

# 2050年研究会 ～未来デザインフォーラム～(第6回) 講演要旨

日時：平成30年11月9日(金) 15時00分～17時00分

場所：合同庁舎2号館低層棟1階 共用会議室2A,2B

講師：諸富 徹 氏 (京都大学大学院経済学研究科 教授)

林 直樹 氏 (金沢大学人間社会研究域人間科学系 准教授)

村山 顕人 氏 (東京大学大学院工学系研究科 准教授)

テーマ：これからのまち・集落のあり方 ～「豊かな暮らし」の新しい形～

## I. 諸富講師による講演

### 1. 人口減少と縮退都市

- 働き手不足、空家の増加、郊外住宅価格の下落、コンビニ売上高の飽和など、人口減少は徐々に経済に影響を及ぼしはじめている。
- 人口減少が進み、都市のスポンジ化が大きな問題となっている。その対策として、コンパクトシティが議論されてきた。
- 都市を縮小させなければならない理由の1つに、経済活動の密度の維持がある。インターネットの時代を迎え、物理的に離れていてもデジタル空間でコミュニケーションをとることは可能となったが、人と直接会う必要がなくなったわけではない。知識、アイデア、創造性などは人と接触し、会話や議論をすることで生まれてくる。その意味で、近接性、密度、接触といったものは今後も常に重要となってくる。
- もう1つは、行政コストの問題である。インフラはワンセットで提供されるものであり、密度が低下すれば1人あたりのコストは増大してしまう。
- 文献によれば、Shrinking City (私は戦略的に撤退するという意味を込めて、「縮退都市」と訳している。)の概念は、1970年代から80年代に、製造業の衰退や産業構造の転換に伴って人口減少が進む中で現れたようだ。昨今の北米五大湖周辺も同様の問題に直面している。都市における人口減少への対処は先進国共通の課題という部分もある。
- 人口減少が進む中で人口密度・都市の規模をどう維持していくかは、生産性の問題にも関連する。東京都、政令指定都市+中核市、その他の都市の労働生産性を比較すると、人口の密度が低いほど、あるいは都市の規模が小さいほど労働生産性が低くなる傾向にある。この関連は製造業でもある程度見られるが、サービス業で特に強い。
- 経済学に「密度の経済」という概念もあるが、経済活動の密度が高いほど、人や企業どうしの接触、ネットワークの構築による新たなビジネスの創出など、普通の市場取引には表れない様々なメリット(外部性)が発生する。
- 今後、人口減少が進む中でも日本が世界で存在感を発揮していくために、生産性は非常に重要な視点である。都市の経済活動の密度を維持し、ひいては都市経済の活力・都市の生産性を高めていかなければならない。インフラ維持コストの視点に

加え、これらの視点からも中心空間へのある程度の集積が維持される必要があるだろう。

## 2. 縮退に向けた合意形成

- 都市の縮退は簡単に実現できるものではない。旧東ドイツに集団移転のような事例があるが、旧社会主義圏において郊外の公営住宅から中心部の公営住宅へ集団で移転したというものである。日本でこのようなことを実現するのはなかなか難しいだろう。
- 人生最大の買い物と言われる住宅を、緑豊かで子育てもしやすい郊外で購入した後、人口密度が低下し、インフラサービスを維持できなくなったため中心部へ引っ越して欲しいと行政から突然言われたとしても、簡単には受け入れられず、当然反発が生じる。
- コンパクト化は大事な視点であるが、強権的・トップダウン、一気呵成に進めてうまくいくものではない。集約を進める過程での議論・説得・合意形成などが非常に重要である。
- 国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によれば、およそ 2030 年以降、人口減少のスピードが速まり、年間 50 万人以上のペースで減少する。また、国土交通省の資料によれば、およそ 2030 年以降、建設後 50 年以上経過したインフラの割合が 5, 6割にまで高まる。人口減少や社会資本の老朽化の問題が噴出する 2030 年代の前、2020 年代のうちにしっかりと合意形成を行い、コンパクト化に向けたまちづくりの動きを進めておく必要がある。

## 3. 都市の空間再編と所有権・利用権

- 都市の縮退化には、密度の維持による経済成長に加え、環境改善・エネルギー効率改善や、人が密に集まることによる市民社会の形成・維持といったメリットも存在する。
- さらに、生活の質を向上させる上でも人口減少・縮退化はチャンスとなり得る。高度成長期以来、都市の開発圧力が強い時代には諦めなければならないことがたくさんあった。収益性の有無が重視され、公園などの空間を配置し、潤いのある都市を形成するという論理は働きにくかった。しかし、今後の人口減少下では開発圧力が弱まり、広い居住空間の実現、都市のアメニティの改善、緑地空間の整備など、良い意味での空間再編のチャンスが訪れる。
- 人口減少が進む中でも、社会資本、民間の住宅・ビルなどの都市のストックをしっかりと再利用し、スポンジ化を防がなければ、都市のエネルギーが低下していつてしまう。既存ストックの再利用、空間再編において鍵となる問題の1つが所有権と利用権の分離である。
- ビルは建っているものの中は空いてしまっているという現象が広がってきている。これらをどう利用していくかがポイントである。
- 現在の日本では、「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づく特定空家に指定されない限り、公が私的財産である空家に勝手に手をつけることはできない。

- 所有者不明の森林については、公告手続を経て公が利用権を取得できるという画期的な制度が整備された。都市においても、今後所有者が不明な空家・空ビルなどが増えていくと想定され、利用権と所有権をどのように分離した上で、利用権の活用をどのように促進していくかが鍵となってくる。このあたりの法整備、仕組み作りが非常に重要となるだろう。

#### 4. 縮退化と税収

- 縮退化を促す手法として計画や規制も大切であるが、経済的インセンティブも非常に重要であり、もっと人々の経済的利害に働きかけていくべきである。
- 富山市は居住推進地区などへの集積を促すにあたり、決して強制的なことは行わないとしている。集団移転、公共サービスの放棄などは行わず、あくまで住人の自発意思に委ねている。他方、居住推進地区に住宅を供給する事業者やその地区に引っ越してくる個人に対して補助金を出しており、非常に大きな経済的インセンティブとなっている。実際に、居住推進地区の住人の比率は上昇している。富山市全体としては地価が下がっているものの、LRT の効果やその他の投資効果も相まって富山市中心部の地価は維持されている。
- 地価が維持されることは、税収、都市経営の観点から極めて重要である。市町村の税収はおおよそ住民税と固定資産税によるところが大きい。人口が減少すると、住民税は自ずと減少してしまうが、そんな中でも地価を維持できれば固定資産税収は維持できる。
- 今後、中心市街地をうまく開発し、集積を図り、活力を維持していけるかどうか、まちづくりの成功・失敗は、市街地の地価に反映され、そのまま固定資産税収に直結する。

## Ⅱ. 林講師による講演

### 1. 山間の小集落の現実

- 山間地の住民の悩みは年齢層によって異なるが、高齢者の場合は買い物、通院・介護、除雪(雪国の場合)に集約できる。加えて、草刈りや獣害の問題も大きい。一方、それなりに健康で自家用車を利用できれば、そこまで不便・悲惨ではないというのが現実である。逆に言えば、自家用車を利用できないと非常に大変な生活になる。
- 山村は貧しいというイメージを持たれがちであるが、統計を見比べると決して貧しいというわけではない。ただし、年金などの収入の割合が増えており、悪い見方をすると主産業が年金であるとも言える。
- 実際に多くの村が消えているが、廃墟だらけの「絵に描いたような廃村」はむしろ珍しい。通いで住民が管理しており普通の集落と見分けがつかない場合や、深い藪や森林に変化し、それらと見分けがつかない場合などがある。
- 田畑などを維持できればそれに越したことはないが、それにしがみついていると話が進まなくなってしまう。現状維持以外は考えてはいけないというところから少し脱却する必要があるだろう。

- 山間の農地が消えることによって下流で大洪水が発生することは全体的には考えにくい、という点など、言うべき点ははっきりしておく必要がある。そういった機能を完全に否定するつもりはないが、あまりに神格化してしまうと話が進まなくなってしまう。

## 2. 「減っても大丈夫な姿」を考える

- 通常の農村計画では、人やお金が減るから増やせというのが基本的な流れである。もちろん、それも否定しないが、減ってしまうならば減っても大丈夫な姿を考えるという発想も必要だろう。
- その場所に住み続けて管理をするのが理想であるが、現在の道路や交通手段を考えると、少し離れた場所に住みながら田畑などを管理・維持するという発想があっても良いだろう。
- 人工林について、儲かるヒノキの純林が最もありがたいものの、管理・維持していくことが難しいのであれば、少し広葉樹を導入するなどして表土をしっかりと守っていくべきだろう。表土が健在であれば後々いかようにも改変することができる。

## 3. 「保険的な選択肢」を考える

- 将来人口推計などの推計は注意して見る必要がある。それらは、あくまでも現状が続けばこうなると示しているもので、良い意味でも悪い意味でも予想が外れる可能性がある。
- 2050年はどうなるかとの問いに対しては、分からないというのが一番誠実な答えだろう。分からないことを前提とした計画とはどんなものだろうかと考えていくことが重要である。
- 将来の個々の状況は分からないとの前提に立つと、理想を掲げるだけでなく、うまくいかなかった際にどうするのかという保険的な選択肢を考えていかななくてはならない。今後の激変の世の中では保険的な選択肢が特に重要となってくる。
- 保険的な選択肢の一例として、田畑の粗放的管理がある。
  - ✓管理されなくなると田畑は森に戻っていくが、日本の人口減少を考えれば、戦略的に放棄する場所を決めた上で、ある程度の田畑が減少していくことはそれほど悪いことではない。
  - ✓一方で、これは食糧の大量輸入を前提とした話であり、可能性は極めて低いものの、食糧の大量輸入が難しくなった場合どうするのかという不安は残る。こういった極めて可能性は低いけどゼロではない場合に有効なのが“保険”である。
  - ✓例えば、田畑であった土地を草地にし、放牧を行う場合、維持に必要な負担は減る一方、田畑が必要となった際も比較的短時間で元の田畑に戻すことができる。耕地としての土地の潜在力を低コストで維持しており、保険が利いた状態と言える。
- 保険的な選択肢はコミュニティ・村の共同体の維持にも適用できる。外部の旧住民（集落外に居住する共同体の構成員。出ていった縁者。）と連携した村づくりの事例として、小松市西俣（住民は10数名程度。一番若い人で70歳代半ばという厳しい状況にある。）のものがある。

- ✓ 外部旧住民が様々な場面において貴重な戦力となっており、住民の数と集落の面積からすると考えられないほど、土地が綺麗に維持されている。例えば、草刈りの際には小松市の市街地から人が集まり、草刈りの後は再び市街地へ帰っていく。
- ✓ この状況を、無居住化への保険がかけられていると解釈することができる。万一、無居住化しても外部旧住民の手によって西俣の共同体や土地はある程度維持されていくだろう。まさに、無居住化しても大丈夫な状態と言える。少々希望的観測もあるが、共同体や土地が健在であれば将来的な集落の再興も可能だろう。
- 西俣のようなモデルの実現には近くに市街地が必要であるが、幸いにも全国の農業集落の96.4%は市町村役場まで30分以内の距離にある。西俣のようなモデルは決して実現できないものではないだろう。
- 西俣は決して無居住化を目指しているわけではなく、並行して従来型の地域活性化も行っている。責任あるドライバーであれば、自動車保険へ加入した場合でも安全運転への努力を怠らないように、責任ある地区・住民であれば、無居住化への備えと地域活性化は両立可能なものである。

#### 4. 国民全員から必要とされるむら

- 農村が有する、山の恵みを持続的に引き出す文化的な技術・知恵は、今後も非常に重要となってくるが、それらを集落単位で守っていくことは難しい状況にある。ある程度、地域レベルで拠点を決めて守っていくべきだろう。

#### 5. 手段としての集落移転

- 集落移転にはダム建設による移転、防災のための移転などもあるが、特に、過疎緩和のための移転を私は自主再建型移転と呼んでいる。
- 集落移転は非常に誤解を受けやすく、集落移転が目的となってしまうと話はこじれてしまう。人口が減っても維持できる地域の次の姿を描き、それを実現する上で必要であれば自主再建型移転を行うことを考えてみてはどうか、といった文脈で語られるべきである。あくまで自主再建型移転は住民が取り得る選択肢の1つである。
- 総務省の資料によれば、集落移転した人のうち、ほとんどが集落移転して良かったと感じている。良かった点として、買い物・外出、医療・福祉、災害・雪害に関するものが多く挙げられており、先述の住民の悩みにしっかりと応えられていることが分かる。
- 自主再建型移転は雪が少ない地域では効果が限定的であるが、逆に雪が多い地域での効果は絶大である。
- 移転後に縁者などが戻ってきたため、逆に移転後の集落が豊かになったという事例もある。
- 高齢者の多くは現在の場所に住み続けたいと思っており、選択肢としてでも自主再建型移転が言及されてはならないとの指摘がよくなされる。ただ、農村の高齢者が健康上の都合で都市に住む息子・娘の家や施設に移り住むといったことは少なくとも、環境の激変によって体調を崩す人もいる。現在の場所にしがみつき、結局は多くの人が四散するならば、少し余裕のあるうちにまとまってふもとへ下り、ふもとの便利な

場所で自然の恵みを享受しながら暮らすことは決して悪い選択肢ではないだろう。自主再建型移転はむしろ環境変化に弱い高齢者のための手段である。

### Ⅲ. 村山講師による講演

#### 1. コンパクトシティの2つの議論

- 都市計画マスタープランや立地適正化計画の作成に携わる中で、いつも議論になる点が2つある。1つ目は、人口や経済が縮小するという意味での縮小する都市と、密度の高い都市が物理的に小さくなるという意味でのコンパクトシティが本当に同等かという点である。2つ目は、都市がどんな形になるにせよ、人口の総量は減るため、どこかは低密度化することになるが、この低密度化地区をどう扱うのかという点である。
- コンパクトシティには様々な利点があるが、郊外では空地の有効活用などにより、ゆとりある生活が送れるという点も重要である。多くの自治体は集積については熱心に計画に盛り込むが、低密度化する郊外についてはあまり触れられていない。その部分は国の制度が弱いところもあり書きにくい面もあるが、しっかりと計画に盛り込むべきである。
- 人口や経済の規模が縮小するからといって、即座に市街地の物理的縮小を考えて良いのかは悩ましいところである。
  - ✓トリノ市では、かつて立地していた自動車会社の本社の移転、工場の撤退により街の空洞化が進んでいた。トリノ市は、市街地の物理的状況を大きくは変えず、公園や緑道のネットワークを形成して街の空洞を緑で埋めていく戦略をとった。
  - ✓同様に自動車会社の工場の撤退等により人口減少に悩む横須賀市は、駅周辺を中心に都市拠点の高密度化・複合化を進め、駅周辺により多くの人々が住めるようにする一方、斜面地に広がる谷戸地域や郊外住宅地の一部分は低密度化を目指すとしている。

#### 2. 間にある都市

- Thomas Sieverts氏が示した「間にある都市」という概念は、人々が生活する都市田園空間の形を扱い、「コンパクトシティ」に疑問を投げかける。
- 従来、都市田園空間は歴史的につくられた中心都市、複数の小さな周辺都市、その間を埋める田園で構成されると認識され、広域計画や都市計画も、この「コンパクトシティ」を前提に展開されてきた。しかし、従来の認識に基づく「コンパクトシティ」では、経済・社会のグローバル化や交通・物流・情報技術の革新により、都市・田園の区分を超えて拡散している現在の生活域を適切に捉えることができなくなりつつあるとし、その実態を前提に都市田園空間を考えようとするのが「間にある都市」論である。
- 「間にある都市」は、「田園地域の海に群島のように浮かぶ多数の都市」と定義され、世界中で見られる。より一般的には、「今日の都市が『間にある』状態の中にあること、つまり場所と世界の間、空間と時間の間、都市と田園の間にあること」を意味する。「都市と田園の間」は空間的に理解しやすく、高密度な都市と綺麗な田園の間にある中途半端な状況の中に多くの人々が住んでいることをいう。

- 都市田園空間の拡散・生活域の拡散の実態を受け入れた上で、現状に応じてそれぞれの地域に都市機能をうまく分散・分担し、相互にネットワーク化する、というのが「間にある都市」論における都市の形の考え方である。この点ではコンパクトシティ・プラス・ネットワークの発想に近いが、都市田園空間が拡散していることを出発点としている点において、「間にある都市」は新しく、今までとは異なる見方である。
- 「間にある都市」が注目されてきたのは、都市計画は30年程度経たないと成果が見えないものであり当然と言えば当然であるが、コンパクトシティ政策がなかなか進まないためである。理論上は都市を小さくし、機能集積を行うことで生産性は向上する。それはそれでやるとしても、都市の縮小に伴うコスト、低密度化する空間の管理などの新しい問題も生じてくる。無理にコンパクト化せずとも、広域的な役割分担や連携により地域の質を高めようとするのも良いのではないかと「間にある都市」は発想する。この発想は少なくとも、様々なことを再考する良いきっかけになるのではないかと述べている。

### 3. パッチワーク都市づくり

- Brent D. Ryan氏はPatchwork Urbanism(パッチワーク都市づくり)なる概念を提唱し、パッチワークの端切れ一枚一枚が都市を構成する地区であり、様々な動きを見せる端切れ・地区の組み合わせが都市であるという発想をしている。全体から都市の形を決めるというよりも、都市を構成する地区の様々な動きを見ながら、それらを組み合わせるという都市計画の考え方が重要ではないかと述べている。

### 4. EcoDistricts

- EcoDistrictsは、参加型かつ、環境・社会・経済などの持続可能性を上げるという明確なミッションを持ったまちづくりの取組であり、アメリカのポートランドで始まり、今ではその他の都市へと普及している。
- EcoDistrictsは、日本のまちづくりとの親和性が高い。今後のまちづくりは、新しく市街地を拡大することはほとんどなく、既成市街地をどう直していくかに尽きる。その際、既存の住民や地権者などがいる中で何をやるにしても、まず組織化し、様々な検討を行い、資金を確保し、ハード・ソフトのプロジェクトを進めていくこととなる。どちらかと言えば大きな敷地を自由に開発できる状況から始まるスマートシティなどの取組と比較して、普通の既成市街地をエコに変えていく際には様々なステークホルダー(利害関係者)を巻き込んでいくアプローチが重要であり、その枠組みをEcoDistrictsは提供する。
- EcoDistrictsが、SDGsのような非常に大きな目標を掲げつつ、地区に着目する理由は、地区がちょうど良い大きさだからである。範囲が広すぎると難しいようなステークホルダー間での議論、合意形成を素早く行うことができ、一方で、建物単体では難しいような効果的な施策を展開することができる。

### 5. 低密度化する地区を魅力的に

- 低密度化する地区も魅力的にすべきである。例えば、デトロイト市の市民団体が作成したマスタープランは計画的に低密度化を進めるとしつつ、低密度化区域では、

- 土地をうまく交換しながら新たな都市のアメニティを創出し、魅力的なライフスタイルを提示しようとしている。低密度化により、1人あたりの居住・活動空間は広がり、また、空いた土地に緑を植え、うまく緑地を繋げることで新たな散歩道などが生まれてくる。
- 日本でも郊外の住宅地が空洞化していく。むやみに1戸あたりの面積を拡大したり、同じ場所に建替をしたりするのではなく、うまく土地交換を行い、オープンスペースを連続させる、宅地と農地、水・緑インフラをうまく繋ぎ合わせ良い環境をつくるなど、低密度化の過程をうまくデザインすれば優れた住宅地が再形成されるだろう。
  - 公共交通へのアクセスが乏しい低密度化地域では、自動運転や小型モビリティなどの新しいテクノロジーが効果を発揮するだろう。ただし、これは、計画住宅地ではできても、スプロール市街地では難しいと言われている。
  - 低密度化する際にも、農地や水や緑のインフラを繋ぎ合わせて良い環境を作っていくということをする、その地区のライフスタイルが魅力的になる。そうすれば、人口が減少しようとも地区の価値は高まり、自治体から見れば税収を維持していくことができる。
  - 人口減少、高齢化とあまり悲観的に街を捉えるのではなく、既存の様々な資源を最大限活用すれば街はまた良くなり得る。住宅地に最初に住み始めた人々が高齢化して、過渡的に一気にいなくなるため、その後のことを丁寧に考えていくべきだろう。

## 6. 地区の取組を応援・編集する都市のプランニング

- デトロイト市の市民団体が作成したマスタープランは、都心部があり、その周りに一度グリーンベルトを挟み、住宅地があるという、教科書的なコンパクトシティの絵とは異なるものである。市内の開発のパターンや地区を構成する様々な敷地の組み合わせについて整理した上で、地区の現状趨勢を考えると、教科書的なコンパクトシティにするのではなく、空洞化している場所そのまま空洞化させ、維持できる見込みのある住宅地を頑張って維持すべきという発想に基づいている。
- 街を計画する際、全市的な視点から地区に落とし込む手法だけでなく、各地区の状況を見ながら全体を編集していく、パッチワークのような手法も重要ではないだろうか。

## IV. 講師3名によるディスカッション

### 1. 持続可能な地域の実現に向けた取組の主体

#### 【諸富講師】

- 村山講師、林講師の講演からは、理想と現実というキーワードが浮かび上がる。現状をそのまま肯定するわけでもなく、現状を否定し、理想へ向かうことを強く訴えるでもなく、その中間、中庸、現実的な考え方・視点が共通していた。
- 持続可能な地域・農山村・都市を形成していく上で、各講師の発想を実現するための主体は誰になるのだろうか。自治体の都市計画部署などは依然として必要だろうが、それだけでは不十分ではないかと感じている。自治体・政府を含めた多様な主体がどのような責任・役割分担でまちづくりを進めていくべきだろうか。

### **【林講師】**

- 主体について、ある意味で古い形にこだわって良いのではないだろうか。昨今、広域化・ネットワーク化すれば何でも解決できると言わんばかりの論調があるが、やはり、その土地には直接の所有者、次に相続する予定の人など何らかの縁者がいる。もちろん行政や間に入る NPO などの組織は必要であるが、最後に意思決定を行い、最終的に責任を持って物事を進めていくのは、やはり昔ながらのコミュニティの縁者になるだろう。
- ただ、今の集落の配置は電話も車もない時代に最適だったものである。移動、通信が高度化した現在、いつまでもその配置にこだわる必要はなく、主体となる縁者の住むところが少し分散していても良いだろう。
- どうしても当該地区に住む人だけを見てしまいがちであるが、実はその近くに多くの縁者がいる。昔ながらの縁を持つ人を丁寧に辿り、広域化した昔ながらのグループを形成していくことが大切だろう。

### **【村山講師】**

- 行政というよりは、地区の関係主体が組織化して、自分たちでエリアマネジメントを行っていくことが基本である。EcoDistricts はそこをうまく支援しており、方法論や街の将来像を描く際に注意すべき点などに関する知見の提供、まちづくりをサポートする人材の育成のようなことも行っている。地区レベルでのエリアマネジメントを行う組織と、そこで中核的に動くマネージャー、プランナーのような役割を担う人が活躍できる社会にしていく必要があるだろう。
- 日本にもエリアマネジメントの事例は多くあるが、ケースによって主体は異なる。大企業のグループもあれば昔からの自治会を中心とするものもあり、繊維問屋の組合からまちづくり協議会を組織した事例もある。場所によって活躍する人は異なっており、様々な形でのエリアマネジメントを応援していくべきだろう。
- こういったアプローチには問題点もある。ある種の競争が起き、頑張れる地区は良いが、頑張れない地区は置き去りにされてしまう。自分たちで組織化して、エリアマネジメントができない地区への対応、こういった形でサポートすべきかといった点は議論の余地がある。
- 地区ごとに勝手なことをすると全体の調和がとれなくなるのではという指摘がある。地区を繋げる様々なインフラは広域的なシステムであり、行政などが地区を越えてしっかりとマネジメントする必要がある。今後、インフラも人口減少に応じてダウンサイジングしていかなければならないが、その際、頑張っている地区を切り捨てるようなことは避けるべきである。地区と全体の両方を見た調整が必要である。

## **2. 将来像の描き方**

### **【諸富講師】**

- 村山講師からの話にも関連するが、2050 年を考えていく上では、ミクロ的なプロジェクトベースの視点とともに、しっかりと将来像を描き、それに向けて合意形成を図るというプロセスも必要になる。まちづくり・国土計画に関しては、30 年というのは変化を

起こすには十分かもしれないが、それ以上短くなると、なかなか物事を動かすのが難しくなる、という期間である。今から 2050 年頃に向けて様々な物事を考えていくことは非常に重要である。

- また、人口が減少していく中で、自治体が十分な能力を維持していけなくなるのではないかという問題がある。農山村では議員のなり手がいない、職員が補充できないなどの問題が既に起きている。
- このような中で、2050 年頃を見通した上で、どういった考え方で長期的な将来像・理想像を考えていくべきだろうか。

### **【林講師】**

- 「分からない」という謙虚さが大切である。今後、再生エネルギーがどうなるのか、自動運転がどうなるのかなど、分からないことが非常にたくさんある中で、むしろ 50 年後の姿はこれだと 1 つに決めてしまうことの方が危険ではないだろうか。
- 複数のゴールが含まれ、複数のゴールの関係性が明示されている“戦略”が必要だろう。“戦略”の例として、受験生のものが分かりやすい。例えば、「高校3年生の夏までに数学の偏差値が 50 を上回らなければ、受験科目に数学が含まれない文系の私立大学を受験しよう」というのも立派な“戦略”である。国立大学・私立大学、文系・理系などの選択肢がある中で、どの段階でどのような状態であればこうしようといったことが明示されている。
- まちづくりの場合も同様の枠組みが必要ではないだろうか。一発で決めきるでもなく、成り行き任せで現状をただらと追従するでもなく、複数のゴールから成る“戦略”をつくるべきである。その中には、原野に戻す、農業で儲ける、付加価値の高い放牧で儲けるなど、様々なゴールがあって良いだろう。
- もちろん行政サービスの話も併せてしっかりと考えていく必要がある。例えば、冬季無人、すなわち夏は少し人が住み、冬は誰も住んでいないという村がたくさんある。中途半端な感じもするが、除雪が不要となるだけで行政の負担は大きく異なる。
- 少し空間スケールを大きくとる場合、将来の姿に関する合意形成を図る上では、除雪や橋梁などのインフラの話もあるが、医療・福祉の体制をキーワードに話を始めるのが良いだろう。

### **【村山講師】**

- 2050 年に向けた将来像における、都市分野の大きなコンセプトはコンパクトシティ・プラス・ネットワークだろう。ただ、都市ごとに歴史が異なり、物理的なパターンも全く異なるため、様々なバリエーションを認めていくべきである。例えば、市町村合併直後の自治体には、拠点が多数存在し、一極集中型のコンパクトシティはあり得ない。
- 自分たちの街に適したコンパクトシティの形とは何かといった点を丁寧に議論する必要があるが、それには調査・分析などに相当な時間とお金がかかる。将来像を策定するには、こういった部分をサポートするお金、人材も非常に重要である。
- 将来像を描く際、行政の計画として策定するというよりは、まちづくりに関わる様々な主体、企業・事業者、地権者、住民、NPOなどの共通の目標として設定するべきで

ある。これまでは行政主導で行政計画として策定することが多かった。もちろん行政がどこに公共投資を行うのかという点も重要であるが、企業・事業者なども巻き込み、どういふところであれば民間が投資できそうか、民間がどういふことを行えそうか、まさにプロジェクトの芽を集め、全体計画に盛り込んでいくべきだろう。

#### **IV. 講師3名と会場との意見交換・質疑応答**

##### **1. どのように意思決定すべきか**

###### **【会場】**

○本日の研究会では、「複数の選択肢を1つに絞らない」というキーワードが浮かび上がってきた。その意味で、先述の受験の例のように、判断材料を収集・分析し、意思決定を行うことが重要となってくる。“戦略”を構築する際、地元の人々は何を判断材料にして考えていくべきだろうか。

###### **【村山講師】**

- 都市計画においても、様々なデータが使えるようになってきており、それらをフル活用して、論理的な判断を行おうとしている。他方、そういったデータを用いてシミュレーションを行えば、最も効率の良い結果を計算上は得られるが、本当にそれに従って良いのかという点はしっかりと議論する必要がある。
- エビデンスベースの取組から得られる結果は、意思決定を行う際の参考値として大切である。しかし、多少効率が悪くならうとも、街の地域文化を継承したい、この地域は数字上あまり良くないが、頑張ってもっと良くしていきたいなど、数字で表せない“遊び”の部分をどうくみ取っていくかという点も、計画プロセスで非常に重要である。
- 土地マスタープランや立地適正化計画の策定など、将来像を定める際には、段取りが重要である。事前に指標を用いた様々な分析を行い、それを参考値としてどう解釈するか市民と議論する、あるいは質的なインプットを市民から吸い上げるといったプロセスを踏んだ上で、最終的には人間的に決めていく必要があるだろう。
- 将来像を定める際は、自然環境への影響、社会的影響、経済的影響、文化的影響、景観への影響など、多様な視点からアセスメントがなされるべきである。

###### **【林講師】**

- “戦略”の背景にはドクトリン、変えてはいけない信念が必要である。これが失われると、行き当たりばったりになってしまう。私はドクトリンを、重要視する項目の優先順位と考えている。
- 単純に言えば、この村で本当に守りたいものは何かを整理し、優先順位を定めていくことが必要だろう。その上で、それに即したゴールを設計していくべきだろう。
- ただ、複数の人が関係する中で優先順位を定め、ゴールを設計する際には、必ず対立が生じる。そこをどのようなプロセスで合意形成を図っていくかは、よく考えなくてはならない点である。

## 2. 全国計画・国の役割

### 【会場】

○地区や集落からの積み上げで物事を考える、広域的にはデメリットが出ないような調整をする、というご示唆を本日いただいたが、その中で、全国計画の役割・国の役割をどう考えるべきだろうか。国のドクトリン、国として守りたいものを示すこと、それから、これをやられては困るというネガティブリストのようなものを示すことが、国の計画の役割の1つということになるのだろうか。

### 【村山講師】

- 国の役割として、災害がキーワードとなるだろう。都市計画の視点からは、災害危険度の高い場所に街を形成してきた経緯があるため、そういった場所をどう扱っていくか検討すべきだろう。未然に災害を防ぐために、こういった場所に居住すべきか、考え方を整理しておくことが重要だろう。こういった作業は、既にその場に住民を抱える自治体が単独で行うことは難しい。
- 土地管理コストに関して、森林や農地などの自然的な土地利用の管理にどれほどのコストがかかっているかは計算できる。どの程度のクオリティで管理するかによって当然コストが異なるため、国などによって、どの程度のクオリティ・レベルを狙うべきか示されると良いのではないか。例えば、「少し手を入れつつ、将来に必要なが生じた際には様々に展開できるような、保険が利いた状態にしておく」などといった基準が示されると、各地域の土地利用計画・土地管理計画を策定する上で大いに役立つ。

### 【林講師】

- ポジティブなドクトリンとネガティブなドクトリンは表裏一体である。一番避けたいものを一番大切にしているということである。しかし、どんな状態を最も避けたいかという問い、最悪を考えることは、裏返せば一番優先順位の高いものをよりくつきりと浮かび上がらせることに繋がり、非常に重要な、戦略構築の第一歩である。
- もはや政治の世界の話でもあるが、国全体のドクトリンは存在し得るもので、しかも非常に重要である。例えば、食糧自給について、最悪でも餓死者が発生しない程度の農地は維持しよう、といった国全体のドクトリンがあり得るだろう。また、外国からの侵略を防ぐ意味で、戦略的に離島に人が住んでいないと困るとするの、国防という意味で、国全体のドクトリンとなり得るだろう。
- 下から積み上げていくドクトリンも必要であるが、国全体を見たドクトリンも非常に重要だろう。

### 【諸富講師】

○東京への一極集中が進む日本の国土構造を、全国計画としてどのように考えていくかが今後の大きな課題だろう。都市経済学の観点からは、ますます集積が進み、密度が高まっていくことは良いことである。一方、ドイツのように分散型の国土構造、様々な多様性、価値観を有する地域が高速交通網でネットワーク化された国土構造で成長しているケースもある。

- 全国計画を作成する際には、国全体としての強靱性の視点からはどういった国土構造が優れているのかなど、かなり根本的なところから議論を行うべきである。

### **3. 自動運転とコンパクト化**

#### **【会場】**

- 2050年頃までにどこまで実用化されているかはっきりしないところもあるが、乗用車が自動運転化された際、コンパクトシティ化は依然として必要だろうか、あるいは集落などが分散していても問題ないのだろうか。

#### **【村山講師】**

- 自動運転が普及すれば、コンパクトシティは全く意味がないという声もあるが、そうではないだろう。高価な自動運転車を買えず、歩いて暮らせなければ困るという人も相当数存在するはずである。その意味で、集積してローコストで暮らせる街づくりは引き続き必要であり、国策として最低限の水準を維持していくべきだろう。

#### **【林講師】**

- 自動運転には期待するところもあるが、期待しすぎると道を誤ると感じている。例えば、病院などは自動運転の普及より一足早く撤退しており、足腰や腰の悪い人が何時間も自動運転車に乗って通院するというのはイメージしにくい。仮にそこがクリアされたとしても、道路の草刈・除雪の問題が残る。

#### **【諸富講師】**

- コンパクト化を進めつつも、農山村には依然として集落が存在していく。人口が減少し、農山村などの人口密度が減少していく中で、経済性の問題、経済格差の問題はあるにせよ、自動運転を含めた革新的な技術を積極的に活用していくべきだろう。公共的なものとして保有し、シェアリングにより多くの人々が低料金で利用できるようにする仕組みなど、革新的な技術の活用・普及を可能にする仕組み・工夫も多くあるはずである。