

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5回都市計画制度小委員会

平成22年7月22日（木）

【事務局】 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まして、まことにありがとうございます。定刻を過ぎましたので、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5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9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申し上げます。なお互理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、配付資料の一覧がお手元にあるかと思います。資料につきましては1と2、また参考資料につきましては1から4がございます。また本日は「社会資本整備審議会及び交通政策審議会の運営改善に関する意見、提案等について」という紙と封筒がございます。それぞれご確認頂きまして、過不足等がございましたらお申し出頂きますようお願いいたします。

また委員の皆様におかれましては、ご発言頂く際に、目の前にございますマイクのボタンを押して頂くとランプがつかまります。ご発言の終了後は同じボタンを押しましてランプを消して頂きますよう、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、委員長をお願いいたします。委員長、よろしくをお願いいたします。

【委員長】 よろしくをお願いいたします。

それでは審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしくをお願いいたします。

まずは「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のご意見、ご質問をお願いしたいと思います。

それではよろしくをお願いいたします。

【事務局】 よろしくをお願いいたします。まず資料の説明に入ります前に、簡単に前回の小委員会の開催後の動きについて、参考資料を付けておりますので、触れさせて頂きた

いと存じます。

参考資料1は、地方分権の関連でございます。前回は政府内の調整中でしたが、地域主権戦略大綱が6月22日に閣議決定されました。それから地域主権改革一括法案については、先の通常国会で成立せず、継続審議となっております。権限移譲あるいは関与の見直しの対応については、時間差、2段階になると少し複雑になる面がございますので、参考資料1の最後に2枚、一般の市町村と政令指定都市に分けて図解したものを、参考までに付けさせて頂いております。

それから参考資料2でございます。前々回と前回にご審議頂きました容積率の緩和について、ご議論を踏まえまして都市再生特別地区についてまず実施する方向で、都市計画運用指針の改正を予定しております。それで一昨日からパブリックコメントの手続を開始するとともに、その後ろにつけておりますチラシのようなものですが、これで説明や協議を始めているところでございます。これについてまずご報告をさせていただきます。

それでは本日の議題につきまして、主として資料2によりご説明させて頂きたいと思っております。これに関する参考資料が、参考資料3でございます。対応関係については資料中に小さな数字で示しておりますので、適宜ご参照頂ければと思っております。

本日のテーマについては、前回予告をさせて頂きましたとおり「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」、の第1回としております。土地利用をめぐる制度的な問題点が、建物系の土地利用だけでなく、本質的には非建築的な土地利用にも及んでいる、あるいはこれをバラバラに論ずるのではなく、あるいは建築的な土地利用に偏るのでもなくて、融合的に論じていくところにポイントがあるのではないかと、そういう観点でテーマを設定させて頂いた次第です。これはまちなかの問題から郊外部の問題、あるいはその都市計画区域の内外というスケールの違うような問題も含まれてくると考えられますが、順番に取り上げていきたいと思っております。

それでは資料2の表紙をめくって頂きまして、2枚合わせて構成されていますが、右肩に番号をつけておりますので、それでスライド番号をご覧頂きたいと思っております。

まずスライド1でございます。実はこのタイトルにつけておりますが、具体論に入ります前に、冒頭、総論的な説明をさせて頂きたいと思っております。このスライドの1から4にかけては、メインの議論の前提といたしまして、まず我が国のゾーニングシステムの制度的な特徴について、一覧に整理してまとめているものでございます。

スライド1ですが、特徴として議論の前提になりそうなものを整理してみました。黒丸

の2つ目ですが、①の建築行為制限、こういったものに比重があるのではないか、あるいは②にあるような制限の受動性、③に公平性あるいは均一的な傾向ということについても掲げております。

この③について補足をさせて頂きたいと思います。都市計画的な関心というのはある種集団的なものでございますので、公平性の観点から、一定のまとまりの中で条件が余程違わない限り均一に規制が及ぶと。これは公平な取り扱いということで必然と言えるのではないかと思います。一方、空間としては必ずしも均一である必然性はございません。平均化された街並みだけが理想形ということでもない。このギャップについては、やりとりによってということではないと思いますが、空間的にメリハリをつけていく、不均一にしていくというのが計画の詳細化、例えば特定街区や地区計画などいろいろなシステムもございまして、こういったものも一つの効果なのではないかと考えられます。前々回、前回の容積率の議論でも出てまいりましたが、この均一な負担というものが大枠的な緩いものであるとあまり機能しませんが、より平均的な水準に設定されますと、例えば敷地の間での空間調整のシステムみたいなものが機能し得るのではないかと。このところは前回までの議論で出てきた点ですが、計画の詳細化ということとは別に、そのような観点からの水準論といいますか、集団規定の形態規制の大枠的な基準とは別に、都市計画的観点からの水準論があるのではないかと。この点については、後ほどもう一度出てまいります。

それからスライド2でございまして、ゾーニングと規制のかけ方というか、かかる場所について眺めた場合、タイプとしてAからCまで整理してみました。それぞれ図の中央にあります、何らかの都市計画的な意図の対象としてゾーニングXを想定いたしまして、これと領域との関係、あるいは規制のかけ方、赤く着色した部分が規制がかかるということを示したものでございます。これは単なる分類論に見えるかも知れませんが、特に都市計画的な意図の対象の濃淡とか、あるいは着色したところ、規制の対象との対応関係の議論があるのではないかと考えております。

まずAですが、このタイプは、例えばXというあるエリアを守るために、別のエリアに規制を及ぼすという面を含んでいるのではないかと思います。特に禁止を含む立地規制、立地規制というのは何らかの用途について例えば禁止という内容を含んでいるという意味では、建てる時の条件付けに過ぎないとも言えるような形態規制に比べれば重いのではないかと思います。そういう関係については片面的なものではなくて、お互いさまという面があります。全体に塗りつぶされているというのは総体的、全体的に見れば、こうし

た受益負担関係が集団的には一致するという関係ということになります。

Bにつきましては、Xという都市計画的な関心の対象と規制対象とが一致しております。多くの場合には、他は規制して欲しいが、自分は縛られたくないというような欲求が多くありますので、なかなか規制ができない、あるいはその水準が緩やかになるといった傾向もありますが、インセンティブゾーニングのような緩和型というバリエーションもあると思っております。

CはそのBの変形ということですが、これを見て頂きますと逆規制といいますか、スライド1の冒頭の定義のバリエーションになるのかもしれませんが、ある種受益負担関係がずれているパターン。法制的には実はXのために \bar{X} を規制するという議論をいたしますと、他のための規制として補償の議論が出てきてしまいますので、現在の規制は実はこうしたものはすべて、Xのために \bar{X} を規制するとは説明しておりません。 \bar{X} の地域の特性に必要な規制だから \bar{X} を規制するという説明をしていますが、こうした法制的な説明とは別に、実態論的にはXに関心が向けられていて、それに支障がある \bar{X} を放置するのは何とかならないのかというような問題がこれまでもありましたし、今後もおそらく増えてくるのではないかと思います。しかしながら、こうした片面的な関係は簡単には認められないのではないかとということであるわけです。本日の議論でも後で1つのプロトタイプとして参照される面が出てまいりますので、整理してみましたが、この規制対象とずれてくる、このずれにどのような納得される説明、仕掛けが抜けてはならないのではないかとこの点は、特に念頭に置いて見て頂きたいと思っております。

やや長くなりますが、単なる整理だけではなくて、今後の議論の論点について問題となる点を2つほど補足させていただきます。

1つ目は、ここでの議論は実は都市計画の中のゾーニングの話だけではなく、都市計画区域の議論についても拡張可能なものではないかと思います。計画が所在している所と規制対象というものがイコールなのかどうか。現在、BのパターンでXを都市計画区域と考えますとこういう形になっているという、何となくそのように見えるわけです。そういたしますと、その区域をもっと拡張すべきではないかと論じられる面がありますし、ただ一方で次のスライドで出てきますが、即地的なきめ細かい計画的な意図、あるいは計画の密度をどこまで強制力を伴って拡張できるのかという観点もあると思っております。都市のエリアの中核的な部分と周辺部分の規制の整合性は必要だと思いますが、計画の対象や密度、単位の議論というのは分けて考える必要があるのではないかと。例えばCのパターンの \bar{X} の

部分が国土全体だと考えますと、都市計画区域というものの拡張は必要ないことになるのではないかと。ただこれ自体、規制論としてそれが許されるかどうかは別のご話でございませし、現時点ではこれは議論のための頭の整理の問題ということで、方向性としてそのように持っていくということではないということですが、そういう議論があるのではないかと考えております。

2つ目でございますが、先ほど立地規制は形態規制に比べて重いのではないかとということをお申し上げました。規制の質というものを念頭に、いきなり話題が飛びますが都市計画と条例の関係について、建築基準法の集団規定まで視野に入れて現行制度を整理してみますと、以下のように言えるのではないかと考えています。1つは単なる一般的な形態制限は、都市計画のみでやっているものがございませ。代表例は高度地区になります。それから立地制限に及ぶものについては、法律によって決め切るか、これは用途地域制あるいはゾーニングに伴う建築許可制、こういうパターン。それで強制に及ぶためには都市計画という計画論ではなくて、条例による規制意思の再確認みたいなことをしている、これが特別用途地区あるいは地区計画のパターンだろうと思ひます。以上が立地制限ですが、形態制限の中でも詳細化によって加重されるものについては、都市計画だけでなく条例と組み合わせで初めて働くものもあるし、補償の要否との関係で条例の下限が法令で設けられているものがございませ。そういったような形で、多少ゾーニングと都市計画あるいは条例による規制意思の再確認といったものを組み合わせているというのが、現在の法制度と考えることができるのではないかと思ひます。

こういう議論の組み合わせで現在の法制度が成り立っている一方、実はこのCのような提案がかなり多く寄せられているということではないかと考えています。これについては、なかなかシステム論、法制論とかみ合わないで、こちらから色々申し上げると「そんなこと言っていたらだめだ」と言われてしまうことが多い訳ですが、ただ、このCのパターンというのはやはり本質的には少し、憲法論というのは大上段かもしれませんが、そこまで詰めが必要な議論ではないだろうかと考えているところです。都市計画を論じようとする場合、今後特に周辺部分の規制のあり方について論じようとする場合には、総論的あるいは法制的な論点の核心的な部分の1つが、このCのパターンをどう考えるのかということなのではないかと考えております。特に法学系の先生方に詰めた議論をお願いしたい点でございませが、本日はこれは参照事項として提示させて頂いており、抽象的にはなかなか論じにくいので、各論について一通りの議論をした後で改めて、総論の議論としてまと

めて後日お願いをすることにしたいと思っております。

それからスライド3でございます。ここでは都市計画的な関心、意図というものが均一ではなくて濃淡に分かれているということ、それと問題というのはやはりその関心、意図の薄い部分で起きているのではないかという点を示しております。空間的に中心とか周辺という観点ではなくて、ここではスケルトンとかマトリックスという、これは一般的な用語ではないようですが、ニックネームとして便宜的につけてみました。「図」と「地」と言われることも多いですし、さしずめ都市施設が「図」で、土地利用が「地」という関係はよく言われるところではないかと思えます。空間の中が均質ではないので、都市計画的に関心に濃淡がつくのは当たり前とも言えますが、そのつけ方がゾーニングシステムの使いやすさ、使いにくさに左右されるということになれば、本末転倒ではないかということがあります。

これまでは、こういう制度の発展形態あるいは取り組みの方向性というのは、特定課題の対応ということで計画を詳細化していくという方向で受けてきたのではないかと思います。今後もその方向で考えればよい面もありますが、制度が一通り充実してきましたので、この方向での問題の所在については、制度論より専ら運用論あるいは計画論、この土俵となってくるのではないかと思います。委員の方からご指摘頂いているのが、何か計画が重複し過ぎて複雑になってしまっているのもっと見通しのいいシンプル化の議論をという部分もあるかもしれませんが、特に計画論といったところが主な土俵なのではないかと。

一方、問題は、特に都市の周辺部に残存している面については、この詳細化という方向はやはりうまくマッチしていないのかなど。それが今後の制度的な議論の重要な課題領域になってくるのではないかとございませう。

左側の図の中で、本日の後の議論との関係で、都市施設と土地利用にわたるような課題の例ということで、緑地とか駐車場の見取り図についてもあわせて触れております。

それからスライド4でございます。これは土地利用面の課題を端的に現時点でまとめてみました。これは演繹的ではなくて各論の議論を一渡りやった後、もう一度帰納的、総論的に再確認するときに考えますが、今日的な制度論的な課題として、非建築的土地利用への課題、建築的土地利用と一体で論ずる必要性、あるいはプラスアルファのシステムが必要という認識、こういったものから本日のメインの課題が導かれてきていると考えております。この点が今回のテーマ設定の理由や意図の説明ということになりますが、淡々とこう書いておりますが、ここの部分に掲げた問題が今回の都市計画制度検討のメインテー

マの部分ではないかと。そういう観点からご意見を頂ければと考えております。

前置きが長くなりましたが、スライド5以降、メインの議論として、都市計画論として非建築的土地利用に焦点をきちんと当てなければいけないのではないかと。それもオープンスペースの体系という独立した体系だけでなく、建築的土地利用との組み合わせや相関を一体的に考えないと、1つの都市空間を対象としたマネジメントにならないのではないかと、ゾーニングだけでなくプラスアルファの措置と相まって初めて効果を発揮する、そういう場面が増えているのではないかと、こういう問題提示でございまして、土地利用面での課題の中核になる部分として具体論として肉付けするために、幾つかの議論の素材を提供させて頂きたいと思っております。

これから何回かに分けて、大まかには詳細から大枠へ、中心から周辺へという順序で論じていって、最後に制度論としてのまとめをしていきたいと思います。その意味では、部分的だとか骨太でないとか色々ご意見はあると思いますが、一度に全てを論ずる訳にはいかないで、もうしばらくお許し頂きたいと思っております。

まずスライド5から8までですが、「空間のリサイクル」という着眼点について説明させて頂きます。非建築的土地利用の問題について、まずランダムに出てくる跡地の問題が課題になってくるのではないかと考えています。これまでも産業構造転換によって出現する大規模な土地、工場跡地や操車場跡地とか、これの高度利用化ですとか、これを活用した中核的な市街地化といったものの取り組み、制度で言えば、例えば再開発地区計画ですとか土地基本法の制定期には遊休土地転換利用促進地区とか、こういったものも取り組んできましたが、これと共通している部分と、今日的に異なる部分が出てきているのではないかと考えています。特にスライド5の2つ目の黒丸ですが、跡地が出てきて跡地利用が決まらない状態を想定しますと、現在の土地利用計画はそこに、消極的にあれはだめとかこれはだめとか、可能性を限定する程度のもはありますが、将来的な土地利用の方向性を与える、あるいは働きかける機能はほぼないと言っていいのではないだろうか、そこが問題ではないかという観点でございまして。こうした観点から、空間のリサイクルという発想で、これを自覚的、体系的に行う土俵設定が有用なのではないかと考えられるものです。これは前々回、前回のテーマにしておりました、都市内部の有効利用と周辺部の保全を具体的に実現する仕組みの1つのツールになると考えられます。この空間のリサイクルという考え方については、委員の方の示唆によるところが大きい訳ですが、こちらで考えていることと完全にイコールではないかもしれません。スライド5については、当方の理解を定義

的に書いてみたものでございます。

スライド6でございますが、実はこういうものについて、個々の取り組みとして今まで行われ、あるいは困難で放置されてきたということだと思います。そこで下の半分ですが、こうした取り組みを個別的なものとしないうで、体系的、自覚的に行うところに意味があるのではないかと考えてございます。集約型の都市構造化とただ言っても、あるいはその市街地が縮退するということと言っても、なかなかイメージが像を結ばないところがあるかと思いますが、そういう場面を想定した場合には、何らかの構造問題として国家施策として取り組んだ例、ここではイギリスとドイツの例を書いてみましたが、施策体系の中核的な概念と位置付けた上で取り組んでいけばいいのではないかと提案でございます。

イギリスではブラウンフィールドの活用を国の意思として進めると。そのための手立てを講ずるという発想から、例えば目標設定をします。あるいは、場面は違いますが委員の方からは、中国では農地の総量を国家の意思として決めているのではないかとご示唆を頂きました。そういう定量的な設定ができるかどうかはともかくとして、こういうリサイクルを単発的あるいは任意に行うというのではなくて、明確な方向性を与えられるかどうか、こういう点がカギになるのではないかと考えています。強いて言えば、都市計画の制度等との関連で言えば、イギリスにおけるPPS、PPGのような国の機能や位置付け、あるいはマスタープランニングの課題というふうには言えるのではないかと考えております。

スライド7でございます。簡単に図式化いたしますと、中心部ではなるべく有効高度利用をしていって、周辺部ほど密度を下げっていく。しかし密度は下がるが、意義を有する空間として非建築的土地利用を位置付けていこうということになるのではないかと。そこが分かれてくるわけですから、即地的な区分論というのが都市計画の機能となろうということでございます。しかしながら、やはり単なる二分法ではありませんで、中間的な領域あるいは決め切るのではなくて弾力的、可變的、仮想的、従って暫定的な部分も正面から視野に入れて考えるしかない領域が、相当広いのではないかと考えられます。こうした領域については、規制論ではなくてむしろガイドラインに馴染むのではないかと、そういう誘導の領域なのではないかと考えられます。どちらかという、制度論としては、今まで都市計画としては規制論が本体で、誘導論がオプションあるいは任意の問題と軽視されてきた面がありますが、集約型の都市構造化の領域というのは、誘導論の方がむしろ本体で、規制論というのはその実行性の確保という観点から伝家の宝刀的な規制、そういう補完的な位置付けを原則的に考えたらどうだろうかということになるのではないかと考えています。

この誘導のガイドラインの具体的なイメージとしては谷口委員の著作を引用させて頂きましたが、合意形成のためのわかりやすさと客観的な性能水準の議論をするという点で注目をさせて頂いており、今後の取り組みの参考にしていきたいと考えております。

スライド8でございますが、上半分は具体の都市計画のレベルの対応といたしまして、イ)の意味のある利用に向けて積極規制、誘導していくような仕組みと、ロ)の中心部については積極利用の取り組みをしているのに、逆方向に作用する恐れのある周辺部の競合的な利用を抑制する、あるいはハ)非建築的土地利用自体の規制、これを挙げてみました。このロ)の部分が、先ほどのスライド2でのCの議論かなと。あるいは前回のダウンゾーニングの議論。これも前回触れたところですが、なかなか合意形成が難しいと、調整措置が必要なのではないかと。これも規制だけではなくて、むしろ料金とか経済的な手段といったものがあるのではないかとというご示唆を頂いている部分です。

この点につきましては、ここで深追いするよりも、もう少し緑地とか農地の理論を一渡り行った上で、全体的な議論として行っていきたい訳ですが、現時点では色々悩んでいる部分がございます。特に中心と周辺という二分法をした上で、さらに建築的土地利用、建物と、非建築的土地利用、土地の部分に分けて考えますと、中心ほど建築的土地利用のコストを下げ、非建築的土地利用、特に利用度の低いもののコストを上げていく、周辺部ではその逆と。こういったように観念的には考えることができますが、実はこれは反対方向のもので、何か合成すると訳が分からなくなってしまうのではないかとか、その上でさらに土地利用による受益を増す中心部を、環境面では周辺部が支えるというようなリンクージュみたいなもの考えるとかなり複雑になってしまっていて、もう少しすっきり議論できるようにならないかなという点がありますが、もう少し頭の整理をしていきたいと思っております。

それからこのスライド8の下半分ですが、先ほどスライド7で①から③まで認識を形に表していきますと、上の逆線引き的な、二分法的な縮退ではなくて、下のモザイク的、割合的な縮退になっていくのではないかとこの対応のイメージを表してみました。その場合、集積と周辺という二分法の線、例えば現在の線引きの線をどう動かすかという議論ではなくて、むしろ今の線引きは土台としながら、現在市街化区域になっているエリアをどのように増していくのか、どのようになっていくのか、こういう議論設定の方が、ハードな規制論よりも現実的、実用的な議論なのではないかという点もございます。例えば今後の社会経済情勢の変化を念頭に、現在の市街化区域の方向のあり方としては、コア的な集積を

維持すべき所と、意味のある積極的な土地利用、緑地、農地をまず押さえて、それ以外のエリアでも意味のある非建築的土地利用を広げていくというイメージになりますし、計画的というよりもランダムに、モザイク的に出てくる個別解の積み重なりで、グラデーショナルな領域として捉え直していくことになるのではないかと思います。この点につきましては、次回もう少し具体的に論じて頂けるようにと考えております。

以上が「空間のリサイクル」についてですが、スライド9から13までは、先ほどのスライド4の論点の具体的な場面として、中心部の代表的な非建築的土地利用としての駐車場と、周辺部における代表的な非建築的土地利用としての緑地について、都市施設から土地利用に至る融合的なあり方の議論の素材として出してみました。

まず駐車場についてですが、スライド9にございますように、量的な問題については一段落してきているのかなど。むしろ小規模駐車場の増加などもあって、制度の前提として体系が崩れ出しているという点が指摘されております。方向性としては、歩いて暮らせるまちづくりに取り組んで参りましたように、駐車場問題の取り組みというのは自動車交通に閉じた議論ではなくて、歩行者、自転車から公共交通に至る交通の位置付け直しを、空間計画においても行うと。そこから必要な措置を講じていくということではないかと思えます。具体的には、こうした自動車以外も含めた交通のあり方をもっと反映させると、駐車施設をどこにも平均的に設けるような空間利用に拘る必要はありませんし、むしろ立地面を重視すると、空間的に集約配置して動線を整理したり、施設運営を共同化して効率化する、そういう方向性を強めるという考え方になると思っております。

スライド10でございます。制度的な受け皿としては以上のような政策の方向性を明確にした上で、負担は平均的に負うが、空間的にはメリハリがきくようにしていくということで、敷地外の駐車施設の集約配置といった誘導を、今は少し根拠が弱い訳ですが、それを補強してやり易くするとか、あるいはその反射的な問題として小規模な平面駐車場、これは今は施策の対象となっておりますが、もう少しものが言えるようにできないかと。その根拠については、需給調整といったものではなくてむしろ立地論、交通動線の街並み、景観といったもので押していったらどうかということでございます。

ここに図を付けておりますが、この図とそれから黒丸についてはこういった考え方の延長線上で、実は駐車場施策というのは本来担っている調整機能というものがあるはずなので、これをもっと前面に出せば、省内では交通基本法という検討もしておりますが、ふわふわした経済のような議論でなくて、我々としては立地論を突き詰める方向で対応してい

かなければいけないのではないかと。そういう将来的な方向性としては、詳細計画のレベルで総合的な計画制度といったものも想定することができるようになっていく、そこまで提示してみたものでございます。次回、市街化区域のコアの計画論を具体的に議論したいわけですが、その上でもこうしたものが下敷きになると考えております。

それからスライド11でございます。緑地ですが、緑地の保全については例えば緑景観三法によって最近でも制度の充実が図られてきて、徐々に浸透していくという過程にございます。スライド3でいうところのスケルトンからマトリックスへという段階で、議論が浸透していくということでございます。

スライド12でございますが、従って制度体系の骨組みはできているという前提で緑地を論ずる内容としては、少しフリンジ的な議論と感じられるかもしれませんが、建築的土地利用との協調、あるいは都市施設と土地利用の融合というような視点で、大きな緑とか固定的、永続的な緑だけを優先的に考えるのではなくて、モザイク状あるいは暫定的、可変的なものよりも社会的な負担が少ない形で、全体として割合的に水準を上げていくという観点から更に前進させる。こういったものが考えられるということではないかと思っております。

具体的には次のスライド13にかけて例示をしておりますが、市民参加という切り口の暫定的な、これはコロコロ変わるという意味ではなくて、むしろ長期暫定的ということだと思いますが、緑地の位置付け、空き地バンクのようなシステムが、中心部の建築的土地利用ではかなり行われているようですが、空地として利用する目的のものは珍しいと聞いております。この緑地版としては柏市の検討、まだ検討の段階のようですが、これを掲げさせて頂いております。

次に緑化地域とか緑化率の改善事項としては、中心商業地における取り組みへの拡大ができないか、あるいは非建ぺい地だけでなくより進んだ緑被率の誘導とか、あるいはキャップ・アンド・トレードのようなメリハリの手法、次のスライド13にかけまして、根幹的な緑の確保のための手法であるところの特別緑地保全地区制度については、これまで権利制限の厳しさを反映として買い入れ請求という補償的な措置が設けられているので、逆に財政問題で発動が限定されているという問題もあったということで、前々回の資料でも触れておりましたが、ここへの対応ができないかということ再掲しております。

次に、長期未着手の都市計画の問題については、本小委員会の大きな検討課題の1つとして、別の機会にまとめて議論をお願いすることになると考えておりますが、ここでは必

ずしもネガティブなものだけでなく、的確にその計画の見直しをなされることが大前提でございますが、先ほどの空間のリサイクルというものを例えば最終的に官側が受け止めるようなパターン、これも1つとして評価できるものがあるのではないかとこの点を考えております。さらに下の黒丸で留意点として、モザイクを誘導すると無関心性を増殖させるということには注意が必要という点があります。この点はプラスアルファ、付け加える点の1つかもかもしれません。

それからスライド14です。これはあまりこなれた議論ではないかもしれませんが、現時点では思いつきの域を出ない、将来的な課題と言えるかもしれませんが、アイデアの1つに入れさせて頂くと。ここまで駐車場と緑地、緑化率みたいなものを、これは中心部と周辺部の代表的土地利用というだけではなくて、一定の率を平均的に各敷地に適用するという、スライド1の③でもありましたが、これに前々回の容積率の議論を足しますと、もう少し別のものが見えてくるのではないかとこのことを掲げております。負担は公平に平均的に行うけれども、空間はメリハリをつけていくという方向性で見ますと、それぞれキャップ・アンド・トレード手法みたいなものが想定できて、そのこと自体で少し整理あるいは有効利用の推進力になるということがありますが、バラバラに考えられてバラバラに適用されることになる訳です。しかしながら、これらを一覧するなり、将来的に一元化していくようなシナリオが考えられるだろうか。これは委員の方からご指摘頂いております調整メカニズムのタイプとして、あるいは協定を基軸としたようなまちづくりの手法として土台となり得るのではないかとか、あるいは種々検討されており、一部は実施されている排出権取引のようなものが行われた結果、空間計画の文脈と乖離するところを避けることにもなるのではないかと。先ほどスライド8の(ロ)のコメントとして、別方向、反対方向のものを重ね合わせてしまうと訳がわからなくなるという悩みを申しましたが、実はここにも共通の問題があるのかなと思います。負荷と負荷の緩和の問題をまぜこぜにすると訳がわからなくなってしまうとか。その意味ではまぜこぜにという意味ではなくて、並列的に整合性を考えるといったアプローチなのかもしれません。それから、別敷地間ということではなく同一敷地の中でもミティゲーション的なものが想定されるとすると、こうしたものがモデルとなって、少し何か環境性能審査のような制度だとか、あるいはエリアマネジメントですとか、そういう新しい都市計画の方向性と規制制度といったものがつながりを持つてくるのかなということを考えているということでございます。

前回、委員の方からご指摘を頂きましたが、容積率自体をやりとりするというのが問題

ではないかという点、それから前回の資料2のスライド9で掲げておりましたが、規制と直結した容積率のダウンゾーニングというのが困難だとすると、それとは別の都市計画上のキャップが考えられないか、そのようなところを考えると、禁止と許容の二分法でなく、すき間みたいなものが出てくると、そういう議論に近づくのではないかとといったイメージもございます。

本日の議論の素材は以上でございます。最後に、もう少しお時間を頂き、次回の予告編について説明をさせていただきます。スライド15でございます。

今回はもう少し具体の空間イメージに即して、先ほど出ました市街化区域の空間の再構成といった題材を取り上げたいと思っております。その中で、まずコアのあり方の議論、そしてできれば都市農業、農地の位置付けのあり方について論じていきたいと考えて準備をしております。このコアのあり方については、成長戦略で言われているような大都市の拠点ですとか、環境未来都市といったイメージを下敷きにするのも手かもしませんが、ここではもう1つの意図として、コアのあり方のような議論を取り上げる際、これまでどちらかというところ即物的、物的な議論ばかりしてきたような感じもしますが、もう少し空間を利用する、あるいは守る人間の側の状況を意識しないと、なかなかそれ抜きで議論は成り立たないかなと、そういう時代になってきているのではないかと考えております。そういう意味では、コミュニティとか都市産業、都市文化といったものが裏の主題となって、なかなか展開が難しいのでうまく説明できるよう努力したいと思っております。そういう観点から、例えば福祉軸ですとか、人間関係のインフラとしての公と私の間形態を含むような、様々なパブリックスペースのあり方とか農地の再評価、こういったものが取り上げられていくということでございます。

さらに次回こういったものを行った上で、その後もう少し都市計画単位の広域なスケールの課題、あるいはこの問題については別途省内で成長戦略に関わる問題として、大都市圏戦略みたいなものの検討が進んでいるところですので、できれば今回は中心について触れ、その後周辺、詳細から大枠という順序で進めていければと思っております。

断片的な議論の連続で申し訳ないと思っておりますが、こうした議論の全体の見取り図のようなものについては、もう少し時間を頂きたいと思っておりますが、次回以降なるべく早くたたき台としてお示しして、議論のポジションを分かりやすくしていきたいと考えております。どうぞよろしく願いいたします。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。

それではご質問あるいはご意見等ありましたら。

【A委員】 既に議論されていることかもしれませんが、2点ほど質問申し上げたいと思います。

1つは、現在問題となっております非建築的土地利用について、外部不経済という概念が重要な概念として出ていると思いますが、その非建築的土地利用の外部不経済性って一体何だろうなというか、そのあたりをお伺いしたいというのが1点でございます。といいますのは、この辺の理解によって何ができるか、規制誘導という話と非常に関係してくると思います。私なりに、多少申し上げて、その上でお考えをお聞かせ頂ければと思います。従来の都市計画法制を考えた場合には、外部不経済というのはかなり見やすいと思いますか、把握しやすいように思います。つまり、従来の都市計画法制は、基本的には経済成長対応型で、郊外部の乱開発とかへの対処が主要な課題でした。乱開発を無制限に認めてしまうと周辺にコストがかかる、公共的な支出も含めてコストがかかってくる。これはまさに外部不経済の典型です。そういう行為について規制というかコントロールをかけていく。これは非常にわかりやすいロジックだと思います。それでは、さて非建築的土地利用の場合には、一体どういうロジックになるのかということです。ここで問題となるのは、建築行為や開発行為の外部不経済性とは違うものではないでしょうか。それではそれはどのようなものかという点について、一つのつかまえ方としてこのようなものもあり得るかということを出してみたいと思います。例えば一定の活性のある街並みが形成されている、そこに賑わいがある、それがポツポツと抜けることによって賑わいが失われていくようなイメージを考えてみましょう。仮にそういうことで非建築的土地利用の外部不経済を語る場合には、賑わいなりそのようなものを正の外部性というかプラスの外部性とつかまえる。それを損なう、プラスをマイナスの方に持っていくので、負の外部性というか外部不経済であるというようなつかまえ方があり得ると思います。ただ、それは、先ほど申し上げた、従来考えてきた外部不経済とは少し違うというか、性格が違うでしょう。となってくると、そういう行為についてどのような論理で規制をかけることができるのかという問題がありましょう。また、実効性がどうかという問題もあります。プラスの行為を規制するのはわりと簡単ですけど、マイナスの行為を規制するのはそもそも難しいところがあるわけです。そうなってくると、基本的にはガイドライン、誘導方式ということになるでしょう。これは、今日ご提示になった方向で、それはそうだろうという感じがいたしますが、その前に、そもそも非建築的土地利用の外部不経済とは何なのだろうという問題について、お

伺いしておきたいということでございます。

それからもう1点は、今申し上げたような次第で、基本的にガイドライン、誘導方式が本体になるのかメインになるとした場合、それを規制という手段でコントロールするのはそもそも難しいわけですから、当然インセンティブで誘導しようという話になってくると思います。それでは、さてこのインセンティブというのはより具体的には何だろうか。なかなかイメージがわかりません。金銭的に誘導するというのが多分一番簡単といえば簡単だと思いますが、果たして現在の財政難のもとで一体できるのだろうかとか、いろいろな問題が出てくるでしょう。それと、インセンティブとしてどういう措置を考えるかによって、対象地域というか当然仕分けみたいなことは必要になってくると思いますし、そのあたりの考え方についてももう少し伺いできればというのが第2点目でございます。

【事務局】 まず1点目ですが、実はあまり外部不経済性という言葉の定義に明るくないといえますか、厳密に理論的に申し上げているというより、典型的には例えば、今いろいろな規制のシステムで取り上げられていないような行為があるわけですね。例えば空地に廃棄物を捨てて放置するとか。そういったものというのは、実は典型的な建築行為でもなければ土地の形質変更でもなくて、強いて言えば物件の堆積とかそういう概念はありますが、そういう今まで出てきていないものはあるかもしれないと。ただ、ここではどちらかというとかまづづくりの課題的なもので、空地であることで効用を発揮しない、みんながそれでいいという状態でない状態というか、そういったものを少し考えて行かなければいけないのではないかということを行っているつもりです。実は外部不経済性の議論そのものを追求しているというよりは、わりと状況的な捉え方をしているという状態です。ただ、これ自体についてやはりそういう議論が、これは担保手段の点もあると思いますし、本当に規制できるものかといった設定の問題はいろいろ、議論は出てくるだろうと思います。

それから2点目のインセンティブについては、仰るとおり一番早いのは、この空間のリサイクルのところでは挙げましたが、例えば誘導したいと思えば助成するという話がある。財政的には極めて厳しいかもしれませんが、あるとすれば例えば自治体の取り組みとか国としての取り組みの中で優先順位の問題といえますか、そういったものについて積極的に取り組むという優先順位が上がれば、より支援が割かれることもあるのかなとは思いますが。ただそれ自体、全体としての制約があるというのは仰るとおりだと思いますし、そういう中で誘導的なものとか、お願いするとか、色々なものを組み合わせてやっていかなければ

いけないことになるのではないかと思います。

【A委員】 ありがとうございます。1点だけ申し上げておきますと、外部不経済性に関して、最初に仰いました空地に産業廃棄物を捨てる、これはまさに典型的な外部不経済だと思います。だからこういうのはわりと簡単といいますか、規制の論理が入ってくるといのは見やすいことです。しかし、今問題となっているのはそうではない事態なので、いかなるロジックがあり得るだろうかということが私の提起した問題でございます。これは、私も考えていきたいとは思っております。どうもありがとうございました。

【事務局】 仰るとおりで、ということで考えると、例えばまちなかに駐車場みたいなものがボコボコと出てきてしまい、街並みを分断してしまうとか。そういったことについては、別に悪いことをしている訳でもありませんし、当然収益を上げるための行為だと思いますが、全体として見るとあまり好ましくないという話が出てき得ると。ただ、それを強制的に扱っていいのかどうかというのはかなりジャンプが要りますので、そういったことも議論できるかというところだと思っております。

【委員長】 ほかに何か。

【B委員】 外部不経済という言葉の使い方は委員がご指摘されたように難しいものでありまして、ある一定の投入物にもとづき生産活動を行うときに、その投入物に対応したもの以上に生産される集積の利益というのがあります。これは正の外部性というふうに言われているものでありまして、1カ所に企業が集まることによって、一般的に1という生産ができるのが、1.2になったり1.3になったりというようなものがあります。それが集積の利益になるわけです。そうすると、例えば空き家が増えてくるとか未利用なオフィスが増えてくるとかという事態が出てくると、その集積の利益が損なわれてくるわけですので、それをどうしましょうかというのが、新しい現象というふうに仰っていらっしゃるような、スライド6の空間のリサイクルで出てくる集積の低下に伴う集積の利益の減少分ということになってくるのではないのかなという気がします。それは典型的な郊外の乱開発とかそういうことではなく、今、都市の内部で起こっているような問題になってくると思います。

そのときにもう1つすごくこれから難しいなと思っているのが、例えば成長している局面の中のそういう問題というのは、他の用途に転換をすることによって、ある一定の規制があって転換ができないからそういう問題が起こってきたときに他の都市的土地利用の用途へと振り向けることができるわけですが、全体のパイが縮小していく中においては振り

向ける先がないということが起こります。需要がない中で起こっているような構造とは全く違うわけでありまして。今これから我々が考えなくてはけないのは、パイが縮小していく中で、例えばGDPの成長を目指していた時代から1人当たりのGDPの成長を目指していく時代になったときに、どのような政策転換を図るべきかということです。一人当たりのGDPの成長を目標にしていくんだという時に、それで我々の生活的な豊かさを損なわないんだというような政策目標に転換された瞬間、この問題は大きく出てくる、つまりパイが小さくなっていくということになるわけです。そうすると、その中で利用の転換が市場メカニズムの中できちんと調整されるような問題と、そうではない問題があるということだと思います。まだ共同研究がうまく進んでいないので、私の責任で進んでいないところがありますが、バブルが崩壊した後、例えば過剰につくり過ぎてしまったオフィスというのは、例えば住宅の方がよい収益が取れるということであるならば、実は都区部に6万棟あったオフィスのうち1万棟ぐらひはそういう現象が出てきて、4,000棟はきちんと住宅に転用されたということがデータからわかっているわけでありまして、それは放っておいても市場メカニズムの中できちんと調整ができると。でも、放っておいたらそういう調整ができない用途が実はまだいっぱいあるのではないかとということで、今少し分析を進めようとしていますが、そういうところはやはり政策的な手段を入れていかないと、やはり未利用のまま残ってしまうと、都市の中に集積の利益を損なうような状態をつくり続けてしまうわけですから、そういうところには何かしなくてはいけない。

もう1つは、共倒れをするというケースも出てきていまして、郊外と内部ということであるわけですが、郊外とその周辺部といったとき、周辺部を規制して内部を生かしていくんだというところには、受益と負担が不一致するので難しいのですが、放置した瞬間両方が共倒れしてしまうということは一番避けなければならないシナリオになるわけですし、それをどう避けていくのかというのが次のコンパクトシティの問題とか、政策を投入していく経済学的な意義になってくるのではないのかなという気がしております。その辺が少し、経済というところで見たときの今日のお話の中の課題ではないの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。ほかに何かありますか。

【C委員】 先ほどの規制と誘導で、誘導の手法、誘導をどうするのだというお話があって、私も説明を伺っていて、これは手法論ですからよく考えていけば色々な工夫があるのかなとは思いつつも、何か最初から相当難しそうだなという感じもございまして、その

辺は事務局がお考えになった方はそれなりの採算をもって言っておられるのかなど。つまり、高度利用したいというベクトルがはっきりしていて、それを抑えるのは規制でいい訳ですよね。ところが、放っておくとどんな利用をされるのかわからないし、利用されないのかもしれないというのを一定の望ましい利用をしてもらいたい。これを規制でやるとするのは非常にきついと、憲法上もなかなか難しいということで、いろいろ従来の仕組みを考えただけでも、やはり財政問題もある、金がかかるとなるとこれもまた大変だということですが。

昔の市街化区域内農地については自由化すればいいのではないかと。あれも、いわば規制にほとんど近い誘導方式だと思います。一定の線引きをしておいて、その中での一定の利用形態については不利益に扱うということで、一般ルールをそのまま当てはめて利益を与え、不利益を課するという訳ですが、今日のお話は多分それよりもずっと望ましい利用形態を詳細化して、そこへ持っていきこうという話ですから、利益を与え、不利益を課するにしてもその基準が非常に細かくなって、それは行政側の裁量でやらざるを得ない部分が出てくるのではないかと。そうすると、その制度自体が、コミュニティの全員からきちんと支持されるような制度になるのかどうかということが、どうも心配になりました。

その場合、今日のお話の中で出てきた、行政の側が暫定的にしる何にしる事業主体として出て行って、望ましい利用形態の方へ橋渡しをしていくというのは1つあるかと思いますが、それもやはり財政問題もあるでしょうし、なかなか難しいかなど。いや、これからきちんと考えていくということであればそれで結構ですけど、ちょっと心配かなど。

【事務局】 今ご指摘頂いた点については、1つは、今まで都市計画の議論は規制中心にどうしてもきていましたので、今置かれている状態で浮かび上がってくる問題は、規制でガリガリとやっていくというより、最後は伝家の宝刀的なところはありますが、むしろそういう面もあるが、どちらかというともう少しソフトな、規制の手前の誘導みたいなものが主体となってきて、こういうところが今日的な課題ならば、今までも例えばゾーニングみたいな形で規制と直結させて何か色々やってきたという問題だけではなく、プラスアルファといいますか、例えばマスタープランに基づいて何か誘導していくとか、即地性も少し低いとか、そういったものが色々出てくるのではないかなどというところが、何となく方向性としてはあります。そういう意味では、何かかっちりした制度体系みたいなものを貫きつつ、ふわふわしたことをやるという意味では必ずしもないのかなど。そういう意味ではこれ自体、国で全部決めて論ずるのではなくて、今、地方公共団体でどんどんやって

いるところがありますから、そういったものなるべくやりやすいようにするとか、あるいは政策的な優先順位を上げるとか、そういったような問題がまず出てくるのではないかというのが、今の基本的な考え方かと思います。

それから、市街化区域内農地の話についてご指摘があった中で、不利益を与えるということではなくて基本的にはどちらかというところと公平論みたいところで、税の負担水準みたいなものを決めて、それによる経済的な負荷みたいなもので合理的な利用に誘導していこうというようなことだろうとは思いますが、ただそのこと自体について、色々また議論が出てきておりますので、これは次回、少しまとめてご議論をお願いしたいと思います。

【D委員】 スライド5に空間のリサイクルという水玉模様の図がありますが、意味が、わかりにくいので、教えてください。今回の建築的土地利用と非建築的土地利用のバランスの検討のイメージの基本にあるのが、この空間のリサイクルだと思います。このピンク都市的、建築的土地利用だとすると、これまでは跡地になった場合、経済的な合理性を考えれば、ピンクが緑になるというのは極めて困難です。で、従来通り何もしなければピンクのままです。それを何らかの形で適切な都市計画の手法を導入して、ピンクがなるべく緑になっていくような、そういう形でこれからモザイク的に進めていきたいと、こういうことでよろしいですか。

【事務局】 すみません、わかりにくい図で大変恐縮です。上の方に出ている赤い箇所が建築的土地利用で、緑が非建築的土地利用ということだと思いますが、こういったものが人口が減少したり産業構造が変わることで、かなりランダムな形でまず跡地化していくと。これが①ということで、中心部においても起きるし、周辺部においても、下の方が周辺部だと考えて、起きていくと。ただ、それが点々になってそれぞれグレーの矢印で跡地化していった場合、次に何をつくるか分かっていたらそれで引きずられていきますが、そこが跡地にとどまっている限り、今の土地利用計画というのはこの跡地がどうなるのかということについて何も決めていないとか、決められていないということになっているのではないかとというのが、まずございます。それが説明のところの2つ目の黒丸でございます。

そうするとやらなくてはいけないのは、跡地をそのまま放置しておいて市場メカニズムに任せるといったものもありますが、そうすると何となく散漫な市街地が単に放置されるということになるのかもしれないので、どちらかというところとコアの部分に近い所ではなるべくその跡は建築的土地利用みたいなもので埋めていくという自覚的な努力をしていく必要が

あると。これはスライド6の空間リサイクルの事例ということで掲げさせて頂いたところの、まさにそういった努力をしている例という部分でございます。

では、全部そうやるのかというところではなくて、恐らく建築的土地利用で埋め切れないということだと思いますので、そうではないところはなるべく意味のあるような空地にしていくことで、下の方の逆回転している空間リサイクルで空地进行的に位置付けて、敷地を拡大するとか緑化するとか再自然化する、こういった方向になると。空間的に見れば、何となくコアの所は建築の方で一生懸命頑張って埋めるという努力をするでしょうし、周辺部は逆の方の努力をするという感じになってくるのではないかと、とりあえず書いてみたつもりです。

【D委員】 今のお話を聞いてやっとわかったというか誤解をしていたのは、このスライド5の図の上の方は現状で下の方の緑は、これからの話かと思っていたのですが、違うのですね。私は、これは市街化区域の話だけで特化して書いていらっしやると思っていたのですが、要するに調整区域まで全部含んでいると考えていいのですね。

【事務局】 まあ、そう見ることもできますが、どちらかというと市街化区域の中でもこういう構造になっているのではないかと考えております。

【D委員】 そうすると、スライド8にモザイク型に対応したというのがございますよね。「モザイクに対応した“空間のリサイクル”」による市街地の縮退誘導イメージ」と書いてある絵ですけど、私はこれがスライド5の図の下の部分かなと思っていたのですが。

【事務局】 それはそのとおりです。だからスライド8の一番下の図で、丸い緑が、市街化区域の中で見ても全部は埋め切れないので。

【D委員】 要するにこの絵は市街化区域ということで理解してよろしいですか。調整区域のことは、この絵柄の中ではあまり含まれていないという理解でよろしいですか。今の中心市街地では跡地が生じて、それはなかなか緑地にはなり得ない。それでは、緑地にするにはどうしたらいいかと。誰も緑のためにお金を出すわけではないですから、そのためにはかなり強力に都市計画の手法というものを展開しない限り、コアの部分に緑地はできないわけです。今回のバランスのとれた一体的な土地利用を考える時、どういう手法、どういう考え方、どういう発想の転換があれば、緑地になり得るか、そこにポイントがあるという理解でよいのですね。調整区域の議論とは、全然違いますね。

【事務局】 意図して調整区域ではない所を別に考えているわけではありませんが、主として市街化区域、今なっている所でも、そのグラデーションみたいなものがついてきて、

コアみたいな所は頑張って集積を維持するけれども、それが市街化区域全域ということはないだろうし、その市街化区域である所を将来どうしていくのかというふうに考えれば、意味のある空地を増やしていくという政策をとっていくしかないだろうと。それをどのような仕組みでやるのかということが本題で、それは何かメカニズムがないとできないというのは、ご指摘のとおりだと思います。多分規制というものではできないというところも、多分そこまであって、では、どうしたらいいのかというところがなかなか思いついていないところですし、多少キャップ・アンド・トレードみたいなことも書きましたが、万能薬というのは多分ないと思うので、やはり一定の例えば財政的なコストみたいなものは割かなければいけないならば、例えば優先順位を上げていくとか、そういう議論をしていくことになるのではないかなと思います。

【D委員】　そこが議論の本質だと思います。この間、都市計画の中には、市民参加や、都市マスタープラン、緑の基本計画、情報公開等、様々な形で、公共の福祉に寄与し得る都市の構造というのはどういうものかを、制度として立ち上げ、地道な取組を行ってきました。ですから、それを抜きに、経済的なトレード、リサイクルということだけで語るというのは、私は片手落ちだと思います。車の両輪できちっと、制度のこと、仕組みのことを考えない限り、現在はかなり広範な形で市民の協力、協働が進んでいますから、この事実を都市計画の大きな成果だと認識し、位置付け、バランスのとれた仕組みを考えない限り、単に経済的云々といったら、絶対に、緑地なんかできないと思います。

【事務局】　別にそこは経済的な手法で実現すべきだというふうに申し上げているつもりはありませんで、先ほど説明した中でも恐らく何か集積を維持する所とそうじゃない所というのが出てくるのであれば、そういうものを明らかにするというのが都市計画の課題だろうと。

緑地の所はむしろスライド11以降で少し掲げさせて頂いています。ちょっと飛んでしまったのでわかりにくくなってしまった部分がありますが、もともとはご指摘頂いたような、例えばスライド11であれば「これまでの取り組みと最近の状況」のところで書きましたが、いろいろ取り組んできているものが当然下敷きになって、これを止めてしまったりか軽んじるということではなくて。ただ、そういったものだけでなく、それに付加するものとしてそういうものが考えられるのではないかとということで掲げさせて頂いたつもりです。したがって、例えばスライド11の3つ目の黒丸のところ、ご指摘頂いたような緑地の価値や即地的な状況を明示するといったことで、緑に対する意識を高めて保全活動の

活性化につなげていくとか、こういったものは当然行くと。行った上で、まださらに追加して行うというぐらいのイメージでありますので、優先順位からいえばこちらのほうが高いというのはご指摘のとおりになると思います。

【D委員】 これまでの都市における緑地確保の攻め方とは、都市の高度経済成長に伴う環境資源の後退に対する、後追的な対応が主流であったことは、否めません。都市の縮退が今後、顕在化していくという枠組みの中で、ここでせっかく議論するのですから、この攻め方自体をかなり変えないといけないと思います。今までの攻め方では、このピンクが緑になるシステムというのは永久にできないのではないかと思います。

【事務局】そこは理解しているつもりです。それでどうしたらいいのかということを考えないといけないので、それについてつたない説明をしたわけですが、恐らく先生の仰っていることをどう受けとめていくか、我々も勉強が足りないのかもしれないので、その部分は突き詰めていきたいと、よろしくご指導をお願いしたいと思います。

【E委員】今議論をして頂いている空間のリサイクルは、私が10年ぐらい前にどこかに書いたものを、自分でも忘れていましたが今回掘り起こして頂きました。それで先ほどの事務局のご説明と私の本来の意図が合っているかどうかという議論もあったということで、それにお答えしないといけない責務もあるし、今のD委員のご質問もあるので、そこら辺のことを絡めてちょっと幾つか指摘させて頂ければと思います。

まず最初に、D委員が仰ったこのピンクの所が緑に変わらないというのは、地方都市でもデータを追いかけて分析をずっと試みて、人口とか事業者数が減っている所であっても、やはり何もしないでいけば緑に変わることはありません。それは現実として、データからも確認されていることです。ただ、この「空間のリサイクル」という言葉を使ったときに、1つ言いたかったというか入れたかったことで今回のお話の中に入っていないことがあります。当時は廃棄物の研究のチームと一緒に私はやっていたので、空間も1つの資源であるということは十分に認識されておらず、きちんとリサイクルできればバージン材の使用を減らすことができるということは間違いありません。ということはどういうことかということ、この周囲にある緑がピンクになってしまうということをきちんとリサイクルすると、そこところは少なくとも防御できるということがあります。そういう議論は大分した覚えがあります。あと、ピンクの所の方がこの会議でもずっと言われていますが、インフラがある所、都市が集積している所はインフラがある所なので、そのインフラを有効活用していくということと、リサイクルの発想というのはやはり重なるのではないかと

ということです。そういう部分が抜けているかなと思いましたが、新たに今回書いて頂いていることで逆に気付かせて頂いたことは、スライド5の3番目の黒丸の②で、都市計画的に無関心な領域を減らしていこうという空間マネジメントの取り組みという位置付けは、私もあまり注意していなくて、確かにそのとおり空間リサイクルを進める過程を通じて無関心な領域を減らしていくということだと思います。これは先ほどD委員が仰っていた住民参加であるとかNPOであるとかがきっちりやっていっていることと、実は内容的にもかぶっていることではないかなとお聞きして思いました。

あと、この話に関連して、話のストーリーとしてよくわからなかったのがスライド8の真ん中の黒丸ですが、「こうした「空間のリサイクル」によるアプローチは、例えば逆線引きといったアプローチとは対照的なものになるのではないか」という論拠がよくわかりませんでした。これは線引きの議論と必ずしもリンクする話ではなくて、それぞれの土地で線引きされている中であっても外であっても、空間というのは空く場合があって、そこをどういうふうにかちんと考えて使い直していくかということしか空間リサイクルは述べていません。逆線引きどうこうということと話をリンクしてしまうと、かえってややこしくなってしまう場合もあるので、ちょっとこの論理の立て方はどうなのだろうか思いました。

それよりもむしろ、同じスライド8の左下の所にある図の中に、「価値ある(意味のある)空地」ということが今回の一つの言葉になっていますが、一番最初のA委員の話もありましたが、外部経済にかわるものという話をしたとき、やはり「価値ある」とここで書かれていることがそれに対応する概念だと私は思っています。その計測をきちんとどうやるんだという話が実はずっとあって。例えば国土利用計画法などで土地利用の区分というのは昔からずっと継続してはかれてきていますが、道路用地であるとか宅地であるとか、そういうジャンルで分けられてきています。これから先問題になるのは、やはり停滞が起こったときにいろいろな所でクオリティーの高い土地とクオリティーの低い土地が、同じ非建築的土地利用であってもいろいろなものがある、あるものはオーケーだけれど、あるものはダメだというクオリティーの問題が結構出てくると思っています。そういうものをどうやってつかまえていくかという枠組みができていない、それができないとA委員が仰った外部不経済とか廃棄物処理場になっているとかいうことはそもそも追いかけることができません。要するに現状をきちんと把握するというのが、そういう観点からの現状を把握することが、実は今一番できていない、基本的なことではないかと個人的には思っています。

【事務局】 スライド8の論拠について鋭いご指摘を頂きましたが、言うならば線引きというのは二分法の代名詞なので、その二分法で何か切り分けてシャープな違いを出していくというようなものとは違って、かなり中間的な領域とか揺れ動くものとか割合的な、コントロールするようなことが出てくるのではないかというのが1つと。

もう1つ、空間リサイクルという形でやっているのは、先ほど申しましたが、要は跡地になってしまった所がどのように利用されるべきかということについて、今の土地利用計画は何も言っていないように思えるので、そういうところを少し埋めるものだと考えると、どちらかという追いついていくような強制的な手法ではなくて、むしろ誘導していくような話がメインになるのかなと。そういったところで、こういうふうを書いてみたということでございます。

【E委員】 後で、また時間があれば、追加して意見を述べます。

【F委員】 今のE委員が触れられたところも含めて、幾つかコメントです。

1点目は最初にA委員が言われた外部不経済の話ですが、何か空地を全部一まとめの一緒くたにしていて、実は建築的土地利用を伴わないけれどきちんと利用されている空地というのは、例えば資材置き場とか産業廃棄物だって、ある種目的があって、建物は建たないけれども土地を利用していると。だから非建築的土地利用ですね。当然社会上、産業廃棄物を捨てる所も必要ですから。そういう行為に対して外部不経済が発生するのであれば、立地規制なり、あるいは緩和措置なりということで規制をしていくことだと思います。

だからそちらは割と制度的にはそう難しくなく詰められると思いますが、今ここで話題になっているのは多分もう1つの空地で、それは結局有効需要が衰退してしまったが故にできてしまっている空地で、この場合の外部不経済は、それを使っているというよりは使わない、つまり不作為だとかネグレクトから発生している外部不経済だと思います。例えば典型的には雑草がぼうぼう生えているとか、本当かどうか知りませんが犯罪を促進するのではないとか、少なくとも犯罪不安要素を促進するとか、そういうことですね。こちらの方は何もしないことによる外部不経済なので、これを取り締まるのは現在の規制では大変難しく、つまりきちっと何かやってくださいということを行わなくてはいけないので、これはむしろマネジメントとか誘導とかいう方向に基本的には行かざるを得ない。あとは、もともと有効需要そのものが衰退してしまっていて、例えば第1種低層住居専用地域などで古い住宅地で空き地が出てきた所は隣に使ってもらおうとか、ここで言われているような方向は、概ね間違っていないように思います。それが1点。だから空地もそういう

2つで、後者の方はリサイクルの間の跡地と書いてありますが、普通経済的にきっちり回っているときにも跡地というのは必ずあって、ただそれは比較的短期間に次の土地利用が決まるが、こういうご時世プラス人口減少という大きな流れの中では、この跡地の期間が非常に長期化することによって、今言っているようなネグレクトな問題だとかそういうことが発生していると。そういう理解ではないかと思います。

それから2点目は、それに伴った誘導の話ですが、僕は基本的には誘導のインセンティブは、日本の開発システム上は開発利益を所有者あるいは事業者に大部分分け与えるというのが基本的な今までのインセンティブの姿で、それは容積率ボーナスという形をとったり、税制の緩和という形をとったりいろいろでしたが、基本はそこだと思います。で、今問題になっているのは、こういう跡地利用等で開発利益が出てこないようなものに対して、それをどう配分していくかということで、だから開発利益を原資とするインセンティブは非常に、もともとききにくい状況にあるということだと思います。そのときに考えられるのは、開発利益が上がる所から上がらない所へどう再分配していくかという話と、D委員の言われた緑地などは、実は外部経済がある訳ですよ。周りの人はとつても得する訳です、緑地があると。そこの開発利益を吸い上げてきて、むしろマイナスの緑地にしてくれた人にあげるとかいうような転換をしていかないと、D委員やE委員が言われたように、今のシステムの中で宅地が緑地に普通の状況に戻ることは、ネグレクトを除いてはあり得ないと思います。

それから3点目は、さっきE委員が言われたスライド8の図で、これは確かにイメージとしては分かりますが、かなりステレオタイプ、プラスこれ自体が誘導的なイメージの図で、線引きは確かに二分法的ですが、現実的には間にいっぱいグラデーションを中途半端な形で今つけられるように、事実なっていますね。ですから「建築的土地利用の追い出し」とはならないし、大体こういうことをやろうとすると、みんなこういうイメージを持っているのでうまくいかないということなんです。だからこれはどちらかというイメージ先行で、あまりこういうのは出されない方がいいのではないかと思いますし、下の方の「モザイクに対応した」というのも、市街化区域の中はこんな感じでしょうが、周りの緑の所に赤い点々がいっぱい出てくることが問題ですよ。ですからそちらの話とやはりこれもセットで語られるべきで、ここだけ取り上げていくのは、やはりちょっとミスリーディングなのかなと思います。

それから4点目は、今までどなたも指摘されませんでした。最初のスライド2でゾー

ニングと規制設定のタイプで、Cですよね。Cは議論としては何か大変おもしろい材料だなどと思って聞いていましたが、現実的にはXの補集合の \bar{X} の方にもそれなりの規制をする理由があって、 \bar{X} をピンクに塗っていると。つまり基本的にはBの白とピンクがひっくり返っているだけですよね。それをなぜわざわざ「反射的」なゾーニング」というような物言いをここでしなければいけないのかという理由がもう一つよくわからなかったのと、それからCの場合には特に補償が問題になるというようなことを少し言われたような気もしますが、補償は本当はBでも問題になる場合もあって、あまりCだから問題になるとかいう話ではないのではないかなという気がいたしました。

あとは細かいところが幾つかありますけれど、以上4点です。

【事務局】 最後の部分は、表現が稚拙だったかもしれませんが、言うならばBというのは計画を決めないと規制が働かないもの、通常の都市計画に多分なるのに対して、Cというのはどちらかという、それだったらとにかくまず禁止にしてくれと、都市計画にできるんだという主張がいろいろあるわけですね。1つはその違いということです。そうすると、実は計画を作るという意味では \bar{X} の方にもものすごく関心が、ここで計画を作り込んでいくというようなことは全くなくて、本当はそのXの所に計画を作り込んでいきますが、結果的には何となくXの邪魔になるようなものは禁止するみたいな形になって、論理的に言えば全体に規制して禁止して、何となくXを除くみたいな形になると。こういうタイプのご主張や提案がかなり今出てきているのかなと思っています。それはそれで1つの議論かもしれませんが、ただ、やはり何となくそういうことをのりで語るのではなく、もう少し精密に議論しなければいけないのではないかなと思っていますので、あえて分けて出してみたと。ここは導入の部分で、ここで全部を論じ切るというよりは、また全体をまとめて、少しご議論頂けるようにしていきたいと思っています。

それから、跡地の話についてはご指摘のとおりだと思います。一応定義としては、いいかどうかというのはありますが、スライド5の最初の黒丸ですが、新たな用途に供する目的で発生するものというよりも、何となく現在の土地利用が終って、後続の土地利用がオープンになるようなもの、そういったものの働きかけをいかに行うのか、あるいは行わないのか、そういった部分をここで考えたらどうだろうかと考えたところです。

とりあえずそんなところで、スライド8のところの議論は、稚拙なところがあるかもしれませんが、もう少しよく考えてみたいと思います。

【G委員】 前回欠席したものですから、1回休むと随分難しくなったなど、授業につ

いていけない生徒みたいな気分ですが、多分今日のレクチャーでのポイントは「空間のリサイクル」というこの概念ですね。お気持ちはわかって、あとは法制的にどのように説明するのかということで、1個1個の問題はわかりますが、やはりシステムですから全体としてこういう気持ちで作りましたという、何か哲学ではありませんが理念が出ないと、なかなかこれはわかりにくいかなということがあって。やはり土地利用計画を作ったら、ある意味それはもう未来永劫を見越して私達はそうしましたというのが今までだったとすると、もうこれからはどんどん利用形態が変わってしまったりするので、決して見通せる自信はないということも、もう正面からある程度宣言して、ですから定期的に時間を決めて、10年なら10年で利用も施設も見直していきますという形でオートマチックに組み込んでいくというやり方と、そうではなくて例えばコアになっていたような大きな施設があって、それがあることによってその土地利用を、存在が周りを規定しているようなものが、何かの経済的理由で抜けてしまった。そうすると単にそれは抜けたということだけでなく、当然そのエリアをもう1回考え直す必要、機会を持つべきということです。ですから大きな工場が抜けたり、大型ショッピングセンターが撤退して抜けたら、そこでは必ずもう1回、例えばマスタープランから考え直すというような、何かそういう仕組みを入れて、要するに変化に対応して考える機会を持つ、無関心を法制的に許さない。そういう仕組みを作ることからすると、今日は空間のマネジメントというお話が出てきましたが、どうもこれは時間的なマネジメントの問題ともリンクしているので、そちらも出すのがすごく大事なことかなと。

そうするとモザイク的発想が大切で、工学的に正しいかどうか全然自信がありませんが、ただ、やはり一発で行かないわけですよ。少しずつ少しずつ変わって行って、寂れた所を自然に戻したりというようなことをやっていくとすると、一片ずつ少しずつ町を変えていく。これは時間的なマネジメントの一種で、今日は長期見通しはまだ横にどけていましたが、どけないで、その3つを中心に置いて、これからは空間マネジメントであり、時間マネジメントですというので、そういう法制として見直しの機会を持つということも、時間的に区切るのか、定型的な変化を要件にして動き出すことにするのかというような、そういう選択の問題なのかなと思いました。

そうすると誘導というのも、1つは先ほどC委員が言われたようにどういう手法で誘導していくか、補助金ですか、税制ですか、規制の免除ですかと手法の選択問題もありますが、誘導というのはそういう手法の選択のほかに、少しずつ目標設定を変えていくという

意味での誘導という概念も、ここには入ってくるのかなという気がしたのです。そうしますと見直しの機会のところで現状把握ができて、無関心が減って、そうするとネグレクトした空地ではなくて、考えた上での空地が残るといふか、何かそういうようなことを考えているような、何かそういうパッケージの中で制度提案していかないと、法制的にはつながっていかない。全くの印象ですが、そのような気もしました。

【事務局】 ありがとうございます。1つは変化に対応していくのかというところが大きなテーマになるということは、ご指摘のとおりだと思っています。ただ悩むのは、やはり強制を伴うようなしっかりした枠組みの組織計画というものは、ピチッと決まっている計画だから認められているので、将来変わってしまうかもしれない、どうなるかわからないというようになってしまうと、なかなかそこはつながらなくなってしまふという問題が1つと、それからそういう体制でソフトランディングしていくようなことを考えると、やはり変化に対してきちんと決め直していくようなルールを入れつつ、過渡的な状態の権威といふか正統性がとあるということを持っていけるような、そのところを両立していかなければいけないところがあるのかと思っております。

ここでは、どちらかというとし街化区域みたいなものも変えてしまふと、何となくぎゅっと絞っていくようなイメージではなくて、むしろ市街化区域というのは今あるのだから、あることを前提にこの意味付けというのは一応守って、あるいは調整区域というものは一応守って、その上で何となく少しずつ変わっていくような営みみたいなものを絵にしたという面もあると思っております。法制的にはこれが、どうなるのかというところはご指摘のとおり、今こういうシステムだということをおし上げられるようなものがなくて、強いて言えばスライド8の上を書いてある遊休土地転換利用促進地区みたいな有効利用を促すというシステムが既にあるので、その応用編みたいなものがあるかなとか。

それからせつかくこういうのを集積しているということをお前提にすると、先ほどのCの議論ですが、いろいろ説明の仕方を工夫しないととは思っておりますが、こういうCみたいな守らなければいけないところのために、ほかは少し抑えないといけないということができるといふかどうかというお話と、それから先ほど定義の問題がありましたが、あるとちょっと困るといふような建築物でない土地利用みたいなものになったとき、若干そこに少しウイングを広げるといふような、そういうところがパーツとしては考えられるのではないかとと思っております。

【G委員】 あと1点ですが、規制的なことを行うためには規制の根拠があるわけでは

よね。それと同じことを誘導する場合も、誘導の根拠がない行政というのは誘導できない。そうするとやはり誘導していく上での前提があって、多分それはマスタープランとかに書かれると思いますが。そうするとそれは、今までの規制根拠と加えて、立地をしていくという話の中で出てきた街並みや景観、地域の交通、福祉、文化、安全など、そういう要素が入ってきて、今例えば地方公共団体が作っているまちづくり条例の進展はそういう形で、ある意味で公共が広がっている部分があるわけですね。ですからその辺もにらみながら誘導根拠の方に入れていって、というようなことをしないと解決しないのかなと思います。

【事務局】 ご指摘のとおりだと思います。議論が収れんしないであっちこっちに書いてあるのでなかなかまとまりませんが、いま仰ったような根拠の話について、それを空間的に何か装置的に表すというのが都市計画だとすると、そういった機能をきちんと体系立てて持っていかないと、最終的には条例をやるにしても、都市計画というものをどのようにするのかということにしても、何か体系性みたいなものがあるだろうというところは前々回の、都市計画の中で土地利用計画の一般則として持っていなければいけないものがあるのでしょうかという話をしたときに、触れてみたところにも通じるのかなと思っています。いずれにしても、そういったところをきちんと取り出していくということが重要ではないかと思っています。

【H委員】 今年度一番の難しさ、今日までちょっと憂うつでしたが。これは次回の検討にも繋げてみて、何を意味しているかというのを少し確認させて頂ければと思います。

まずスライド4で、今後の対応の方向性というのが出て、以下のような措置をとるのが重要ではないかということになっていますが、この措置というのは結局、今までの都市計画制度を改革することになるでしょうし、運用レベルの話もあるし、それから都市計画制度以外ですね、税制ですとか農地ですとか、こういうものなど全てを含めて、とりあえずは問題提起でこういうことをやっていく必要があると。ということを提起しているということでもいいのかというのが1点ですね。

それから2点目で、これは多分都市計画の世界では使われているのかもしれませんが、今回キーワードで出てくるのが、「基質」的位置付けになっている」ところというのが出ていますよね。この基質的位置付けになっているというのは、抽象的に定義すると、これは厳密にどういう意味で、今の都市計画の制度上用途の中に当て込めていくと、主にどの地域の何を指しているのかというようなことをご説明頂きたいというのが2番目。

それから3番目は、ロ)の「効用を発揮する緑地」です。効用を発揮しない緑地と効用

を發揮する緑地、具体的にはどこが違うのか。単に緑地を守るのではなくてですね。それからこのロ) 全体については農地ですね、多分面積でいうと一番大きいと思いますが、これが俗に言われるのは、農業サイドの方で農業地区をはじめ通常の農振市街地の指定もはじめ、かなり硬直的に規定していると。したがって、現実の土地利用に適合しないので不都合が生じているのではないかという問題提起が仮にあるなら、今回、都市計画サイドの方で何をしようとして保全の強化をしようとしているのか。そこの大きな解決イメージですね。そのところがわからないので教えて欲しいというのが、ロ) の補足部分です。

もう1つ、ハ) の「非建築的土地利用に焦点を合わせたコントロール手段の強化」ということで、これが次のスライド6等に出てきますが。イメージは分かりますが、これを都市計画制度に落とし込んで、政策を仮に制度化するといった場合、これは一部の具体的なイメージでいいのですが、具体的にはどういう施策を思い描いて、この抽象的な問題提起があるのかというのを教えて欲しいと。

最後に、一番出ていた外部不経済で最初に出た問題ですが、小規模な駐車場が増加してくるという事例がスライド9とかスライド10に出てきますが、この場合の外部不経済というのは、景観上のことなのか、それ以外のことも含めて考えておられるのか、それによってはこれをどれだけ規制していくか、強化していくかという問題にもなりますが、この辺のところも大まかな政策改革イメージですね、それを教えて頂ければと思いました。

【事務局】 まずスライド4の、この措置というものが都市計画に限定しているのかどうかですが、都市計画に全く関係ないことまで入っているとは思いませんが、都市計画に関連する課題として、都市計画だけで受けるのではなくて、それ以外のものも含んでいると理解しております。ただ、そこの部分が都市計画だけではないというところが結構みなのかなど、一番最後の行に「プラスα」と書かせて頂いたところです。

それから、基質というのは言葉遣いとしてこちらあまり自信がないところですが、何か生物の細胞の、構造でない部分というようなイメージなのかということでもマトリックスという言葉と対応させてみましたが、言うならば、例えば準工業地域という地域を決めています、そこに積極的な意図があるのだろうか。それは単に混在する市街地にのっている部分が結構あって、言うならばそういうものに相当して、用途地域の中で言えば、低層住居専用地域みたいに意図の明確なものと、場合によっては中心の商業地域で高容積のところというのは、意図が明確なところがあると思いますが、実はそれを塗った後の中間部分というのが何となくグラデーションになっている部分で、特にその中間的なところ

は中だるみではありませんが、中容積のところは、場合によっては意図が希薄になっているというイメージではないかと。これを混在型と言っているのかもしれませんが、そういったイメージを掲げさせて頂いたということです。

それから「効用を発揮する」という部分のご質問については、効用を発揮するのとしな
いがあるという限定する意味でつけたというよりは、イコールというか、効用を発揮す
るはずの緑地、農地というつもりなので、あまりそのところを深く考えていませんでし
たが、強いて言うならば、デッドスペースみたいな形で設けられている公開空地の緑地と
かそのようなものはあまり効用を発揮しないとか、そういう議論があるかなという気はし
ました。あまり本体的な議論ではありませんが。

それで都市計画サイドの何を解決しようとしているのかですが、言い方が難しいので
すが、やはり土地利用は自然に成り立っている訳ではなく、そこの上でいろいろな活動が行
われていることによって成り立っていますから、そういう活動の努力と言いますか、そう
いったものが途切れてしまうと放棄地になってしまうということだとすると、制限ではそ
この部分は手が届かないので、そういったものをきちんと保全するということにプラス
アルファもあるかもしれないと。そのようなことを少しイメージしていたところです。

それから空間のリサイクルをどういう制度にすり込むのかについては、繰り返しになり
ますが、1つはスライド6の下半分に書きましたように、明確に位置付けるというところ
に1つ何かあって、そうすると即地的にいい悪いということが決まるだけでなくもう少し
し、どれぐらいの割合とか濃度でとか、そのような話が出てくるかもしれませんし、即地
的にここではこうでないといけないみたいな話ではなくて、このエリア一帯でこのぐらい
という話があるかもしれませんし、これはマスタープラン的な議論だと思いますが、その
上でコアの都市計画みたいな話で言えば、先ほども触れましたがスライド8の上半分にあ
るようなシステムというのも、あるかもしれないということでございます。

それから小規模駐車場の話は、特に中心部などでこのところ平面駐車場が、とにかく空
き地を駐車スペースに使うことが結構増えているのではないかと思います。景観というこ
とで規制している所もありますし、名古屋の例なども参考資料に挙げましたが、景観とか
賑わいが分断されてしまうとかそういった話で問題にしている事例もありますし、全体と
しては何か駐車場だらけになって、基幹的な駐車場を作ってもそこが使われないで、空間
全体としてあまりうまく使われないとか、いろいろ問題事象はできているようです。そう
いうところについて需給調整みたいな話ではありませんが、もう少し集約的な配置をする

とか、駐車場施策自体の空間を調整する機能があるのではないかと考えておりますので、そういうところを發揮していく延長線上に、場合によってはそういう小規模駐車場についても、今までは施策の対象でもないし規制の対象でもありませんが、例えば「車の出入りはご遠慮ください」とか、もう少し物が言えるようにならないかなど。そういったところが問題で。一部公共団体で取り上げているものが出てきておりますが、もう少しそこを後押ししてあげられるのではないかなということでございます。

【H委員】 これは、今回の外部不経済性の高い非建築的土地利用に入っていますか、入っていませんか。

【事務局】 定義の問題ですが、入っているものもあるかもしれないし、一概に小規模な駐車場だから外部不経済性があると断ずることは多分できないと思います。ただ、その場合に重ね合わせとして、例えば街並みが分断されるとか景観みたいなところはわかりやすい例の一つだと思いますし、場合によっては歩行者の動線と自動車の動線を整理して集約的にフリンジのところに駐車場を設ける方が効率的だというようなことがもう少し確定的に言えば、そういった動線の交錯するような駐車場はもう少し抑制するとか、そういったことは考えられるのではないかと。そういったことを掲げたつもりです。

【E委員】 忘れていたことを2点だけ思い出したので、お答えは結構ですのでコメントとして聞いて頂ければと思います。

空間リサイクルに関連しどこからどうすればよいかという議論をしていたとき、場所の適性を、やはりきちんと考えた方がいいだろうということがあったのを思い出しました。要するに本来その場所がどういう場所であったかということを考えてやった方がいい。例えば具体的にいうと、昔は洪水でよく浸かっているような所が農地としても嫌われて、結局住宅開発されているのだけれども、そういうところは河川の遊水池としてリサイクルした方がいいだろうとか、そういう議論が1つあったというのを思い出しました。

もう1点が、ブラウンフィールド的なリサイクルというのはどうしてもこれから多くなってくると思います。それができるかどうかはやはり経済原理で結構決まっているところがあります。要するに土地をきれいにしないことにはリサイクルできないという現実の問題があるわけですね。実はそれほど健康リスクがあるわけでもないのに、少しでも汚染物質が出ると全部土を除去しろという、すごくコストがかかってしまって経済原理に乗らないというところがいっぱいあって、そういうところを少しの工夫でかなり変わると思います。それはリスク認知がみんな間違っている、そんなに危なくない場合も多い、という

ことをただすということもあります。例えばたばこ1本吸うほうがよほど危ないというようなものが結構あるということです。あと、例えば土地区画整備事業のやり方などで、そういう汚染されたかもわからない土を、外に運び出すのではなくて例えば道路空間の下に埋め込んでしまって、そこはもう掘り返さないというふうな形にするとリスクは大きく低減できるから、エリアとしてはそういう事業投資性、新しい事業が、土地利用のリサイクル事業を新たにできるのではないかとか、そういう工夫というのは多分あると思います。コメントとして聞いて頂ければと。以上です。

【D委員】 次回に向けてということで、対象、手法、構造、この3点について意見を言いたいと思います。まず、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利用という設定ですが、要するにバランスがとれていないという認識があるからこういう問題意識があるわけですよね。前回は申し上げましたが、都市計画において空地論というのは非常に重要です。関一（せきはじめ）の話をしました。池田宏にしても北村徳太郎にしても、最初の都市計画法を創る時は、「空地」とは何かということで、かなりの議論をし、調査をしてスタートしています。今日、人口減少、縮退の時代という潮流の中で、都市計画における空地の意味が全く、異なったものとなってきています。私は、ざっくりと、空地とは何か、非建ぺ的土地利用とは何かということに関する見取り図をつくって、どこに今回の都市計画の改正に向けての問題があるかという、ターゲットを明らかにする必要があります。

第2点、手法のことです。手法に関して、私は、先ほど都市においてピンクが緑にはなり得ないと言いましたが、実際にはなっています。なぜなっているかということ、それは、近代都市計画においては開発利益の地域還元という手法を原則として、ピンクを緑にしてきたわけです。ですから都市のコアに緑がないというのは偏見で、都市の真ん中にこそ、大きな緑があります。開発利益の地域還元の手法は、様ざま、伝統的な手法は、受益者負担金や土地増価税、あるいは目的税を取ったり、区画整理の減歩という手法を導入したりしてきました。いま、考えなければならないことは、今日的な「開発利益の地域還元」とは何か、そのための手法の在り方には、どのような可能性があるかということです。実現の手法に関しての歴史的、時間的なスケールに基づく見取り図というのが必要だと思います。これが2点目。

第3点、構造の問題です。将来の都市の在り方として、コンパクトシティとか低炭素都市を目標としていますから、今回のように、わかりにくく部分を切り出したような絵では

なくて、国土を対象とし、森林地域、田園都市、海という形で、概要で構いませんから、ここをターゲットとして話をしているという構造がわかるもので、議論をすべきと思います。私は市街化調整区域の議論を同時にしなければならないと思います。要するに都市のコンパクト化ばかり言ってもできないわけで、農村自体もどのようにコンパクトにしていくなかという両面がないと、私はできないと思います。農村をどのようにコンパクト化していくかというのは、都市計画とは、違う領域だと思われるかもしれませんが、このような問題意識と目線がないと、やはり議論が収れんしないと思います。

対象の明確化、手法の明確化、構造というものをできるだけ明らかにすると、この3点が次回に向けて必要なことなのではないかと思います。

【委員長】 では私からもちょっと幾つか申し上げたいと思います。

1つ、最初にC委員から誘導の問題提起を出されました。私は思うに、都市計画ではあまりありませんが、例えば交通計画の方ではTDMみたいな形で需要コントロールみたいなものがございます。ですから、そういったものの土地利用版というのがどういうことであり得るのかということを考えるのは、一つの思考実験としてはあり得るのかなという感じがいたしました。

もう1つ、空地の外部不経済性ということで結構議論が闘わされたような気がしますが、恐らく一つ重要な視点として持たなくてはいけないのは、土地を占有することの社会的コストというような概念がやはりあると思います。例えばある土地が都市的な土地利用として持つようになるために、例えば公共サービスとかそういうものが既に入っているような土地が特に市街地区で用意されていますが、それを放置するということはつまり、そういったサービスを受けられるにもかかわらず、しかもある程度の維持コストもかかっているにもかかわらず、それを適切に使わないということになると思うので、外部不経済性という言葉を使うよりも、何かそういったことをもう少し明確にしていた方がわかりやすいのではないかなという感じがしました。

それから、駐車場の議論というのは実は大分前にやはりあったと思いますが、そのときに議論としてよくあったのは、先の市場が読めないのととりあえず駐車場にしておくというような、つまりある意味でリスクヘッジ的な利用というのがあったと思います。現在の地方都市なども中心部ではよく駐車場がありますが、それがリスクヘッジ的な利用だとすると、ある種合理的な土地利用というふうに言えなくもないと思います。現在の空間としては必ずしもよくないのですが、将来に備えていくと、変なものが建つよりはまだ駐車場

の方がいいということも、ないとは言えないと思います。そういう意味で先ほどD委員が仰いましたが、空地というのはつまり建ぺいしていないという意味での空地で、駐車場もそういう意味では空地ですが、その意味というのをもう少し考え直さないと、あるいは時間的なスケールの中での空地の存在意義だとか、そういうのも少し考え直さないといけないのかなという感じがいたしました。

あと、本日は議論がありませんでしたが、恐らくこういった議論というのは結局、選択と集中的なものを都市計画として意図して行うということにつながっていくと思いますが、そのときに恐らくいろいろなところから出てくる問題というのは、都市計画の失敗の責任を誰が負うのかという議論だと思います。これは今日はとてもではありませんが議論できる話題ではありませんが、恐らく詳細化すればするほど、それは都市計画部局であるか、現在だったら地方自治体だと思いますが、そういったところが負わざるを得なくなって、負えないと思うと非常に消極的な計画にせざるを得なくなるということで、結局あまり変わらないということにもなりかねないわけで。やはりその部分がある程度、今後どこかで議論しておく必要があるかなと思いました。

以上ですが、ほかにショートコメントで何かありますでしょうか。よろしいですか。

それでは、本議題についてはこの程度にさせていただきますと思います。議事次第でその他とございますが、何かございますでしょうか。

【事務局】 熱心なご議論をありがとうございました。

次回の委員会でございますが、日程的には9月6日で事務的に調整を進めさせていただきます。また正式にはご連絡させて頂く予定にしておりますが、朝の10時からということをお願いできればと思っております。また開催案内、今日議論を尽くし切れなかったご意見とか、次回予告もさせて頂いたので、その点に関してもコメントを頂ければ、またご連絡させていただきますので、いつものようにお願いできればと思っております。

次回のテーマでございますが、今日委員の先生から全体の体系をというお話も頂きましたが、少し各論めいたものを一渡りさせて頂いて、また総論の議論をさせて頂ければと思っている部分もありまして、そこはちょっと次の9月までに受けとめ切れるか夏の宿題にさせていただきます。まず今日のテーマのその2ということで、集約型都市構造に向けた市街化区域の再構成について議論の対象として頂ければと思っております。その前提で準備をまずはさせていただきますので、よろしくお願いできればと思っております。

それから最初の資料の紹介でも言及させて頂きましたが、お手元に審議会の運営改善に

関する意見、提案等についてというものを封書に入れて置かせて頂いております。社会資本整備審議会と交通政策審議会について、その役割を一層果たすことができるように運営改善をしていきたいということで、当省の政務三役と両審議会の会長のお考えのもとで委員の皆様方にアンケートをお願いしているものです。委員の先生によっては別の次元の分科会や本審議会の中でも同じようをお願いされることがあり得ますが、それぞれの場面でお願しておりますので、お手数ですけれどもできる限りご協力をいただければありがたいと思っております。よろしく願いいたします。返信用封筒がありますので、お持ち帰りいただいて後日郵送頂ければということでございます。私からは以上でございます。

【委員長】 ただいまのご説明につきまして何かご質問等ございますでしょうか。よろしいでしょうか。

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。どうもありがとうございました。

それでは事務局のように議事進行をお返しいたします。

【事務局】 それではこれをもちまして、第5回都市計画制度小委員会を閉会させていただきます。本日はどうもありがとうございました。

— 了 —