構えを示しておくことも重要。地区計画がかかっている住宅地は容積率も使い切っていて、ほとんど開発余地がなく、更新のエンジンがない。こういうところでは、例えば、少しインフラ部分の公共投資を厚くする、あるいは、清掃等の維持管理についてケアするなどが考えられないか。

○URの集合住宅や1970年代の民間による初期の集合住宅は、都市のエッジ部分や居住誘導区域外に位置していることが多い。立地悪し、古い、間取り悪しといった三重苦に陥っているケースがあり、これから特に困るのはそういうところかと思うので、そのあたりをしっかりと見ていく必要がある。また、URは市場に合わせて家賃を下げるができない仕組みになっており、これが一番きつい。そこさえ動けば若い人が入ってくるということが結構ある。

○住宅地は、まず人口が減り、次に世帯が減って、最後に住宅が減る。世帯が抜け始めると、そこに若い人が入ってきて、高齢化が上げ止まるという現象も見られる。人口減少だけ見るのではなく、世帯が本当に減るかどうかを見極めることが重要。

○1970年代初頭くらいに大量供給された戸建住宅も、耐震性と断熱性能、環境性能を整えれば、この先20、30年は持つということがいえるのだが、それが定量的に資産価値として評価されづらい。築年数の古さで大半の価値評価が決まっていて、どういう使われ方をして、地域にとってどういうシナジーがあるのかといったことも含めて資産価値として評価される仕組みがないと、都市計画制度だけでは難しいと感じる。

○公営住宅を歯抜けの状態で放っておくというのは、民間の住宅事業者には考えられないこと。住民の意思もあると思うが、一棟まるまる空けて使いやすい状態にするということも、その利活用にとっては重要。また、例えば、そのような公営住宅には使われていないコミュニティセンターがあるが、その施設単体で利活用しようと思っても難しいが、若年層流入と併せて、多世代交流の場として使うなどであれば、面白いプランが描けるのではないかと思う。

- 働き方や住まう場所の価値観も変わっている。会社には会議のためだけに行く、という状態になりつつある。郊外の住宅地についても、従来型の価値観で価値が低いということを一概に言えないのではないか。住んだり、働いたり、泊まったり遊んだりというのも、ボーダーレスになってきていて、用途についても今までの画一的なカテゴリーでは決めきれない部分が出てきている。その地域地域が持っているリソースに応じてどのようにいかしていくかが重要であって、10年先がどうなるか誰もわからない時代にあっては、自由度の高い制度設計が必要である。
- 高齢化が進み、就業や生産活動から解放された人々が増えていくこと、「働き方改革」などによりオフィスとの距離から解放された人々が増えていくことを考えると、従来型の就業地との距離感の中で都市を考えるとという視点から転換が必要。
- 住宅市街地の中での災害対応は、あまり今まで議論されてこなかったのが重要と考える。既存市街地のビジネス街の中でも、既存建物が密集しているところは危険な場所が多い。

(広域調整)

- 都道府県と市町村間だけでなく、市町村間における調整をしっかりと見ていくべき。各市がどれだけ拠点を作るかということと、ネットワークをどう張るかということを含めて、見える化していくべき。
- 都道府県と市町村が協力関係にあると、市町村間の広域調整もうまくいくという事例が結構見られる。鉄道沿線まちづくりでもそういうケースがあると思う。

(グリーンインフラ)

- 都市居住においても農業的な土地利用を保存し、共存するという試みが出てきているが、都市が縮退し、そもそも都市に力がないようなところについては、当然その周辺部分について、都市的な土地利用から非都市的な土地利用に転換していくということが自然的に発生していく。そのような自然的発生と意図的に共存を図る田園住居地域のような制度は全く異なるものであるが、現象的には識別しづらい。そもそもどういう農業的な土地利用が必要なのかということについては、農林水産行政との連携など含め、コンパクトシティ化と絡めてもう少し体系的に取り組むべきではないか。
- 高度成長期に作られた遊園地や、郊外に進出した大学など、そのような大きい土地についても一気に自然再生すべきなのか、押さえておいた方がいいのか、といったあたりについては、よく考えた方がよい。

(非集約エリア)

○非集約エリアにおける開発は、市町村レベルでの都市計画・開発許可などの観点にとどまらず、もっと広域的な観点でのコントロールが必要。例えば、病院は都道府県が権限を持っているが、都市計画としては市町村が決定する。あるいは開発許可も同じ市でも政令市や事務処理特例市であれば権限を持っており、それ以外は持っていない。これからは、市町村の人口などではなく、何を開発するかによって、市町村レベルで決めるのか、広域的なレベルで決めるのかということが決まっていくべき。開発許可制度は、決定プロセスと権限がばらばらになっているのが現状である。広域的な観点から定めるべきものと、市町村が創意工夫で頑張っているものを区分し、内容によって決定プロセスや権限に濃淡をつけていくべきではないか。

○ナッジについては、どちらかというと、集約エリア外の土地利用についてどうやって期待値を下げていくかとか、公共施設の再配置についてどう働きかけていくかといった文脈で考えた方が、具体的な活用方向性が見えるのではないか。

(開発コントロール)

○非線引き区域は開発許可の対象が3,000㎡以上の開発行為となっており、住宅もばら建ちし、住宅の横に工場が建つ、その横にホテルが建つといった混在したまちなみを生み出す要因となっている。非線引き区域における開発許可のあり方を含めて、もう少し実効的なコントロールができないか検討すべき。

○農地として最適なところは、農道もしっかり整備されているので、農転する魅力がある。こういうところが、どうしてもバラ色の需要を描いて転換したがるが、これに対してどうストップをかけていくか、そのような対策をトータルにどのように講じていくのが重要な課題。

○スプロール化の抑制のためには、郊外農地についても考慮する必要があるのではないか。郊外農地を都市計画法の区域設定の対象に含めるなど、都市と郊外農地との土地利用を一体的に全体のグランドデザインの中でコンパクトシティを考えるというような形をとっていくべきと考える。

(自治体の能力・意欲)

- 市町村には制度を使いこなす余裕がない。今後の議論に当たっても、それなりの人材がいる中核市レベル以上と、そうでない自治体というように、きめ細かく市町村のレベルにも対応した形での議論が必要ではないか。
- 以前に比べて様々な制度が整ってきたことは評価できるが、それを使う各自治体においては、人手が足りないというのが重要な課題となっている。この点、住宅地のカルテを作り、自治体の方がそれを見ながら問題を判断できるような仕組みにすれば、少しは省力化が図られるのではないかと考える。
- 様々な制度をつくっても、市町村の規模や能力によって使いこなせないという現実がある。市町村の規模や能力も考慮した制度立案が必要。
- 地方自治体でコンパクトシティについてどういう認識が持たれているのか、今一度確認した方がよい。人口規模の小さい地方部は散々。コンパクトシティを掲げているが、実際は首長がそんなにコンパクトシティなんて言う選挙に影響するからやるなという自治体もあり、結果的に郊外への拡大路線を許容しているケースも散見される。国が今回のようにスピード感を持って法改正を行っても、実際に現場がどのように動くのかによって効果は変わる。現場の機能や動きをもっと見ていくべき。
- 広域連携で鉄道沿線の話が出たが、自治体職員の余裕がないというのもよくわかるので、鉄道会社がもう少しイニシアチブをとれるような仕組みを考えるべきではないか。

(コンパクト・プラス・ネットワーク)

- コンパクトシティの評価は難しく、例えば、賑わい創出のために実施した施策が、実は健康に効いていたというケースもある。クロスセクターのベネフィットまで測っていかなければならない。また、地域活性化・コンパクト化に取り組んでいる自治体ほど、都心の地価が下がっていたりする。これは、むしろそういうことに危機感を持っているから取り組んでいるわけであって、単純に指標がプラスかマイナスかだけで評価できない。
- コンパクト・プラス・ネットワークと言っても、拠点はどうやってもつけれないという都市もある。駅から近くても遠くても地価がほとんど変わらない、中心拠点を設けられない都市は、どのようにコンパクト・プラス・ネットワークを進めていくのか、もう少し議論する必要がある。

(その他)

- 人口減少、高齢化により都市がダウンサイジングしていく中で出てくる問題だけを考えるのではなく、例えば自動車の自動運転によって道路や駐車場の需要がどう変化するのかなど、テクノロジーによるショックが都市の構造にどう影響していくのかも考えていくべき。
- 道路空間の活用は進めていくべきと考えるが、日本の道路は英語で言うロードの意味、つまり交通のためという性格しか持っておらず、例えばドイツのシュトラッセとは意味が全く異なるものになっている。道路に違う機能を付加することによって、利用価値を維持する、社会的な費用を低下させていくなど、そのような検討は非常に興味深いと感じる。

(今後の進め方)

- 都市計画の問題は都市局だけで完結せずに、他局との連携が必要となる事案が多い。住宅局や道路局など、関係する部局ともっと連携して取り組むべき。
- 今回のスポンジ化対策は、都市局の中でできることをまずやってみたというもの。これ自体は大変結構なことだが、こらからの議論は、3つの障害のために大変難しくなる。一つは、他省庁等との調整があって、勝手に議論するわけにもいかないのが、今日は課題だけ示された。もう一つは、市町村の能力に限界・制約があるという点。規模や能力、あるいは条件によって分けて議論しなければならないのではないかと。三つ目は、選挙で当選する首長にとっては、良いことばかり言っても難しいことがある。これについては実例を作って粘り強くやることで少しずつ変わるものだと思うが、派手なことを言いにくいということもある。小委員会における議論の内容はすぐに結果につながるわけではなく、各委員が様々な意見が出される中で、事務局の方でできるものだけやればよい。事務局の方で方向性まで示すのではなく、こんな疑問があるがどう考えるか、というふうに議論をすればよいのではないかと。そういうことをやっていると、委員の中にも共通認識が出てきて、個別に相談する時にも有益な意見が出やすいのではないかと考える。