

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14回都市計画制度小委員会

平成23年11月9日

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。それでは、定刻となりましたので、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14回都市計画制度小委員会を開催いたします。

本日は、お忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

本日ご出席の委員でございますが、10名中、9名でございます。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、本日は、東京大学大学院の横張教授にご出席いただいております。

清水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けれども、配付資料の一覧がお手元でございますが、資料につきましては、1から5、参考資料につきましては、1と2がございます。ご確認くださいようお願いいたします。

委員の皆様におかれましては、ご発言の際に、目の前にございますマイクのボタンを押していただきまして、ランプがついてからご発言くださいますようお願いいたします。終了後は、同じボタンを押してランプを消していただきますようお願いいたします。

それでは、これからの議事進行につきましては、浅見委員長にお願いしたいと思います。よろしくようお願いいたします。

【委員長】 おはようございます。それでは、審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしくお願いいたします。

早速、最初の議題に入りますけれども、復興まちづくり関係の法律案について、事務局より説明をお願いいたします。

それでは、よろしくお願ひします。

【事務局】 どうぞよろしくお願いいたします。

私からは、復興まちづくり関係の法律案についてご説明をいたします。資料2-1をご覧ください。東日本大震災復興特別区域法案とございますけれども、これは内閣官房の復興対策本部が取りまとめている法案でございます。10月28日に閣議決定されたとこ

ろでございます。今国会、臨時国会での成立を目指しております。

内容でございます。法律の対象となるエリアは、復興特別区域と呼んでおりまして、青森から千葉、それと新潟、北海道の一部が含まれますけれども、今回、被災した市町村、222の市町村のエリアが対象となっております。そのエリアの中で、2の(3)でございますけれども、受けようとする特例の中身に応じまして3種類の計画を公共団体につくっていただきます。

1つ目の計画が、①の復興推進計画でございます。これは構造改革特区制度、ないしは総合特区制度に類似しておりまして、公共団体がつくった計画を総理大臣が認定することで、そのエリア限定で特別の規制緩和、あるいは、税制特例措置を講じるといった内容でございます。

2つ目が、次のページをめくっていただきまして、②の復興整備計画でございますけれども、これが我々がメインに関わっている制度でございます。農林水産省と共同して仕組みづくりを行ったところでございます。後ほど別の資料でご説明をさせていただきます。

最後の③でございます。これは復興交付金事業計画であります。復興のために必要な事業を、これはハード事業、ソフト事業のどちらでも、計画に位置づけまして国に提出しますと、一括して交付金が受けられるという仕組みでございます。

以上が法律案の全体でございますが、復興整備計画についてご説明をさせていただきたいと思っております。資料2-3をご覧いただきたいと思っております。

復興整備計画でございますけれども、1ページでございますとおり、復興のためのまちづくり・地域づくりに関する計画でございます。復興に必要な各種事業を記載するということになっております。その事業をスピーディーに、そして、円滑に行うために各種の特例を設けているということです。

まず、1つ目の特例でございますけれども、2ページ、許可の基準緩和でございますが、これは、市街化調整区域と農用地区域がダブルでかかっているようなエリアで、例えば、住宅団地を開発しようとしても、現行では厳しい許可基準が適用されますので、開発ができません。ここを緩和すると。今回、特例的に、復興のためであれば市街化調整区域のゾーニング、農用地区域のゾーニングを残したままで開発を許容するという内容でございます。

次の3ページと4ページは、今、申し上げたことを詳しく書いているページですので、省略します。

5 ページであります。許可手続のワンストップ化でありますけれども、今回、復興を進めていくに当たりまして、同時進行的にいろんな場所でいろんな事業が実施されることになろうかと思えます。当然、許認可手続も複数出てくるわけでございまして、そうした許認可手続について、許認可権者とか関係者を協議会に集めてみんなが一堂に会して合意をすれば、許可があったものとして扱おうと、ワンストップ処理をするといった内容でございます。

次に、6 ページでございます。宅地・農地一体整備事業という、新しい事業を創設いたします。今回の被災地の状況を見ますと、農地と集落が混在しているところが一遍に流されているといったようなことがございます。そういったところで農地と宅地を一体的に整備しようという発想でございまして、区画整理事業の変形みたいなものです。区画整理事業とあわせて、除塩とか用排水施設の整備のような、農業基盤投資事業もあわせて行うということで、事業計画は一本化いたします。

なお、換地の特例も設けております。区画整理事業には照応の原則がございまして、現位置、あるいは、近いところで換地するというルールになっておりますが、今回、整備を進めていく中で、住宅を陸側に寄せるといったニーズもあるかと思えます。従いまして、住民の申し出があれば、場所が離れていても換地できるという特例を設けているところです。

7 ページは省略しまして、8 ページ、津波復興拠点整備事業でございます。これは復興特区法ではなくて、津波防災地域づくり法という新法で措置をする制度でございましてけれども、復興の拠点づくりを急がなければなりません。住宅、業務、公益といったいろんな機能を回復する必要があるわけですがけれども、これらを単発ではなくて、まとめて整備しようというコンセプトでございまして、図にあるようなミニ市街地みたいなものを都市計画決定いたしまして、収用権も付与して事業を実施するといった仕組みです。

次に、防災集団移転促進事業の拡充、9 ページでございます。これは、予算支援が拡充されています。代表的なものを申し上げますけれども、まず、現行では、住宅団地を市町村が整備して分譲する場合には、補助の対象にはなっていませんが、今回は、分譲する場合であっても、造成費が分譲費を上回る部分、持ち出し部分についてその分を補助するという特例を設けています。それから、現行では、住宅団地の用地取得・造成費のみが補助対象なわけですが、ここを拡充いたしまして、病院ですとか、購買施設みたいな公益的施設、これらについても補助の対象にするといった内容です。

次のページ、10 ページ、住宅地区改良事業の拡充でございます。住宅地区改良事業と

というのは、スラムクリアランスの事業でございまして、不良住宅が密集しているエリアというのが要件になっておりますが、ここを拡充するという事で、今回の震災で損壊してしまった住宅、建築物の姿・形を成していなくても不良住宅であるとみなして、この住宅地区改良事業ができるようにするという特例であります。

次に、11ページでございまして。土地に関する特例でありますけれども、復興の事業を進めていく上で、土地の境界を明確化するということが大きな課題の1つです。従いまして、地籍調査につきまして、現行では地方公共団体しかできませんけれども、国が代行できるようにするという事。それから、筆界特定制度というものがございまして、これは所有者のみが筆界特定の申請を法務省の登記官にできると現行ではなっておりますが、所有者のかわりに復興事業の実施主体が筆界特定の申請をできるようにするという特例を設けてございます。

次に、環境影響評価手続の特例でございまして。これは、土地区画整理事業と鉄道の整備事業について、大幅にアセス手続を簡略化しようというものでございまして。現行では、方法書、準備書、評価書という3段階の書類をつくる必要がございまして、これを特定評価書という1種類のもので1回だけつくることで済ますということでございまして、四季調査は実施しない、既存文献の活用で代替しようということで、大幅にアセスメントの期間を短縮できるかと思っております。

それから、13ページ、最後でございましてけれども、これは復興事業を実施すると決めたのに、復興事業に関係のない建築行為ですとか、開発行為が行われると、事業実施の妨げになります。したがって、市町村が、届出対象区域というエリアを設定いたしまして、その中で建築行為、開発行為を届け出によりチェックできる仕組みをつくっているところです。

以上が復興特区法の内容でございまして。

それから、2-5をご覧いただきたいと思っております。津波防災地域づくりに関する法律案でございましてけれども、これも今国会、臨時国会での成立を目指しております。詳細な説明は省略いたしますけれども、これは被災地限定ではなくて、津波災害の予防のための一般制度を設けているものでございまして、全国で使える法律でございまして。

今回、この制度を検討するに当たって、ちょっとした発想の転換を行っておりまして、津波防災に対して、これまでは防波堤、防潮堤のようなハード整備がメインだったわけですが、今回のような想定外の津波が来たときは防ぎ切れないということで、ハード

だけではなくて、ソフトの施策も組み合わせて地域づくりを行っていかうと、そういうコンセプトのもとに仕組みづくりを行っているところでございます。

駆け足でしたけれども、私からの説明は以上でございます。

【委員長】 ありがとうございます。

それでは、ただいまのご説明につきまして、ご意見・ご質問がありましたら、どなたからでも結構ですので、ご発言をお願いいたします。よろしいですか。

それでは、次の議題に進みたいと思います。

本日は、有識者発表といたしまして、本委員会の石川専門委員と、それから、東京大学大学院新領域創成科学研究科教授の横張先生から、それぞれご発表をいただきます。

それでは、石川専門委員、よろしくをお願いいたします。

【石川専門委員】 石川でございます。こちらに集約型都市計画に向けた緑の保全創出、事務局のほうからこういうタイトルで話をしてくださいということで、いわばお題をいただいておりますので、この脈略に沿いましてお話しいたします。

お手元にパワーポイントの資料がございますけれども、実際のプレゼンテーションは、ビジュアルに少しわかりやすく補足しておりますので、骨子をお手元でごらんになってください。今日、特に東日本大震災以降、日本の都市計画、いろいろ考えなければいけない重要な事項が出てきておりますので、それを付加する形でお話をしたいと思います。

まず、こういう集約型都市計画ということなのですが、実は、今に始まったことではないと。つまり、近代が始まったとき以来、都市と田園、どのように折り合いをつけて暮らしていくかというのは、まさに都市計画の基本的なテーマであったということが言えます。近代化という波の前で、歴史的に振り返ってみますと、世界の都市は大きく2つに、全く異なる道を選んだということが言えると思います。都市は都市、田園は田園、自然は自然、論理が違うのだから、これをきっぱり分けて明確に画する、そういう方向へ行こうとする都市、それから、都市のいいところ、田園のいいところを両方にとって、交わるという前提で都市計画をしていかうと。

前者は非常に例は少ないんですが、一番わかりやすい例は、例えばイタリアのトスカーナの、ちょっと朝霧の中で見えないんですけども、これがシエナという町です、ここの真ん中ですね。真ん中に広場があって、町の中にあまり田園はありませんけれども、周りは完全にブドウ畑。そして、都市と田園の秩序というのを乱さないという前提がマネジメントの前提。この前提には、農村自体が、ここはキャンティというブドウの生産地ですの

で、単なる田園ではない、そこが経済的な力を持っている。つまり、経済的に都市も田園も力がある、そういうことがこういった町を成立させる非常に大きな要因になっている。

多くの都市は、両方交わることをしたわけですが、いろいろなタイプがありました。城壁を壊していった。それから、ネットワーク型の新しいものをつくっていった。あるいは理想都市型でやっていった。この絵は、ネットワーク型の典型的なボストンの例ですが、いわゆる緑地を骨格的に、全部できないから、骨格的なところを拠点としてインフラを整備しながらやっていくという考え方、これは日本の都市計画に連綿として続いている、非常にわかりやすい計画論です。理想都市型、あるいは破壊型というのは、挫折しながら来ておりますが、こういったものと比べますと、日本というのは潜在的に、その都市の中に、江戸がそうですけれども、田園、あるいは自然というものを内包させるような形で進んできた。これから横張先生のお話があると思いますが、都市の中の農地、どうも日本型都市計画の遺伝子を継承する形で21世紀型の都市計画をつくっていく可能性があるのではないかと個人的には思っております。

一方、今の世界ということに目を転じますと、人口は爆発し続けております。特に巨大都市メガシティ、人口1,000万以上の都市というものが増え続けている。1985年、8つだったものが、もう23ということで、特にアジアにおける急成長は非常に大きな、日本だけを見てみますとトレンドは違いますが、地球ということを考えますと、こういう前提がある。

一方、日本では、人口は減少。そして、社会資本が老朽化していく。人は減るけれども、メンテナンスをする対象が非常に増えていると、こういうことがすべての前提にございます。

そういう日本の都市計画というのを近代化の中で、明治から、簡単に緑地という面から見ますと、コアとフリンジと里地、里山、奥山ということで、対象とする地域が違いますので、そこに日本はどんな都市計画を付与してきたかということを考えますと、コアに関しては、戦争とか震災がありましたので、土地区画整理事業とか、いわゆる破壊というものに対する方法論が適用されてきた。フリンジは田園都市論の思想の波及ということで、線引き制度ということで何とかコントロールしようとしてきた。

それから、その外側の里地、里山は、日本は都市計画ということで、都市農村計画ではいまだにありませんので、ちなみに、イギリスは1909年よりタウン&カントリー・プランニングです。中国も2008年、城郷都市計画ということで、都市農村計画への道を

歩み出しました。日本は都市計画ですので、里地、里山に関しては、要するに法律がなかったということで、これは非常に大きな問題として存在しております。

奥山は、自然公園のほうで対応されてきた。

前提をつなぐネットワーク計画論がない。

それから、広域計画、これは50年前までは広域でいろいろやってきたんですけども、今は非常に弱体化している。これは今回の震災で非常に大きな問題となって浮上してきております。

それで、震災がございまして、放射能、地震・津波ということで、今回ご説明がございましたけれども、222、ほんとうにたくさん自治体が被災している。しかも、地域ごとに課題が違うということです。安全な町、復興といっても、歴史も違う、地形も違う、経済状況も、人口の動態も違うということで、非常に多様であるということです。

以上の前提のもとに、このプレゼンテーションでは3つの課題、世界的には、持続可能な地球、それから、日本では、人口減少、高齢化における都市と農産のあり方、だれが担うのか、その仕組みはどうするのかという、この3つの課題を今日のプレゼンの前提として置かせていただきたいと思います。

持続といっても、環境、社会、文化、こういった3つの持続性というものの概念がありまして、これにどういうふうな答えを出すか。人口減少、高齢化、自然共生ということでまいりますと、今日のプレゼンでは、流域圏プランニングの可能性ということに関しまして、1つの試みをずっと20年近くやってきておりますので、そういったことをお話ししたいと思います。

それから、担い手と仕組みに関しましては、特に東日本大震災以降、これまで地方分権ということでどんどん進んできておりまして、そういう時代になるわけですが、地震が起こってみると、結局、それぞれの自治体が、市町村庁舎がなくなったり、職員の方が、もう壊滅ですから、そうすると、主体自体がもう完全に弱体化している。そうすると、そこに垂直的連携、国から何かというと、222もありますから、対応できないわけです。したがって、真の地方分権を支えるには、やはり自治体間の水平的連携の仕組みというものが平常時に構築されていないと、いわゆる地方分権というのは動かないのではないかと、これが実感としてございます。広域計画が欠落しているということがございます。

ということで、新しい都市計画、その3つの視点に従ってプレゼンをさせていただきます

いと思います。

まず、流域圏プランニング、これは流域圏を都市計画の枠組みとして入れたらどんなことができるかということで、実はもう20年ぐらい前からいろいろやっております、横浜、鎌倉、あるいは、仙台とか、いろいろなところで既に事例がございます。ですから、今に始まったことではないのですが、こういったことをこれからの都市計画の1つの枠組みにしていくと、非常にわかりやすいといえますか、新しい都市計画につながっていくのではないかと思います。

一番流域圏でおもしろいといえますか、役に立つのは、非常に階層的でございますから、身近な地区レベル、ヒューマンスケールのものから、首都圏とか日本とか、あるいはアジアとか地球とか、そういったものに対して計画論自体が階層性を有しているということと、それと、世界のどこに行っても通用するわけです、水がないところはないですから。この前も、私はシルクロードに行ってきました、天山山脈とタクラマカン沙漠の間にあるオアシスの町の持続的維持ということで調査をしてきたんですけども、まさに流域、そういうところでも通用するという非常に普遍的な方法論であるということが特徴です。

これはその枠組みでございますけれども、わかりやすく、要するに、階層がございますから、どういうレベルでどういう計画をつくるかというレベルを選ぶ。特に地区レベルですと、都市計画基礎調査のレベルで十分に対応できるということですね。それから、広域計画、あるいは、国土計画ですと10万分の1とか、そういったレベルでも対応できるということです。

例えば、これは神奈川でございますけれども、首都圏からずっとブレイクダウンをしまして、ズームインをしまして、横浜。これは横浜でやったものですが、最小の小流域というふうに、ブレイクダウンいたしますと、横浜では、こんなふうに1,304個の小流域のユニット、これは全部ナンバーをしております。何がいいかといいますと、データベースをここでつくっていくことができるわけです。例えば自然面率がどうか、樹林地がどうか、農地がどうか、これは普遍的でございますので、流域というのは変わりませんので、こういうデータマイニングができていくという特徴があります。

いろんな評価、おもしろいことができます。特に時間軸に着目して、サステナビリティ評価というものとてもわかりやすい。これは水循環に関する事例を1つ挙げてございますが、簡易のタンクモデルで、雨水浸透量というものを小流域ごとに見せたものです。これは昔の地図を起こしまして、小流域ごとに雨水浸透量、この100年、70年の変化

というものをやりますと、非常に変化しているところと変化していないところと顕著に見える。これは横浜の都市政策が、ある意味では、非常に有効に機能したということをはからずとも実証するような結果になっております。こういったものを、現行の法規制がいろいろあるわけですが、この法規制に対してどういう都市政策というものを入れると水循環、あるいは、そういった面でどんなふうに影響があるかという、いわゆる見えないものを可視化することができるという非常にいい利点がございます。

ここから先は緑の基本計画である都市政策のほうで、市街地拡大の道を選ぶのか、現行でそのままいくのか、もっと頑張って、調整区域を守りながら緑地の保全施策をすると、水循環という形ではこういう成果が得られると。それが極めてわかりやすく、抽象的に水循環を守りましょうというのではなくて、政策が形になって見えると。そういったことによって、いわゆる市民参加という時代の都市計画の方法論の1つの有力な手がかりとして使えるのではないかとということで、横浜市は緑の基本計画を、こういったことをもとに流域ごとに立ち上げるという道を選びまして今日に至っております。

これは、例えば地区レベルですと、どういうことが可能かということで、地区レベルでもできるということでございまして、実際には、横浜はこういったレベルで、非常に強い市民がバックについておりますので、緑の保全計画が進んでいるということでございます。これはもっと詳細なことで、省かせていただきます。

同じようなことが、これは鎌倉です。これはBiotope Mapでつくったわけですが、これだけだとなかなかわからないということで、小流域を入れました。鎌倉については3大緑地という、非常に戦いがございまして、これは広町ですが、広町を守るために、生物多様性評価というものを全面的にやっていきたいという社会的要請がありまして、大学で協力したということです。これはBiotope Map。

それに、いろんな生物の生息状況というものを重ね合わせていきまして、生物多様性評価というものをいたしました。これは、例えばカエルという指標で、いかにこの地域が生物多様性という面で意味があるかということを実証的に行ったということで、その地域の特性によって、流域の評価というのは多様に使うことができます。これは広域計画、神奈川県。この赤いところが樹林地で、いわゆる計画白地というところで、これからどうしていったらいいかという、施策がほとんどないところです。これは神奈川県流域ですが、古いのを見ますと、神奈川県は流域でやはり郡が分かれています。つまり、流域というのは、非常に古典的な地域を認定する、昔からそうであったと。上流、中流、下流ということで

すね。今、そういうふうに神奈川はなっておりませんので、流域のプランニングというものの枠組みを入れることによって、横浜、鎌倉はやっておりますけれども、県全体ではそういうふうに移行しておりませんから、そういったものがその可能性としてあるのではないかな。

もう一つの事例は仙台。これは今、地震で中途半端になっておりますが、緑の基本計画をつくり直しております。これは都市計画区域、奥山は都市計画区域外ですので、一体的であるにもかかわらず、緑地自体は連続しておりますが、都市計画の制度上は断絶していると。ここに線がありますが、ほとんど無意味な線です。なぜ、どこが、こここここの区域外と中と、もうほとんど連続している。したがって、緑の基本計画では、ここ全体をやるということですね。やらないとできないわけです。ここに制度の大きな矛盾があります。同じように、いろんな形で、基本的なデータのマイニングを行いましてやっております。ここまで来まして、地震が起こりまして、ストップしております。いよいよ再開するということで、基礎データは積み上げておりますので、これを緑の基本計画にどんなふう反映させて今回の復興に活かしていくか、そういったところまで来ているということです。

それが全体、流域圏プランニングですけれども、これは基礎自治体の中でどんなふう流域を利用してきたか。計画書を活用してきたかということで、各務原というところ、これは緑の基本計画をつくりまして、これは先ほどボストンでお見せしましたような骨格型のプランでございますけれども、そこに流域の持続的維持という、流域圏プランニングを挿入して行って、ここの特徴は、少し飛ばしますけれども、この里山エリアの小流域の解析を行いまして、ここは水循環で非常に大事、守らなければならないということで、重点的に水循環回復型の緑地保全のみならず、緑地創出の施策、保全だけではだめですね。こういうふうに、いかに水環境を担保し得る緑地にするかということで行っております。

真ん中のところも、水と緑を回復するような都市計画を行いまして、これは飛ばします。真ん中の、ありとあらゆる水と緑のストックをつなぎながら、町の、もちろんワークショップを行いながらやっているという事例です。

詳細は省きますが、大事なことは、担い手を育てていくということです。単にハードではなくて、だれがそこを担うのか、そういう担い手を育てる視点がないと、単に何かつくっても、持続していかないと。両方やらなければいけないということが今回お話ししたいことです。

最後に、震災復興ですけれども、グランドデザインが必要。これは、被災エリアのみに限定した復興計画が大半なんです、それでは動きません。それから、復興計画の基礎：土地利用計画、それから、非常時の都市計画が必要だということです。事例として、仙南広域、これは震災前、震災後、三陸と全く違います。復興計画はなかった、今、初めてつくるといことです。これは津波がやってきた状況ですけれども、壊滅しております。土地利用計画自体から立ち上げなければ、計画論自体が問われているということです。

2つの事例ですけれども、私がそれぞれ関わっている岩沼と亘理というところで、お互いに隣町ですが、全然違う道を歩んでいます。全く違う。ですから、多様性というものはこんなに違うのか。これは岩沼ですね。津波が押し寄せてきて、集落が壊滅いたしました。岩沼は、どんな復興計画をつくっていったらいいかわからないので、被災状況を詳細にして調べまして、自然立地的土地利用計画というものを復興計画の基盤として立ち上げております。これは浜堤とか居久根とか、いわゆる江戸時代からのストックというものを土地利用計画に生かそうという復興計画です。

これは3月から何をやってきたかということで、グランドデザインと行政計画を明確に分けて、グランドデザインを8月につくって、行政計画をその中で何ができるかということで、2段階に分けてつくって、今、まさに復興整備計画の段階に至ろうとしております。明確にコンパクトシティ、自然集約型のエコ・コンパクトシティをつくるということが復興の基礎になっております。

最後になりますけれども、まとめといたしまして、課題の1に対して、流域圏プランニングの可能性というものがあるのではないかと。担い手に関しましては、しっかりとハードを支える市民力、そういった活用の仕組みをつくっていく。それから、非常時の都市計画、これは今日の話とは若干違いますが、自治体間の水平的連携の仕組み、これが今後、予想される東南海とか東海とか、そういった時代を乗り切るための1つの知恵ではないかということで、私の発表を終わらせていただきます。

【委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして、横張先生、お願いします。

【横張教授】 ご紹介にあずかりました横張でございます。本日はお招きいただきまして、ありがとうございます。事前に都市と農に関して話題提供してくれ、なるべく具体の事例を交えて話をしてほしいというご要望をいただいたものですから、あまり込み入った話はいたしません。特に後半に関しましては、主に国内外の関連した事例をご紹介します。

いただき、少し突っ込んだ話に関しましては、後のディスカッションのほうで、もし、ご質問等いただければ、フォローさせていただきたいと思います。

まず、「農」という、ここにかぎ括弧で申していますのは、農業とは少し違った立場で、都市のなかの農的な活動は考えるべきではないかという問題意識からです。

これは今、おつき合いのある東京近郊のある自治体のグーグルの絵ですけれども、ちょっと不鮮明で恐縮ですが、この自治体、沖積低地の上に全体がございまして、もともとは沖積低地の水田が主に分布している自治体でした。河川沿いに自然堤防があり、そこに細長い集落があると、そういう特徴を持っていたところですが、現在、この自治体の北部が主には調整区域に指定されておりまして、農振農用地が広く分布し、大規模な水田が今でも残っているという特徴がございまして。一方、南部のほうは都市化が進行しておりまして、市街化区域に多く指定され、生産緑地も一部残り、その生産緑地では野菜とか花卉園芸が行われているといった、北部の調整区域に水田、南部の市街化区域に蔬菜園芸といったような、かなりはっきりした区分けのある自治体でございまして。

ここで何が起きているかといいますと、本来であれば、農業が元気であるべき北部の調整区域にあっては、農業経営が非常に不安定で、後継者がほとんどいない。そして、農家の転用の意向も非常に強い。実際まとまった土地がとれるということで、物流の倉庫であるとか、ショッピングモールとか、これが大変活発などといいますか、転用が今、なされてしまっている。

一方、南部はと申しますと、本来であれば市街化区域なんですけれども、そこではむしろ農家経営が安定化していて、後継者もそれなりに確保されていて、農家としては営農を継続したいという意向が非常に強い。ですから、言ってみれば、施策で求めてきた話のほぼ逆のことが南部と北部で今、起きてしまっているという現象がございまして。

従来の都市の農業と言いますと、主には、ここで言いますところの北部のほうの従来型の農政、すなわち、安定的に高品質の農作物を大量につくることによって農家の経営が安定するという文脈のもとで、農業を考えるべきである。そしてまた、農業以外の機能としては、多面的機能とか公益的機能と言われるような外部経済効果、これをカウントしていくといったような立場が非常に多かったのではないかと思うんですけれども、そうした文脈のもとで都市の「農」を語るというのが、どうもあまり現実に即さない。一方、本来であれば、あまり「農」は考えないというはずであった南部のこうした市街化区域において、実は、結構元気であるという現実、これをどういうふうに考えていったらいいのかという

のが私のまず基本的な視点でございます。ですので、いわゆる従来型の農業政策のもとにおける農業、産業としての農業、あるいは、多面的機能という話がないわけではもちろんないと思うんですね。南部のほうにありましても、そうした文脈が全くないということではございませんけれども、あえて今日は、そうした文脈とは少し違った観点からの農のあり方というのを、こうした市街化区域内の残存農地を中心に考えていきたいと思っております。

さて、その都市のなかの「農」、特に農業とか、多面的機能だけではない都市のなかの「農」ということを考えてまいりますと、ややジャーナリスティックな言い方になるかもしれませんが、強調させていただきたいのは、新しいライフスタイルということと非常に密接に関連する、あるいは、それと不可分なものとして考えていく必要があるということでございます。

次には、高齢化社会ですね。これもやはり都市のなかの「農」を考えていく際には、1つのキーワードとして絶対外してはならないものではないか。

それから、石川専門委員のお話にもございましたけれども、やはり災害の問題、特に、こうした都市のなかの「農」に関しては、災害そのものを防ぐことはできないけれども、復旧・復興のプロセスにおいて一定の役割を果たしていくといった観点。

それから、最後には、産業としての観点も当然あるわけですが、しかし、それはこれまで展開されてきたような従来型の農業としての産業ではなくて、新しい産業としての「農」の姿といったあたりをキーワードとして考えていく必要があるのではないかと思っております。

最初のライフスタイルですが、ふざけたような言い方をしておりますけれども、「チョイ」とか「暫定」というキーワードのもとで考えていくことが大事なのではないかと思っております。と申しますのも、特に「暫定」につきましては、従来は「暫定」であることは、恒久的であることよりも1つ下のランクであると。本来であれば、恒久的であるべきものが、仕方なく「暫定」であるといったような認識のもとで語られることが多かったかと思うんですね。特に日本にあっては、経済が成長している時代にあつては、社会資本整備がそうであるように、恒久的に増やしていく、つくっていくことが是であつて、それがかなわないところに対し、仕方なく「暫定」でも、というような文脈で考えることが多かったと思うんですね。公園とか緑地に関して、本来であれば、恒久的な都市の緑として公園を設置するのが正しいことであり、しかし、それが進まないところに対し、仕方ないから「暫定」的に民地を使って緑を確保しよう、このような文脈が多かったと思うんです。

しかし、これからのライフスタイルというのは、「暫定」であることにむしろ価値があるというように動きが変わってきているのではないかと思うんですね。

と申しますのも、一定程度、社会資本のストックがなされますと、既にできているものを享受するというだけでは、人々は満足しない。むしろそれができ上がっていくプロセスに自分がかかわることにこそ意味があるんだと、そのように意識が変わってきているのではないかと思うんですね。

そういった観点から言いますと、例えば、里山に人々が出かけて行って、その管理をボランティアとして実施するといった話は、まさに自分たちが管理にかかわることによって、里山が本来あるべき姿を取り戻していく、そのプロセスに自分がかかわっていることが、実は非常に楽しい。極論しますと、でき上がっちゃうとあんまりおもしろくなくなっちゃう。つくっていくプロセスそのものがおもしろいんだというふうな嗜好に変わってきているんだと思います。そうなりますと、物が暫定的であるというのは、むしろ積極的に考えるべき1つの要件になっていくわけです。それからまた、暫定的に物にかかわるとするのは、1つのことにずっとどっぷりつかるというよりは、いろんなものに少しずつ関わっていくという意味でもあるかと思います。それを私たちは「チョイ」という言葉で呼んでおります。

それから、高齢化社会の到来というのは、Minor subsistenceという概念と密接に関連しているのではないかと考えます。Minor subsistenceというのは社会学のほうで使われる言葉で、「遊び仕事」と訳されるようです。

具体を申しますと、例えば農家ですけれども、春先には山に山菜をとりに行って、それを自分で消費したり市場に出して生計の足しにするとか、秋になればキノコをとってきて、それを生計の足しにするといったような、いわゆる本来の生計としてのメジャーな話ではなく、しかし、完全に遊びかというところでもなくて、一定程度は生計にも寄与するという意味で、メジャー・マイナーの関係としてのマイナーなsubsistenceであるということで、Minor subsistenceというわけです。こうした、生計がそれに完全に依存するわけではないけれども、しかし、一定程度の収益は期待できるといった姿勢が、高齢化社会にあっては非常に大事だと思います。特に、前期高齢者の方の多くはまだまだ健常で、十分社会的な役割を果たし得る。しかし、会社はリタイアして年金暮らしに入っている。こういった方にしてみると、生計そのものは年金によってある程度カバーされている。しかし、自分がまだ社会的に現役であるということの証として、一定程度の収入があることが期待される。

こういう動きにどうやって応えていくのかが社会的に問われるんだと思いますが、そこにもやはり「農」ということがコントリビュートしていくのではないかと考えております。

それから、災害、特に復旧・復興のプロセスに関して申しますと、Redundancy、すなわち反復とか重複といったことが重要な概念になるのではないかなと思うんですね。つまり、ある1つのシステムに完全に依存してしまうと、そのシステムが壊れたときに、もう完全にお手上げになってしまう。通常時、平常時は、それが一見すると反復・重複していて無駄に見えるけれども、しかし、それが非常時のいわば緊急避難的な回路として機能するといった、Redundancyという概念とのかかわりで災害のことを考えた場合には、やはり「農」がそこに一定程度絡むのではないかなと思います。

最後に、産業に関して言いますと、都市に積極的に開かれた「農」のあり方というのを展望する必要があるのではないかなと思います。そこに都市があり、都市が何を求めているのか。あるいは、都市とどういう関係性をつくっていくのかを積極的に経営の中に取り込んだ形での新たな産業として「農」を考える、こういう姿勢が問われるんだと思います。

ですので、こういったことが背景にある中で、ライフスタイルであれば、「農」にもかかわれる都市の生活とか、高齢化社会であれば、ボランティアだけではない社会参画の場として考えると、Redundancyの議論に関しては、多様な用途に対応するバッファ的な空間としてとか、多様な食料供給ルートとしてといった観点、さらには、都市に開かれたということについては、都市ならではの新たな産業としての新しいアグリビジネス、こんなことを考えていくことが都市のなかにおける「農」を考える上で、キーワードになっていくのではないかなと思います。

そしてまた、空間としては、こうしたさまざまな要望というのが、一方ではもちろん、残存している農地において受けとめられるわけですが、同時に、他方では、暫定的に発生する空閑地、特に今後、都市の縮退が問われている中では、こうした暫定的に発生してくるであろう空閑地もまた、こうしたさまざまな役割に対する受け皿として期待されるということになるかなと思います。

では、今、申しました4点につきまして、今度は逆順で下からいきますけれども、まずは新産業という観点で事例を見ていきたいと思っております。これは皆さんもよくご存じかと思っておりますけれども、練馬の体験農園、通称「白石農園」という、白石さんという方が経営されている体験農園の例です。1997年ですから、今から10年以上前に開設された、体験農園としては最初の事例の1つでございます。農家である白石さんの農園に都市の

方々がやってきて、そして、白石さんの指導のもとで農作業を行なう。最後には、収穫された作物を自分がもらって帰るということで、その結果として、都市住民は年間4万円ぐらいのお金を払って、30品目ほどの作物を手にすることができる。それから、農作業に関するさまざまなレクチャーも受けることができる。一方、白石さんはといいますと、そうしたお金を、ここで利用されている方が120人ほどいらっしゃるんですが、1人あたり4万円の収入を得ることができるというビジネススキームになっています。大変人気がございます、常に順番待ちの列がある、そういう有名な例であります。

また一方、こうした体験農園だけではなくて、もともと農業なんだけれども、新しいスタイルのビジネスを始めているという例もございます。これはJRの武蔵境駅から歩いてほんの5分もかからないような、ほんとうに駅の目の前といってもいい一等地にある農園の例でございます、竹内さんという方が営んでいらっしゃるんですが、ここは果樹園です。ブドウとかナシを中心に果樹を栽培されている農家ですけれども、この大きな特色は、果樹ですので、無農薬というわけにはなかなかいかない。しかし、近在には当然、戸建ての住宅、マンション等が密集しておりまして、そうしたところに対して、竹内さんはどうされているかという、大変丹念に、いつどういう農薬を散布し、そこにどういう危険性もあるけれども、同時に、どういう配慮をしていますということを常にアナウンスし、周辺住民の皆さんに理解を得ようとされています。また、農薬ができる限り拡散しないように、この農園全体を高いネットで囲うとか、そういったさまざまな工夫をされています。その結果として、たいへん地元で支持をされていて、武蔵野市の市民に市の誇りを聞くと、トップ5のひとつには入ってくるそうです。

この白石さん、竹内さんがおっしゃっていることに、まず白石さんですが、体験農園は新しい産業なんですと明確におっしゃいます。いわゆる従来の農政のもとにあった農業という文脈でこれを考えてもらっちゃ困るんです。私はこの地で400年続く農家の跡継ぎではあるけれども、私がやっていることは新しい産業としての姿なのであるということを非常に強調されます。

一方、竹内さんは、確かに私は農業をやっていますが、私のお客さんは、私の農園から半径500メートルの方です。半径500メートルの方に支持していただけて、初めて私はここで商売ができるんです。ですので、半径500メートルにお住まいの方を大変大事にしていますということをおっしゃっています。

つまりお二人とも、確かに農業ではあるんですけれども、新たなビジネスとしてご自分

のやられていることを意識されていて、従来の農政のもとにある農業とは違った産業として、自分たちのやっていることを広げていこうという意味を持っていらっしゃる、私は見ております。そして、それが結果的に大変に成功している2つの例ではないかと思えます。

都市がそこにあって、自分のやっていることに対するお客さんがそこにおいて、そのお客さんに対してどういうサービスを提供できるのかという、いわば第3次産業に近いような感覚の中で新しい産業が成立していることが、ここでは見てとれるのではないかと思えます。

次に、2番目の災害の話です。Redundancyの話ですが、特に多様な食料供給ルートということについて考えてみたいと思います。これは、かつて私どもでやった研究の一例でございます。東京近郊のとある自治体で、一方で土壌の多品目適性、すなわち、どれだけの種類の作物に対する適性を持つのかということの評価軸に、その土の優秀さをはかりまして、他方で市街地の分布をとりまして、その両者を比較してみたというものです。

その両者の関係性をもう少しわかりやすくグラフにしたのがこれなんですけれども、横軸に市の中心にある駅からの距離をとっています。縦軸に、一方では、そうした多品目適性が高い農地の分布している割合、もう一方では、建物用地割合をとっています。その両者を見ますと、ごらんのように、両者がたいへん似たカーブを描くと。建物用地が駅に近づくに従って、その用地割合が増えるというのは当然ですけれども、同時に、優秀な土が分布しているところもまた、駅に近いほど増えていくということなんです。つまり、町の中にある土地、特に農地に関しては、大変いい土であるケースが多いということが、この結果から見えてまいります。

これは冷静に考えると当たり前でもありまして、そもそも最初は農家が入植しまして、条件のいいところを開拓し、それが次第に発展して行って、町になったと考えるならば、町の中心にいい土があるというのは、ある種自然な姿ですが、いずれにせよ、町の中の農地というのは、実は土から見れば、大変優秀であるということがこれからわかります。

また、先ほどの体験農園とか、あるいは、これからお話しするような市民農園等といいますと、我々は、ともすると、プロの農家に比べるとはるかに生産力としては劣るのではないかと。素人のまねごとなんだから、大したものではないんじゃないかと考えがちですが、ほんとうにそうだろうかということで、実測をしてみたという例であります。体験農園としては、先ほどの白石さんのところに協力を仰ぎまして、一方、市民農園としては、千葉

市の萩台市民農園という、千葉市の中にある市民農園としてはかなり歴史の古いところなんですけど、この2つを例にとりまして、実際にそこで耕作されている方に協力をしていただき、どのぐらい作物ができていますのか実測してみました。

そうしますと、例えば、消費量との関係から言いますと、萩台市民農園でも、一般的な世帯が消費する農作物とほぼとんどの量を平均的には作っちゃっている。白石農園にいたっては、2倍近くできてしまう。単純化して申し上げますと、一般世帯で消費している年間の野菜類の、市民農園でもほぼとんどの、体験農園に至っては倍ぐらいできてしまうということがわかります。

さらに、近在の農家とどのぐらいのレベルの違いがあるんだろうかということを見ますと、こういう数字なんです。つまり、市民農園ですと、大体、1平方メートル当たり年間6.5キロ、体験農園ですと9.1キロ。それに対し、農家はというと、大体6.2キロということで、重量換算ですが、市民農園でも農家とほぼ同等かそれ以上の量を生産している。体験農園に至っては、農家よりもずっと多いという結果になっております。

もちろん、この背景にはいろいろな事情があります。農家の場合には、当然、品質にこだわりますから、量を落としても質を上げるといったコントロールをいたしますし、それから、先ほどちょっと説明を飛ばしてしまいましたが、市民農園とか体験農園ですと、葉物ですね、ホウレンソウとかコマツナというのは、頻繁に薬剤散布をしなければいけなかったり、あるいは、収穫したらすぐ食べなければいけないという事情の中で、なかなかつくりにくい。どうしても根菜類にウエートが置かれる。その結果として、重量の重いものを中心につくる。それに対して、農家のほうは、葉物もつくれば根菜もつくるということで、重量換算してしまうと、やや農家の経営の数字というのは不利になってしまう。こういった幾つかの事情がありますから、単純な比較はできませんけれども、しかし、こうした数字を見ますと、あながち素人が趣味でやっているから大したものできないという評価も当たらない。意外にちゃんとやっているということでもあるかと思うんですね。

それから、高齢化社会の問題も、遊び仕事とって、完全に仕事でもなければ遊びでもないといったような観点からの評価のもとで考えていく必要があることではないかと思えます。これは国分寺市の例ですが、一般都市の住民の方々が農家に援農に行って、すでにそこで重要な担い手になっているという事例です。東京都全体からしますと、もう既に1,500人を超えるような方が農家の援農ボランティアとして登録されています。

こうした方々の活動の特徴といたしますと、いわゆる市民農園とプロの農家の中間的な位

置づけにあると。例えば、どのぐらいの農地の面積を耕作しているかとか、作物としてどのぐらいの種類をつくっているかを見ますと、どちらについても中間的であるというような特徴が見えてまいりまして、そうしますと、従来であれば、プロとアマチュアというのは全然別のものであると言われていたところに対し、いや、実は両者が融合して新しい「農」が出てきているということも見てとれるのではないかという例でございます。

最後に、「チョイ」とか「暫定」という話ですけれども、海外の事例を持ってまいりました。ドイツのベルリンでございます。ベルリンの、ほんとうに町の真ん中にある広場の例です。ベルリンは東西ドイツが統合された結果として、ドイツ最大の都市にはなりましたが、しかし、主たる産業がないものですから、かなり町が空洞化しているところがありまして、そうした町の真ん中のこうしたプラザに面した空地の1つで、今起きている非常に新しい動きでございます。

ここでは、NPOが中心になりまして、もともとの土地は市が所有している土地なんですけど、そこで暫定的に土地を借りまして、農園を開いているという例です。ごらんのように、5年契約の借地でもって、オーガニック認証を得ながら、450種ぐらいの野菜等をつくっている。そして、できたものは利用者が収穫したり、カフェ、レストランに提供したり、近在のレストランに対して提供したりしています。

非常におもしろいのは、だれでも30分ここにやっけてきて、何かの農作業のお手伝いをすれば、その結果として野菜を収穫して持ち帰る権利、あるいは、この敷地の中にあるレストランで食事をするとき、それが半額になるという権利を手にすることができるという仕組みを持っているんですね。お昼どきになりますと、近在のサラリーマンがここにやっけてきて、30分間水やりとか草むしりとか手伝いをすると。それによって、その敷地の中にあるレストランで、例えば800円の定食が400円になるというスキームでビジネスを展開しているところでして、大変に人気がある場所です。

ここに映っている、右側の方がそのリーダーですけれども、彼は今、時の人になっておりまして、CNN等の取材を受けて、世界を飛び回っているような、そういうことになっています。これはちょっとだけ「農」にかかわる、「チョイ農」じゃないかということで、私ども今、非常に注目している例であります。

同じような例は、ニューヨークにもございまして、ニューヨークのコミュニティーガーデンには、Green Thumbという市の認証制度がありまして、そのもとの600カ所のガーデンが登録されています。そうしたコミュニティーガーデンのなかのひとつの例ですが、こ

れはブルックリンの海沿いの公園、とくにバスケットボールのコートがあったアスファルトの上に、いきなり堆肥を主とした土を載せ、そこで農業を行っているという例であります。ここもやはり有機野菜をつくって、それをオーガニックレストランに供給するとともに、レストランから出る野菜くず等を受け入れて、それによって堆肥をつくる。さらに、地域の不登校になってしまったような子供たちを受け入れて、地域再生の拠点としても機能しているところでして、これもまさに暫定的な土地の上で、「チョイ」と「農」にかかわるといったような動きだと思えますね。

こうした動きは海外だけではなくて、日本でも、例えばこれはかつて足立区にあった例ですが、つくばエクスプレスの沿線の区画整理区域の1つで、区画整理に際しての保留地で暫定的に農園を開いた。暫定であったというのは、これはもう既になくなってしまっております。こういった例であるとか、あるいは、暫定ではございませんけれども、「チョイ」と「農」にかかわるといふ意味からしますと、これも非常に有名な例ですが、小田急線の成城学園前駅のすぐ上の、地下化した小田急線の上に開かれたアグリス成城という農園です。ここに行って利用者にお話を聞きますと、例えば、都心の出版業に従事されている方が、時間の自由がきくものですから、行きがけにちょっとここに寄って、少し庭いじりをしてから都心のオフィスに向かうといったような使われ方をしたりということで、まさに「チョイ」という話の1つの例としても考えることができるのではないかと考えています。

以上、従来とは少し違った観点ではございましたけれども、以上の4つの視点から考えていくということが、特に市街化区域を中心とした都市の「農」に関しては、今後必要な視点ではないかということをお話提供させていただきました。

【委員長】 どうもありがとうございました。お二人の有識者の方からご発表をいただきましたが、何かご意見、ご質問ありましたら、ご発言をお願いいたします。何かございますでしょうか。

【A委員】 おもしろい報告、ありがとうございました。横張教授に1つお伺いしたいんですが、最初にこの問題提起がありまして、これは私の知っている区域と同じところなのかどうかわかりませんが、やっぱり似たような傾向がありまして、市街化区域の中の農家のほうが、比較的市街化区域内に農地を持っているということもあって、農業でうまくいっているかどうかは別にして、資産に困らないということで、営農意欲が非常に高いと。これに対して、調整区域の農家のほうが土地を売りがあって、しかも、調整区域のほうにいろいろ基盤整備が入っていますから、耕地整理も圃場整備も進んでいて、農転

しようと思ったら、一発で農転して宅地開発しやすいと。こういうところの中でどんどんスプロールが進んでいくという状況ですよ。

今日の発表ですと、そうした中で、やっぱり市街化区域の中の農地も農地として魅力があるので、ここはこれで大切にしていっていいというような方向性だと思うんですが、これでさかのぼると、市街化調整区域のところの農転したがついているところをどうするかという問題がありまして、これは日本全国で言うと、北海道を例外にしますと、農業生産額というのは、千葉県だったり、茨城県だったり、愛知県だったり、意外に3大都市圏周辺の県が農業生産額が高くて、青森県だとかはやっぱり厳しくて、鹿児島県だけちょっと上位にいらっているという感じですよ。

そうすると、日本全国の食糧地図と、それから、都市近郊のこの後の農地を考えると、ここら辺はどういうふうに考えたらいいかというのを教えていただきたいんですが。

【横張教授】 ありがとうございます。ご指摘の調整区域につきましては、確かに、従来型の農政の文脈の中でもって考えるということが、例えば農振農用地の指定等を考えても、基本にはなるのかもしれませんが、しかし、そこにしても、やはり都市とのもう少し産直であるとかといったような、完全に国土全体、ナショナルレベルにおけるマーケットにすぐにエクスポーズしていくというのではなくて、もう少しローカルに考えていくといった視点があっていいのではないかと思うんですね。ですから、市場出しをするにしても、それをすぐ全国レベルの市場に出していくというよりは、もう少しローカルな市場とのつき合いということを前提にしたような、そういう形でもって、直接的に都市が支援できるようなスキームの中に置いていくということが1つには解になるのではないかと思います。

【A委員】 基本的に、調整区域の農地は、安易に転用は認めないと……。

【横張教授】 それはそうだと思います。基本的にはそれはあまり認めるべきではないと思いますね。

【B委員】 大変おもしろいお話、ありがとうございました。横張教授にお伺いします。白石農園とか竹内農園、こういう経験は大変示唆的だと思います。その上で伺いたいのは、新しい産業としての将来像といいますか、あるいは、見込みです。現在ですと、多分、まだ類似のケースが少ないがゆえにお客さんもそれなりに確保できているという面があると思うんですけども、これが新しい産業として、将来普及していくポテンシャルティイといいますか、可能性はどの程度あるのでしょうか。そのあたりについての見通しをお伺いできれば幸いです。

【横張教授】 そこにもやはり、暫定的な視点というのが必要になるのかと思います。つまり、ある作物をずっとつくり続けるというよりは、マーケットニーズに即応して栽培する作物を随時変えていくといった、新しいビジネスの姿です。マーケットニーズが変わったら、それに柔軟に対応するような機転がきくことが必要なんだろうと思うんですね。

【B委員】 その問題もあると思うんですけども、私がお伺いしたかったのは、むしろ、こういう存在が今後たくさん普及していくような可能性があるのかどうか、そっちのほうなんですけど。

【横張教授】 量的には、そんなに多くを期待できるものではないというのは、否めない事実だと思います。ですので、これによって完全に生業として生計を立てるということになる、これはなかなか厳しい。でも、都市近郊の農家の場合、不動産経営等をしているケースも多いわけで、そうした複合経営の中である種の安定性を見出す視点を持つ必要があるかと思います。

【委員長】 C委員。

【C委員】 今の質問とほとんど同じなので、結構です。

【委員長】 あまり時間はないんですが、ほかに何かありますでしょうか。では、どうぞ。

【D委員】 今のやりとりと深くかかわると思うんですけど、少数の方が頑張って起業して、また、それを、好きな少数の人が利用するということになるのか、それとも、もっと広く、都市住民のかなりの部分はその新しい産業にかかわっていく、今までゲームばかりやっていた人が、その時間を振り向ける、かなりの範囲の人がそっちにかかわるといふ、そういう可能性があるのか。もしそれがないとすると、これからの都市のあり方を住民全体のコンセンサスで持っていくのには、やはり限界が出てくるんじゃないかなという気がするんですけども、その辺はいかがでしょうか。

【横張教授】 一つ一つのメニューをとると、マーケットは限定的であるというのは否めません。しかし、様々なメニューがあり、さらに各メニューの中に幾つかのバリエーションがあるという観点からすると、その総体としては、それなりのボリュームになるのではないかと私は思っています。ですから、ある1つのメニューのもとで、一括的な施策を展開するというスキームにはなかなか乗りにくいですが、多様なメニューのありようを許容するようなスキームを形成することができるならば、全体としては一定のボリュームになり、ひとつのトレンドとして確立していくのではないかと期待します。

実際にそうした動きが、例えば、今日ご紹介しましたニューヨークやベルリン、さらには私たち今、バンクーバーやトロント、コペンハーゲンにも注目しているんですが、これらの都市にはほぼ共通して認められる事実なのではないかと思っております。

【委員長】 ほかにありますでしょうか。よろしいでしょうか。

どうもありがとうございました。この後にも審議の時間を設けておりますので、もし、何かありましたら、引き続き、ご意見、ご質問については、ご審議の時間をお願いいたします。

それでは、次の議題に入ります。ケーススタディについて、事務局からご説明をお願いいたします。

【事務局】 お手元の資料No.5をご覧ください。ケーススタディについてご説明申し上げます。

まず、1ページでございますが、前回、小委員会から少々間が空きましたので、本日のケーススタディの位置づけについて触れさせていただいたものでございます。左の文字の枠の中に、今回のケーススタディの目的を記述させていただいております。

去る2月17日に、本委員会から審議経過報告について分科会部会に報告をいただきました。前回の8月に開催されました13回目の小委員会では、より具体的に即した具体論で精査するということから、ケーススタディを行うこと。さらに、そのケーススタディの考え方についてご審議をいただいたものでございます。右側のほうの表で示したものが前回資料になります。

前回小委員会では、このケーススタディについては、左側にありますように、広域からまちなかまでのエリアのスケールに着目しまして、3つほどに区分し、それぞれごとにテーマを設定して、ご議論をいただこうというものでございます。当面、この3つのエリア別に順次、事務局からケーススタディを準備したいと考えているところですが、もちろん、この広範な議論すべてがこの3つで網羅されるものではございませんので、さらに、追加のご指摘、ご推薦などあれば、調整し、取り組んでまいりたいと思っております。

また、このケーススタディの実施を通じまして、最終的には、小委員会の検討成果を都市計画法制の体系的な見直しに結びつけるということを究極の目標としているところですが、まずは、できるところから運用の見直し、あるいは、特定課題へ対応した制度改正といったことも視野に入れながら進めていきたいと思っております。

本日は、この1ページ目の真ん中、赤線で囲った部分、市街地周辺部です。これは大都

市の近郊都市で、市街化区域内に緑地や農地を含み、そこが住宅地と一体的な土地利用がなされているエリア、これを取り上げまして、3つほどケーススタディを準備しております。

2ページをご覧ください。今回のケーススタディは、建築的な土地利用と非建築的な土地利用の間に位置する地域、小委員会では、事務局から「基質的領域」という言葉、表現で説明させていただいております。そういったエリアにおきまして、今後、究極的には集約型の都市構造化に向けて、まずは駅前など、都市的な土地利用の集積を図る地区、このあり方をしっかりと論ずることと並行して、今後、人口が減少するということを視野に入れつつ、そのコアとなる地域以外で、中長期的には徐々に低密度な住まい方になるであろう、そういったところを考える1つのアプローチとして、緑や農というところに着目をし、どういった方策を考えるべきか、そういった観点から、今回はこのケーススタディ（1）から（3）まで、3つの観点から素材をご用意させていただいたものでございます。

3ページをご覧ください。今回、これから取り上げますケーススタディについては、首都圏近郊の実在の都市をもとに準備をさせていただいております。都市の置かれた状況はもちろん、大都市、地方都市など、地域によってさまざまですし、対応の方法もさまざまでありますので、このケーススタディがすべての市街地について、我々としてこう考えているというものではございません。また、あくまでも現地の状況を踏まえながらつくっておりますが、検討のための一定の仮定をおいて、資料を作成させていただいていることを申し添えさせていただきます。

なお、本文中、集約型都市構造化ですとか、基質的な領域など、以前の小委員会でも用語がわかりにくいといろいろご指摘をいただいたところがございますが、申しわけございません、今回はそのまま使わせていただいておりますことをお許しください。

さて、4ページをご覧ください。3ページに記載しましたように、まず、1つ目のケーススタディは、今後の人口減少を想定すると、中長期的には、徐々に低密度な土地利用へと誘導する必要のあるエリアが出てくるだろう。そのときの考え方の1つのアプローチとして、建築的な土地利用ではない、緑ですとか、農地ですとか、そういった方向からどういったアプローチがあるのかということの素材をご用意させていただいたものでございます。

4ページですが、対象として取り上げましたのは、東京から約20キロ圏域に実在する都市でございます。東京のベッドタウンとして発展し、右側の図のように、昭和40年代の初めから鉄道駅を中心に徐々に人口が増えてきております。D I Dは、ほぼ鉄道駅周辺

とその間に位置しますが、近年もまた、新たな鉄道整備によりまして、直近5年間で、さらに2万人人口が増えております。下に想定目標人口がございます。今、市の想定では平成27年度をピークに40万人の人口があると、その後、徐々に人口減少期に入るといような想定になっております。

5ページをご覧ください。こちらの右側が都市計画マスタープラン、それから、緑の基本計画、都市的な土地利用と保全系の土地利用のマスタープランを2枚重ねたものでございます。鉄道駅を中心に、都市的な機能のコアが立地する状況が上の図から、また、下の図からは、これは河川沿いとそこに広がる農地を骨格の緑構造と位置づけられています。また、その両者を重ね合わせてみた間のエリアが、基質的な領域というふうに説明をさせていただいたところで、現状ではほぼ住居系の用途地域になっております。これらのエリアは、都市計画マスタープランでは、住宅地としての質を維持するということが位置づけられているエリアになっております。

6ページをご覧ください。市全体では、平成27年度まで人口が伸びるという想定になっておりますが、これは国勢調査のデータをもとに500メートルメッシュで、平成12年から17年の5年間にわたる人口の増減動向に地価の下落率を重ねた絵になっております。ご覧いただきますとおり、人口増加エリアと減少地域は、すでにモザイク状になっておりまして、一部の地域では、おそらくこのまま人口減少期に入るのはないかというふうに考えられるところもございます。

また、地価の下落率も、おおむね鉄道駅を中心に、赤い点、下落率が小さいものが位置していますが、地価下落率が大きいところ、これらは駅周辺よりは、離れたところなどに立地しています。

さらに、7ページでございますが、空閑地の分布を図示させていただいたものです。この空閑地データは、横張研究室から情報をいただきました。定義は右下にありますように、舗装がされておらず、建物も建っていない土地で、樹林地ですとか、農地を除くものということで、写真判読とともに、研究室の学生さんなどが現地を確認をされたと伺っております。このデータは、市街化区域内の住居系の用途地域を中心に拾われたということ、また、これは定点ですので、時系列でどういう状況にあるのかを拾うことは難しいんですが、先ほどの地域別人口増減状況と重ねてみますと、人口が増えている、あるいは、減っているという状況にかかわらず、空閑地がこのように発生しているという状況でございます。

8ページをご覧ください。今回のケーススタディ地区は、このような都市から2つエリ

アを取り上げております。左下に都市計画図がございますが、直近の駅から約1キロほどに位置する区域、A-1地区とある部分でございます。区域は北半分が市街化区域で、ほとんどが第一種低層住居専用地域、下半分は調整区域になっております。写真と図でご覧いただきますとおり、市街化区域内農地の宅地化が進み、宅地へと転用が進んでいる状況になります。

右下の図でございます黄色い枠は、生産緑地地区に指定された農地になっております。

もう1枚おめくりいただいた9ページが、今ご覧いただいたところの土地利用の現況をもう少し拡大したものでございます。ご覧いただきますとおり、農地と宅地が混在したような状況になり、そこに近年整備された商業集積地などが立地しているという状況でございます。

さて、この絵に、先ほどの空閑地データを重ねたものが次の10ページでございます。この図の中で、ベースの色が下にございますが、人口密度をあらわします。また、不定形な形で、青色とオレンジ色でベタ塗りになっておりますのが、平成元年以降の開発動向、平たく言えば、農地が宅地転用されたエリアになります。そこに、先ほど横張研究室からいただいたデータを重ねてみますと、人口がそれなりにまだ、このエリア全体では増えている傾向にあるようですが、その中でランダムな開発もあり、また、空閑地もこれだけ発生しているといった状況を見ますと、将来的に中長期的には人口が減少期に入るということを想定いたしますと、こういうモザイク状の土地の使われ方は、防犯ですとか景観上の問題など、住宅地の質の維持という点でいろいろと課題が発生するだろうということが想定される場所です。

さて、こういう問題意識のもとに、11ページをご覧ください。右図は、都市計画マスタープランと緑の基本計画の将来構想図について該当部分を拡大したものでございます。図の下のほうにある薄い緑のバーは、調整区域を中心として、緑の骨格と位置づけられたところで、あと図面の中に小さい緑の点線がございますが、これは街路樹を示しております。

ここでの問題意識は、先ほどまでご覧いただいた地区レベルで見た課題が、マスタープラン上に目を転じますと、スケールアウトしてしまっていて、検討が難しいという状況にあるということです。これはマスタープランの性格上、詳細化にももちろん限界があるということもあるのですが、より本質的には今後、人口が減少するという中であって、どういう将来像、市街地像を目指すのかということについて、正面から検討や位置づけがされた

事例というのがまだ少ない、あるいは、ほとんどないというところにあるかとも思います。このため、緑側のほうから保全・再生を図るべき緑地をどう選びとっていかかということについて、現段階では、こういった空間構成や構造といった計画論上からも、また、それを実現する手段、手続といった制度のツールの上からも、手がかりが薄いというような状況にあるという現状認識です。

続いての12ページでございます。そこで、前回、小委員会などご示唆をいただきました自然的・地形的な構造の回復といった観点から緑のネットワークを形成する、そういったものを手がかりしてはどうかという視点により、こちらは国土地理院の「治水地形分類図」の情報を重ね合わせたものでございます。ごらんいただきますとおり、隠れていた崖線などの自然的な構造が浮かび上がるだけでなく、オレンジの丸で囲まれた部分の神社・仏閣、公園などの立地というものが、よく見ますと、地形的・自然的構造のつながりの上に立地がなされていたのだという状況が推察できるわけです。

13ページは、今の情報をもとに、重ね図を手がかりとして、目指すべき緑側から与えられるべき方向性の1つとして、いわゆる骨格となる緑とつながるようなネットワークを図示すると、どういうことになるのかというものについて、絵に落とさせていただいたものでございます。

14ページがまとめでございます。上段は、ただいまご覧いただいたケーススタディの結果でございます。ここでご議論いただきたい点を、下の論点のところに2つ記述をさせていただきます。1つ目が上の丸でございます。中長期的に低密度な土地利用を目指す地域において、緑ですとか、農地の保全・創出といった観点からの議論を進めるには、ごらんいただいたような地区レベルにスケールを落とした検討というものがおそらく必要だろう。制度ツール上は、都市計画マスタープラン、緑の基本計画において、その地区レベルについても検討が行われるべきであろうと考えられるのですが、現段階では、なかなかマスタープランとしての性格上、一定の限度もあるという状況の中で、まずは運用指針レベルから、できるところからやはり詳細化についていろいろと検討をする必要があるのではないかという点が1つ。

それから、もう一つは、2点目のところですが、これはそういった検討の前提となる情報について、都市計画の基礎調査というものがございます。その辺の中にうまくビルドインできないだろうかという点について問題意識を記述させていただいたところでございます。

以上、この2点の論点について、いろいろとご示唆を賜ればというのが1つ目のケーススタディになります。

駆け足で恐縮です。15ページが2つ目のケーススタディです。ここでは、さらにもう少し地域の状況をミクロに見たものでございます。モザイク状に発生します空地の暫定的な土地利用のあり方というものをご覧いただきたいと思います。ケーススタディの趣旨にございますとおり、今後、発生が見込まれる空地について、こういった暫定的な利用のあり方があるのかというところについてご議論いただく素材でございます。

もう1枚おめくりください。16ページでございます。今回、対象として取り上げたのは、この前に見ていただきました地区から、さらに北側に約1キロほどのエリアになっております。こちらは、市街化区域と調整区域の境界部に立地します。用途地域は、全域が第一種低層住居専用地域になっております。

もう1枚おめくりください。17ページでございます。このエリアは、昭和40年代の前半に宅地開発がなされて、現在に至っております。現在の状況は、図面でご覧いただくとおり、黄色くベタ塗りをされたところが空き地になっているところ、それから、漢字で「空」と書いてあるところは、空き家になっているところでございます。なかなかこういった空地や空き家が発生する原因を正確につかむことは難しいのですが、我々のほうで調べた範囲では、相続を受けられたものの、そのまま使われていない土地ですとか、あるいは、お住まいがあったんですが、転居された後、不動産会社が持ち続けて、売れ残る状況にあるとか、あとはなかなか辿れなかったんですが、最初の段階からどうも、土地は買ったものの、空き地のまま放置されているという状況にあるようでございます。

ここで想定されるのは、右側のほうに写真がございしますが、今、雑草が生えているような状況で、それなりに管理はされているようにも見えるんですが、今のような状況で、要は土地の所有者がこの区域の外にいらっしゃるということを考えますと、今後、地区全体の住宅地の質を維持する上では、いろいろと課題が発生するんだろうなという状況です。

また、概念上は、こういった空き地を何とか集約できないかということも考えられるわけですが、ごらんとおり、40年代の開発とはいえ、それなりに基盤が整った状況なものですから、現実には、この空き地を整序していくという方法も、実現には相当高い道のりがあるのだろうなという状況になっております。

18ページをご覧ください。ここで考えられる方策の1つとして、暫定利用というキーワードで何か手が打てないかというものを検討したのがこの図でございます。

まず、左側の枠で、①借地公園としての活用とございます。これは従前から用意されている手法でございまして、借地公園とか市民緑地というような仕掛けもございます。これは一般の市民の方がご利用いただくことを前提としまして、土地の所有者と、主として地方公共団体の二者の間で契約や協定を結びまして、その契約や協定の締結後、基本的にその管理を公共団体が実施するという仕掛けになっております。ただ、この方法は地域のコミュニティーのあり方ですとか、利用のされ方や公共が主体になるという観点から、管理費用の面など、行政の対応には一定の限界がある。このため、下の②以降にありますように、土地所有者と公共以外の第三者が協定などによって暫定的な土地利用を考えていくという枠組みが必要であろうという問題意識でございます。

こちらには、②から④までを示させていただいております。なお、④のような方法、お隣の方が借りるというのもあり得ると思うんですが、何分、この需給関係は、二者間の土地賃貸借契約に近い状況にもなることから、なかなか近隣関係が良好でない限り、④の方法は現実には難しいかもしれません。そういったことも踏まえつつ、一定の過程をおいて、図示したところ、空地の半分ぐらいについては、暫定的な土地利用についてのめどがつくかもしれないというような図面でございます。

以上、まとめたものが19ページでございます。上半分がケーススタディの結果でございます。ここでご示唆を賜りたいのが2点ございます。1つ目が、こういった従前のような公的な主体が空地を管理する仕組みというものを補完するように、土地所有者と公共以外の第三者が暫定的に空地を管理していくということを考えたときに、その管理主体側が備えるべき一定の要件というものがあるだろうということ。それと民間の関係とはいえ、その間に立つ公共がどういった関与の役割、仕方があるのだろうかといった点についてご示唆をいただければというのが2点目のケーススタディでございます。

続いて20ページ、ケーススタディ、3つ目でございます。こちらは、都市農地の評価が高く、保全に向けた環境整備、こういったものを目指すべき地区をケーススタディに取り上げております。こちらは趣旨にございますとおり、周辺住民、都市住民や当該地方公共団体がその農地の保全を望んでいるといった場合に、農業政策と連携をしながら、都市計画としてどのような対応が考えられるのかという点について材料を準備させていただきました。

21ページをご覧くださいと思います。取り上げるのは2地区でございます。

まず、こちらは東京23区の1つでございます。ご覧のように、全域に農地が分散する

ように立地をしております。下の円グラフにありますように、区内の緑が減少しており、広義の緑のうち、農地が2割以上を占めるといった観点から、下段の枠にありますように、区の都市計画マスタープランや緑の基本計画では、農地は地域の原風景の一角をなすという位置づけを与え、これを区としても保全をするという位置づけがなされているところで

す。

22ページをご覧ください。一部エリアを拡大して切り取った部分でございます。このエリアは、直近の駅から約2キロほど離れたエリアになり、第一種低層住居専用地域になりますが、いまだ人口は増えているエリアになっております。この図は、平成13年と18年の土地利用現況調査を並べてみたものですが、5年間の間で見ただきましても、緑色の宅地化農地だけでなく、黄色く塗られた生産緑地についても、徐々に減少傾向にあるという状況でございます。

続いて、23ページは、こういった都市農地に対する区民の方々の評価をあらわしたデータでございます。左上に円グラフがございます。8割を超える方が都市農地の保全に賛成をされていらっしゃるという現況でございます。

右側に棒グラフがございます。これは、農業体験の意識調査でとったものですから、上のほうには、いろいろと体験をしてみたいという棒のパーセンテージが出ていますが、見ていただきたいのは一番下段です。「ふれ合ってみたいとは思わない」27.3%という方がいらっしゃいます。これを拝見すると、農業体験そのものに別段興味はないんだが、都市に農地があること自身が住環境にとって大変にプラスであるという評価をされる方がいらっしゃるということが推察されるものでございます。

24ページです。こちらは、そういった都市農地を支える都市の農業の状況について、データを集めさせていただいたものでございます。ここでは、農業従事者の年齢構成、後継者の有無、農家所得の割合などについてデータをお示しさせていただいたところでございます。

25ページでございます。以上のような状況を踏まえまして、今後、住民も残したいと思っている、区も残す意思をお持ちである、都市計画上は生産緑地地区という都市計画決定がなされている、そういった農地、生産緑地地区内の農地に着目したところ、今後10年間で生産緑地がどう推移するかというものを、一定の仮定をおいてシミュレーションしたものでございます。結論から申しますと、今後10年間で2割以上の生産緑地がおそらく減るのではないかと。減る可能性があるというような状況にありました。

同じように、26ページは、これは東京都の多摩地区のある市域になります。こちらは、江戸時代の新田開発の名残の農地が短冊型に残るところでございます。こちらについても、右下にございますように、マスタープラン上は、市として何とか農地を残したいという意思をお持ちのところではあります。

27ページは、同じくこのエリアの一角について、平成14年と19年の2つの比較を示したものでございます。宅地化農地について徐々に減少がしているという傾向が見てとれます。

同じように、28ページは、今後10年間でこういった状況になるだろうか。都市計画上、保全を位置づけた生産緑地に着目して、10年後の状況を推測したのですが、先ほどまでではないものの、やはりこちらでも2割程度農地が減っていく可能性があるという結果になっております。

29ページをご覧ください。以上のように、都市住民も保全を望んでいらっしゃる、地方公共団体も保全の意思をお持ちである、都市計画上も生産緑地地区が定められている。それにもかかわらず、一定の生産緑地が失われるという予想に対し、都市政策側からどういったことが考えられるかというものの仮定のシミュレーションがこちらになります。これは生産緑地地区制度を土台としながら、農業振興施策と連携して、都市住民側からのニーズ、農業体験や教育福祉、都市防災といった、ニーズの高まりに応じた取り組みを想定し、それらが農地の維持にうまく取り込めたと仮定した計算結果になっております。

詳細は省略させていただきますが、区のほうのデータでまいりますと、10年間で2割以上減りそうだったところが1割程度ぐらいに抑えられるのではないかと。減少傾向は抑えられないのですが、その減り幅を大幅に抑えることができそうだという結果でございます。

それから、30ページは、先ほどの市のデータです。こちらでも10年間を想定したときに2割程度減るものが、こちらは数パーセントで済みそうだというような一定の仮定の試算が得られたところがございます。

31ページは、今、説明申し上げたものの概念図でございます。

最後、32ページでございます。以上、都市農地についてケーススタディをご覧いただきましたが、現在、こちらについては、農林水産省におかれても、来年7月ごろに中間報告を出されるということを念頭に、都市農業の振興に関する検討会が設置されて、議論が始まっております。国土交通省のほうからもオブザーバー参加をさせていただいております。こういった議論も踏まえながら、都市農業政策や都市計画上のあり方について検討を

進めたいと考えております。

その際、3点目でございますが、都市計画上、都市政策として都市農地にどのような意義や役割が期待されるのか。今後の人口減少社会を見据えた中で、基本的な認識そのものについて改めて整理しておく必要があるという問題意識を持っております。この農地については、一部の区を取り出したシミュレーションをごらんいただきましたが、まず今日は、この3点目について、都市計画として農地についてどういう考えを持つべきなのか、政策立案の根幹の部分についていろいろとご意見、ご示唆を賜ればと考えております。

以上、大変駆け足で3つのケーススタディをご説明させていただきました。ご審議のほどどうぞよろしくお願い申し上げます。

【委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま説明に対して、まずご質問、あるいは、ご意見ありましたら、ご発言をお願いしたいのですが、実は、E委員がまもなく退出されるということで、もし、よろしければ、最初に。

【E委員】 すみません、大学の関係でちょっと抜けさせていただきます。先にコメントさせていただきます。

大変有用な情報をたくさん、両先生をはじめ、いただきまして、ありがとうございます。2点コメントがございます。

まず、14ページの論点、2つ挙げていただきました下のほうですが、いろんなももとの地域の自然的なものをきちんと取り上げましょうというお話、これは石川専門委員からお話の中でもありましたけれども、全く賛成でございます。ただ、そのときにちょっと気になっているというか、残念だったなと思うのは、社会資本整備審議会でもこの2月まで、安全・安心まちづくり小委員会というのが別途ございまして、そこでちょうど2月に、防災まちづくり情報マップをつくりましょうという取りまとめが出た後に、震災があったということがございました。

ここで考えられているような、ももとの地形的・自然的な構造というのは、緑地の話だけではなくて、やっぱり防災の話にも非常に絡んでくるお話なのかなと思います。こういう計画情報は、そういう意味では、市民の方が手近に手にとって見れるような形で、ワークショップ的なもので気づきのプロセスでわかるとか、そういうことも非常に大事なかなと思うんですが、そうなったときに、どういう情報提供ができるだろうかということをやっぱり考えていただきたいということです。

これは1つ提案ですけれども、以前、国土地理院のほうで、例えば土地条件図という、これは非常に専門的な観点から、マニアックな情報がいっぱい載っている地図でございますけれども、防災のときには非常に役に立つものがあるんですが、例えばそういうものをもうちょっと一般市民向けに変えて、こういうもとの緑の情報とか、防災の情報も組み込むような形でリフォームしていただくという考え方はあるのかなと思ったというのが1点目でございます。

もう一点は、一番最後に関係するのかな、32ページの最後に、こういう都市計画上のあり方というふうに広く書いていただいているので、そこでお話ということになるのかと思うのですが、都市に残った緑地とか農地のお話は、この研究会で以前にも議論になりましたように、減っていくというのは相続の問題が非常に大きなキーになっているので、そのところの議論を避けて通れないだろうというのがまず1つあるということと、あと私、今日、横張教授のお話をお聞きしまして、ビジネスとして、新しい産業としてという視点は確かにあるなというふうに思いました。

5年前ぐらいに、私がおりました岡山中で、そういうふうに都市の住宅が抜けていったような跡の土地は、駐車場になったり、空き地になったままだったりしたんですけれども、もう白石農園ビジネスをあっちこっちで、撤退した後にやろうという、今、あるのを保全しようのではなくて、新しい産業であるならば、むしろ出てくるかもしれないという視点が、ひょっとしたら、これからの都市計画には必要なのかもわからないなというふうに、今日の話聞いて思ったんですが、そういうことに対してもサポートするのか、コントロールするのかという姿勢をはっきりしていったほうがいいのではないかなと感じました。

以上、2点です。

【委員長】 どうもありがとうございます。

ほかに。それでは、F委員。

【F委員】 時間が限られておりますので、要点だけ。

1つは、基質的という言葉の使い方で、これは申し上げたのですが、いわゆるランドスケープ・エコロジーのマトリックスの直訳であろうと思われま。基質的というものが、単に今回のケーススタディでは住宅地ですけれども、これが水田に行けば、基質は水田になりますし、森林に行けば、森林が基質になるわけです。市街地の真ん中だと、町、市街地そのものが基質になります。

したがって、今回の都市計画制度小委員会の要点というのは、今まではランドスケープ・

エコロジーで言いますと、パッチコア、コリダー、こういったものに関しては都市計画的に対処してきたけれども、マトリックス、つまり基質的なものに関して、都市計画の仕組みがなかったの、それをやろうと。そのトップバッターがこの住宅と非建築的なところで考えようということで、基質というものの定義をきちんとやっていただきたいということです。

これに関してもベルリンが先行しておりまして、基質的な都市計画を、違う基質ですね、今申し上げたように、どのようにやるかということに関しては、もうマップも出てきますので、ご参考にいただければいいと思います。そこが一番の前提です。

それから、論点に関して申し上げます。1ページで見ますと、非常にいいことが書いてありまして、流域や水系、広域的な緑地のあり方を考えて、それでやるというふうに書いてあるんですが、これは私の提案ですけれども、14ページの論点に、地区レベル、これはこれで大変重要なのですが、地区レベルだけズームインをしましてもわかりません。従いまして、ぜひ今回のケーススタディのところに、E委員からもご指摘がございましたけれども、私、震災復興で土地条件図を基礎に自然立地的土地利用計画論を展開しております。それに流域の枠組みを入れているということなので、大した手間暇はかかりませんので、ぜひ流域の枠組みをケーススタディに入れていただきたい。そうしますと、ズームアウト・ズームイン、両方わかりますので、今日お示しいただいたのだけですと、全体がどうなっているかというのがわかりません。今回の震災でも、また台風で堤防が決壊しましたので、幾ら地区計画を一生懸命立ち上げて、また住めないところになっておりますので、やはりズームイン・ズームアウト、両方の方法論がここに入っていると非常にいいのではないかというのが、この14ページの論点に関する私の今日のプレゼンを踏まえたご提案でございます。

それから、もう一点、19ページ、これは主体の問題ですね。今回は農地の問題がございますので、民・民の話が出てまいりましたけれども、私が駆け足でご説明いたしましたところに関しても、やはり都市の中の緑地をだれが担うのか。どういう仕組みで担うのか。事例がもうたくさんありますので、ピンポイントでこの農地の、民・民ということではなくて、たくさんあるので、ぜひ総力を挙げて、だれがどんなふうに乗っているのか、そこにどういう萌芽があるのかという見取り図をつくっていただくと、この19ページの議論というのは非常に豊かになっていくのではないかと思います。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

では、C委員、お願いします。

【C委員】 まず最初に、両先生のお話はとても勉強になりました。ありがとうございました。

あまり論点に直接対応していないのですが、幾つかコメントです。

まず、10ページと、その手前の9ページが一応対応しているので、そこを見ていただくと、10ページで、緑の三角がついているところが、真ん中の左ちょっと下ぐらいに固まりで、ここに空閑地があって、9ページの図で見ると、いわばここは計画的開発地で、これは実は、その次のケーススタディで取り扱っているところと、この部分だけ取り上げてみると、問題の本質は多分同じですね。

同様に、左上のほうに三角が2つありますけど、ここはおそらく形からして区画整理的なことがされたところで、実は、ここだけ部分的に取り上げてみると、やはりその次のケーススタディで取り上げられている、計画的に宅地開発されたところの空閑地問題と本質的には多分同じ問題だろうと思うんです。この意味でいくと、農地や空閑地の条件は、今日は割合としっかり整理されていますけれども、一言で基質的と言われているところについて、都市側の条件として、駅からの距離だとか、あるいは、基盤整備がどれだけされているかということ整理しておかないと、その次の施策になかなか結びついていかないとか、そちらの整理が大事なのかなと思います。

特に、真ん中のところの論点にありました、どういう主体がそれを担っていくのかということしていくと、この種の計画的宅地については、そうじゃないところと比べると、主体を想定しやすいということがあげられそうです。つまり、一定の宅地開発がされたときに、何らかの組織をつくっているケースが比較的多くて、もちろん、それもどんどん抜けていっている、あるいは高齢化しているという問題はあるんですけど、究極的には、アメリカのホーム・オーナーズ・アソシエーションみたいな形を考えることも可能かと思います。ですので、どういう形で都市化のほうが進んできているかということと、多分対応して見ていくことが必要なのかなと思います。

それから、18ページのような調査とかシミュレーションはいろんなところでやられていて、私のところでもやったことがありますけれども、今日はあまり可能性がなさそうだとされた隣接住民の利用というのは、実は割と可能性がある領域だということがいろいろな研究では確か言われていたと思います。私がやった調査でも、隣の土地が空いたら買

いたいという人はいるので、むしろ、それをどうマッチングさせるのかの問題だと結論づけていたと記憶しております。

それから、最後の3点目は生産緑地の話で、これはさっきE委員が言われましたけれども、相続の問題が非常に大きいということに尽きるのかなと思います。C-1のほうのシミュレーションで、実は、追加指定というのがここに入っているんですが、追加指定というのは、平成4年に両方に分けられたほうの宅地化農地の中で、生産緑地になれそうなものを後から追加するというやり方、これはいろんなところでやられてはいますが、実は宅地化農地のほうは、どんどん宅地化が進んできて、追加指定をできる宅地化農地そのものがどんどん少なくなっているという実態なので、現実的には、もうこれ以上の追加指定は相当難しいというのが実態だろうと思います。

その後、いろいろ使い方みたいなお話もされていますけれども、もともと生産緑地というのは、裁量のない仕組みというか、所有者が辞めたいと言うと、ほとんどの場合はもうそうになってしまう。唯一、他の農業従事者に斡旋するところがあるって、そこはほんとうはもっと活用していただきたいと思うところですが、そこもなかなか難しい状況なので、ちょっと論点に答えられているかどうかわかりませんが、最後のようなイメージも現実を見ていると、なかなか難しいなという感想です。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【B委員】 時間が限定されていますので、1点だけ申し上げます。第2の論点として挙げられた管理の問題ですが、この点に関して、私は管理の論理と利活用の論理と異なりますか、これを整理していただけるといいのかなというふうに思いました。

といいますのは、この2つの論理は全く違うんですけども、現実にはなかなか区別するのが難しいところがあります。わかりやすい例で、例えば自分が住んでいる家を空けるを得ないと。その空いている期間、どうしましょうかというので、だれかに貸して活用すると、家賃が入ってくると。でも、その間、管理しましょうということで不動産会社に頼むと、逆にお金を払わなくちゃいかんという話になるわけですね。このようにこの2つの論理はまったく異なりますが、実際には、なかなか仕分けが難しいということでもあります。本日のテーマであるケースに戻して考えますと、都市内の空き地とか空き家をどうしましょうかという場合に、基本的に管理の論理だろうとは思いますが、つまり、放っ

ておくと負の外部性が発生する可能性がありますので、それを回避するという必要で、管理しなきゃいかんという話だと思います。

その場合には、やはりどのくらい管理の必要性というか、その所有者がきちっとやらなければいけないよという、広い意味での義務づけがどの程度までできるのかという点が中心的な問題になるだろうということで、そのあたりを整理していただきたい。

ただ、一方では、今、C委員のほうからありましたが、隣人間という話、これはむしろ利活用のほうに入ってきてまして、そのあたりの2つをうまく仕分けしていくのが必要なかなと思います。これは私も考えたいと思っていますけれども、ぜひ事務局のほうでも整理をお願いしたいと思いました。

以上です。

【委員長】 ほかに。どうぞ。

【G委員】 今日は大変興味深いお話、ありがとうございました。

その中でおもしろいなと思いましたのは、石川専門委員のお話の中にありました、埋没した地形構造とか、埋没した自然構造を重視するという視点です。これは今、お話を伺っている限りでは、まだ工学的な知見というところに重点があるような気もするんですけども、エコ・コンパクトシティということを進めていく上で、これがどういう規範的なとか、政策的な意味を持つかということは、やはり行政として整理しておく必要があるのではないかと私は思います。今まで出てきた1つの基本的な政策の視点というのは、公共交通が基礎的なインフラだから、線路とかそういうものを基盤にして、そこから考えていくという視点がある、これは1つの視点だと思うんですね。

2つ目の視点は、C委員が仰っていましたが、基盤的に今までやってきて、整備した過去の遺産をどう活用して、どう整理していくかというのが2つ目ですね。

それと並ぶ3つ目として、私は自然に帰していくというところに着目した場合には、地形に着目するということがどういう意味を持つのかで、その意義を、今日のご報告を聞いただけでも、大変よく理解できました。例えば、防災面で地形がやはり非常に重要性を持つという点で政策の後押しになるということと、地形と共に図示されているものに古來からの神社・仏閣とか、お城の跡とかありますから、そういう伝統的なものとのつながりを大事にするという観点からの政策の支援もありますし、あとは水の循環というようなことから言うと、水とか環境とか、住環境にかかわる重要性を持つんだとか、崖とか、水に近いところだと地盤の問題が出てきますから、建築用地としての推奨具合という視点も出て

くると思います。あと、植生の問題とか景観もあると思います。

ですから、そういうような政策的観点からも、その地形的構造を大事にして修復していくというの政策的な意味みたいなものをやはり確立した上で、それが1つの指針として、そこに収束するような形でコンパクトシティーを進めていくというような整理をすると、今日のご報告と政策論がマッチしてきて、より現実的な意味合いを持つんじゃないかと。非常にそういう点では参考になりました。ありがとうございました。

【委員長】 どうぞ。

【B委員】 1点だけ。19ページの空閑地等々の管理、今の管理と利活用という話にも関わりますけれども、観点として、今日のプレゼンテーションの中にもございましたが、みんなにとって広く薄い効用を持つ場合と、それから、特定の人が高くそこから受益をするというのがありまして、公園なんかですと、これは広く薄い。さらには、今日お話がありました、自分は直接には使わないけれども、あってほしいというのは、一番広く、一番薄い効用の享受形態ですよね。だから、その辺、昔からの枠組みで言えば、広く薄いものは公共が管理する。自由使用みたいのもので、原則は無料である。それに対して、ちゃんと利用料金を取れるものは民間に任せてもよろしい。その中間のものは、中間的な半公共的な主体に何とか、行政がサポートしてやらせると。昔の教科書的に言えば、そういうことかなとも思いましたので、その辺もご参考に。

【A委員】 簡単に、論点3つに関して3つ。14ページの部分に関しては、今でも市民要望で非常に緑を守ってくれというのは多い。その要求も大体わかるものが多いんですが、問題は、それに伴う私権の制限だとか、買い取り請求が出た場合の資金の問題、これもセットに考えてもらわないといけないんじゃないかというのがこの点です。

それから、19ページのところは、先ほどC委員も言われていましたが、結局、僕も自治体で関与してやっていて、何となく公共が1枚かむと安心だということで、暫定利用を進めているんですが、僕も法制的にそれを詰めたことがない。ほんとうに大丈夫かという、まさに問題提起で、これはしっかり詰めてほしいということと、もう一つ、かつて開発行為で無償で提供させたものや、それから、無償まで提供はいかないけれども、ただで借りているものがあるんですよ。これらについてはこのまま放置して、今、出たものに関して1枚かんで、賃貸借にするなり何なりするという点に関しては、ほかもそう扱えとなった場合に、非常に波及する問題が大きいと。この辺の整理もしっかり考えてほしいと思います。

最後の32ページの部分については、私も市街化区域の中の生産緑地をもっと積極的に認めていくということで、方向はいいのですが、現実問題として、資産運用の一環で生産緑地を活用しているのもあって、仮にこれを認めていくとなると、今まで以上に、ある意味では生産緑地の転用に関しては厳しいハードルを設けるなり、分家住宅に関しても、ある程度制約をかけるなり、踏み込んだ制約をかけることをセットにやらなければいけないのではないかというのがこの点に関する点です。

以上です。

【委員長】 H委員、何かありますか。

【H委員】 簡単に感想めいた話になりますけれども、本日のテーマは、広域とまちなかのちょうど間にある、いわば郊外地周辺部における問題を扱ったわけでありまして、建築的な土地利用とか非建築的な土地利用などという、積極的でポジティブな位置づけとか定義づけなどが一番難しいテーマに関するものであったと思います。

その中でも生産緑地のようなものは、ある意味で制度化による積極的な位置づけを図ることによって、ある程度、曲がりなりにも存続してきたという感じがするのですけれども、今後、今日取り上げたような問題を都市計画全体の中で正面から位置づけて、すぐれた郊外地を形成していく上では、よりポジティブな性格づけとか概念化というのをいかに図っていくかが、おそらく制度化とか法律とか条例化していくときには、一番重要な課題となるのではないかという印象を持ちました。

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、時間が来ておりますので、議論はこの辺でよろしいでしょうか。議事次第でその他とありますけれども、事務局からお願いいたします。

【事務局】 ありがとうございました。

今日は緑地、農地の問題についてご議論いただきました。引き続き検討を深めていきたいと思っておりますので、御指導をよろしくお願いいたします。今日のケーススタディを皮切りに、いろいろ議論を深めていただくということで、事務局としても準備をさせて頂き、活発な御意見をいただきたいと思っております。

さて、大臣からは、持続可能な都市づくりというものにもっと焦点を当て、政策を勉強すべきではないかということをおっしゃっております。当小委員会でご議論いただくテーマ設定につきましても、そうした観点から問題点に焦点を当て、ご議論を頂くことになるかも

しれません。その場合には、委員長にもご相談をしながら進めさせていただくことになるかと思いますので、よろしくお願い申し上げます。

次回の委員会の開催でございますけれども、調整の上、改めてご連絡、ご案内をいたしますので、よろしくお願いいたします。

【委員長】 ありがとうございます。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。

事務局に議事進行をお返しいたします。

【事務局】 ありがとうございます。それでは、これをもちまして第14回都市計画制度小委員会を終わらせていただきます。資料は席上に残しておいていただければお送りいたしますので、どうぞよろしくお願いいたします。

本日はありがとうございました。

— 了 —