

第6回都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会

2008年12月16日

**【事務局】** それでは、お待たせいたしました。ただいまから、都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会の第6回の会合を開催させていただきます。

本日は、合計12名のご出席をいただいております。

それでは、早速議事に移りたいと思います。これからの議事進行は、浅見委員長にお願いしたいと思います。

浅見委員長、よろしくお願いいたします。

**【委員長】** 今回は、前回に引き続きまして、各委員の先生方よりプレゼンテーションを行っていただくことにいたしまして、本日は岸井委員、中貝専門委員、平野専門委員、山内専門委員、及び私からプレゼンテーションを行い、その後にとまとめて意見交換をさせていただきます。ご発表は、いつものことながら、お一人15分以内でお願いいたします。

それでは、岸井委員からお願いいたします。

**【岸井委員】** それでは、私のほうから、「今後の都市政策 基本的な課題と方向」と題して発表させていただきます。

大きく今日は3つのことを申し上げたいと思います。今後の都市政策を考えるに際して、1つ目は、持続可能性を軸に都市を再編成することを考えるべきである、2つ目は、協働を軸に政策を展開するべきである、3つ目は、日本ならではの都市空間・都市政策を目指すべきである、というこの3つでございます。それぞれについて少しずつ解説をさせていただきます。

持続可能性につきましては、控えとか循環というキーワードを政策の目的に据えるということが必要ではないか。並びに、自動車への過度の依存からの脱却をねらいとしてはどうか。協働に関しましては、自治体間の協働、公民の協働というものを展開するような施策を打つべきであろうということを考えております。

順番に1つ1つもう少しご説明をしていきたいと思います。まず、持続可能性を軸に都市を再編成するために、控え、あるいは循環といったキーワードを都市政策の目的に据え

る。これまではつくる都市政策、あるいは管理する都市政策ということがキーワードでございましたが、人口が減少するという時にこそ、控えとか循環ということを構造化するような政策を打つべきだろうと思っています。ゆとりが出てくるということにもつながるわけでございます、それをうまく利用して、安全・安心、そして持続可能な都市構造へ転換をしていきたい。防災、あるいは環境といったものがキーワードであろうと思います。そして、都市内部においては、多目的な都市広場であるとか、都市の環境帯といった言葉がうまく使われるといいのではないかと考えています。

大きく2つの地域に分けてそれ以後書いてございますが、大都市圏については、特に東京圏を意識しております。業務核都市政策が20年経ちまして、おおむね第1のステージが終わりましたが、今のまま行きますと、23区に再びみんな戻ってくるという傾向が見受けられます。ぜひ第2ステージを打つべきだということを申し上げたいと思います。それに加えて、その際にリダンダンシーを考えて、鉄道を軸にした複軸・複核という構造へ展開したい。それが控えであるとか循環というものに結びつくのだろうと考えています。当然、地方部との連携も必要である。

地方都市につきましては、公共公益資産の更新。公共側が関与している建築物等が多々あるわけでございますが、そういうものの更新こそ都市計画にしっかりと位置づけをするということが必要であろう。加えて、点在しております駐車場を集約し、建築物の更新を機会に利用の整序を図る。土地所有ではなく、利用の整序を図ることが行われればいいのではないかと。農林業との連携も当然のこととして必要であろうと考えております。

これは1960年の仙台市の風景でございます。戦争が終わりまして15年たちまして、ようやく戦災復興の土地区画整理事業で空間ができたという状況かと思えます。何もなかったときにでも、その50年後にまちに風格を生み出す空間を提供しているということを考えると、今、我々は、次の時代に引き継ぐべき空間を用意できなくてどうするのだという気がいたします。

また、2点目にまいりますが、自動車への過度の依存から脱却する。これにつきましては、交通空間の使い分けを政策に展開すべきではないかと思っています。限られた交通空間の中で、公共交通に対する時空間の優先配分、あるいは公共交通を生かす土地利用規制ということを展開すべきであろう。

大都市圏につきましても、ITを活用した自動車管理、あるいは駐車場政策の転換を図るべきだろうと思っています。今までは駐車場整備地区の中に附置義務をオンサイトでと

るといことが原則でございましたが、本来であれば、立地できる道路を限定する、あるいは物流、あるいは駐輪場といったものをしっかりとという政策に転換すべきではないだろうかと考えています。そして、複合的な空間が大都市部では生まれておりますので、立体的な公民協働というものを考えなければいけない。

地方都市においては、やはりこれも駐車場の政策が大変重要だろうと思います。点在しております駐車場を集約化して、できるだけ利用の整序を図る。加えて、時間のシェア等を使いながら、公園とか広場、道路といったものの複合的な用地をうまく生み出すということではないかと思っています。

これは主要国の人口1,000人当たりの自動車保有台数の推移を示したものです。赤が日本、グリーンがイギリス、ブルーがアメリカでございます。現在、どういうふうな車を集計するかによって若干数字に差が出るんですけど、大体1,000人当たり600台ぐらいの自動車があるというふうにお考えいただければいいと思います。これはヨーロッパの水準を超えているとお考えいただいてもいい。日本はかなり車社会になっている。ただ、アメリカはそのさらに上を行ってまして、1,000人当たり800台ぐらいの車がある。現在の日本の状況は、アメリカの1977年の水準であります。しかしながら、日本の中には各県にばらつきがございます。その県の中で一番多いところは群馬県で、既に800台を超えております。アメリカ以上の車社会と言えます。東京は370台ぐらいで、これは公共交通で頑張っている。これぐらいの差がありますので、今、一言ではなかなか解決しない。大都市部のような公共交通があるところと、地方部の車社会にもうなりかけてしまった、なってしまったところというのは、少し対応を変えざるを得ないのではないかと考えています。

車社会が行き着く先はどこかという、ここではないか。これはアメリカ・ヒューストンの状況でございますが、ほとんどの人は車で通勤をする、買い物をするということで、車でやってくると、都市部には駐車場しかないということになるわけでございます。

ヨーロッパは、これに対してやや違う道を選んでいきます。これはフランクフルトの状況であります。1970年代に都心部のモールを実現いたしました。1960年代までは実は車が大変混雑している状況で、車社会の問題を大きく抱えておりましたが、現在は、真ん中をモールにししながら、周辺部に13カ所の駐車場を計画的に配置して、それを運用しながら人々の足を確保しております。

しかしながら、日本の駐車場の密度、例えば渋谷区の駐車場整備地区の密度と実は対して変わりません。違いますのは、渋谷区の場合には66カ所の駐車場が点在するということ

でございます、こういったものをうまく集約しない限りは歩行者の道を確保するということはできないわけであります。

3つ目は、協働という政策の柱でございます。地方分権が進んでおりますので、当然、地方自治体が基礎的な都市計画、まちづくり、都市政策の展開の主役になるということは、おのずと進んでいくだろうと思います。

しかしながら、一方で、自治体の協働というものを誘導する仕組みを確立しなければいけないのではないかという危惧を強く抱いております。多くの地域、東京ですら、もう既に人口は頭打ちに近いということでございますから、これまでのようにみんなが増えていく中で、その増える量が少しずつ違うということで、幻想のWIN-WINと書きましたが、自分のところも増えているからいいかというような政策はもう展開できない。どこかが増えれば、どこかは必ず減るし、全体でも減るということになります。その中で、地方自治体がそれぞれの政策を展開するときに、公益的な連携が今のところなかなかうまくとれない。国土形成計画で広域地方計画をつくっておりますが、協議会方式で、各知事さんが入っていらっしゃる中で、関東地方整備局がおつくりになった原案に対して、各都道府県の事務の方々がやるのは、うちのトップの政策と違うことを消すということだけでありまして、新しいポジティブな発想にはとてもならない。しかしながら、そういうネガティブチェックだけでは地域全体は勝てない。むしろ、ブランケットトスと書きましたが、イヌイットの皆さんが毛布を引っ張って上に飛び上げるというゲームみたいなものがあります。アザラシを見つけるためにやるんですが、あのときに引っ張る方向は決して同じ方向ではない。少しずつ違う方向だけけど、その緊張感の中で全体が上がっていくという構造をとるべきだ。つまり、広域圏の中でそれぞれ違うことをやらなければいけない。その違うことをやるときには、違うことの先は世界の都市にあるのだろうと思っています。広域圏で認知し合った、ほかにない取り組みこそ支援をするという仕組みを持って、広域的連携をせざるを得ない仕組みをつくるということがない限りは、ばらばらに進むということがこれからも続くのではないかと考えています。

あるいは、第三者機関の役割を強化するということが必要であろう。選挙を控えていらっしゃる市長さんが、4年先を考え、地域にとってプラスのことをやろうということについては、当たり前のことであります。したがって、その広域のそれと違うことについて、素直にはいとは言えないのも当たり前のことであります。むしろ第三者的な立場の皆様が、そういうことについてある種の発言をするということが必要であろう。例えば都市

計画審議会の広域版のようなものがあったとしてもいいのかもわかりません。あるいは、市民がそれを発言してもいいのかもしれませんが。そういった第三者の機関を強化しなければ、なかなか広域的連携もうまくいかないのではないかと考えております。

少し資料をご説明しますが、世界六十数億のうち3分の2はアジアに住んでおります。その3分の2のアジアの都市は、ますます爆発をするという中で、競争相手であり、共存すべき相手である。こういったアジアの都市とどうやって東京、大阪、あるいは名古屋が、そして地方都市が競い合って共存するのかということを考えたときに、なかなかネガティブチェックをやって足の引っ張り合いをやっていては勝てない。むしろ、東京と横浜と埼玉のような機能分担を明確にして、東回り、西回りの軸を強化し、横田を物流の飛行場にしながら、多摩と横田、大学のようなものの連携をさせ、さらにはつくば、成田、千葉の連携のもとに、大きなリダンダンシーを確保するというふうなことをやるべきではないかと思っています。なかなか今の仕組みではこういうことが実現できないということは、大きな問題ではないかと思っています。

最後に、公民の協働の話でございますが、これはP D C Aサイクルを共有化するということが大前提でありますので、都市政策に対する基礎情報をしっかりと報告し、連携する。行政から都市計画審議会に報告し、都市計画審議会から市民に報告するという仕組みが必要であろうと思いますし、行政が政策の方向を展開して、市民・企業の参加を求めるプロセスというものが重要になると思います。

今や、その公の空間と民の空間を協働してつくっていく中では、区分は無いわけで、人々はそんなことは気にしていないのでありますが、なかなか制度上はそういうことが解決されない。ましてや、空間だけではなくて、人々の活動がそこにあることが必要だということを見ると、空間のみならず、それを越えた連携を模索すべきであると思います。

最後の一項目ですが、日本ならではの都市空間・都市政策を展開したい。これは、美しく、しかも厳しい自然を持っている日本であり、長寿の国であるということの中で、生きがいとしてのまちづくりを展開できないか。まちの運営への参加というものを通じて楽しいときを過ごす、そういう権利がすべての国民にはあるんじゃないか。多くの人々の知恵を次の世代につなげるという意味で、商店街であるとか市場といったものを、街の寺小屋広場というふうに使いながら、まちづくりに参加することがその人の生きがいにつながるという政策を展開できるとよろしいのではないかと考えております。

集いの場は社会参加の場であり、多くの高齢者が社会参加を求めている。そういう長寿

の国である日本で展開できる施策としては、こういったものが大変ふさわしいのではないかと考えているところでございます。

以上、私のほうからは、大きく3点、持続可能性と、協働と、日本ならではの施策を打ちたいということで、発表にかえさせていただきたいと思っております。

**【委員長】** どうもありがとうございます。

それでは続きまして、中貝専門委員にお願いしたいと思っております。

**【中貝専門委員】** 豊岡の自然、豊岡の歴史、豊岡の伝統、豊岡の文化に根差したまちづくりをやるということをやってきました。こんなことは誰だって言います。でも、ちゃんと理由があります。1つ目は、魅力あるまちづくり戦略です。日本中が同じ顔をしたつまらないまちをつくってきました。自分たちの地域の自然とか、歴史とか、伝統とか、文化を壊して、比喩的に言うとコンクリートの四角い建物ばかりのまちをつくってきました。しかも、これがまずかったのは、時間が経てば経つほど風格を増すのではなくて、汚さが増す。言うなれば、年老いたものは見にくいと言わんばかりのまちをつくってきました。顔が同じであれば体が大きいほうが勝つに決まっています。私たちは、大都市に絶対勝てっこない。自らの道を歩まなければいけない。これが1つ目です。

2つ目は、落ちつきと安らぎに満ちたまちづくり戦略です。私たちの命は限られていて、どんなに長らえてもせいぜい100年。必ず目を閉じるときがあります。これは、いわば人間の根源的不安のようなものでもあります。それに対して、長い命を持つもの、それが自然であり、歴史であり、伝統であったりするわけですが、その長い命を持つものに包まれて生きる、そういう生き方というのは、実は穏やかさや落ちつきに満ちたまちなのではないかと。これに対して日本の都市では、人間の命よりもはるかに短いスパンでまちは死んでいきます。そして新しく生まれてくるわけで、そういう大変刺激的なまちではありますが、他方で、どこか記憶喪失のような不安に満ちたまちなのではないかと思います。どちらを選ぶのか。

3つ目は、時間のテストに耐えてきたものに学ぼうといったような趣旨です。

最後は、革新戦略です。伝統の中から、あるいは伝統と闘う中から新しいものが出てくるのではないのか、こういったねらいを持っています。

幾つかの例をお話しいたします。豊岡の城崎温泉ですが、日本的な情緒のある大変楽しいというか、美しい温泉街です。古いまちにもしっかりと守られています。これは大正時代の城崎温泉の写真ですが、大正14年、1925年の北但大震災にあいまして、火が出て、そ

して城崎温泉は灰塵に帰しました。その後、川幅を広げて、道路を広げて、かつ地上げをしました。さらに、類焼を防ぐために、まちの要所、要所に鉄筋コンクリートの建物を入れて、そして防災の備えをいたしました。そのような新しい取り組みをしながらも、基本は元に戻す。失われた大切なものを取り戻すというのが、その時の城崎の生き方でした。

このように木造3階建ての街並みが再現をされました。

これは、最近できた外湯、温泉です。このように浴衣を着た若い女性が、食事の後に街中をうろうろする、こういったすてきな温泉街になっています。

出石です。江戸時代の城下町の色合いを強く持っているまちです。去年の暮れに、国の重要伝統的建造物群保存地区の選定を受けました。しかし、明治9年の大火で3分の2が消失をしたまちです。その時に、まちがほとんどなくなったから、この際新しいまちをつくろうとは当時しませんでした。まち割りをそのまま採用して、そして町家を再建するときに、それ以前の建築様式を採用して再建いたしました。これは江戸時代からある建物ですが、こちらのほうは明治になって再建をされたまちです。そういうことで、新しいまちではあるんですが、実は江戸時代からの連続性を色濃く持っているまちです。

1901年にできた近畿に現存する最古の芝居小屋がありました。44年前に閉鎖をされていましたが、市がそれを引き受けまして、この夏、再建をし、8月、歌舞伎で柿落しをいたしました。非常に懐かしい空間というか、落ちついた空間が再現をされ、そして豊岡のまちが少し生き生きと、うきうきとするものになりました。ちなみに、この真ん中右側にありますけれども、私もつい奉行役で出てしまいました。

それから、コウノトリです。羽を広げると2メートルもある広い大きな鳥で、かつては日本中の至るところにいる鳥でした。このように里山の松の上に巣をつくって、周辺の水田や、あるいは川の浅瀬でえさをとっていました。カエルやナマズやドジョウやフナ、こういったものを食べる鳥です。しかし、明治期の鉄砲による乱獲、第二次世界大戦中の松林の伐採、そして戦後の環境破壊によって数を減らしていった、1971年、37年前、日本最後の野生の1羽が豊岡で死んで、コウノトリは日本の空から消えました。

絶滅の前にコウノトリの保護活動が起きて、1965年、43年前、飛んでいた鳥をつかまえて人工飼育が始まりました。トキよりも2年早い人工飼育の開始でした。しかし、最初の24年間、来る年も来る年も1羽のひなもかえりませんでした。絶望もありました。批判もありました。コウノトリは増えていくという確信をだれも持たないまま、いわば暗闇の中を黙々と人工飼育は続けられていきます。

転機は1985年に起きます。ロシア、ハバロフスクから幼い鳥6羽が豊岡に贈られてきて、当時、兵庫県から飼育を委託されていた豊岡市の職員が大切に育てて、カップルができて、そして平成元年、1989年、人工飼育の開始から実に25年目の春、待望のひなが誕生いたします。そして、20年連続でひながかえって、今は129羽のコウノトリが豊岡にいます。そのうち29羽が再び自由に豊岡の空を飛んでいます。野生での絶滅から37年、人工飼育の開始から43年、豊岡で保護活動が明確な形をとって53年になります。長い時間と膨大なエネルギー、たくさんのお金が必要でした。これからもおそらくそうだろうと思います。

では、なぜそれほどまでにして豊岡はコウノトリを空に帰そうとするのか。ねらいは大きく3つあります。1つ目は、人間とコウノトリとの約束を守ろうということです。43年前、飛んでいた鳥をつかまえて鳥かごに入れました。増えたらいつか空に帰すということを当時の人々は誓いました。言うなれば、人間はコウノトリと約束をした。約束は守られなければなりません。

2つ目は、絶滅寸前の野生生物の保護に関する世界的な貢献をしようというものです。

そして3つ目は、今度は観点を変えて、コウノトリも住める環境とはどういう環境なのかということにかかわります。コウノトリは完全肉食の大型の鳥です。もしあんな鳥でもまた野生で暮らすことができるようになったとすると、そこには膨大な量の、そしてたくさんの種類の生き物がいるはずです。そのような豊かな自然は人間にとってもすばらしい自然なのではないのか、これが1つ。

もう1つあります。どんなに自然が豊かになってえさが豊富になっても、飛んできた鳥にやみくもに鉄砲を撃つ、そういう文化のところにコウノトリは暮らすことはできません。あんな鳥も近くにいてもいいというおおらかな文化が人間の側になければならない。そこで、コウノトリを空に帰そうということを合い言葉にして、コウノトリも住めるような豊かな環境、自然と文化をもう一度つくり上げようというのが最大のねらいです。

様々なことが具体的に行われてきました。1999年に兵庫県は豊岡市内に165ヘクタール、50万坪の用地を買い求めて、県立コウノトリの郷公園をつくり、そこに県立大学の研究所を置いて、野生化の研究と実践が進められています。その一角を豊岡市はお借りしてコウノトリ文化館を設置し、普及啓発を行っています。

それから、冬にかなり長い期間水を張りますと、カエルが増えたり、さまざまな生き物がわいてきます。もちろん、コウノトリのえさ場にもなります。こういった努力を積み重ねて、2005年、日本の野外では34年ぶりにコウノトリが再び空に羽ばたきました。

1960年、48年前、豊岡市内で撮られた写真です。子供たちが学校へ行く道のそばにコウノトリがいて、あたかも行ってらっしゃいと言わんばかりに見送っています。

2006年、おとしの写真です。四十数年たってまたあの光景が戻ってきました。

そして、昨年(2019年)の5月20日、日本の野外では43年ぶりにひながかえり、46年ぶりに巣立っていきました。今年も5つのカップルから8羽のコウノトリが巣立っていきました。

次に、私たちが目指しているものは環境経済戦略です。環境と経済が共鳴をする。環境を良くすると経済は活性化する。俗な言葉で言うと儲かる。環境を良くして儲かるなら、もっと環境を良くすればもっと儲かるというふうに欲がわいて、環境と経済をお互いに高め合っていく関係を環境経済と名づけ、それを広げる努力をしています。

ねらいが3つありますが、まず環境行動自体の持続可能性を持たせるためには、経済によって裏打ちされるのが有効であるということが1つ目。経済を活性化することによって自立を図るということが2つ目。そして、そのようなまちをつくり上げることによって、自らの誇りにつなげるということが3つ目です。

具体例です。豊岡に太陽電池をつくる企業がありますが、大半はヨーロッパに輸出をされています。世界中の人々が地球温暖化対策に貢献しようとして太陽電池を買えば買うほど、この企業は儲かります。そしてCO<sub>2</sub>も減る。環境と経済は矛盾をしないという1つの例です。

有機農業も広がってきました。今やコウノトリを育むお米というのはブランドになっておりまして、無農薬のお米は通常のもの(普通米)の2倍の値段で店頭で売られています。

作付面積の推移ですが、猛烈な勢いで伸びています。

コウノトリ文化館の入館者数も激増いたしました。平成19年、ちょっと落ちましたが、それでも45万人。つまり、豊岡は環境を良くすればするほどよりたくさんの人々が豊岡にやってきてお金を落としていく。環境と経済は矛盾をしないというものです。

1960年、豊岡市内で撮られた写真です。48年前。農家の女性と、それから7頭の但馬牛、そして12羽のコウノトリ、この距離で暮らしていました。十数年前、私たちはこの写真を使って大きなポスターをつくりました。そのポスターに、「35年前みんなで暮らしていた」という言葉を添えました。そのポスターをつくったときに、この女性があそこのおばあちゃんらしいねということになって、市の職員と新聞記者がインタビューに行きました。ところが、この女性は、「そんな大昔の写真、しかも後ろ姿だ、自分かどうかわからない。だけれども、この牛はうちの牛だ」と。1軒の家に仲よく暮らしていた時代がありました。

そしてこの女性は、最後にこう言われたのだそうです。「あの頃は心が本当に豊かでした」。私たちが何を失ってきたのか、何を取り戻そうとしているのか、この写真が象徴的に示しているように思います。

そして、最新の写真です。今年の10月19日、円山川の浅瀬で撮られた写真です。15羽のコウノトリ。こんな場所です。まちの中心市街地。そして飛んでいきました。ちなみに、この鳥たちのいる浅瀬は、国土交通省がつくった浅瀬であります。

築後81年経った市役所の現在地の建てかえが決まっています。そこで、この古い建物を残すのか、残さないのか、残すとすればどのように残すのかというのを今議論いたしております。

豊岡の課題です。環境都市の統合モデルを目指そうとしています。国が環境モデル都市というものを幾つか指定いたしました。でも、この都市は低炭素の社会を実現するというのが目的でありまして、そこだけに絞られています。豊岡はむしろ生物多様性をずっとやってきたわけでありまして、低炭素対策であるとか、エネルギー対策であるとか、この辺はまだ先頭を走っているわけではありません。そこもしっかりとやる。それから、歴史や伝統を守る、環境経済も進めていく、こういったことをやることによって言葉どおりの環境都市というものになり得るのではないかとこのように考えています。

この場での1つの提言でもあるわけですが、低炭素を目指すというのはわかるんですが、都市としては見てもおもしろくも何ともない。どこが環境都市なのか。説明を受けたら、いやいや、太陽電池がありますとか、燃料電池を使っていますと聞いてわかる。それはそれですごく大切なことなんですけれども、人が住む場として考えるときに、例えば生物多様性、生き物がいっぱいいるというような都市を目指すというのも、今後の1つの方向ではないかなというふうに思います。

終わりです。

**【委員長】** どうもありがとうございました。

それでは続きまして、平野専門委員、お願いします。

**【平野専門委員】** 日本福祉大学の平野と申します。どうぞよろしくお願いたします。

福祉の分野では私しかいないということで、共通言語がほとんどないのではないかなというふうに不安になっておまして、どちらかというところを研究している立場の人間で、ますます距離があるかなという感じを持っております。

都市政策という方向性という議論もあったんですけども、かなり農山村のこともやっ

ていますので、社会資本というようなタイトルにいたしました。

私どもの大学で、2003年から2007年までCOEプログラムを受けまして、そこにありますように、福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点ということで、福祉社会開発という全く市民権の得ていない言葉をキーワードにししながら、政策科学の形成ということで、アジアを視野にやってみりました。

私どもの大学には社会福祉の大学院と国際開発の大学院がございまして、何とか融合が図れないかということをやってみりました。ある意味で今の博士課程の大学院の名称を、これをきっかけに福祉社会開発というふうに変えたわけなんですけれども、何とかその実態をつくらないといけないということで、今その政策形成という議論をやっているところです。

簡単にここに定義を書きました。とりわけ、とにかく地域社会の今後のありようといいますか、それを開発の視点で整理していこうということです。その必要性といいますか、つまり、今まで開発といえば途上国に用いられていた概念ですけれども、こういった成熟社会の中でも開発という概念が今後必要になっていくのではないかとということで、ここに3点ほどその背景を書きました。

現在、分権化が進みつつあるわけですけれども、条件不利地域においては、なかなかそれを活用できない。ある意味で条件不利を、そういう地域性をプログラミングできるような政策主体というのが、単に市町村単位では難しいのではないかとということ。

それから、社会資本整備だけでは解決しない孤立の問題というのが大変大きい。当然地元の人たちが何らかのアクションを起こすことで、コミュニティアクションというふうに書きましたけれども、その人たちを開発していくという要素が必要になっているんじゃないか。

それから、制度対応ができない、あるいは地域社会から排除されてくるという新しい問題が出ていて、それを包摂するような何らかの空間的な手だてが必要になっているんじゃないかということでもあります。

それからもう1つは、福祉国家のほうの限界というあたりから、ある意味では福祉社会という1つのキーワードとともに、それとの協働関係というのをつくる必要があるのではないかという議論が出てきています。

この間、介護保険をはじめさまざまな社会福祉の制度は、個人を単位にした給付政策というものを相当充実してきたわけですけれども、この間、逆に地域を単位とするような、

しかも協働型の政策というのは、必ずしも成功しているわけではないのです。そういう意味では、対象という位置から、一貫して主体のほうへという議論はあるわけですが、その具体的な手だてがないということ。最近、社会福祉のほうもアウトカムという評価が大変重要になっていますけれども、私は、むしろそれとともにプロセスをどうやって高めていくかというか、効果をどう評価するかということが大変大事なのではないかと思えます。

先ほどの排除の問題は、包摂型の新しい福祉社会の形成が重要になっておりますし、また、福祉国家の中で様々なサービス資源が出てまいりましたけれども、配置されている資源そのものが福祉社会を構成しているというふうには機能していないのではないかと考えています。

そこで、こういった背景を踏まえて、社会資本の方向性を仮に考えてみたときに、従来は、地域開発に代表されるように、社会資本というのは開発の条件整備という位置にあったわけだと思います。しかし、今後は逆に社会資本そのものを新しく開発するというようなプロジェクトが必要になっているのではないかという気がしています。

そういう点で言うと、やはり開発課程にどう参加をさせるかというか、むしろその社会資本という用語の中に参加のプロセスということをどう組み込むかということは大変大事で、逆に言いますと、参加の不平等が、資源の不平等といいますか、そういうものを生んでいる問題が大変大きいのではないかということだと思います。

それから、先ほど触れました孤立の問題、排除の問題というのは、その問題がいろいろな形で連鎖して、連鎖した後について、なかなか対応が難しいわけです。そういう点では、こういった孤立・排除というものが連鎖しないような空間的な対応というのを新しい社会資本というのはイメージしないといけないのではないかというふうに思います。

先ほど既存の資源の機能については触れました。また、政策主体はかなり重層的な連携の仕組みが要るんじゃないか。例えば国と県とか、県と市町村とか、市町村と地域の組織というような、先ほどは自治体間というお話もありましたけれども、縦の間での連携というのが必要になっているというふうな感じを持っています。そこで、福祉社会資本というものを開発するというような要素として、それを表現できればいいんじゃないかと思っています。これは仮説ですけども。

そういうことを考えていくヒントとして、私は、社会福祉の中でも地域福祉という、制度以外の部分というか、ある意味では福祉社会をどう形成するのかというような分野を研

究しています。そういう意味では、社会資本整備というようなものの中に、むしろ地域福祉で言っている原理原則みたいなものが反映できるのではないかと。そういう意味では、開発性を持った、あるいは実験性、あるいはボトムアップ的な要素というのが必要になっているというふうに思います。

次は、同じように私の分野の地域福祉で言うと、地域福祉は制度ではないので、こういう事業をやるということが上からおりてくるわけではない。そういう意味では、既にある。しかしそれは制度的な支援とか、社会的承認を得ていない実践を読み解く作業が大変大事なわけです。福祉社会開発というか、新しい動きというものは、読み解く部分がかかなり大事なんじゃないかというふうに考えています。

そして、それを組み立てて、実際に施策に移す場合、あるいは事業に移す場合でも、基本的には、私は、3つの段階があって、すべて政策からおりてくるのではなくて、読み解きが個々の実践者によってなされるということも評価すべきで、このA、B、Cのレベルは平等な関係にあるということを考えてもいいんじゃないかというふうに思っているところです。

こういったいわばプログラミングというか、新しい施策を開発していく課程は、ある意味では政策化されていくわけですから、全国モデル化するわけです。しかし、今、私は、地域福祉というのは累積的な福祉というふうに呼んでいるわけなんですけど、ある意味ではそれをためておくひとつの容器というものが構想されないとだめだろう、それは福祉社会というものなんだろうというふうに思うんです。そういった容器というものを、つまり社会資本プラスソフトといいますか、あるいはさっきの参加であるとか、そういうことも組み込んで、何か新しい社会資本の形として、実践が累積するような器みたいなものがつくれないだろうかというふうに考えているわけです。これはすべて抽象的な話で恐縮ですけども。

それで、私が提案できるというか、福祉社会開発というのは、すべてローカルに取り組まれるものだというふうに今考えていまして、ナショナルのレベルで言うと、福祉政策のAとCの社会資本整備政策というか、それは断絶していて、しかし、ローカルなレベルでそれをどう融合するかという話だと思います。

そのために、先ほど申しました既存の実践のプログラミングや、ちょっと抽象的なんですけれども、容器と言われるインフラの開発ということが構想されているのではないかと。というふうに思います。そして、その政策主体として、私はかなり都道府県に意味があるん

じゃないかというふうに考えている次第です。もちろん、それは、先ほど言いました重層的な組み合わせということだと思います。

そこで、今、幾つか条件不利地域で調査研究をしていて感じることを少し具体的にお話ししたいと思います。これは中山間地域で福祉社会開発を構想した場合、既にその介護を支えるということで介護保険がAの領域である。また、一般的に広い意味での生活基盤をつくるということで、地域づくりというか、暮らしの基盤をつくるわけです。それで、今まで地域福祉というのは真ん中であって、その制度でも、あるいはそういった基盤づくりでも、弱い部分を住民の助け合いで頑張りましょうというような位置に、Bに地域としてはいたわけですが、それとて限界がありまして、この3つをうまく組み合わせながら開発していくような方法というのが必要なんじゃないかというふうに考えているということです。

例えば限界集落の名を持っている大豊町にかかわりながらいろいろなことをやっているわけですが、例えばデイサービスの移動距離が大変長くて、経営的には成り立たないわけです。しかし、そのデイサービスが移動販売のお手伝いをするとか、何らかの組み合わせを考えながら、介護以外の事業としてそれが展開できるような可能性があれば、一定の費用弁償も可能かもしれません。ある意味で、限界集落のようなところで、一種の開発的な要素を取り組むとすれば、こういったA、B、Cのいろいろな組み合わせを考えざるを得ないわけです。しかし、事業としては、なかなか組み立てにくいわけですので、新しい概念を持ってきて、そういうことを取り組むということは必要なんじゃないかというふうに考えているということです。

これは貧困地域の話ですが、今度は逆に、生活保護の領域は非常に膨れてしまって、保護費が非常に膨大になるというような状況があるわけです。厚労省でも、いきなり自立支援と言って、就労支援だけでは難しいので、最近はBの社会参加を促進するようなプログラムというのがつけられ始めています。しかし、それどまりで、Cの領域がうまくいかない。そういう意味では、就労機会を創出するような開発プロジェクトと、こういったものが一体的に展開する必要がある。

先ほど申しましたように、福祉のほうはどうしても個別支援、個別給付ということでやってきたわけですが、それを地域的に展開するような器というか、そういう取り組みが福祉社会開発としては必要になっているんじゃないかというふうに思われるということです。

そこで、2つの県に少しかかわってしまして、福祉社会開発として取り組まれているわけではありませんけれども、そこで取り組まれているプロジェクトの条件みたいなものが見出せないかということです。1つ、素材としては、高知県では地域支援企画員という制度を設けて、具体的な市町村にその人たちが行って、そこで様々な業務を開発するというのが普及しています。その成果を受けまして、福祉保健所に地域支援室というのを設けて個別に支援する。それから、本庁に地域支え合いチームといったような形で地域支援を行うようなチームを設定しました。こういったような、いわば地域をベースにした支援ワーカー、あるいは支援プランナーというものを並べていって、全体的に開発しようというのが福祉社会開発の1つの発想なのではないかというふうに、それこそ読み解いているというレベルですけれども、あります。

しかし、現実には、AとBの取り組みはうまくいくんですが、やはり地域づくりというか、地域支援企画員との関連がなかなかうまくいっていないのが現状です。

次に、熊本県は、今度は、Aである意味では、共生ケアというわかりにくい言葉ですけども、だれが利用してもいいということで、対象別なケア拠点ではなくて、共生型の拠点をつくらうという取り組みがあります。

それから、小学校の廃校などを利用して地域再生に取り組もうというものをすべて本部が、縁がわプロジェクトと称する。つまり、そういうふうに統合的なラベルを張って、AとCは何とか組み合わせられないかというような取り組みを現在しています。もちろん、ラベルを張ったからといって助成金が出るかどうかというのはまた別の問題なんですけれども、そういうような助成をすることも含めて、つまり福祉のほうで出てきていることと、地域づくりで出てきているところを、ある1つのラベルで統合していこうという取り組みです。これは地域福祉計画というのがあり、その中で統合しようというふうに戦略的に打ったわけですけども、なかなかそれがうまくいかないわけです。やはり福祉ということ言うと、Aのことを進めるということにとどまると。そういう点では、やはりここでも新しい概念が必要なのではないかというような意味で、福祉社会開発ということを想定できるのではないか。一定の実績を持ちつつも、さらにそれを推進するような、ある意味での政策枠組みというのが必要になっているのではないかというふうに考えているということです。

そこで、こういったローカルなレベルで福祉社会開発というのは進むわけですし、基本的にはローカルで進めるということだと思います。しかし、そういうことに対して、一定

の国の参加といいますか、そういうものができるのではないかというふうに考えました。いろいろな都道府県では、それらしき、あるいはそういうものを試行したプロジェクトがあるわけですから、先ほど言いましたように、少しそういう読み解きを国が進めていって、福祉社会開発、あるいは福祉社会資本と言われるような概念を構想するということが1つあるだろうというふうに思いますし、幾つかの芽が既にあるわけですし、それを実際にプログラムとして組み立てていくということも支援すべき内容ではないか。

しかし、先ほど申しましたように、こういう取り組みはすべて何らかの実践者がいないと話にならないわけですし、そういう意味では、そういう人たちの合意形成を図ったり、あるいはそういう人たちの経験が履歴として地域にたまるというか、あるいはためていくような支援というのが必要だろうということで、福祉社会開発ワーカーみたいなものがあれば、1つそういう条件になるのではないかというふうに思います。

また、各省といいますか、厚労省と国交省の連携したそういう実験プロジェクトみたいなものがあって、既存にあるそれぞれの補助金がかなり連携活用できるような弾力化も、そういった方向を示しているのではないかというふうに思います。

以上です。

**【委員長】** どうもありがとうございました。

それでは続きまして、山内専門委員、お願いいたします。

**【山内専門委員】** 山内でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

今日お話をすることは、表題にありますように、首都圏の空港の話と、それから都市鉄道の話でありまして、私自身は交通のことを勉強してきたのが一番長いのですが、もともと経済学なものですから、お金目の問題、それから国際競争とか、そんなことを念頭においてこの話をさせていただくということです。

お手元の資料5の前半を中心にお話をしようと思っています。

最初は空港の話なんですけれども、皆さんご承知のように、今、空港問題、特に日本の空港問題で、都市との関係で言うと、首都圏が一番最悪といいますか、大きな問題がある。そうは言うものの、首都圏の空港がどんどん変わりつつあります。これから成田も羽田も容量を拡大していこうということで、成田ですと第2滑走路を延ばすとか、それによって発着回数が増えるということです。それから、アクセスも鉄道系を整備しようということになっています。

それから、羽田についても、ご承知のように第4滑走路というのを今つくってありまし

て、それができるとかなり容量が増える。一部国際線にも対応しようということでありまして、国際線が入った場合、どういうスロットの分け方をしようかなんていう会議が始まるとうとうところまで来たということでもあります。

その他、静岡とか茨城という空港も完成するというのですが、静岡はちょっと立木が制限表面に立っていて開港が遅れることになりました。茨城空港も都心から遠過ぎてエアアジアXが来ないとか、いろいろ問題があります。さきほど横田を貨物基地にしようというお話があったんですけども、現状での日米の交渉状況からして、かなり難しいというふうに思っております。

成田については2,150メートルの滑走路を2,500メートルに延ばそうということですが、南側に延ばせないの、北側に延ばして2,500としようとしています。これにともなって、年間発着回数を22万回にしようとしています。さらに、地元合意で30万回まで発着回数を増やす動きもあります。空港の場合には、容量のことを年間発着回数で表現することが多くて、30万回ということでありまして、365で割ってやると1日800回くらいになるということなんです。

羽田のほうですけども、羽田はご承知のように4本目の滑走路をつくっております。羽田というのは、北側に東京都があるんです。それで、東京都の上を北に飛んでいけるともっともっと飛べるんですけども、騒音問題、空域等の問題があり、これはだめということになっています。例えば、南北方向にあるA滑走路、C滑走路も、北側に着陸した場合、東側、つまり右へ旋回するということになっております。このことが容量を制約することにつながっています。

その他、羽田の場合に、横風が吹いたときに着陸に困る。それがB滑走路の役割なんですけれども、実質的にこのB滑走路が羽田空港の容量を決めているということになっています。そこで、同じような横の滑走路をもう1つ増やすと容量が増えるということです。

言い忘れましたけど、私は千葉県成田市の生まれでして、狭いとかいろいろと批判もあるんですけど、成田は実際には1,000ヘクタールぐらいあるんですね。そう考えると成田ってそんなに小さい空港じゃないということをお今日は主張しておきたいというふうに思います。

このような空港の容量拡張ですけども、目的というのは、要するに混雑緩衝ということですが、都市の国際的な競争力とか、交流の促進と、こんなようなことが大きなポイントかというふうに思っています。巷間言われますように、東京もいろいろな都市と競争し

ている。その競争力を高めるために、やはり外国との間で抵抗がないアクセスが必要だということになるかと思っています。

そこで、羽田については、特に東京に近いということで、40万回まで容量が増えた場合に、現状では、一応昼間時間帯の発着枠のうちの3万回、それから夜間に3万回国際線を入れるということになっています。それによって近距離やアジアのビジネス便をやるというのは昼間、夜についてはヨーロッパまで飛んでいく。特にイギリスとフランスとの間では深夜便を羽田から飛ばすことで合意しているので、いずれそのうち入ってくるということでもあります。

よく言われますように、こういう航空の自由化がグローバル経済に対するインフラストラクチャーになる、それが都市の競争力を増すということだと思います。特に去年ぐらいから、アジア・ゲートウェイ構想で、これを盛り上げようということで、国際的な都市間競争、ハブ都市競争ということだと思います。

特に最近では共同経済圏が発達していて、EU、NAFTA、ASEAN、最近言われますのは日中韓の東アジア経済圏だと。こういう中で、東京のインフラとしての空港の重要性があるということだと思います。

航空の場合には、基本的にはハブ・アンド・スポークのシステムになっていまして、AからKまで行くのに、ハブを経由して移動します。ヨーロッパでこのゲートウェイ競争というのが盛んに行われているので、こういう形になるわけですが、例えばこれがヨーロッパで、ロンドンにヒースロー空港がありますとか、あるいはパリでシャルルドゴールがあって、ベルギーのブリュッセルにザベンタムという空港があって、オランダはスキポール空港、それからドイツにはフランクフルトの空港がありますが、こんなところでハブの競争をしている。だから都市の競争があるんだと言われている。

アジアの場合はどうかというと、やっぱり東京ですけど、次がソウルのインチョン、それから上海とか、北京とか、台北、それから南のほうへ行くと香港まで入るというハブ競争があります。次のスライドは航空局がつくったものですが、ヨーロッパのパリのところに東京を持ってくると、結構日本も広いなということになるわけです。パリとロンドンのハブ競争というのは、東京と新潟のハブ競争みたいな感じです。そういう意味では、規模がかなり違うということがあると思います。ただし、全体で今東アジア経済圏ということになってくるので、その中で東京のポジションをどうするかということはあると思います。

次のスライドは、アジアとアメリカ、それからアジアとEUを重ね合わせたというものであります。日中韓については人口が非常に多いんですね。中国があるから。ただし、路線がまだまだ小さい。中国の内陸部の経済発展が進むと、航空路線も増えていって、旅客数も増えていくのだろうなと思われまます。

こういうふうには空港がいろいろ競争していますけれども、さっき申し上げたように、成田というのは大体1,000ヘクタールぐらいあるんです。それで、インチョン、北京、上海、香港だって大体そんなものなんです。成田ってそんなに卑下することなく、うまく使ってやると十分使える空港であります。羽田も実は1,000ヘクタールぐらいあるんですけれども、合わせると首都圏の空港というのは2,000ヘクタールぐらいある。それをうまく使わない手はないですということを申し上げたいというのが第1点です。

それからもう1点は、空港の議論をすると、都市間で競争していて、ほかの空港は滑走路をこれからつくる予定があるから大変だということを言う方がいるんですけれども、国際的な都市の空港の競争、ハブ競争というのは、アメリカの中の、例えばノースカロライナのシャーロットという小さい町がハブになって栄えたとか、そういった類のものとは違って、国際的な航空制度の中にあるんです。だから、そんなに簡単にどこかに移譲するかという話ではないので、都市と一体になって競争しているんだということを申し上げたい。勝手に大きな空港をつくる必要はないんだというようなことを申し上げたいというふうに思います。

成田は今、もっと利便性を上げようということで、アクセス鉄道をつくっています。北総開発鉄道というのが走っていますけれども、それを成田まで延ばしていくと、都心からのアクセスも随分改善されます。今、よく言われているのは、日暮里から成田まで30分台というふうな形です。かなり近くなるということなんですけど、やはり日暮里を使う人には限界がある。これはやっぱりもっと都心に直接結びつけられないと意味が無いということだと思ふんです。

それからもう1つは、羽田といかに結びつけるかです。それによって、首都圏全体の航空の容量がぐっと上がるという性格のものだと思います。その辺のことをこれからやっていかなきゃいけないということで、今、いろいろ議論しているところです。成田まで新しい鉄道が部分的にできてアクセスがよくなると同時に、羽田へ行くこの路線を改良すると、さらに都市への効果が高まるという話であります。成田と羽田の間の鉄道線には、都営浅草線という非常に古い地下鉄が走っておりまして、これがなかなかボトルネックになって

いるということなんです。

成田のポテンシャルなんです、スライドに示されているのは横軸が距離で、縦軸が鉄道アクセス時間です。成田は遠いから時間がかかるというふうになっています。ただ、同じような距離でもアクセス時間が短い空港はたくさんあるわけで、成田としては長いアクセス時間を短縮することで利便性がかなり上がる。成田の使い勝手がよくなるということだと思います。

要するに、今考えているのは成田と羽田を全体としてうまく使いましょうということなんです。現状で、行きと帰りで違いますが、100分から120分かかっていることになっています。それを、新しい鉄道ができると100分を切るようになりますということなんです、95分、94分とあまり変わらない。

アクセス改善の1つのやり方は、浅草線のところを少し改良して、今度13号線という新しい鉄道が追い越しできるようになりましたけれども、地下鉄でもできるので、そういうことをやったらどうかということです。そうすると成田・羽田間が60分前後までに短縮されます。ただし、現状だと400億円ぐらいかかるので、こういう費用負担をどうするかなんです、どうせつくるのならば、もっと利便性を高めたらどうかということで、今議論されているのは、押上から泉岳寺まで直線で結んでしまおうとか、あるいは、これは大深度の地下ですけども、せっかくだから東京駅に接着をして、付近まで持ってきて、そして泉岳寺まで持ってくるという路線等をつるとかなり利便性が上がるのではないかという議論をしています。

ただ、東京駅というのは、かなり大きいですし、地下もかなり使っているということで、ほとんど地下に余地がないので、持ってくるとしたら、丸ビルの後ろの中通りぐらい離れないとだめではないかというふうにも言われています。ただ、大深度地下でかなり深いところに駅があるわけで、東京駅まで斜めにずっとエスカレーターかなんかで持ってくるとちょうどいいんじゃないかという話もあります。だけれども、もちろんお金がかかるわけで、3,000億円ぐらいかかるということになっています。

さっき岸井先生の話の鉄道の役割分担をしましょうということですけども、ご承知のように、東京の役割分担は非常に大きいというようなことなんです。

それで、鉄道の場合は、民間事業者がやっているの、どういうふうな路線を張るかということは、民間事業者の意思決定に基本的には依存する。だけれども、どういう鉄道ネットワークをつくるかということで、昔で言うと運輸政策審議会で答申を出して、ネット

ワークをつくりましょう、それによって混雑を緩和しましょうということをやってきたわけです。18号答申というのは、かなり前に出した答申ですけれども、それでネットワークをいろいろ書きまして、さっきの13号線、副都心線とか、あるいは舍人ライナーというのが開通しました。

次のスライドは、鉄道の補助スキームをまとめたものです。それで、鉄道というのは、基本的に民間事業者ですから、国鉄がかつてありましたけれども、国鉄時代にも鉄道の補助というのはなかなか入れられなかった。特に民間事業者に対して補助を入れられないということで、P線方式という補助方式が一番中心的に用いられました。P線というのは、プライベートラインのPですけれども、要するに鉄道の民間事業者の資本形成に直接補助を出せないで、昔で言う鉄道建設公団、今は鉄道機構と言っていますけど、そこに民鉄が建設を依頼する。建設公団は資金調達をして鉄道をつくるのですが、その利子に対しての補助金を出すというのがP線方式です。間接的な補助ということになります。

これを中心でやってきたんですけれども、ちょっと前に話題になったのは特々制度というもので、混雑している区間については、前払いでお金を取って、つまり運賃をちょっと割増しておいて、それを無税積立てして、その無税積立てによって容量を拡大するというものが行われました。これはなかなかうまい制度で、ある意味では混雑税みたいなものですけれども、これによって主要私鉄の複々線がなったということでもあります。

最近はかなりネットワークができましたし、それから容量拡大も済んできたのですが、何が話題になっているかというと、2年前に都市鉄道利便増進事業というのがありました。要するに、通称利便増進法という法律ができて、新しい都市鉄道の整備スキームができたというわけであります。

これには2種類があって、線ものと点ものというふうに関係者は呼んでいますけれども、A私鉄に乗ってきて、ターミナルで乗りかえてB施設に行くという鉄道の場合に、簡単に言ってしまうと、AとBをターミナルの手前で結んでやれば、特にターミナルに寄らなくても、乗りかえなくても移動が可能になる、通勤等にとってはかなり利便が上がるということだと思います。

ある意味では短絡線といったものを新しいスキームでやろうというのが線ものというやつです。この時にポイントとしては、上下分離というのを使ったということです。道路をうまく利用したLR Tなんかは完全に上下分離なんですけど、もともと道路とか、それから空港、港湾、みんなそうですけれども、交通の面から言うと、事業者とインフラが分か

れているという意味で、上下分離しているという言い方をします。鉄道については、基本は、底地を持って事業をするわけで、上下分離していないというスキームになっているわけです。それを上下分離スキームというのをうまく活用して、しかも上下分離自体はかつてからあったんですけれども、利便増進ということで、補助スキームをうまくつくって、下ものをつくってあげるというやり方です。

ただし問題は、こういう場合でも、このA鉄道とB鉄道で短絡線をつくると、得するところと損するところが出てくるのです。そういうときに、利害得失をどこで調整するかという問題はあると思います。この場合は、上下分離された線路の使用料を調整することによって費用負担の強弱でそれを補うことになります。利便増進法による典型的な例が、昔は東部方面線と言っていたんですけれども、相鉄からJR、それから東横線に入っている新しい線です。これで横浜を経由しないで、このまま渋谷のほうまで行けるといようなこともやってきたということでもあります。

そのほか、鉄道でやっていることというと、都市側とのまちづくりとの連携は、最近はかなり意識するようになったということです。今の利便増進法のあれですね。駅ものなんというのは、まさにそれに近いものがあるということです。

交通の面からの都市づくりということで、駅なんかは極めてすぐれた都市施設なので、内側と外側の連携をちょっと改善するだけでもかなりの利便が上がるのではないかと考えています。

この辺で終了します。どうもありがとうございます。

**【委員長】** どうもありがとうございました。

最後は、私から発表いたします。私のほうからは、「これからの都市計画制度」ということとお話をさせていただきます。

そもそも論なんですけれども、今まで皆様方にどういったことを重視して進めていくべきかということをお話しいただきました。それとはちょっと違う視点で、都市計画の体系をどういうふうに組み立てたほうがよさそうかということについて、お話をさせていただきます。

都市計画法の第1条とありまして、都市計画の内容及びその決定手続等々と書いています。特に第1条の後ろのほうに、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進、これはまくら言葉みたいなものですから、普通は読み飛ばすと言うと問題あるかもしれませんが、私は読み飛ばしていました。ところが、よく考えてみると、実はここが一番重要な点なん

です。つまり、こういうような手段のために、都市計画が最適だったらそれは都市計画だし、そうじゃないとしたら別の手段というのもあり得る。とにかくこれが重要なんだということになるわけです。そう考えますと、今の制度ありきではない議論もあり得ると思うわけです。

それから、都市計画で何をやっているかという点、実際には都市に立地するさまざまな土地利用活動というのがあるわけで、集合することによる弊害を取り除いて、さらに集積効果を高める、そういう意味での外部経済性をコントロールする都市のマネジメントの一手段として都市計画があるということになります。

今までの伝統的な体系でいきますと、まずは将来像を定めまして、それは都市計画の方針です。ですからマスタープラン等になるわけですが、それで、実現手法としては制限ですとか事業、例えば区域区分とか、用途地域とか、地区計画とか、いろいろな施設ないしは開発をするということになります。

ちょっと考えてみると、例えば将来像というのが本当に適切なものを描けるのか。これはおそらくいろいろな方々が苦労していると思うんですが、どこが適切かというのは、なかなか断言しにくいところがあると思います。そういう皆さんが不安ながらもつくっているものがあるんですが、現実と言うと、本当に明示できるのだろうか、そういうのを明示することが技術的に可能と考えていいのだろうかという問題もあります。

例えばですが、状態依存と書きましたけれども、こういうような形になったらこの計画でいきます、だけど、こういうふうになったらこちらの計画でいきますというような、状態依存型にするほうが本当は適切かもしれないわけです。ところが、今の体系というのは必ずしもそういうようなものを取り入れているわけではない。

それから、実現手法として、例えば制限というのは、基本的には認めるか、認めないかなんですが、よく考えてみると、ある程度条件つきで認めるとか、あるいは、例えば金銭的にある程度補償するなら認めてもいいよとか、もうちょっと柔軟な対応があってもいいと思うんです。そういう意味で、0.1からもう少し連続的な対応になるというのがあってもいいだろうと思われま。

外部性のコントロールとして、主なものは2つですが、1つは、負の外部経済性を排除するという点で、現在の法規では基本的には未然に防ぐということを主に置いているという感じがします。ユークリッド型の土地利用規制の根拠なわけですが、基本的には、近隣に迷惑をかける可能性のある用途を排除しましょう、あるいは、あるところに集約しま

しょうということです。なおかつ、規制の典型的な形式としては、許可をするか、不許可かということなんですが、もうちょっと、0か1かではなくて、0から1へという、先ほどの連続的などということで行きますと、3つぐらいあり得るかなと思います。1つが性能規定ということで、今までは外形基準で判断してイエスかノーかを決めていたわけですが、もっと内容というか、性能を見てやろうと。その性能を見た上で、問題がなければ規制を行うし、問題があったら、場合によっては外形基準で許されるものも許可しないというようなこともあり得るだろうと思います。

もう1つは、条件つき許可ということで、こういうことだったらいいよと。これは、例えばアメリカなんかでコンディショナルパーミットというのがあるわけですが、そういう特定条件を満たす以内での許可というのがあります。今まで都市計画は、業態規制、つまり営業の仕方に関するものについて、なかなか規制に踏み込めないという暗黙の理解があったんですけども、そろそろもう入り込んでもいいんじゃないかという感じがします。

私は、もうちょっと長期的には、多分都市計画というのは、センサーのようなものと一体になる可能性があって、そういうときに、実はこの条件つき許可というのは丁度うまく合うのかなという感じがしております。

それからさらにもう1つは、市場活用型ということで、外部不経済分を徴収する仕組みを導入することで、個々の主体が全体として利己的に行動したとしても、実はそれが最適な都市計画、都市構造につながっていく。それが1つの理想系としてもあり得るのだろうと思います。

逆に今度はプラスをもっと伸ばすというほうなのですが、これはかなり積極的な、戦略的な都市計画ということになります。現在でも、その戦略的なゾーニングだとか都市計画の事業というのはありますけれども、おそらく戦略性ということになりますと、ある地区をより重点的に強化するとかいうことになるわけです。その場合に、必要になるのは、社会的な合意でしょうから、ある程度客観的な根拠と、それから合意形成のルール、そして、うまく利害を調整する柔軟な税だとか補助制度が必要になるという意味で、もう少し都市計画において税制もいろいろな手段に組み込まれるようにしたらいいのではないかと思います。

今度は、都市計画を別な面で見ると、なぜ我々が今持っている都市計画が正当なのかということの理由ですけれども、おそらく2つ根拠としてあり得ると思うんです。1つは、技術的にそれがいいのだと。そのためには、おそらく客観的に、あるいは定量的に評価を

して、最適化した結果としてこれがあるのだということを言う必要がある。これは我々学者も非常に大きな責任があるわけです。

もう1つは、手続的な正当性ということで、これは、最近、住民参加のまちづくりとよく言われますけれども、民主的な決定、おそらく住民参加というのはその一部ですが、全部ではないというふうに思います。

これは、私が例えば学生のときにどういうふうに都市計画を習ってきたかということですが、基本的に、まず1つあるのが、理想都市の世界みたいなもので、結局、計画者の評価に従って、一番よくなるように都市を描き切る。それを1つのマスタープランにするというものになります。

極めて抽象的に書きますと、自分なりの都市の評価関数というのがあって、それを最大化するような形にする。そのときに、いろいろ技術的な制約があるので、それは満たすようにしよう。どういう手段でやるかということ、例えば土地利用の配置で、それが都市計画になると、そんな感じなわけです。

最近はちょっと違ったケースがありまして、住民参加の世界というのがありますが、今度は都市の評価関数というのが、住民のそれぞれの評価なわけです。1つの評価というのは0か1、つまり賛成だったら1で、反対だったら0で、それが最大になるようにする。なるべくたくさんの人が賛成するようにするというのが1つの評価関数です。そのときに、制約条件としては、技術的な制約があって、そして都市計画としての幾つかのツールがその変数になるということになります。

こういうフレームワークで教わったし、一部ではそういう教育を今でもされていると思うのですが、よく考えてみると、都市に活動するいろいろなプレイヤーの反応を考えていないのです。ですから、当然のことながら、プレイヤーの反応というのは、まさに市場なのですが、まさに市場無視の計画なので、結局、市場と対立することも多々あるわけです。やってみたら、どうも違う反応があって、最適になっていないというようなことがよくあるわけです。

何が問題かということですが、おそらく本来の計画問題というのは、例えば都市の評価関数というのはあっていいんですが、そのときに、各プレイヤーの反応の関数として評価関数があって、その各プレイヤーがどういうふうにするかというのは、実はそのプレイヤーのコントロールできる変数で最適化したその人の行動なわけです。ですから、状況が変わったらプレイヤーの反応が変わって、それによって都市の状態も変わる。そうい

うものを最適化する。

ですから、先ほどはある評価関数を最適化するというのにmax問題と書きましたが、今度は、それぞれの主体の反応を見て最適化するのでmax-max問題というように書いています。これは非常に抽象化した話でありますけれども、端的に言えばプレイヤーの反応を読み込んで都市計画を最適化するというので、これは市場折り込みの計画問題ですから、今度はフレームワークからして市場と計画というのはバッティングするわけではないです。

今後の都市計画というのは、まさにこちらをやっていかなければいけないのですが、そのために、例えばプレイヤーの反応がどうなるかというような予測はできなければいけないのですけれども、そういうことをやった上で、最適な都市計画の規制だとか、事業だとか、そういったものを考えていくというのが本来の都市計画じゃないかというふうに思うわけです。この点、おそらく長期的には変えていかなきゃいけないということになると思います。

幾つか方向性を書きましたけれども、これは1つのスタンスとして考えていくということなんですが、毎年のように都市計画の制度というのが変更されます。法改正、法改正ということで変わっていくわけですが、実はあまり健全なやり方ではないなというふうに私は思っております。規制改革のほうにかかわっていてそういうことを言うのも何ですが、制度としては安定していて、ただ計画自体はちゃんと市場に反応して変わっていくというのが本来だと思うのです。今は逆だと思うんです。計画のほうはあまり変わらなくて、制度のほうがどんどん変わっていくというような感じで、ちょっと本来とは違う仕組みになっているという感じがします。

それからもう1つは、多様性の尊重ということですが、何かあることをやっていると、どうしても市街地が画一化してしまうというようなことが多々見られるわけですが、そうじゃない形での地域性の確保、これもやはり重要だろう。

それから、非常に多様な価値観の人が都市にいるわけですから、そういった特定の価値観に傾くことのないような配慮、こういうのも必要だろう。こういったことをやっていく必要があるわけです。

それから、計画ツールとしては、先ほどの許可、不許可の二元論ではなくて、もっといろいろな調整の可能な選択肢を用意する。

それから、費用負担の選択肢も拡大するというので、実は都市計画法の第75条に受益者負担金があるんです。これをもっと上手に使えばいろいろできるのではないかと私な

んかは思います。

それから、先ほど言いましたけれども、プレーヤーの自己動機に従って利己的に行動すると、社会的にもよくなる。これは動機適合的な社会システムと私は勝手に呼んでいます。そういうような計画論というのをつくっていくべきじゃないか。

そういう意味で、都市全体の付加価値、負荷分の付加価値を最大化するような、そういう計画を、都市計画の目標として入れる、これが本来のあり方だろうと思います。

若干抽象的な話になりましたけれども、最後に幾つか各論をちょっと述べさせていただきたいと思うのですが、1つは、計画というのは、実は市場を形成しているんだと。市場と計画が敵対しているというような言い方をされることがあるんですが、そうじゃなくて、計画が市場環境をつくっていくわけですから、結局、市場を形成するわけです。ですから、適切な市場を形成するのが都市計画であるというふうに考えれば、非常に整合する概念になります。

もう1つは、刻一刻と市場環境等は変わっているわけですから、動的な計画をとり入れていく必要があるだろう。

それからさらにもう1つは、例えば市場がちょっと変わると、途端に大変なことになるというようなことではない、安定化装置としての計画というのもどこかで入れていく必要があるだろうなというふうには思います。具体的にどうしたらいいかというのはちょっとわからないのですが、これは考える必要があるかと思います。

それから、先ほどちょっと各論を述べました、条件つき許可ですとか、それから性能規定です。例えば条件つき許可制度を拡充しようとする、おそらく計画許可の制度の導入というのも視野に入れる必要があると思います。

最後ですが、都市計画法ができてからずっと都市計画図書は変わっていないんです。そろそろデジタル化の時代になったので、デジタル化したものになるとか、あるいは3D化したものになるとか、場合によってはリアルタイム化したものになるとか、そういうのが必要でしょうし、それからもう1つは、計画の正当性の根拠の図書というのをそろそろ付加する。将来的なマスタープランだけ示す、ないしは規制だけを示すのではなくて、なぜそういうのに至ったかという根拠もつけた形でその図書を示すというような、都市計画図書の改革に着手していいんじゃないか。そろそろできる時代になっていると思いますので、そういうのをやったほうがいいのではないかというふうに考えたという次第です。

以上、終わりにしたいと思います。

それでは、これまでのプレゼンテーションに対するご質問とかご意見があれば、どうぞ自由にお願いたします。はい、どうぞ。

【A専門委員】 これは質問なのか、疑問なのかちょっとわからないんですが、浅見先生がおっしゃった都市計画の目的というところのパワーポイントの2ページ目、都市計画法の第1条にある文面、私も初めて聞いたように、最後に国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すると書いてあって、その下のところで、都市に立地するさまざまな土地利用活動が集合することの弊害を取り除いて、集積効果を高めるように、外部経済性をコントロールする都市マネジメントというのは、結論から言うと、ここは一極集中させて、その集積性を高めることによって都市のマネジメントを行うと言っていて、手前のほうは国土の均衡ある発展と言っていて、これがもしも同じ条文だとすると、相互で相反することを言っているんじゃないかとちょっと疑問を持ったんです。

【委員長】 下は私が書いた文章でして、1条は上だけです。

【A専門委員】 わかりました。そうしますと、これから国土の均衡ある発展という概念をどういう形で考えていくかという議論をしていくときに、この第1条を変えないといけないと、こういうことになるんでしょうか。

【委員長】 変える必要があるかどうかわかりませんが、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進というのが適切じゃないとすれば、もちろん変えなきゃいけないと思います。ですが、別に変えなくても、先ほど私が申し上げたようなことというのはやっていけるのではないかと。つまり、今まではプレーヤーの反応というのを見ないで計画していたような嫌いがある、それをもっと反応を見ながら計画するということは、例えば公共の福祉の増進に反するわけではないですよ。ですから、別にこれを変えなきゃいけないという議論をしているつもりではありません。ただ、私だけかもしれませんが、こういうまぐら言葉的に見える、忘れていたものを、もうちょっとちゃんと注目したほうがいいかなという意味で申し上げました。

ほかに何かございますでしょうか。

【B委員】 浅見先生がおっしゃっている市場というのは、どういう概念で使われているんでしょうか。

【委員長】 私の言っている市場というのは、つまり、その都市に活動するいろいろな人がどういうふうに行動するかというようなものを全部ひっくるめていますね。行動というか、活動というかですね。

では、ほかに何かございますでしょうか。

【C専門委員】 浅見先生のプレゼンテーションについて、ちょっと私なりの考えとご質問を申し上げたいんですけども。かなり経済学的な言葉を使っていたのでよくわかったということで。

それで、実は同じような疑問というか、考え方を持っていることがあるんですけど、要するに、マーケットで動いていくわけですよ。マーケットを無視して制度はあり得ないということだと思えますよね。私、昔、レギュレーションのことを考えていたときに、例えばある産業に対する事業法というのがあって、それでも規制緩和をして、競争を入れて、マーケットでやりましょうということなんですけれども、もともとその事業法というのは、結果がある程度見えているということが前提で、それで例えばこういう受給の調整を図りましょうとか、何らかの社会的規制をやりましょうとか、こういうことなんですよね。それをマーケットに任せると言ったときに、途端に全く違う世界に入っていくのは、マーケットというのは、私は経済だから逆に申し上げたいんですけども、結果が見えないんですよ。こういうプロセスになるだろうという予測はできても、どこに帰結するかということがわからないというのが、ある意味ではマーケットの本質で、だからそこマーケットの力が出てくるという見方もあると思えますよね。

さっきおっしゃったmax-maxのところ、要するにマーケットの反応を見ながら、それをさらに最大化するような制度なり施策をとるとするのは、理想ではあるんですけども、要するにファンクションの中に入っている個々のマーケット的行為というか、それって予想できないんじゃないか。もしそうだとすると、それを包括するような制度、政策をとるとするのは、概念としてはあり得るんですけども、相当具体的に言うと難しいことになるだろうなということが1つなんです。

もう1つは、私は事業法のことを少し勉強したときに思ったんですけども、もともと日本の行政法というのは、そういったマーケットみたいなことを考えていないんですよ。よく言われるように、法律専門の方がいらっしゃるので私が言うまでもないんですけども、やっぱり公権力行使みたいところがかなり強いので、公権力を行使して社会的扶助の増進というか、そういう基本的なフレームワークの中であって、それとおっしゃるような形での個別主体のある程度の自由度というんですか、それはさっき市場なりマーケットとお呼びになったと思うんですが、それってかなり矛盾するものがあって、その辺を制度としてまとめていくときの難しさというのは法制度的にもあるんじゃないかとすごく思ってい

るので、その辺についてのご意見を伺えればと思います。

**【委員長】** まず1つ、確かにマーケットの結果が必ずしも読めない。例えば別なある種の発見があれば全然違うスキームで始めるというようなことはもちろんあると思うんです。ただ、私は、maxとmax-maxというのはかなり両極的に言ったわけで、実際にはなかなか、ここで本当の意味での最適化ができるかどうかというのは、確かにわからないと言えればわからない。ですが、ただ、こういう考え方をもう少し入れるべきじゃないかというような提唱のつもりで入れまして、完全にこれができるというほどには自信があって言っているわけではございません。確かに、おっしゃるような部分はあって。ですから、実際は多分混合系にはなると思うのですが、もう少しこういうことも入れるほうがいいのではないか。例えばある規制をすると、大体いっぱいいっぱい建ててくるだろう。そうすると、どんなまち並みになる。だからこそ、例えば景観を規制するとき、こういうふうにしたほうがいいんじゃないかとか、そういうようないろいろなものにつなげていけるのではないかとというようなことを申し上げました。

それからあと、行政法の話ですけれども、これはまさに法律の考え方の問題で、本当にマーケットを無視しているのかどうかわかりませんが、もし無視しているとしたら、やはりそれも重視したというか、意識した形での行政のやり方というのを、今後入れていくべきではないかという意見を持っております。

ほかに何かございますでしょうか。はい、どうぞ。

**【D専門委員】** 先生方の話、大変勉強になったんですが、今の議論で、ちょっと私、あまり精緻な議論はついていけないところがあるんです。けれども、ただ、浅見先生がおっしゃったようなところは、やっぱり都市のマネジメントという中で、計画というのは、やっぱりマネジメントの一部でありますから、計画のところだけ取り出せばそれは固定的になってしまうわけです。それを先生の中で動的なところもありましたけれども、そういうマネジメントのサイクルに置きかえるということなのかなと思ったんです。

実は私、豊岡市の中貝委員のお話は大変勉強になったんです。浅見先生がおっしゃっているようなところ、実は中貝委員のお話の中とかなり通じるところがあるというふうに私は解釈したんですが、逆に、中貝委員、もしくは浅見委員長のほうで、相互にどういうディスカッションができるかを非常に興味深く思っていますので、いずれの機会でも結構なんですけど、そういうコミュニケーションをぜひ期待したいと思います。

**【委員長】** ありがとうございます。

ほかに何かございますでしょうか。

**【E 専門委員】** 私は山内先生にちょっと教えていただきたいというか、意見なんです、空港の最後のお話のところ、羽田・成田アクセスで、3,000人のために3,000億円というお話があって、私はかなりの確率でその3,000人の中に入っている。というか、確率という言い方をしたのは、例えば岡山から海外へ行くときに、以前は関空から行っていたんですが、最近、成田のほうを使うことが多いんです。それは、別にこの鉄道を使っているわけじゃなくて、羽田・成田間のリムジンのバスの信頼性がかなり高いです。渋滞しないんですよ、最近。だから、時間が読めるので、それで行くんですが、ただ夜になると、リムジンバスは早くなくなってしまうんですよ。だから、そういうときに、やむを得ず鉄道を使っているんですが、いろいろ思うと、実は鉄道で羽田・成田間を結ぶということの必要性は、先生がおっしゃるように3,000人分ぐらいしかないのかもわからないんですが、それとは別に、空港と都心がちゃん結ばれていないんじゃないかということのほうの思いが強いです。

例えばモノレールとかというのは、昭和30年代の最初のところですよ。あれはやっぱり飛行場に行くというのが晴れの日であったからああいう交通機関になったのであって、今だとやっぱりああいう発想じゃなくて、週に1回ぐらい来ている方とかのことを考えると、霞が関に直で地下に入ってほしいとか、そういう要望のほうが多分高いんじゃないかなというふうな気もします。だから、スルーじゃなくて、都市圏外交通とのターミナル等も考えた場合のハブ・アンド・スポークを都市圏の中でそれぞれきちんと考えていったほうがいいんじゃないかなという、そういう観点から議論があるんじゃないかなというふうに思いました。これはだから東京がやや特殊なんです、ほかの都市も、空港の場所というのは滅多に行かない場所だから不便なところでもいいみたいな、都市づくり全般に共通する話としては、そういう位置づけになっている都市が多いんじゃないかなというふうに思ったので、そういう意味で、都市間交通のターミナルというのをまちの中でどう位置づけるかということに関して、重要な定義をいただいたのかなというふうに思っています。

以上です。

**【委員長】** 何かありますか。

**【山内専門委員】** おっしゃるような趣旨に考え方を改めました。おっしゃるとおりだと思います。

以上です。

【A専門委員】　　ちょっと空港のことで質問があるんですが、東アジアの国際空港概要という表があって、香港、上海、北京、仁川、成田と。それで、アメリカなんかのローカルな空港の話とは違って、こういうハブ空港というのは、国際都市についているものだからというお話があったところまではわかったのですが、ハブ空港としての日本の弱さというのを言われている中で、首都圏は静岡ができて、茨城ができて、羽田も成田もあって、結果的にハブという国際競争力の戦いはどういう位置づけになるのかというあたりについてはどうお考えか。

例えば、上海は現在3本しかないけど、あと3本つくる用地は全部あるわけです。成田は、用地はあるかもしれないけど、できない可能性が高い。そういうことを考えていくと、これから容量におけるハブの話と、大都市について、東京だからということだとメリットがあるんだけど、容量的にはかなり、将来的な滑走路の数については日本は危ないと言われている中で、それは楽観することなのか、あるいは悲観することで問題なのか、その辺はいかがでございましょうか。

【山内専門委員】　　申し上げたかったのは、基本的に空港があるから都市の競争力がそれによって飛躍的に上がるということはありません。空港側から見ると、空港の競争力自体が都市にも付随しているんですね。要するに、滑走路がたくさんあれば都市が浮揚するという考え方は間違いであると思っています。

それで、成田について言うと、首都圏の経済力、それを支えるだけのことがあればいいんだなというふうに思っています。それはもちろん成田だけではなくて、羽田との連携もそうですね。

例えば上海の件で言うと、上海は虹橋というもう1つの空港があって、それから浦東も4本つくると言っています。経済の発展性から言うと、必要になるという可能性はかなり高いんだなというふうに思っています。

では、成田について言うと、横風をもう1本という議論があるんですけども、今の航空技術から言うと、ほとんどあってもなくても意味がないんですね。ですから、成田に2本、羽田に4本あって6本、それから横田は使い方によりますけれども、ある程度使えればそこも使えるかもわかりません。おそらく東京のこれからの経済発展の規模から言うと、それぐらいがあっても何とかやっていけるんじゃないかというふうに私は思っています。それ以上に空港が必要であるとか、あるいは新しい空港が必要だとかという議論には与しないところがあるということを申し上げたい。

ついでに言うと、国内線の航空輸送というのは、これからかなり変化する可能性が高いですね。国内線の航空需要はあんまり伸びていないと同時に、新幹線がかなりの勢いで出てきていますので、例えば航空局の去年の予測でも、北陸地方の国内線の航空需要はマイナスに転じます。それは、当然北陸新幹線ができますから。あと10年した時に、15年でしょうか、札幌まで新幹線が延びるという可能性がかなり高くなっていて、しかも高速化によって東京から札幌まで3時間台ということになった時に、日本の空港の容量というのは、かなり空いてくる可能性があります。そんなことを考えると、先ほどの結論になるということでございます。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

はい、どうぞ。

【F委員】 別の話題なんですけれども、岸井先生の資料の中で首都圏の図があるんですが、都心と埼玉と横浜が真ん中にありまして、左右に破線で青く千葉方面と多摩方面が、大きく楕円形があるんですけれども、何か意図があってこの2つの楕円形を書いたかどうかを教えてくださいんですけど。

と言いますのは、首都圏の全体の都市構造を、このような力関係としてどう考えるかというのは結構大事なことだと思うんです。その点で、ちなみに言うと、小さいけれども赤字で成田、横田、羽田ときちんと書いてあって、これは岸井先生も横田を使おうという意思なのかなということがわかるんですけれども、関東平野の地図を書くとこの種の議論が非常にしやすいんです。ここで、圏央道をあえて図面に落としてあると思うんですけど、関東平野にある全体の都市構造を考えると、おおむね圏央道が直径100キロなんですけど、圏央道が1つの都市圏というふうに考えるとわかりやすいところがありまして、実際に圏央道に位置している都市というのは、ここにも書いてありますけど、成田、つくばからずっと西に行くと東松山があって、八王子があって、南に行くと厚木があるということで、現在、21世紀的に生き残ってきたいいわゆる工業群なんかも、大体この100キロ圏内、あるいはその周辺に位置していて、むしろ都市構造としては、例えば東京都なんかは東京都自体が異常に東西に細長い行政区域でして、東西が100キロあって、南北が一番短いところが17キロぐらいしかないわけなんですけれども、そういう中で、やはり東京都も東京都という行政区域で都市問題とか都市計画は全く考えられない。それはもちろん千葉や神奈川や埼玉も同じ気持ちで、それでよく8都県市会議で、1都3県とその中の政令市で、共同でディー

ゼル規制やなんかもやりましたけど、いろいろなことをやっている。

そういう意味で言うと、この図は非常に興味深いんですけども、確かに、こうやって書かれてみると、東と西に分けて、真ん中に都心、埼玉、横浜があるというふうに都市圏を考えると、また全然違う発想が生まれてきておもしろいかなと、そう思うんですけども、その辺のお考えがあつてこうしたのかどうかということについて教えてもらえればと思います。

【岸井委員】 では、簡単にご紹介いたします。

これの発想の原点は、今の業務核都市の配置を考えたときに、あのままでは何の意味もなかろうというのがまず第1点です。

それと、東京がこれだけ国際競争の中で勝つ、勝たなきゃいけないとしたときに、東京のリダンダンシーを高めておくというのは大変大事だと。次のステップとしては、それではないか。したがって、これから東北から東海道へ入ってくるJRができ上がると、東回りが京浜東北線とダブルででき上がる。西側のほうは、湘南ライナーと同時に13号線が入ってきますから、ここもダブルででき上がる。東京で何かあっても、どちらかが生き残れる。そういうことがこの中でできるんじゃないかというのが大きな観点です。

都心は、いろいろな複合都心がJRの駅にずっと備わっています。これはこれで大変楽しい。ただ、東京だけではなくて、東京のインターナショナルのところは横浜に、ドメスティックは埼玉に、それぐらい役割分担をはっきりしたらどうか。全部が同じことをやっても無理だから、はっきりとそういうふうにメリハリをつけたほうがいいんじゃないか。350万人の横浜と十何万人の土浦とか、同じじゃないでしょうという絵をかこうと思ってこう書きました。

一方、東と西は、今、東のほうは成田があつて、つくばがあつて、その周辺にもものづくりもあるんですが、西のほうにも多摩が、かなり立派な大学と立派な企業がいっぱいある。ところが、先ほどご批判がありましたけど、横田が使えないと、みんな成田まで行く、羽田へ行くという、これはめちゃくちゃ多摩にとってはおもしろくないと。できればこの横田を使って、東と西でそういうものづくりのリダンダンシーを高めておいたらどうかというのがその意図であつて、もしそれができれば、羽田の貨物をなるべく向こうへ移して、羽田がもうちょっと使えるのかなとか、そんなことも考えておりました。

【委員長】 よろしいですか。

ほかに。はい、どうぞ。

【G専門委員】 いろいろなお話を伺って気づいたことなんですけれども、あえて申し上げれば、浅見先生のこの都市計画がどうやってプレーヤーの反応を読み込んで最適化するか、ここが問題かもしれないんですが、一番議論しなきゃいけないのは、都市にいかなる機能を期待するかということだと思っんですよね。様々な角度から、様々な視点や価値観から、あの都市はこうあってほしい、こうあるべきだと、こういう議論がいろいろ出てくるんですが、ただ、大きく言って2つあって、1つは、そんなに多くのことを、ある1つの地域で実現はできない。つまり、それをやり出すと膨大なコストがかかって、あまり大き過ぎて動かないというようなこともあって、1つは規模として、十分な機能的な規模ということ、ないしはコストの再生産というか、資本源も、その他で持続性を考えた場合には、やっぱりあるところで機能を限定しなきゃいけないという問題が1つです。もちろん、それはその都市が持つ経済力とのバランスもあるでしょう。いずれにしても、何でもかんでもできるわけじゃないということなんです。まず量的にですね。

もう1つは、質的に、そもそも都市が実現できない価値というのがあって、これは都市と地方というものをどう定義するかの問題もありますが、都市的なもの、地方的なもの、それぞれの価値があって、地方的なものというのは都市では実現できないんです。社会構造からいって、基本的に難しいわけです。ところが、多くの都市計画の問題を議論するとき、そういう地方的なものも都市で実現しようというふうにしてしまうと、これはコストだけの問題じゃなくて、そもそも無理なものがあって、それはある意味で都市の機能を減殺しちゃう可能性もあるということで、私は、都市計画を考える場合に、同時に地方のことも考えて、都市と地方の価値、こういう価値はこの都市で実現しよう、こういう価値は都市で実現するのはあまりにも非効率であったり、実現性に問題がある。そこで、これは地方で実現しよう。その都市と地方をあわせて、全体としてどういうふうにお最適化するかとか、コストと雇用の関係はどう最適化するかということをお考えないと、都市だけで考えていたのでは結論が出てこないなという感じがするんです。ちょっと私の意見でございます。

【委員長】 ありがとうございます。

確かに、おっしゃるとおり、先ほどの多様性みたいな話も私は申し上げましたけれども、おそらく、そういう意味では、多目的関数の最適化みたいな感じになるかもしれないですが、あるところがどこかではあると。それが必ず東京であるという意味ではなくてね。そういうような計画の仕方もあるでしょうし。

それから、先ほどの最適化みたいな話は、実際にはあまりやっていないですが、私、実は最適化のそういうのをちょっと試みたことがあるんです。例えばそういうときに、明らかに不可能なものってあるんですね。ですから、例えば住民参加のまちづくりというのをやろうとしたときに、あなた方は無理なことをやっているんだよ、可能なのはこれとこれとこれだから、この中でどれがいいかというのを議論しましょうよというのが専門家から本当は言えればいいんですよ。それがなかなかできないのが残念ながら今の都市計画研究の状況かなという感じがします。ですから、そういう意味では、これからも切磋琢磨したいと思っております。

それでは、どうぞ。

**【B委員】** さっき市場は何ですかと聞いた後、皆さんの議論を聞いていて感じたことを少し述べます。

浅見先生は、市場は様々な活動とか行動だという話があって、おそらくその最適化という議論というのは活動とか行動、アクティビティが起こるということが前提にあるように思うんですね。じゃあ、都市というのは、アクティビティが起こっていることを前提とするかどうかという問題があって、例えば、もう少し大きな土地利用というか、概念で見ると、農地、森林、その他、今、都市をめぐる1つの環境のユニットですよ。それをどこまで考えてこれから計画ということを考えるかとなると、必ずしもアクティビティに乗らないものとか、あるいはやめたいとか、とまるというか、つまり物が起こるということ以外のことというのは、これからたくさん出てくる可能性ってありますよね。例えばその放棄田1つにしてもそうだし、空き地になったりとか、あるいは人が減っていく。それに対して、アクティビティを前提とするコントロールじゃない、何かそういった計画の考え方がすごく必要で、逆にそれによってまた違う場所でのアクティビティを起こすのであれば、あるからそれはトータルとしていいんだとすれば、じゃあ、そのトータルを考えられるような計画の範囲というか、圏域みたいなことが議論されるべきで、そうすると、それは本当に都市なのというような話も出てきて、少し市場というのとアクティビティというお話の中で、実際ここで先生が提案されたようなことの最適性というものが、どういう枠組みで議論されるべきかというのは、ちょっと気になるところなんですけどね。

**【委員長】** 実際に、例えばこういう意味で都市計画というのを考えるときには、本当は都市計画というふうには言ってはいけなくて、土地利用計画と言うべきじゃないかなという気がしております。つまり、どういうことかということ、今後は、その都市の中にも、森

林だとか、農地だとかがどんどん逆に入ってくるようなことを想定すべきじゃないかと思  
いますので、そういう意味では、例えば流域圏とか、ちょっと大き過ぎるかもしれなくて、  
東京の場合はつながり過ぎているのでそうなってしまうかもしれませんが、そういったこ  
とも入れていく必要があると思います。

一方で、最近ちょっとはやり言葉になっているんですが、それは若干は言いわけなのか  
もしれませんが、身の丈のまちづくりという言い方をしますね。あれは実は非常にこの反  
応というのをうまくとらえようとしている試みかなと思うんです。つまり、ある程度以上  
やっても、反応としてそこまで行かないということがわかっている。だからこそ身の丈的  
なまちづくりをするということで、皆さん頑張りましょうと言っているわけで、ある意味  
では、これを先行している1つの例として、そういうのがあるのかなという感じはしてい  
ます。

ほかに何かございますでしょうか。どうぞ。

【官房審議官】 よろしいでしょうか。岸井先生の資料の中で、自治体間の協働という  
のがありました。これについては、山内先生のプレゼンの広域的なインフラ、それから浅  
見先生の最適化の関数との関連で、どう考えるかというのをちょっと伺いたいんですけれ  
ども、今までいろいろとこういう分野の仕事をしてきて感じるのは、市町村レベルで言う  
と、やっぱり首長さんというのは、市民の最大幸福をめざして全力を尽くすというのが使  
命だと思うんですね。そうすると、中貝市長のように、独立した地方都市の場合にはわ  
りとわかりやすいわけですが、隣と連担し出したり、影響し出すと、そこに摩擦が  
出ますよね。ですから、市町村間のそれぞれの最適化が全体の最適化とどうつながって  
いくかという問題があるし、もうちょっと大きい大都市の場合には、山内先生がいろいろ  
考えていただいたような、広域インフラをだれが計画して、だれの負担でつくるのか。受  
益はかなり広域に及ぶわけなので、本来100%国費でやるか、それともそれぞれ負担して  
やるというのが一番いいと思うんですけれども、日本の場合には、ほとんどの制度が即地主  
義というのでしょうか、計画し、つくるのは、その存在する地域が基本的責任を持って、  
あとは、国が提案したり、応援したり、一緒にやるという世界なんです。

大都市圏計画がありますが、役割として極めて大きかったと思うのは、大都市の中で、  
本当に広域につながっているものの利害を1つの大きな目安をつくり、例えば住宅を嫌  
がる場所に、それぞれの国の機関がつくるとか、そういう意味があったと思うんですけれ  
ども、大都市圏計画の存在意義すら今あまり肯定的にとらえられていないような気もいた

します。それは分権という大きな流れもあるわけなんですけれども、これからの都市政策、都市計画、場合によってはインフラのだれの負担でつくるのかというときに、都市圏というような固まりでやっていく仕事と、それぞれの単位自治体、市町村とか都道府県が担うものというのを、今のままで本当にうまくいくのだろうかというあたり、個人的にはずっと疑問というか、問題意識を持っているんです。そのあたり、ちょっと何かご示唆をいただければなと思うんです。

**【委員長】** ありますか。

**【山内専門委員】** 鉄道なんかのケースで、さっきの利便増進法なんかでも、国が3分の1出すんですね。あの場合も、多分短絡線をつくることには、やっぱり利便の広域性ですね。基本的な考え方。それで3分の1出して、自治体が3分の1ということなんで、そういう意味では、私は経済学者なので、受益の範囲というのは、程度。それと、やっぱり負担を結びつけるというのはある程度あって、それと計画がまたリンクするんだろなというふうに思っています。我々の分野では、特にインフラで言うと、もう1つ利用者の負担というのがあるんですね。利用者は1対1の受益者ですから、利用者が受益をして、それから間接的に地域が受益をして、さらに広い受益になって、公共負担でそれが広がると国になるという、その辺の濃淡のつけ方と計画のつけ方って、我々なんかだとある程度リンクするのかなというふうには思いますけどね。

**【岸井委員】** 私は、浜松町の駅が、JRさんがモノレールを買うまでは、そこに見えるにもかかわらず、一遍おりてまた上がらなければいけなかった。モノレールさんを買った途端にすぐつけた。これに象徴されると思います。そのことは今、日暮里で起きているわけですけど、要するに同じ計画者だとか、同じ範疇の中でだれかが言わないと、個別の利益の中では、絶対にそう簡単にはいかないから、制度化したほうがいいと思っています。広域的なそういう場を持つなり、計画をつくる場面を制度化しなければいけないと思っていますけど。

**【委員長】** 似たような話ですが、結局、自治体間の費用だとか、そういうものの調整の仕組みがないんですね。話し合いと言ったって、じゃあ、私は何億円渡すからということをするばいいんだけど、今は無いわけですね。例えば2つの都市で、ほとんど連担しているにもかかわらず、両方で空港を欲しがっているという場合に、片方は空港にしましょう、片方は環境都市にするので、その会社、空港の施設であなた方は栄えるでしょう。その分の幾らはうちにくださいみたいなことができれば、まさにWIN・WINになるわ

けですね。そういうような調整の仕組みがないというのが今問題で、それをビルトインさせなければいけない。

もう1つは、いろいろな計画をだすときに、計画と、それからコストをセットで、つまり最初の仕組みとセットでなかなか提示しないで、片方はメリットの話だけして、片やチャージの話はまだ別なところでやるというふうにするので、意思決定が歪むと思うんですね。これはやっぱり同時決定をしていかなければいけない。ですから、そういうような仕組みを、協議会でという話がありましたけど、もしできないのであれば、そういう場をつくる必要がある。できるのであれば、協議会なしでもできるかもしれない、そういうようになちよっと感じを持っております。

それでは、皆様方、どうもありがとうございました。各分野の専門のお立場から、貴重なご意見をいただきました。ご意見はまだあるかもしれませんが、時間の都合がありますので、意見交換を閉めさせていただきます。

議事次第にその他とありますけれども、事務局からご説明をお願いいたします。

**【事務局】** それでは、次回の日程でございますけれども、来年1月15日木曜日でございますけれども、午前10時から12時の開催とさせていただきます。次回につきましては、先生方のプレゼンテーションの最後となります荒井専門委員からの発表と、これまでの先生方の発表等を踏まえた論点整理につきまして事務局から資料を提出いたしますので、これについてご議論をいただくことを予定しております。よろしくお願いいたします。

**【委員長】** それでは、以上をもちまして本日の審議を終了させていただきます。皆様のご協力に感謝申し上げます。

— 了 —