

平成17年7月29日(金)

於・国土交通省 618会議室

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1回中心市街地再生小委員会
議 事 録

開 会

○事務局 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1回中心市街地再生小委員会を開催させていただきます。

まず初めに小委員会の設置につきましてご報告申し上げます。

6月30日に開催されました都市計画部会におきまして、中心市街地再生小委員会の設置が了承されました。

本委員会の設置に伴い、本日付で辞令が発令されています。まことに勝手ながらお手元にお配りさせていただいておりますので、よろしく願いいたします。

本日は初めての委員会でございますので、都市・地域整備局長から、委員の皆様にごあいさつさせていただきます。

○都市・地域整備局長 大変お忙しい中、お暑い中お集まりいただきましてありがとうございます。

中心市街地の再生のテーマ自体は全く新しくなくて、10年とか15年前から問題になってきて、平成10年に一定の対策が打ち出されたところでございます。まちづくり三法ということで、都市計画法についても一部改正されました。しかしながら、それから6～7年たちましたが、その対策が有効ではないのではないかというお話がございまして、改めて、この問題について見直していただきたいというのがお願いでございます。

なぜ、前に打ち出した政策が効かなかったのかという点について、先日も国会で質問を受けました。せっかく市町村が大型店を規制しようと思えばできる制度をつくったのに、使わないのは市町村が悪いというのと、市町村に能力がないからだ、そういうところから見直さなければいけないんじゃないかという議論が国会でされました。初めは私たちも、せっかく道具をつくったのに使われないのは市町村が悪いんだという気持ちでいたんですが、いろいろ調べていきますと必ずしもそうでもない。端的に申し上げますと、国会でも申し上げたんですが、7月に発表された世論調査で、大型店を支持する人が40%、大型店に来てほしくない人が50%で、政治的な力としてはほぼ半々の状況にあるのではないかと。そういう状況で市町村長が道具を振り回すのはなかなか大変なことではないかと。よっぽど覚悟を決めた市町村長だけが使える道具で、一般的に言うと非常に使いにくいということが言えるのではないかと考えています。

今までは地元の商店街と大型店の対決という形でこの問題がとらえられてきたんです

が、まちづくり全体の中で、市民がどっちをサポートするのかという点から、まさに都市計画の手続の中でこういうことを考えていくべきではないかというのが、いま一つのわれわれが考えている点でございます。

今、申し上げましたように、実態調査分析が必要だということで、金本先生に座長になっていただきまして、昨年の11月からいろいろ調査研究をしてまいりました。与党でも何十回にわたってヒアリングとか意見交換をしてまいりました。

先般、小林先生から、短期間で年内に結論を出すのはなかなか大変ではないかというお話がございましたが、ある意味ではいろいろ勉強はしてまいりましたので、それを集約した形で、まずこの小委員会でご報告させていただきたいと思います。そして、特にお願いしたいのは、いままでいろいろな調査研究をし、考え方も整理されて一定の方向が見えてきているんですが、これを全体の都市計画の制度としてどう受けとめるかというのは、まさにこの小委員会でやっていただかなくてはいけない点であると思います。

もう1点は、直接にはこの小委員会のテーマではございませんが、先日の部会で少しご報告いたしましたが、都市計画と裁判の関係についても、西谷先生を中心に勉強を進めてまいりました。広い意味での都市計画に関する裁判は1,600件ございまして、これをデータベース化して、いろいろな角度から分析をして、そういう中から、都市計画と裁判の問題についてどう取り組むべきか、西谷先生と大橋先生には直接入っていただいて、報告をまとめる段階になったわけです。まとめますとパブリックコメントにかける。

三つ大きなハードルがあるんじゃないかと。一つは学者の先生の中から、こんなのではだめだとか、もっとこうすべきだというような専門的なご意見の分野、霞が関の世界、ある意味では国土交通省の中でも、行政の計画について争える仕組みをつくることは非常に大きな影響が考えられるということからいろいろなご意見が出てくるんじゃないか。さらにまた公共団体の側からも、都市計画について一々争えとなると大変だというような幾つかハードルがございまして、ただ、そういうことも別途勉強していることを念頭に置いていただきながら、都市計画全体の問題をご議論いただければと思うわけでございます。

いずれにしろ、いろいろ勉強はしてまいりましたが、非常に短期間に、また、この小委員会で集約していただかなくてはいけないということで、先生方には大変お世話になるわけですが、何とぞよろしくお願ひしたいと思ひます。

○事務局 ありがとうございます。

次に、ご出席いただきました委員の皆様方のご紹介をさせていただきます。

名簿順に、東京大学大学院教授の金本委員でございます。大阪大学大学院助教授の小浦委員でございます。北海道大学大学院教授の越澤委員でございます。横浜国立大学大学院教授の小林委員でございます。学習院大学教授の櫻井委員でございます。國學院大學法科大学院教授の西谷委員でございます。財団法人建設経済研究所理事長の三井委員でございます。日本大学教授の岸井臨時委員でございます。守口・門真商工会議所会頭の高橋臨時委員でございます。全国農業会議所専務理事の中村臨時委員でございます。

なお、大橋臨時委員、佐々木臨時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。中井臨時委員におかれましては少しおくれるとのことでございます。

次に配付資料ですが、お手元に一覧表とともに9種類の資料をお配りしてございます。ご確認をいただきまして過不足がございましたら申し出ていただきたく存じます。よろしいでしょうか。

それでは、本委員会における議事の運営について提案させていただきます。

社会資本整備審議会の小委員会の議事運営については特段の定めがございません。そこで本委員会で決めていただく必要がございます。

僭越と存じますが、社会資本整備審議会令及び同運営規則に準じて、事務局で案を作成させていただきました。

資料3の「中心市街地再生小委員会の議事運営について（案）」をごらんいただきたいと思います。読み上げさせていただきます。

（資料朗読）

以上でございます。ご質問、ご意見等ございませんでしょうか。

ご質問、ご意見等がないようですので、議事運営についてご承認いただけますでしょうか。

（「はい」と声あり）

ご異議がないようですので、小委員会の運営につきましては案のように取り扱ってまいりますのでよろしくお願いいたします。

なお、本日ご出席いただきました委員は13名中10名でございまして、ただいまご承認いただきました議事運営第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。

引き続き、議事運営第1に基づきまして、委員長の互選をお願いしたいと存じます。
どなたかご推薦をお願いいたします。

○A委員 私といたしましては、委員長には、都市計画・歴史的風土分科会全体の議論
によく通じておられる小林委員をお願いしてはいかがかと存じますのでご提案申し上げ
ます。

○事務局 ただいまA委員より、小林委員を委員長にというご推薦がございましたが、
皆様のご意見はいかがでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

皆様ご異議がないようですので、小林委員にはご多忙の中恐れ入りますが、委員長を
お引き受けいただきたく、よろしくをお願いいたします。

小林委員、委員長席へよろしくをお願いいたします。

(小林委員、委員長席へ移動)

ここで小林委員長に一言ごあいさつを賜りたいと存じます。小林委員長、よろしくお
願いいたします。

○委員長 小林でございます。先ほど局長さんからお話がございましたように、かなり
過去の経緯を引きずりながら、しかし、また新しい状況が生み出されている問題でござ
いますし、先日、新聞の紙面もにぎわした、人々が非常に興味を持っているテーマでござ
いますので、皆様の英知を傾けていただいて、よい結論を出したいと思います。よろ
しくをお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

これからの進行は委員長をお願いしたいと存じます。

○委員長 最初に恒例でございますが、議事の公開についてお諮りしたいと思います。
事務局より説明をお願いいたします。

○事務局 お手元の資料4をごらんいただきたいと存じます。

小委員会の議事の公開についての案でございます。読み上げさせていただきます。

(資料朗読)

○委員長 ただいま事務局から読み上げていただきました議事の公開の案ですが、これ
について何かご意見ございますでしょうか。よろしいでしょうか。ありがとうございます。
異議がないようでございますので、本小委員会の議事の公開については、この取り
決めのよう決めさせていただきたいと思っております。

○事務局 ただいま議事の公開等の取り扱いをお決めいただきましたので、お待ちいただいております新聞社等の入場を認めたいと存じます。

(報道関係者入室)

○委員長 それでは審議に入らせていただきまして、まず最初に、審議の進め方とスケジュールについて、事務局より説明をお願いいたします。

○事務局 資料5をごらんいただきたいと存じます。まず合同会議の設置についてです。同じ社会資本整備審議会の建築分科会におかれまして、市街地の再編に対応した建築物整備部会が設置されています。

これは同じように、中心市街地の再生を念頭に置いた建築物に関する審議をするという事で承っておりますので、この部会と当小委員会との合同会議を設置して、必要に応じ合同で審議等を行うことにしたいと考えております。

そのスケジュールですが、本日、第1回の小委員会を行った後、第2回、第3回と、先ほど申しました建築分科会の部会との合同会議におきまして、関係団体・有識者ヒアリングを9月、10月に2回に分けて行いたいと考えております。その後論点整理等を行いまして、年内を目途に小委員会報告を都市計画部会に報告する段取りで考えているところでございます。以上でございます。

○委員長 ただいま審議の進め方で、具体的には合同会議を設置するという事と、スケジュールのご紹介がございましたが、これについて何かご意見なりご質問ありますでしょうか。このような形で進めることにしてよろしいでしょうか。ありがとうございます。それでは審議の進め方とスケジュールについてはこのように決めさせていただきたいと思います。

次に議事ですが、事務局より資料説明をお願いする前に、先ほど局長さんからお話がございましたが、B委員に、アドバイザー会議の座長として資料をおまとめいただいた経緯がございますし、最初に一言ご発言いただきたいと思います。

○B委員 本体については事務局から後でご説明があると思いますので、背景等について、私の意見も交えて少しお話をさせていただきたいと思います。

ご存じのように、この問題、もともとは大店法が廃止されたことがバックグラウンドにあります。こういうことをどう評価するかが背景として根本的な問題だろうかと思います。これについてはいろいろマイナス面も取りざたされておりますが、プラスの面もあったということで、これだけが原因かどうか分かりませんが、知らない間に流通革

命が起きたということでありまして、そのプロセスで経営が破綻しそうになったりという方々もいらっしゃいますが、全体として見れば、特に私のように郊外に住んでいる住民にとっては甚だ便利になって、しかも、生活の身の回り品はずいぶん安くなりました。ここにいらっしゃるかなりの方々は都心近くに住んでおられて、そういうのをご存じないかもしれませんが、生活用品の価格を見ますと大体2～3割ぐらい、都心近くのほうが高いかなという感じですし、品ぞろえ等についても、郊外の大きな店舗のほうが良いという状況になっております。

こういったことが背景にあって、中心市街地の問題が発生をしていることを一つ認識する必要があるのかなと思います。

中心市街地が生き延びるためには、いままでと同じ生活用品を古い業態でやっている人たちは当然生き延びられないということを認識する必要があるかなということであります。

もう一つ重要なのはモータリゼーションの進行でありまして、これは国土交通省の中の違う局の方々が営々努力されてきて、道路がよくなって、モータリゼーションが甚だしく進んだということです。その結果として、都市構造については二つのことが起きた。一つは中小の都市が衰退して、ブロックコアと言われる福岡ぐらいの都市に集中をしていくという現象が起きたということです。

もう一つは、都市内部においても、住宅が郊外に移っていった。行ってみられるとわかると思いますが、都市の中心の古い市街地にある建物は、いまの目で見るとあまり住みたくない、ごみごみしている小さい家が多いということで、これが郊外に展開をしていくのは、車が使えるようになると自然のことであるということです。

その結果、中心にあった市街地が苦しい状態になっているということかと思えます。

現在の状況はどうかということですが、地球環境とかいろんなことがあって、もう一回都心回帰が必要だという意見もございますし、それが起きているケースもあるという状況かと思えます。ここで、何をどうすればいいかというのがむずかしい問題になっているということかと思えます。これを考えるときにいろいろ調べておきますと、一律にみんな都心回帰というわけにもいかないだろうという感じがいたしています。

欧米諸国でも、基本的に車ベースの都市なのか公共交通機関ベースの都市なのか、これがメルクマールだということです。車ベースの都市ですと、それに合わせた都市構造しかあり得ないということで、そういうところで昔ながらの中心市街地は非常にむずか

しいだろうということがございます。公共交通機関ベースの都市圏に変化することができるとすると、全然違うタイプになっていくということですが、公共交通機関はなかなかむずかしいということで、特に鉄道、新交通等、路面電車も含めて、インシャルコストが非常に高いということがありますので、これを日本の中小都市全部でやるのは不可能だということがあるかと思えます。

もう一つ、それが可能な都市についても、中心市街地が今のままでうまくいくのはほぼ考えられないということです。

東京のようなところでも、昔ながらの商業市街地を見てみると、シャッターがおりているところがいっぱいございます。これはビジネスのやり方が合わなくなっているということです。そういうことに対してうまく取り組むことができるようなものをどうやってつくれるかということです。

もう一つ重要なのは、流通革命のおかげで流通が効率化した。効率化したのは、そこにある付加価値が減ったということです。より少ない人数で、より低いコストで小売、卸売ができる。したがって、経済活動全体から見ればシェアが低くなっているということになります。中心市街地を見ておいても、物販は相対的に比率が落ちていきます。飲食とかサービスに展開をしています。物販についても、特に中小の商店の場合は、サービス機能を高めることによってしかたぶん生きられないということで、大きな変化が起きる。あるいは起きないと中心市街地の再生はできないということかと思えます。

こういうことを背景に、都市計画的に何を考えて、何をやるかということのをこれから議論していただきたいんですが、都市計画は大なたのような強い政策でありまして、政府の失敗が起きやすい政策でもあります。このへんをどうコントロールをしていくかということを含めて、これからご議論をいただきたいと思えます。

とりあえず以上でございます。

○委員長 ありがとうございます。

この場でB委員にご質問やご意見を申し上げたい方もあるいはいらっしゃるかもしれませんが、今日はまだまだ資料説明が大量に残ってございますので、次回以降、A委員にご出席いただけたらと思いますので、その席でいろいろご議論いただきたいと思えます。B委員ありがとうございました。

次の資料説明に移らせていただきたいと思えます。

○事務局 それでは資料6に沿って説明したいと思います。何ぶん大部でございますの

で、駆け足でのご説明になることをお許しいただきたいと思います。

1 ページから、中心市街地の都市構造の現状と課題について分析したものでございます。まず中心市街地の現状についてですが、左の図のように、中心市街地の活性化についてのアンケートをしております、深刻度で、非常に深刻であるという答えをしている市町村が非常に多うございます。特に人口の少ない地方都市ほど深刻であるという状況でございます。

2 ページ目は、中心部における居住人口の減少の状況でございます。ごらんのように、都市の人口規模にかかわらず、市の中心部における人口は実数・シェアともに一貫して減少しています。

3 ページ目は中心部の事業所数、従業者数の減少です。左の図は事業所数でございまして、実数・シェアともに一貫して減少しています。右の図は従業者数でございまして、中心部のシェアは一貫して減少しています。実数は、特に小規模都市で減少という状況でございます。

4 ページ目から、中心市街地の商業機能集積の状況です。左の図にありますように、中心部における小売販売額は、市全体に対するシェアが一貫して低下している。特に近年ですが、販売額自体も低下している状況です。右の図は売場面積で、実額はそれほどですが、市全体に対する中心部のシェアが減少傾向にある状況でございます。

5 ページ目です。中心部への来街者がどんどん減少しているということです。秋田、福井、富山、高知という典型的な地方都市の商店街の歩行者通行量を見たもので、このようにどんどん減っております、富山市の中心部のようにさびれた中心部が全国に見られるということでございます。

6 ページ目です。前回の都市計画部会でもお示したのですが、空き家・空き店舗、平面駐車場などがどんどんふえている。左が件数で右が面積です。特に面積は平成2年以降、増加が著しいということでございます。

7 ページ目です。実際に都市において拡大がどうなっているかを松江市で見たものでございます。昭和51年にはごくわずかであったものが、平成9年、平成14年と、ウィルスがふえるように、どんどんと空き地・空き店舗がふえている。上の写真は駐車場ですが、下の写真は（一畑百貨店という）、松江では有名な百貨店が抜けてゴースタウンのようになっている例でございます。

8 ページ目からやや視点を変えまして、都市全体を取り巻く状況について分析したも

のでございます。

これはご案内のところですが、これから本格的な人口減少社会を迎えるということで、まず8ページ目は出生数と合計特殊出生率の推移でございます。1970年代後半からずっと出生率が低下しているという表でございます。

9ページですが、それによって人口増加が停滞し、さらに人口減少社会が来るということで、こちらは全体、都市計画部会で説明したものと同様でございます。

10ページ目ですが、しからば、そういった人口の推移が、市街地の拡大にどのように影響していくかということで、左の図は、これまでの人口の伸びに対応してD I D面積がどんどん増加してきた図ですが、その中身を見ますと、右の図のように、D I Dの人口密度自体は次第に薄くなっている。一時期に比べてD I Dの人口密度は4分の3になっているという状況でございます。

11ページ以降、モータリゼーションの問題についての分析でございます。

11ページは自動車保有台数と運転免許保有者数のグラフでして、最近は少しとまりつつありますが、依然として一貫して増加している状況でございます。

12ページです。自動車利用者の増加ということで、自動車利用のトリップはずっと増加傾向にございまして、特に目的として、下の図の青い色ですが、買い物や家事、いままではあまり自動車が使われる場でなかったところでも自動車が使われるようになった。いま約2割に達している状況です。

13ページです。自動車分担率について見ています。青が自動車ですが、特に地方中核都市で自動車分担率がどんどんふえている。それに対して、黄色の鉄道や薄い青がバスですが、こういった公共交通の分担率が特に小さくなっている。地方中核都市ではほとんど使われていない状況です。

14ページから視点を変えまして、工場跡地や耕作放棄地の増加の問題でございます。

左の図は産業別の国内生産額の推移で、ご案内のように近年では第二次産業が低下している。第三次産業のウエイトが高まっています。右の図ですが、第三次産業の中でも、特に情報サービス、社会保健、社会福祉といった生活関連のサービスを中心に市場が拡大しているという状況が見てとれるわけでございます。生産拠点の海外立地についてです。このグラフにありますように、製造業の海外生産比率がどんどん増えていまして、2002年度には17.1%まで上昇しています。その結果ですが、16ページ左の図にありますように、工場の跡地面積が非常にふえておりまして、跡地率もふえている状

況です。一方、農地についてですが、右の図ですが、農地の総面積が一貫して減少している。棒グラフが総面積ですが、折れ線グラフにありますように、耕作放棄地率がどんどんふえている。最近では5%を超えている状況でございます。

17ページです。農地転用がどうなっているかといいますと、最近、農地の減少や宅地開発自身の減少ということで、農地転用面積は最近ずっと減っているわけですが、いまだ年間1万5,000ヘクタールを超える高い水準となっております。

以上のような都市をめぐる状況にあるわけですが、18ページから、中心市街地衰退の要因を分析しています。

18ページでは、人口の拡散による要因です。中心部の人口密度と小売業販売額の相関図をつくっています。これを見てもみますと、下の横のグラフが人口密度でございます、縦のグラフが販売額でございます。人口密度が低いほど販売額が小さいという傾向が見てとれる。この絵でいきますと三角で印されている都市ですが、人口が大きい都市や都市圏人口が大きい都市、ここで言いますと緑の都市ですが、こういった都市では人口密度が高くて販売額も大きいという大まかな傾向がうかがえる状況です。

19ページです。人口が多ければまちなかが活性するということですが、なぜまちなかに人が住まないのかということで、まちなかにおける魅力的な住宅ストックが不足しているのではないかという分析です。左の図は世論調査の結果で、これを見てもみますと、まだまだ郊外に住みたい人が非常に多い状況です。その下ですと、なぜ郊外に住みたいかということで、環境がよいからとか、ゆとりがあるからということが言われておりまして、それを実数で見たのが右の図で、D I Dとそれ以外の住宅の延べ床面積を比べてみますが、人口集中地区では床面積が非常に小さい。まちなかはまだゆとりという面では貧しいという状況がうかがえるところでございます。

20ページです。今度は角度を変えて、公共公益施設の拡散が原因じゃないかという分析です。公共公益施設の移転状況ですが、左の図にありますように、市役所はまだ比較的 center に立地している状況ですが、文化施設、病院、高校、大学、こういったものが郊外で立地しています。特に右の図を見てもみますと、年代別に追ってみますと、かつては市役所の移転が多かったんですが、最近では病院や文化施設の郊外移転が盛んになっているのがうかがえるわけです。

21ページですが、病院の郊外立地の増加の状況です。延べ床面積3,000平米の病院で調べてみました。地方圏では商業地域、都心部に立地する割合が非常に減少して

おりまして、かつ、12%から6%と、いまでは約4割の施設が用途地域外、調整区域とか白地地域とか都市計画区域外に立地している状況になっているということでございます。さらに、その病院の郊外移転の原因ということで、現在、岩手医大の例をとらせていただきましたが、まちなかにある現在の岩手医大が、はるか南の農地の真っただ中に移転する状況で、聞いてみると駐車場不足、施設の老朽化等ということでこういうことが行われているということでございます。

その結果どうなるかという、23ページですが、病院移転と中心部の来街者にはかなり大きな相関がございまして、秋田の赤十字病院が移転したときの中心部の来街者を見ても、やはり病院の移転を契機にガクッと来街者が減少している傾向が見てとれるわけでございます。

24ページです。これまで都市機能の面からいろいろやってきましたが、もう一つ、商業機能における要因も大きいということです。商業機能自身が魅力を失っているのではないかという分析です。左の円グラフは、大型店・中小小売店に対してそれぞれ満足度がどうかと聞いてみますと、平成9年ですが、大型店の満足度は70%を超えているのに対して、中小小売店は40%で、満足度に大きな差がある。特に右の図にありますように、品ぞろえが悪いということが非常に不満があるということです。地権者の問題もあるのではないかとということで、空き店舗の要因を探っているものです。

25ページです。左の図は空き店舗になった理由ですが、店舗自身が時代や消費者ニーズに対応していない、あるいは後継者がいないということで空き店舗になっているわけですが、右の図にいけますと、その空き店舗をどうするかということについて、条件がよければ貸したいという意向が一番強いということは、条件がよくないから貸さないという状況が続いているようです。

26ページ、商店街の空き店舗対策の状況ですが、商店街の店舗の入れかわりの提案は、ショッピングセンターでは入居する店舗をいろいろ入れかえているわけですが、商店街としてどのような取り組みをしているかと聞いたところ、何も関与していないところが半数近くという状況です。

27ページ、商店主の意欲不足ということで、A市、T市ですが、それぞれにヒアリングをかけたところ、高齢化等によりまして、意識調査をしても、衰えるがままでいいという感じにいる商店主が非常に多い状況です。

28ページですが、地方部と都心部の賃料比較ということで、賃料が、上野御徒町と

比べまして、地価自身が10%とか30%ぐらいで非常に低いにもかかわらず、家賃は半数で、そんなに安くない状況がうかがえます。

29ページ、空き店舗が空き店舗を呼んでいます。

30ページですが、大津のナカマチ商店街で経年的に空き店舗の状況をとっておりまして、平成2年から見てみますと、次第次第に空き店舗がふえていくわけですが、右の図のように、ある時点で空き店舗は急にふえていきます。少し空き店舗があるぐらいだと、周りでがんばっていけば何とかなるんですが、少しふえてくるとどんどんだめになっていく状況ではないかと見てとれます。

31ページ以降は、大規模商業施設等の郊外立地の状況を分析したものでございます。

31ページは大規模商業施設の出店状況で、前回、部会で報告したものでございます。

32ページはショッピングセンターの郊外立地割合の状況です。左の図は地域別の立地割合で、近年、ショッピングセンターは郊外立地志向を強めています。さらに大きなものがふえている状況です。

34ページ、ロードサイドの状況ですが、大規模店が面積の多数を占めている状況です。

35ページですが、郊外への大型商業施設の出店による、中心市街地の商業販売額がどうなるのかを分析したものでして、左の図を見ていただきたいのですが、93年、95年と、秋田市におきまして大規模店舗が立地しました。そのときに赤い折れ線グラフが、中心部の商業シェアですが、大規模店舗と歩調を合わせるように落ち込んでいるような状況が見てとれるわけでございます。

36ページですが、その結果、中心部で、同じ秋田ですが、大規模店舗自身が撤退することもございました。秋田にとって大きなデパートだったわけですが、それが撤退したということで、下の折れ線グラフにありますように、デパートが撤退した後、来街者が非常に減っているということで、中心部が、デパートが撤退した分、内にふえるかという、そうではなくて、撤退したら人が減り、商店街の販売額も減る状況にあるということです。

さらに37ページ以降は、大型商業施設がどうして郊外に立地するのかといった分析でございまして、当たり前のことですが、駐車場整備コストがこんなに違います、平面式のほうがずっと安いので、平面式ができるのは郊外ですということ。利用者も平面駐車場のほうが駐車しやすいので、こっちのほうが良いということになっています。

38ページは農業者サイドの問題です。農業所得がどんどん減っている中で、大型店に賃貸したほうが、土地としての生産効率が非常に上がるということで、調べてびっくりしたんですが、25倍から50倍という賃料が取れるということ。後継者がいないところでは、土地を貸したいという希望が非常に強い状況です。

39ページですが、さらに市町村にとっても、税金や雇用への期待を大型店に対して非常に持っているということで、青森県下田町の事例ですが、三沢、八戸、十和田に囲まれた下田町に大型店が立地しまして、これによりまして、下田町だけが地方税金が大きく伸びている。さらに下田町だけが従業者数も伸びている状況です。

40ページは工業団地に、なかなか売れないので大規模店舗をどんどん入れていますという図です。

41ページは行政の取り組み不足という問題もあるのではないかと。これは後でまたご説明します。

42ページですが、これまで中心市街地の衰退の状況やその要因を見てまいりましたが、ここで視点を変えまして、中心市街地の衰退の原因である都市機能の拡散が、さらにそれ以外の問題も引き起こしている点にも触れておきたいと思います。公共交通のサービス低下の問題です。右の図の青い折れ線がDIDの人口密度の減少ですが、それと合わせるような形で、地方都市におきまして、バス路線の走行キロがどんどん減っているということで、公共交通のサービスが低下しているということです。

43ページは交通結節機能の喪失、これは前回の部会で説明したものです。

44ページですが、拡散型の都市構造が自動車依存につながっているのではないかとということで分析したものです。これらの都市圏では、郊外居住者は、中心部の居住者と比較して自動車分担率が高く、買い物目的で特に顕著です。

45ページは、その中でも新潟都市圏については、郊外店舗だけのパーソントリップがとれましたので見たわけですが、郊外大型店舗へのパーソントリップは、特に自動車の依存度が高い状況です。

46ページから、高齢者の交通についてスポットライトを当てております。

高齢者の代表交通手段は、46ページに見ますように、徒歩やバス、路面電車といった公共交通が中心であるということがわかります。

47ページ、高齢者はどういう外出行動に出るかということで、高齢者の居住地別のトリップを比較しています。お年寄りが中心部にいればいるほどトリップ数が多い。よ

くお出かけをする。郊外ではお出かけするのがおっくうになってしまうということがこれでわかるのではないかと思います。

48ページ、運転免許の保有・非保有別に分類しました。一番困っているのは、郊外に住んでいて免許を持っていない人が一番お出かけしにくくなっている状況です。

49ページです。さらに視点を変えまして、郊外への大型店の立地による道路計画への影響を見たものです。宇都宮大学の森本先生の分析で、ご了解を得て載せております。

宇都宮におきまして、中心部にいままでいろんな機能があったので、中心部に交通渋滞が発生した。それをいろいろ分散するというので環状道路も整備してきたわけですが、郊外に立地するというので、想定したところとは別なところでどんどん交通渋滞が発生しています。私も意外だったんですが、大規模店舗ができると、その店舗の周りだけが渋滞するのかなと思っていたんですが、思わぬ別なところに交通渋滞が発生することが見てとれるわけです。

50ページは、都市機能の拡散に伴う都市経営コストを、行政の中で試算した事例を紹介しております。青森市、富山市でこのような試算をしているところです。

以上いろいろ分析していきまして、51ページから、制度の問題についての説明です。

まちづくり三法ですが、先ほどご紹介ありましたように、大店法でいままで商業調整をやってきたわけですが、WTOに引っかかるということで平成12年に廃止されて、いわゆるまちづくり三法、おさらいですが、大店立地法、中心市街地活性化法、都市計画法の改正という形でやってきました。大店立地法では、生活環境の保持の観点から、届け出、勧告ということでやり、中心市街地活性化法で、市街地の整備改善と商業活性化、都市計画法によるゾーニングをやってきたわけです。

53ページ、大店立地法の運用状況ですが、これまで2,800件以上の届け出があって、意見が出されたのはその1割、さらに勧告までいったのは1件だけという状況です。ちなみに勧告はそのとおりに実現したということです。

55ページですが、中心市街地活性化法のスキームです。市町村が基本計画をつくって市街地の整備改善と商業等の活性化を一体的に推進する法律です。

56ページ、実際の基本計画の策定状況ですが、630市区町村、668地区において基本計画を策定しています。どのような事業が行われているかということで、基本計画668地区のうち土地区画整理事業ですが、これは357地区やっています。一つの例として、彦根の本町地区を出しています。道路、広場、宅地の整備をやりまして、そ

の結果、下にありますように、来街者が3.7倍になるという事業効果はかなり上がっている事業です。再開発事業ですが、基本計画668地区のうち、再開発事業は484地区で位置づけられています。この例は妙高市の朝日町ですが、商業施設と公営住宅をつくり定住人口をふやそうという事業です。

59ページはまちづくり交付金です。活性化地区のうち3分の1、204地区でまちづくり交付金が使われているということで、まちづくり交付金におきましては、ただの公共事業だけではなくて、特色としまして提案事業ということで、公共事業以外のいろんなことができる。ここではお出かけバス事業もやっているということで、数値目標を立てて、歩行者交通量を1万1,000人にふやすという目標を立ててがんばっているところがございます。

60ページはTMO構想、これは経産省所管ですが、商業振興施策ということで、商店街の振興のために、空き店舗の活用とか清掃活動とか、商店街のためになる事業をやる、担い手をつくろうという事業ですが、このような認定件数の状況です。

その結果、どうなったかということで、61ページの、人口、販売額、従業者が伸びているのが青です。2割から3割ということで、それ以外のところは、中心市街地活性化法に基づく活性化施策をいろいろやっているんですが、むしろ減っている状況です。しかも、この数字は大都市圏の中心市街地も入っておりますので、地方都市ではさらに悪い状況であるということです。

62ページ、いろいろな問題点がございまして、数値目標が明示されていないとか、広さが900ヘクタールという非常に大きい中心市街地を取っているところもございません。

63ページ、行政の取り組みの問題ですが、中心市街地の基本計画の実現に取り組んでいるところは、計画をつくっておきながら、自分で取り組んでいるのが4分の1ぐらいしかない。そのうち成果ありとした地区はさらに少ない状況です。聞くところによると、TMOに認定したところに丸投げしているような市町村がかなり多いと伺っているところです。

64ページですが、下の図にありますように、中心市街地活性化の中で市町村が重要だと思っているは商業振興だったり、区画整理などの面整備や公共施設整備で、住宅の供給、福祉・健康増進施設といった、かなりにぎわいをもたらすのではないかと思われるものの位置づけが低いのではないかという問題がございます。行政評価・監視結果に

基づく勧告で、去年の9月に総務省から勧告が出されています。これはごらんのとおりです。

66ページから、本題でありますところの都市計画制度についての現状と課題ということです。

全体の土地利用規制の状況がどうなっているかということで、全国土の4分の1が都市計画区域、そのうち線引き都市計画区域が半分という状況です。

さらに細かく申しますと、67ページ、全国の地方圏、三大都市圏別にどのような区域割りをしているかということがあります。市街化区域、調整区域、非線引き用途地域、白地地域、都市計画区域外、それぞれどういった規制になるかという概要を書いています。ここで簡単に触れますと、二段目の開発許可の調整区域の欄ですが、必ずしも調整区域だからすべて規制されるわけではなくて、大規模な開発については立地を容認するという体制になっている。建築規制で、白地地域では用途規制がないということで、容積率規制だけになっている。さらに都市計画区域外ということになると開発許可が少しかかりますが、ほとんど無限定で開発できる状況でございます。

68ページから用途地域規制で、それぞれご案内のように、用途地域ごとに規制が行われていますが、全体の割合がこのような状況です。

69ページ、それぞれに用途地域ごとの都市計画に書かれてあります目的と、店舗規制がどのようになっているかを比較したものです。制限なしという欄を見ていただきますと、第二種住居地域から工業地域までが全く制限がない状況になっています。

70ページで、そのような結果、典型的な地方都市で、中心市街地活性化計画をつくってやっていますが、調整区域でA店が建ちました。A店ですが、平成12年に、調整区域の中でも大規模開発ということで認められた。さらに平成15年、ちょっと郊外ですが、準工業地域の真ん中でB店が開店しています。都市計画区域外に、平成17年に、C店が開店という状況です。

71ページですが、用途地域別の大型店舗の立地状況を調べてみました。ここでは商業地域があまり使われていないということを見ていただきたいと思います。特に地方圏では、大規模な店舗は商業地域にほとんど立地せず、25%しか立地していません。準工業地域等のほうが大規模店舗が立地していく状況が見てとれます。

72ページ、年代別に追ってみますともっとわかりやすく、最近になればなるほど商業系が減って、準工業地域とか工業地域で立地している状況でございます。

73 ページは混在の例です。

74 ページ、特別用途地区についての説明です。先ほど來說明しておりますような、用途地域の許容できる用途の広さということで、ああいうふうに立地しているわけで、それを埋めるために、特別用途地区について平成10年に改正して、いろんな形で規制強化ができるようにしました。その中で大規模店舗の規制もできるようになった。

ところが、実際には、左の図にありますように、実際にはまだ10地区しかないということで、あまり使われていない。右の図は豊田市の例ですが、調整区域に沿った準工業地域に、幹線道路沿いですから、いろんな沿道サービス施設が出るということで特別用途地区を張りまして、大規模な店舗を規制している実例がございます。

75 ページから話題が変わりまして、市街化調整区域の問題です。市街化調整区域につきましては平成12年に線引き制度が大きく変わりまして、法令で線引きを義務づけていたところから、都道府県の選択性に移ったということで、一気に廃止になだれ込むおそれもあったんですが、四つだけが廃止で、逆に線引きを導入したところも二つある状況です。線引きを廃止したところにつきましては、無制限になったところを特別用途制限地域規制を補うという対応もいとまとられている状況です。

さらにめくっていただきまして76 ページ、調整区域内の大規模開発の取り扱いです。

都市計画法の34条の10号イという規定がありまして、調整区域であっても20ヘクタール以上の、場所によっては5ヘクタールの開発行為で、計画的な市街化を図る上で支障がない場合には許可できるということで、かつて非常に多くの許可が行われたわけで、最近ではかなり減ってはいますが、特に商業系の10号イの活用が最近よく見られるということで、平成14年度では17%が商業系で使われているような状況です。

77 ページ、札幌の例ですが、札幌市では最近、高齢化とか人口減少ということで、市街化区域の中もかなりスカスカになりつつあるので抑制したいということで考えているんですが、実際に赤い丸がついたのが抑制できた、やめてもらったところですが、黄色の丸がついているところはとめきれずに、大規模開発がさらに行われている状況です。

78 ページですが、計画開発につきましては平成4年の改正で、市街化調整区域に地区計画を定めることもできるようになりました。地区計画をつくって、その計画に従った開発は、調整区域であっても開発許可ができると、平成10年の改正でそうなりまして、それによって調整区域内で開発が、これによる計画開発ができるようになったわけで、これが最近かなり進んでいる状況でございます。

79 ページですが、開発許可制度のもう一つの抜け穴といいますか、公共公益施設の問題です。開発許可はいろいろ規制はありますが、社会福祉施設とか医療施設にはそもそも許可が不要ということなので、調整区域にもどんどん建つことができます。紫が調整区域の立地状況で、先ほど説明したのと同様です。社会福祉施設も非常に多い。25%、4分の1が調整区域ということですよ。

80 ページで見えますと、調整区域のど真ん中に市民病院ができる、デイケアセンターもできるという事例です。

81 ページで、病院が調整区域にできますと、病院に来る人を当て込んで、いろいろ店舗とか事務所がやむを得ないということでどんどん開発されていくという事例がございます。

82 ページはさらに話が変わりまして白地地域の問題です。

白いところが白地地域です。地方圏で、白地地域の特に大規模な開発について、約15%のものが白地地域で立地している状況が見てとれます。

83 ページも先ほどの準工の話と同じで、最近になるほど白地地域に大規模店舗が立地している状況です。

84 ページが最近の開発の状況でございます。

85 ページですが、白地地域ですと、開発許可においても立地基準がないということで立地抑制が困難です。小布施と中野との境ですが、小布施町が市街化調整区域できっちり抑制していますが、その外側で、大きな店舗ですが、開発許可せざるを得ないということで開発許可がおりている状況です。

これも部会で説明しましたが、茂原市の例です。用途地域を張っている外側の白地地域大規模店舗がどんどん立地している。しかも、このまちは中心市街地活性化計画もつくっているのにこういう状況になっているということです。

87 ページは、白地の問題については特定用途制限地域をつくりました。これが平成12年ですが、用途地域が指定されていないところで、そこでも制限すべき用途はあるだろうということで都市計画を決めまして、制限すべき用途を決める。それについて条例を決めれば建築不可になるということです。実績を見ますと、12地区ぐらいしかない状況です。

88 ページから都市計画区域外の問題ということで、平成12年の改正になりまして、都市計画区域外の開発許可制度が導入されました。1ヘクタール以上であれば、都市計

画区域外でも開発許可が要るということですが、立地基準の審査がない状況です。

89ページ、都市計画区域外のもう一つの対応ですが、準都市計画区域が創設されました。都市計画区域と違いまして、都市施設や市街地開発事業を行わないということですが、土地利用の制度だけをやろうということで創設されたものですが、現在までまだ3地区という状況です。

90ページを見ていただきますと、山間の縁辺部にちょこちょこつつくられておりまして、農用地地域を外すとか、農地については指定できないとかいろいろなやりとりもございまして、こんな結果になっています。

91ページにありますように、農地について何の規制もないと、最近農用地転用が非常に緩くなりつつある実態がございまして、農用地区域から除外されると、農地の中にいろいろな建築物が建つという状況がございまして。

92ページは、いろいろな措置をしたにもかかわらず都市計画制度が使われない要因はなぜかという分析で、消費者、地権者の志向があるのではないかと。左の図は消費者の、大型店に対する満足度、右の図は、大型店に貸したほうがもうかるということです。

93ページ、市町村にとっても、こんなに税収が上がって従業者がふえるのなら絶対来てほしいということになってしまう。

94ページにありますように、先ほど説明しました豊田市が規制をすると、周りのところでどんどん大規模店が立地して、その結果、豊田市はどんどん減っているんですが、ほかのところは小売販売額がふえている状況です。

95ページですが、都市計画の権限にも問題があるのではないかとということで、大規模ショッピングセンターが、宮崎市では市に権限があったということで許可されたんですが、福島県伊達町では、線引きの見直しも県にあって、開発許可も県なので、市街地調整区域で、これも大規模店が開発しようとしたわけですが、現在とめられている状況です。

96ページ以降、各公共団体は条例でいろいろ対応しているということで、福島県では、暮らしやすいまちづくりの推進条例をつくることとしています。

97ページ、金沢市はゾーニングによる条例をつくっています。兵庫県は事前調整をするような条例です。

99ページ、市町村合併の問題にも少し触れています。左の図にありますように、混在するような都市計画区域がいろいろ合併しているということで、特に線引き、非線引

きの混在型の都市計画市町村が非常に問題になっている。そういうところが84市町村ある。それについてどうするか、県の検討状況がなかなか進んでいないということです。

100ページですが、都市計画区域が実際にどうなっているか。合併で市町村が非常に大きくなり、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域と、さらに都市計画区域外、こういったものが同一市町村内でどんどん混在している状況が見てとれます。

101ページですが、海外における都市計画制度を調べています。アメリカにおける大規模店舗の立地ですが、個別にゾーニングでやっています。基本的には白地地域がなく、郊外においては一戸建てのみ許容するということで、郊外において大規模店舗を建てようと思ったら、何らかのゾーニングの変更を要します。事業者が変更アピールをしまして、すったもんだのいろいろな手続をした上で、ゾーン変更によって対応するというような状況です。

102ページ、イギリスにおきましては地方計画庁の計画許可ということで、中央政府で、許可の指針となるようなPPGを発出していますので、それに従って中心部中心に許可していく。その外側では許可が厳しい運用がなされています。

103ページですが、ドイツにおける大規模店舗立地規制ということで、ご案内のように、ドイツではBプランがないと基本的には立地できないということで、連担市街地以外ではBプランをつくって、外側では、Bプランをつくる時にいろいろ広域調整をする。基本的にはFプランの変更も必要になる。Fプランの変更で、州の認可が要するというシステムで広域調整を図られながら大規模店舗が議論されている状況です。

104ページですが、世論調査の結果を出しています。まちの中心部に行く頻度ですが、71%の人がよく行く。いろいろなサービスをまとめて提供するという期待されている。まちなぎわいを取り戻すべきだという人が33%いるという状況です。

大型店規制についての世論調査もございまして、105ページでは、60%の人が大型店規制は必要だと。特に問題は交通渋滞や騒音公害。対策について聞いたところ、地元住民が話し合いをなさないとか、まち全体を見て、立地できるところ、立地できないところを分けるということの支持が高い状況です。

106ページは、商工会議所、チェーンストアの意見をまとめたものです。

107ページは都市再生ビジョン、コンパクトシティについての概念をまとめたものです。

資料6について、大変駆け足で恐縮ですがご紹介しました。

委員限りということで、アドバイザリー会議報告書（案）の概要についてご説明したいと思います。

金本座長のもとでまとめたものですが、現状分析は省略させていただきまして、3ページで、具体事例の分析ということで、鹿児島市、旧静岡市を活性化都市として分析いたしました。

5ページにありますように、集約型都市ですと、公共交通のネットワークがよくて歩いて暮らせる。拡散型都市だとアクセスが非常に悪いという分析をしています。

10ページで政策分析をしております、現状のまま推移すると空洞化が一層進展する。真ん中にありますように、公共交通の維持が困難になる。ウにありますような、高齢者にとって暮らしにくい都市構造となる状況です。

11ページに行きまして、結論として、ウにありますように、このままいくと都市機能が無秩序な形で散在して、全体として都市機能のアクセシビリティが悪い都市構造になるという問題意識を持っています。

12ページで、めざすべきアウトカムということで、一番下の箱を見ていただきますと、都市圏全体として、高齢者を含めて暮らしやすいということで、広域的な観点からよく判断された都市構造を実現したい。そのために地域の側がまちづくりのイニシアチブを持つ必要があるという結論になっています。

13ページで、政策の方向性をまとめています。総論として、まずブレーキとアクセルと両方必要ではないか。無秩序散在型都市構造をとめることと、中心市街地自体の振興を図るアクセル、両方が必要だと。さらに選択と集中が、中心市街地に対して必要ではないかと言っています。さらに具体施策をまとめていまして、中心市街地の振興方策としては、居住人口の増加とか公共公益施設の立地誘導、にぎわいを確保すべきところでは、空き地や空き店舗の有効活用という提案をしています。

14ページですが、これは特に都市機能にかかわるところですが、大規模商業施設の立地について、非常にズルズルになっているような今の都市計画制度を改めて、用途地域変更等の都市計画の手続を求める、その中で住民参加や意見の吸い上げを通じまして広域的に適正立地を確保することとしてはどうか。公共公益施設がどこでも自由に立地できる制度を見直して、適切な判断をする。調整区域の大規模開発、あるいは農地の都市計画規制が及ばない問題を改善する。さらにイニシアチブを官が独占しないために、民間からの提案制度を充実すべきだという提案をしているところです。

資料7を見ていただきたいと思います。

分析と、アドバイザリー会議の報告等も踏まえまして、ここで中心市街地再生と都市計画のあり方に関する論点を1枚のペーパーにまとめています。

論点1は、都市計画の理念の転換についてです。

人口減少を迎え、都市の拡大からストックの有効活用へと、都市計画の理念を転換すべきではないか。都市のストックとしての中心市街地の再生、集約型都市構造の形成を新たな理念とすべきではないか。

論点2として、都市構造の制御力の強化ということで、現行の都市計画制度にいろいろ問題があるので改善していこう。現行の線引き・開発許可制度は都市の拡大を前提に構築されている。集約型都市構造のためには、制度の再評価、役割の強化が必要ではないか。用途地域制度が非常に許容用途の幅が広いということで、用途地域の土地利用制御力をきちんと強化していくべきではないか。白地や都市計画区域外と、外へ行くほど制限が緩いという逆転現象を正していく。広く土地利用制限をかけていくことが必要ではないか。これによって、土地利用の重大な変更に都市計画がかんでいく、計画なきところに開発なしという方向に転換すべきではないかという論点です。

論点3は地方分権と広域調整ということで、いままで市町村にという形で地方分権をやってきたわけですが、都市圏レベルの十分な広域調整が行われていないということで、広域調整を補う主体として、都道府県の役割の見直しをやるべきではないか。

論点4として、中心市街地の集積誘導ということで、土地利用規制だけではなくて、集積を誘導する積極的な対策の強化も必要ではないか。特に地権者の巻き込み、公共施設の転出防止、あるいは居住を含む集積誘導が必要。特に支援については、国が選択と集中の観点から行うことが必要ではないか。

こういう論点があるのではないのでしょうかということでまとめたものでございます。

以上でございます。

○委員長 先ほどB委員が退席される前にお話しになって、郊外居住者にとって、現在の状況が生活しやすいんじゃないかというお話がございました。今、事務局から説明いただいた基本的なスタンスは、もう少し都市の構造あるいは都市の経営の面から見ると、それだけで議論が尽きる問題ではなさそうだというご指摘もいただいているように思います。両者の関係をどのようにとらえて、先ほどB委員がおっしゃったように、制度というのはきわめて強い力を持つ可能性がありますので、強い力を持つ制度によって、む

しろ生活者にとって不便な状況を生み出すようなことが大々的に起きることであれば、それは問題でございますから、そのへんも含めてご議論をいただければと思っております。

次回、次々回がヒアリングになります。3回後に意見交換がございますので、意見交換のときに、事務局としては、意見のご意見をできるだけ幅広く取り入れて、きょうの資料7に付加するような形で論点を出したいと思っておりますので、忌憚のないご意見をぜひ、1時間ほどですが、いただきたいと思っております。

〇〇臨時委員　いま委員長さんのおっしゃったことからちょっとずれるかもしれませんがお許しいただきまして。

私は28年にわたって組合施行によるまちづくり事業に携わってまいりました。新市街地をはじめ密集地の6カ所の事業であり、幸いにも越澤先生のご視察も受けております。まちづくり事業は、完成すれば地権者の利益はもとより、公共にとって経済効果ははかり知れないものがあります。その経済効果について抽象的な話はお聞きしますが、具体的な数字による説明をあまり聞いたことがございませんので、私の経験のもとにお話をさせていただきたいと思っております。

大阪府門真市松下電器の本拠地の古川橋地区の例でございます。

まちづくりの経済効果として、昭和54年、58年に認可された門真市古川橋駅南北約17ヘクタールのまちづくりを実例に挙げさせていただきます。

一つ目は新市街地型の事業ですが、平成4年の固定資産税調査で、この区域内の土地区画整理事業を施工せず、自然増にて算定すると、土地建物合算で約1億1,900万円の固定資産税額でした。施工後では合計6億1,300万円の固定資産税額となっております。その増収は年間で4億9,400万円であり、これに対して門真市の助成は総額で11億4,300万円でございます。したがって、年間約5億円の固定資産税の増収により、市の投下資金は2年少々で回収したことになります。この区域内に投下された各権利者の建築資金は約340億円にのぼっております。地元建設関連業者を潤し、つくられた各施設、ショッピングセンター、銀行、スポーツセンター、業務施設、飲食施設等は年間2,000億円を超える資金を循環させ、地元の零細企業が恩恵をこうむり、地域経済活性の源となっております。これは一つの産業を興すに等しい経済効果です。今、お話をさせていただきましたように、まちづくりは、単に市街地を公共施設の整備された安全で快適なまちをつくるだけではなく、まちづくり産業とでも言える事業

であります。この視点をもっと意識してまちづくりを考えれば、従来と変わった視界が開けてくるものと考えております。

ただ、そのためには、これからお話しするような施策をぜひお願いしたいと思います。

まちづくり事業は、大きく分けますと3段階あります。

まず事業の実施（事業内容も含めて）についてのコンセンサスづくり、次に事業の円滑かつスケジュールどおりの実施、次に事業完了後の諸手続きと、目的に沿ったまちの立ち上がりと維持管理。

まず立ち上がりについて言えば、既成市街地では地主、借地・借家権者が存在し、それぞれに考え方、負担能力などが異なります。大ざっぱに言えば、地主は時代にあった土地不動産の有効利用・活用に興味がある。借地者は既存権利の確保に関心が深い。借家の人は、現在の生活の維持継続に関心が深い。このように関心の異なる人々の意見を集約・調整しないと事業は立ち上がらないのです。しかし、これには、仕掛け人に対する地域の人々の信頼関係はもちろんです。その上で個々の利益調整に大変な労力と時間が必要であります。これには少なくとも3年程度の時間がかかっています。ところが、時間の費用について明確な負担者は存在しない。したがって、民間ベースの場合、このコストは何らかの方法で回収できる人、または地域に対する愛情から、欲得抜きで献身的に努力する人が存在するところでのみ事業が成立するものと思います。そこで、もっと一般的に事業が立ち上がるためには、立ち上がりのコストを公的に負担・支援するシステムが必要ではないかと思っております。この場合、概算で7,000万から1億円の費用が準備期間にかかっております。

次いで事業の実施であります。

一番大事なことは関係利権者との約束を守ることです。それはスケジュールを守ることであり、利権者はそれぞれの生活を、事業の進捗に沿って変えていかなければなりません。事業は当然努力するわけですが、近年、地方公共団体の財政状況が、ご承知のとおり劣悪な状況にあり、そのため予定どおり補助金が支給されない事態となっております。せっかくまとめた事業も予定どおり進まなければ大変な事態となる。そこで、この点の解決をぜひお願いを申し上げたいと思っております。

このようにして、事業の関係者の努力で完成することとなりますが、事業の責任者、たとえば組合の理事長や理事について、事業中は権利者の意見集約、自治体との協議・調整、事業の計画的執行、事業費の調整、特に私有財産を担保とする借り入れなどの苦

労、リスクが絶えません。しかし、その苦勞に対する報酬はないに等しい状態です。このままではまちづくりに携わる人が出てこなくなるおそれが大であると考えております。ぜひ多種多様な形、実質または名誉、たとえば補償で考えてほしいと思います。

以上ですが、また後ほどお時間をちょうだいできるのであれば、地元であります大阪守口門真商工会議所と滋賀県長浜商工会議所の交流を通じて、長浜商工会議所及び長浜市から依頼を受け支援しております事例を紹介させていただきたいと思っております。今回でなく次回でも結構です。よろしくお願いいたします。

○委員長 おっしゃることは、たとえば郊外地にショッピングセンターをつくるときに、工場跡地とか、あるいはまとまった農地につくるときには、お話しのように、立ち上がりコストとか、その後の権利調整のコストが、権利が小さいところに比べて圧倒的に少ない、そういうところに郊外部ショッピングセンターが出てきてしまう。それに対して、権利をいろいろな形で調整して事業を立ちあげると、それだけのコストがかかる。それがいま手当されていないのではないか。その結果として、中心市街地の事業がなかなか立ち上がらないということをおっしゃりたいと理解してよろしいですか。

○C臨時委員 はい。合意形成までに相当時間がかかる。合意形成ができると、事業が7割から8割できたということが現場では言われております。そういうことの認識に立ってお考えいただきたいと思います。

○委員長 わかりました。どうもありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

○D委員 私の意見を申し上げます。

一つはB委員がおいでになるときに質問したかったんですが、今度の中心市街地問題を解決するポイントは、都市計画制度をアウトプットするとしても、経済的合理性をどういうふうにきちんと把握できるかがポイントだと思います。

従来は人口増で、高度経済成長はある程度ボリュームコントロール的によかったと思いますが、現在は人口も減少する、消費者の選択も変わってくる、地域の人口構造、産業構造も変わってくるということですから、大手の小売商業をやっている方は非常に真剣に考えて、安いコストで、いいものを供給するという形が本店法の中核の問題だと思います。

それを都市計画の規制だけでやれるかという、不可能だということを前提にして議論をしていく必要があると思います。

私はずっと東京に住んでいまして、自分の生まれ育ったところの商店街を見えます

と、9割は変わっているんですね。あのときせんべいを買った店、あのとき写真を出した店、果物屋、おそば屋さん、ほとんどないですね。

世代交代もあるでしょうし、小規模零細商店が多いですからおやめになる方もあって、構造的にだめになったばかりじゃなくて、大都会の中心商店街でもゴロゴロ変わっているのに、空洞化しているから、ノスタルジアみたいな形で何とかならないかという議論だけでは済まない。

中心市街地で、特に地方都市で、困っている地域、困っている方々はどうするかという、将来とも、どういう業種、商店は生き延びていけないという現実的な分析が必要じゃないかと思います。

金本レポートの中に鹿児島为例が書いてございましたね。

特に事務局のご説明では、大店法が白地地域とか人口とか、望ましくないところに行ってしまうという議論は、基本的に言うと、中であってほしい店舗が入れないというところが一つ原因だと思います。

鹿児島の場合は大きな商店ががんばってやれているとなりますと、ほかの都市で何でできないのかということも、もう少しデータとしてわからないのかなという気がします。

前回の分科会の際に申し上げたんですが、都市計画的には路線商業が成立しないところがあるので、路線商業という運用の仕方を変えたらいいんじゃないかという意見を申し上げたんですが、きょう路線商業についての資料が一つ出ておりましたが、資料6の58ページに、公営住宅、市営住宅をある程度入れる形で、妙高市の場合は、活性化にある程度効果を上げているようなレポートになっておりますが、こういった政策評価を数値的に分かれば、教えていただくと参考になるんじゃないかと思います。

たとえば人口増とか小売商業の売上分の増とか、都市計画も政策評価をやっているんですが、数値目標の結果を公表するのがつらいこともあって、されていないと思いますが、調査自体で、こういうことができつつある、できているところは開陳をしていただきたい。

経済的な動き方を見ながら、都市計画制度で、必要なところを変えていくという論点で進めていただきたいと思います。

○委員長 冒頭に私が申し上げたのも、ほぼそれに沿った意見だったと思っています。中には、もう個店としての商店の時代ではないというおっしゃり方をされる方もいらっしゃいます。商業の業態が大きく変わっている中で、本当に中心市街地がどのような形

で維持されていくのか、それは規制によって、やる気のない商店街を維持していこうというスタンスに立つのは間違いだらうと思います。

そうではないスタンスで、いきいきとした中心市街地、皆さんに歓迎されるような商店街が再興されるかという意識で問題を解いていかなければいけないと思っております。

○事務局 先ほどのD委員のご質問で1点、鹿児島市でできたことが、なぜほかの都市でできないのかということについて、アドバイザー会議の分析に照らしてご説明申しますと、鹿児島市はシラス台地に囲まれた都市ということで、図らずも線引き制度が厳格に運用されていまして、調整区域の開発は一切認めていません。

水の問題もございまして、大規模店舗のために規制したということではないのですが、結果的に大規模店舗が外に出られない。

臨海部にも工業系の、いわば緩い用途があるんですが、そこも特別用途地区を、これも大規模店舗のためじゃないんですが、規制していて、その結果、大規模店舗ができなくなっている状況があって、図らずも大規模店舗を締め出すような形になっています。その結果、行き先がなくて中心部に行っているということがあるんですが。

最近、中心市街地問題とは全然別の観点で、臨海部の特別用途地区を外したら、途端にそこに大規模店舗が手を挙げまして出てきたという状況があるので、都市計画がないと、少しでも地価の安いところにどんどん出て行くという傾向が鹿児島市でも見られるということなので、ましてや、シラス台地とか特殊な要因がないような、郊外に平地が広がっているような都市では、郊外立地はなかなか抑制できないのです。

そうすると、中心部に、いまの時代は新しく店舗が来てくれることがほとんどないということがかなり見えてきたと思います。

都市の成り立ちが図らずもコンパクトになっているということです。

○委員長 B委員のお話だと、地方都市は自動車社会になっていて、結果としてそういうことが、生活している人にとって不便をもたらしてはいないかという問いかけでもあるような気がするんです。

鹿児島市は、それにかわって、たとえば公共交通がかなりしっかりあるとか、居住そのものの分布も、ほかの地方都市とは違う形で居住状態があるとか、そういう関係が説明できると資料としてはおもしろいと思いますが。

○事務局 それにつきましては、アドバイザー会議の資料の5ページですが、路面電車が鹿児島は非常に発達していまして、さらに、郊外に非常に広がっている都市に比べ

てバス利用が使われているということで、必ずしも車に頼らなくて生活できるようにはなっているということではないかと思えます。

○委員長 わかりました。ありがとうございます。

○A委員 幾つかお話しします。

非常に分厚い資料と、資料7の論点整理が出ていますが、今回は都市計画部会の中の小委員会ということで、その中でも一つ回答を出していくのが役目だと思います。

ただし、都市計画のみを取り上げ、産業政策を含めての答申はできないということがありますので、そこらへんの議論のバランスの仕方が、この中で悩ましいのかなと思いつながらという前提でお話しします。

一つは、資料7の論点でいきますと、都市計画の理念の転換とありますが、それ以前の、資料6の70ページで、12用途地域で大型店の話と、そこにさらに、調整区域、白地、都市計画区域外とありまして、実質は15用途地域のような形になったわけですね。15の区域があるということで、これをどう考えるのかということがあると思えます。本来は、ある程度都市的活動が起きる範囲の中で、用途地域なりいろんな開発空間の規制があります。

ところが、実際は世の中はさらに広範囲に人々は活動しているということで、区域のずれがありまして、今回、景観法も、都市計画区域の外にも、全体に基本的に指定しましょうとか、少し世の中の流れも変わってきたと思えますので、中心市街地がターゲットであれば、むしろ郊外とか遠隔地は関係ないのかということとは逆で、少なくとも都市計画のツールは、これほど日本の国土の中を利用している状況の中では、まず広く適用しようじゃないかという線が第一ではないかと。

どの中身の規制をどう選択していくかは、自治体に任せるだけの能力があるのかという議論もあったようですが、それは別として、とにかく適用できるようにしておかないと、それ以上議論してもしょうがない部分がありますので、私は基本的に、白地とか、こういう名前自体があることがおかしいですから、これはきわめて例外的で、たとえば富士山測候所のところは白地でもいいと思えますが、基本的にスーパーマーケットが出るようなところが白地であるというのは変だと思います。

基本は、広い意味でのゾーニング制度自体が、現実に調整白地、あるいは未線引きの白地、用途地域の中の無指定など、現実の一つの用途地域的なものとして存在していますので、それらの範囲をなるべく限定していく。

国道バイパスとか高規格道路を含めて、道路ができれば沿道利用があるというのは当たり前のお話です。新設道路がありながら沿道は利用するなというのにはあり得ない話で、道路の新設なり改修があるところに対応して、沿道立地の土地利用をどうするか、何も政策がないということ自体おかしいと思います。

個別の開発空間の中身よりは、日本の国土の使い方について、基本的には政策的にある程度カバーをして、何らかのインフラ整備をやる場所は将来どうしようかをまずきちんと出していくことがあるべきじゃないかと思います。

論点2にありますように、私も都市計画の中で仕事をしていますから、計画なきところに開発なきという言葉は当然わかります。授業でもこういうことを言っているんですが、これでは世の中にはたぶん通用しないと思います。狭い分野の都市計画屋とか都市局の中で言っている議論であり、世の中全体では通用しない。

強いて言えば、政策のないところに公共投資はしないとか、公的支援はしないとか、公共支援なしに自由にやるのもどうするか、そういう形で問題の立て方をしたほうが、計画という言葉自体の持つ重みや、背後に伴ういろいろな権限とか、計画を持っている部局に対して裁量権を持つのかどうかとか、そこらへんについては日本社会の現実がありますので、論点2の末尾の書き方では、こういう社会があってもいいと思っていますが、そうなのかなという感じがいたします。

こういう言い方がよくないと言っているのではなくて、私自身はこういう世界で生きているわけですが、現実とは違うんじゃないかという気がします。

政策とか判断をきちんとだれかが行って、それに対して、おかしい点は変えていく。議会も変えてもいいと思いますし、大手事業者がものを言ってもいいということだろうと思います。

最後は制度の設計が出てきますので、おもしろいと思った例が、アメリカのゾーニング制度の紹介がありましたが、仮にこの種のことを参考にしていく場合には、日本の場合は現実には、実は農地・山林所有者が貸すという形態が結構多いものですから、今回の委員には大手大規模事業者の委員がいませんので、彼らの立場を代弁する気は全くありませんが、仮の話であれば、都市計画提案制度も所有者だけが提案するのではなくて、たとえば進出予定者も堂々と主張できるとか、それで議論を闘わせたほうが、そういう過程をオープンに出すということではないのかなと。

いままでは、大型店が1万平米申請を出すと必ず3割ぐらいカットするとか、非常に

ばかな世界があったわけで、これは明らかにおかしい。そうじゃなくて、むしろこの地域をどうするのかという中で、確かに近隣で大型店に困る自治体は堂々とそれを主張すればいいので、仮に、ある大手事業者に対してその負担を求めるのか、あるいは自分たちの問題なのかを含めて、そういう過程をオープンにしながらやっていくということだと思います。

もう一つは、都道府県の役割をどうするかということが書かれていますが、今回の町村合併と、分権前の県と市町村の形態ですと、かなり都道府県のある程度の規模と市町村の規模はかなり差がありましたが、今回てんでんばらばらめちゃくちゃみたいな感じになっていますね。

富山市のように、かつての旧富山藩ぐらゐの規模を持っている。鳥取市もものすごい広い規模を持っています。実質県の意味がないといえますか。

一方で中核市の権限もありますから。単純に県にかつての権限を戻すという議論ではなくて、たとえば公益的な利害を明示してお互いどうするかを、県が果たして役割を持つのか、そうではなくて、関係市同士でお互い議論させる。

その結果として、一種の場を提供するとか、民間経済活動に伴うところについて余計な手続だけをふやしていくのか、中期計画の評価とか、書類だけがふえていく社会はやめたほうがいいと思います。実質何をすべきかというところで議論をしていったほうがいいのかなど。

旧都計法で言いますと、当時は自然に、法律にない無指定地域という言葉が出てきたんですね。行政も使い出した。これはおかしかったと思います。

今回、白地という言葉が出てきたということで、そこらへんの言葉自体が使われないようにしていくということで、ぜひ制度の設計をお願いしたいと思います。

○委員長 制度にかかわる、特に資料7にかかわるご意見を幾つかいただいています、最後の主体の話ですが、都道府県以外に、中核市というか、かなり大きな市が出てきて、協議の場をつくるべきだとかのご意見ですか。

○A委員 県の規模もばらばらですし、巨大な市ができていますので、市町村という言い方では議論できないんじゃないかと。

○委員長 制度の枠組みの中でそれをやろうとするとなかなかむずかしいなという気はしているんです。ないわけではないと思いますが、それはまた後ほど議論したいと思います。

○E委員 中心市街地の問題、あるいは郊外の大規模店舗の立地の問題は、それぞれを個別の課題として見るのはむずかしいというのは皆さんご了解していると思います。

B委員からも最後に、郊外の居住者の話が出ていたと思いますが、現在のニュータウンとか郊外団地で、今、高齢化と、人口が減っていく方向が見えてきている中で、大規模な都市圏であっても、それぞれの地域をどういう方向へ向けていくのかを考えていかなければならない時期に来ています。たとえば、ニュータウンや団地のなかには、ある程度収束させていくことも視野に入れたような土地利用を検討すべきところまでに来ていると考えられ、それを前提とした今後の都市構造を考えていくことも必要だと思っているわけです。

大規模なショッピングセンターとか大規模店舗は、それが成り立つだけの商圈、人口がいるわけですね。地域によっては、集落の人口が減っていくと、どんどん商圈を広くしないと立ち立たなくなるはずですね。経済活動的に合理性がなくなれば、撤退するという選択が起こるわけです。

そういうものに振り回される議論じゃなくて、都市計画で考えるならば、振り回される可能性のあるものに対して、都市の側がどういう都市構造を目標としていくかを提示できるか、また居住地選択とか、居住地選択された場所の今後の居住動向とか、それに伴うサービスの密度とか、必要なものをどう考えていくか、中心市街地は居住とリンクした議論が要ると思います。

いまの用途地域制は規制という概念が強くて、土地利用をマネジメントするという認識が低いですね。

用途地域制と建築基準法がリンクして、都市レベルの問題を、個別敷地にリンクして考えてしまうところが強くて、すぐ個々の規制の議論になってしまう。個別規制に直結しない都市のゾーニングというか、それをベースに土地利用誘導規制の仕組みを組み立てる考え方があるのではないかと思います。

3点目は、滋賀県の市町村合併に伴う都市計画区域の見直しの検討会に行っていて思ったのですが、合併により線引、非線引、非線引用途指定など、複数のタイプの都市計画区域が1つの市の中に含まれてしまい、これを整理して、どういうふうに都市計画区域を決めるかを調整することは、同時に、市域の地域構造をどう考えるかでもあります。タイミング的には、今回の提案が、合併により困っているところを助けられるような移行プロセスも含めて土地利用規制の基本となる都市計画区域の考え方を示すと受け入れ

やすいタイミングなのかなと思います。

都市計画区域の見直しをしなければいけないようなところがたくさん出てきているようなこととか、郊外の問題を抱えているような市町村が顕在化していくとか、今後、農地をどうしていかなきゃいけないかということとかが、いまばらばらに出てきていますが、それをうまく総合化するような視点を持つことも手がかりになると思います。

○委員長 最初のお話ですが、ある人が、大型ショッピングセンターは動物で、小型店舗は植物だとたとえておられました。

動物は非常に合理的にというか、動くときはいつでも動いてしまう。あるところに来て、植物を食べ尽くして、なくなるとどこかへ行ってしまうという議論をされている方がいらっしやいましたが、極端に言うとその話ですね。

○E委員 食べ尽くすという意味ではなくて、住宅地が変わっていくと食べる対象がなくなるわけです。そうすると困って動くことが起こるという話です。中心市街地でも、老舗の大きなお店がなくなったり、そのインパクトのほうが多く出ています。

地域的な問題として、大規模店舗は、地域に対してプラスにもマイナスにも大きな動き方をする可能性があるという中での問題です。

○F臨時委員 4点ほど。

一つ目は、論点はほとんどこのままというか、「ないか」をそのまま肯定形に書き直せばいいような気もしますが、幾つか指摘しておきたいんですが、1点目は、基本的にこの問題は地方都市の問題だという認識でアプローチしたほうがいいと思います。三大都市圏の問題とはかなり違う。三大都市圏では、今日、出てきたようなお話の大部分は当てはまらないような気がしています。

少なくとも日本の三大都市圏は公共交通が非常に発達している条件もありますし、いろいろなグラフ等を見ても、これは地方の問題という枠組みでとらえておいたほうが、より議論がシャープにできるんじゃないかと思います。

そのときに、地方と言っても、非常に大きいところから小さいところまであるわけですが、30万より上ぐらいのところをねらった議論なのか、もうちょっと小さい人口5万ぐらいの都市までも含めた議論なのかは、いまのところは何となく中核都市より上ぐらいで、それより小さなところは、選択と集中の、選択されないほうのようなニュアンスがちょっとあるやに聞こえますが、必ずしもそういう選択の方法じゃない部分もあると思いますが、いずれにしろ規模の問題がありそうです。

地方都市と規模ということを考えると、仕組みは、いくらここでしっかりしたいものをつくっても、使える人が本当にそこにいるかどうかという大きな問題がやはりあると思います。

どうしても、人口5万人ぐらいの自治体で、都市計画を担当できる職員はせいぜい一人ぐらいしかいないわけですし、それも毎年じゃないでしょうが、数年のローテーションで変わっていく。

その中でちゃんと運用してもらえるかどうかですね。その視点を忘れないように。そうすると、県がおのずとどこまでの役割を担ってくるのかという議論につながっていくのかなと思いました。それが1点目です。

2点目は、都市計画の理念の転換のところで、A委員も幾つかおっしゃいましたが、理念が、転換は転換ですが、かなり大きな意味での転換という意味でとらえると、一つは計画的でもだめなものもあるということを認める時期に来たということじゃないかと思っています。

1960年のD I D地区から、2000年のD I D地区の広がり大きな部分は区画整理事業でつくられてきたわけですね。

区画整理事業は計画的だからいいということで、開発許可も、許可対象外に事業はなっていたと思いますが、そういうことで認めてきたわけですね。

日本はあまり計画的にものを進めてこなかったもので、計画的であればいいということからなかなか逃れきれなかった。

しかし、計画的であってもだめな地域も今後は出てくるということ、ここではっきり転換として打ち出すということじゃないかと思っています。

そういう意味で、区画整理がまだ郊外で、実は延々と続いているという事実は、資料の中に入れておいていただきたい。

保留地に大型店が出てきたりすることが多くて、保留地が売れないので、大型店、そちらの部局からすれば、区画整理事業を進める意味では、それは正しい選択肢だけれど、同じ市役所の中で、そういうことが両方で行われているわけですね。中心市街地もやっているし郊外もやっている。そこは矛盾を感じたりします。それが2点目です。

3点目は、理念の転換のところで、さっきE委員もお話しになっていましたが、計画的郊外は、どちらかというと単一機能のまちで、住宅団地だったり工業団地だったり、流通団地という名前が典型的に示しているんですが、中心地の基本的な特徴は、機能が

単に集積しているだけじゃなくて、複合的に集積をしているということだろうと思います。

その点から言うと、日本の用途地域は消極的に複合を認めているというか、結果的に何でもできちゃうので消極的複合だけど、もうちょっと中心市街地のような場所では、積極的に複合を推進していくようなゾーン、用途地域の組み立て方、いままでのような階層型、ピラミッド型じゃないやり方だろうと思うんですが、そういう発想が必要なのかなと思いました。

4点目は、今日の議論というよりは、もう少し後の議論になると思いますが、郊外のことをやっていく上で、ゾーニングでいくのか開発許可でいくのかという議論がずっとあって、ゾーニングが、基本的には日本にはなじんでいるとは思いますが、ゾーニングは基本的にはアロケーションです。

ある資源を都市のどこにアロケーションしていくかがゾーニングの基本的な発想なので、AとBの地域の間にもどうしても不平等というか、優劣が出てくる可能性があるわけです。

そのところが中心市街地問題は、たまたま郊外と中心地で大規模店と商店という非常に不幸な組み合わせになっていて、すぐ商業調整の話と一緒になるのですが、全くそういうことはなくて、資源配分の問題だということから来ているんだろうと思います。

ゾーニングでやる限り、その議論はある種避けられない部分があるのではないかと思います。なおかつ、これから全体のパイがそんなに大きくならない時代に、アロケーションをもと目的としているゾーニングを使っていくのは結構むずかしい時代になってきていると思うので、もう少し別の可能性も探れるのであれば探りたいと思っています。

最後にもう一つ、都市計画区域の中までは、ここにあるようなご提案で最低限、今回やるべきだと思いますが、問題は外の話で、さっき A委員だったか、道路ができれば沿道がという話がありましたが、区域外に行くと、道路と言っても農業の道路だったりすることのほうが多いわけですね。

ですから、資料で、都市計画の道路と、農業の道路の重なっている絵があると相当インパクトがあるんじゃないかと思っています。

○委員長 論点として五つぐらい出されました。私は、日本の中心市街地の用途が複合的だとは思わないんです。積極的に用途を集めるのは複合的で、いまのはむしろ混在で

しょう。だからこそ、中心市街地に住宅を入れようとする途端に、良好な環境を維持できるような住宅が中心市街地の中になかなか入りにくいという議論とつながっていませんか。

○F臨時委員 混在と複合の違いがあるかもしれませんが、必ずしも消極的にはとらえていないんですが、住宅を入れようとするといろいろな問題が生じる。それは変な容積が指定されているとか、そちらの技術的な問題じゃないかなと。

住宅が入ってくることで自体にはおそらく大きな問題はなくて、複合性を高める、あるいは混在でもいいんですが、むしろそこで、たまたま商業400みたいになっているものなので、それまでの、主として地方都市の通常の住居の形態であったものとかかなり違うものが出てくるのが問題じゃないかと。

○委員長 もっと端的に言うと、マンハッタンのように住居専用900%とか、非積み重ねのゾーニングのようなものを意識されているんですか。

○F臨時委員 そうではありません。もう少しマネジメント型のゾーニングというか、BIDに近いようなゾーニングとお考えください。

○G臨時委員 一つの理念として、われわれ農業サイドからいきますと、美しい農村、美しい国土の形成、そこにおける安定的に経営できる農業経営の実現ということがありまして、そういう観点から見ていると、きょう説明いただきました資料6、大体ぴったりした感じで現状をとらえられているなと思います。これはこれで貴重な資料として、問題点を解決していただく。

その意味での論点はかなり整理はされていると思います。若干資料6とかかわりますので、たとえばいま言ったことの観点で言いますと、大型店舗は狩猟民族で、市街地は農耕民族なのかなという感じで見えておりまして、そういう動きになっているなと思っておりますが、そういう点で、私に持ち込まれている九州のある県のある市の話を紹介させていただきます。莫大な農業投資をして優良農地を確保してあったところに大型店舗が入ってきたいという話がありまして、市も、あるいは農業委員会もいまの段階では反対をしています。

なぜなら34ヘクタールのうち20ヘクタールを借りて農業経営をしている経営者がおりまして、この人がどうしても反対しています。

税金の面とか、地権者も賃料の話とかになりますと、農地として貸して小作料をもらうより、大型店舗に貸した方が、何十倍という金が入ってきますので、なかなか一筋縄

ではいけない問題です。

そこで問題になりますのは、都市計画の線引きの話になってきていますし、規制緩和をしていくということになったときに、首長さんも非常につらい立場に置かれます。どっちに判断していいかわからない。守りたいけれども、行き過ぎた地方分権なり、行き過ぎた規制緩和の話として大型店舗を入れるという話もある。

地域全体を眺めたときに、どういう土地利用計画の中でそういうものができるのかということが議論されずに行われているんじゃないか。

先ほどA委員からご指摘がありましたように、計画なきところに開発なしというのは理念であって実態じゃないかという話がありましたが、そうじゃなくて、全体計画があって開発がなければ困ると思います。

だから、この市町村がだめなら、隣の市町村へ行ってしまおう。地域からすれば何もならないですね。

どこでそれをチェックするのか、規制するのが大切じゃないかという気がしてきて、都市と農村の共存も、基本的には土地をどううまくすみ分けるか、国家的な損失にならないのか、国民としての損失はないのかという観点に立っていますので、そのへんを市町村レベル、住民を巻き込んでやることもいいと思います。

ゾーニングなのか開発許可なのかという話もあって、開発許可でも問題が起きている。行き過ぎた規制緩和を起きているということもあって、そのへんの整合する点を、どのあたりでここで絞っていただけるかが一つの問題ではなかろうかと思います。

○H臨時委員 二つ申し上げます。

一つは、先ほどF臨時委員もおっしゃっていましたが、どういう地域を対象に考えて制度設計をするか。

今日の資料の中でも、県庁所在地クラスのデータが並んでいるものと、人口が非常に小さい規模の資料と並んでいますが、出てくる相手が、どういうテリトリーをねらってくるかというのと組み合わせさって議論されないといけないと思います。

ここで言っている広域調整は、何を単位に考えればいいのかというためにも、ターゲットの整理が要るんじゃないかというのが1点目です。

2点目は、仮に広域調整とか広域的な論点が明らかになった上で、みんなで議論をして、ある方向に定めるとしたにしても、中心市街地がそれによって活性化するかどうかという問題とはやや違う面もあるのではないかという点です。

論点の4に、中心市街地への集積の誘導という話があって、その中で、特に地権者等を巻き込むことから始まって三つぐらい書いてありますが、もう少しやるべきことがあるんじゃないかという気がしてならないのです。

資料6の6ページを拝見すると、7都市の空き地・空き家の面積を記したもので、後で計算をしていただければわかりますが、ヘクタール当たりで見ると50台ぐらいのパーキングになっている。

それが4件ぐらいの敷地で生まれていますから、1件当たり12～3台。100坪の土地があいて、そこにパーキングが出てきて、それが4～5件出てきて穴があいているという状況なのかなと思われまます。

一方、地権者の方のご意向は、土地は貸してもいいんだということをおっしゃっていますね。借り手さえいれば貸してもいいんだということ、25ページ、条件がよければ、空き店舗については貸したいということをおっしゃっていて、しかも借り賃が、28ページにあるとおりかなり高いわけです。どういう構造でこうなっているのか。

駐車場がバラバラと、1ヘクタールの中に四つとか五つあることは、それにプラス空き店舗があるわけですから、簡単に言えば15の間口があれば、そのうちの三つか四つはあいているという状況で、これで人々が住みたくなるような環境かということになってくると思います。

19ページに住宅の規模の話がありますが、全国一律なので、できれば地方都市でわからないかなと思うけれど、地方都市での住環境を改善して、人々が住みたくなるような中心市街地にするためにはもう一工夫、いまの空き地、駐車場あるいは空き店舗のうまい管理あるいは集約を本気で考えるべきではないかという視点をぜひ入れていただけないか。

中心市街地には高齢の方が多いわけで、この中にもあるとおり、高齢の方で、車を運転しづらくなれば徒歩で行動をすることになるわけですから、そういう方たちも過ごしやすく、住環境さえよければ帰ってきたいという方も、このアンケートにもありましたので、そういう意味では、住環境をよくして、もう一度楽しい中心市街地に入って行きたくなる若い人をつくるという積極的な施策をもう少し入れておいてもいいんじゃないだろうか。 これまでもいろいろやっていて、簡単ではないということはわかるけど、時間はかかりますがやらなきゃいけないと思います。

○I委員 どうやって都市空間をつくるかという話が大事だと思います。基本的には人

間を中心に考えてほしいと思います。

私は東京に住んでいるんですが、商店街を使わない人間ですが、一番いいのは、大規模な店舗があって、そっちのほうが品ぞろえもいい。

本当は車に乗らないで歩いて行かれるところがいいわけで、まちの中に、にぎわいのある、合理的でおしゃれな施設があれば一番よろしい。そういうものをどうやって持ってくるかという話があると思います。

そうすると、先ほどの話ですと、郊外に行くに従って規制が緩くなるので、それをブロックするというのも一つあるけれども、資本主義的な力を持っている主体をどうやってまちの中に呼び込んでいくかということが大事だろうと思うので、いまある弊害をブロックしていくということだけじゃなくて、それを止揚するような形での、両要素が積極的に融合するようなものをぜひ考えていただきたいと思います。

2番目ですが、規制するしないという話は、官と民の関係があって、一般論としては、民間のほうが自由にいろんな発想ができますので、民の活力を阻害しないような形で規制をかけていくのは当然です。ただ、民は2種類あって、動物とか植物という話もありましたが、強い民だと、官のほうが負けるんですね。

国でも負けそうになるわけで、地方に行ったら、本気でやられたら全然勝てないという感じがあると思います。

まちづくりをしましょうというときに、強い民、経済合理性に裏打ちされた民が一方でいるわけだけでも、それに対してはかなり気合を入れて規制をしていくということがある。そうしないと負けます。できません。

官に依存する形で共存してきたような民が一方であって、現在の形のままでとやがては滅びゆくのかもしれませんし、どこかで見捨てることもあるのかもしませんが、弱い民が持っているいいところもあるので、新しい民と、古い体質の民のいいところ取りをする、調和するような形の場合がないといけないかなと考えています。

中心市街地に商店街として残る必要はないし、建物でも合築みたいなものがあるわけですから、観念としてはハイブリッドな構造にするということ、知恵を出して考えたらいんじゃないかと思います。

3点目としては、先ほどA委員が協議会云々という話をされて、どういうのがいいのかというのは行政がなかなか言うことができないわけですね。

民のほうは、いろいろアイデアが出てくるかもしれないけれども、本当にいいものが

出てくるかどうか保証はないわけで、手続をどうやって整理していくかということがとても大事であります。

とりわけまちをつくって行って、公共空間をどうやってつくるかということなので、協議していても話はまとまるとは限りませんので、国なり都道府県でもいいんですが、公共的な主体が、ある種のイニシアチブをとっていかないとできない。

いろんなものを巻き込みながら、しかし、一つの方向性をめざした形をつくらないといけないんじゃないか。

これは分権の話ともかかわりますが、市町村レベルだと、とりわけ合併という話が出てくると、人為的な話で、ばらばらになっているものがくっついているということになりますので、下部構造を踏まえた上で、一番いい公共空間をどうやってつくるのか、そこは手続でやる。聞くだけ聞いて、最後はどこかで決断をして、最後の決断のところは、下におろせばいいという話ではないということになるだろうと思います。

ドイツ語でレンクングという概念がありますが、回りを巻き込みながらみんなを引っ張って行って最後決めるという話が手法としてはあり得るところで、そんなことを少し考えながらいくといいんじゃないか。

中心市街地の集積の手法でももっと考えられるところじゃないかと思います。

○J委員 都市計画区域指定の方法、制度論として少しやってみたいなという気もします。合併との関係の資料がちょっと出ていましたが、集約構造はいいとしても、集約すべき大きな拠点、中規模な拠点、小規模な拠点とあるわけですね。

都市計画区域をどういう形でセットしていくのか、知事が指定すると書いているだけの話ですが、大・中・小とあって、大のところに全部集約すればいいという単純なものでもないと思います。

そうすると、都市計画区域の取り方を、都市計画法の中でいままで手をつけてこなかったわけですが、いいアイデアはありませんが、この際考えてみる必要があると思っています。

○委員長 ヨーロッパでは、大・中・小の都市がそれぞれ、国土あるいはリージョンの中で秩序立って商業機能を配分していることを都市計画の基本的な原則としている国もありますね。それに近いイメージですね。ありがとうございました。

○D委員 委員限りの資料を見てまして、教えてもらいたいんですが、1ページ目に中心市街地で何が起きているかというところで、それぞれの階級別の都市がすべて、中

心部の人口、事業所数あるいは販売額、売場面積の率が減っている。これは容易に理解できると思います。

人口増によって、従来の中心部から郊外に、人や物や店が移転しているということですが、実数ではどうか。

人口とか事業所数も減っているのはわかりますが、中都市ぐらい、20万から30万のところを見ますと、売場面積はほぼ同じ12～3万平米で、販売額の実数は2割弱、1割5分ぐらいは落ちているとなっていますが、売場面積がほぼ同数で、販売額の実額が減っているのは、キチッとしたデータがあれば教えてください。

品ぞろえとか、旧態依然とした店構えとか、売場環境が悪いとか、いろんな理由があるようですが。

○事務局 全国的に見ても、売場面積当たりの販売額がどんどん落ちていきます。

というのも、郊外のショッピングセンター自身もそうですが、郊外にどんどん立地していきまして、売場面積はいまもすごい勢いで伸びていますが、全国的な販売額そのものがすでに頭打ちになっていきまして、そういう中で売場面積だけが広がっているという状況なので、効率的なことと言えば、どこも売場面積当たりの販売額は非常に減っている状況にありまして、それが特に中心部において、たとえばお客さんの来ない大手スーパーが中心部に取り残されている。やめどきをうかがっているような大手スーパーが、かなり中心部に多うございます。

○D委員 中心部と郊外部での差じゃないという結果ですか。

○事務局 郊外部も同じように。特に中心部の大手のダイエーなんかそうですが、昔、売場面積が広くてもものすごくはやっていたところがどんどんお客さんがいなくなって、売場面積はそのままあるけれど、売れていないという事態が全国的に起きています。

○事務局 実感としてシャッター通りに、たとえば前橋でも7割閉めている。事業主として廃業したのかどうか。廃業すれば当然、その面積はなくなるわけですが、これは必ずしも数字をとっているわけではないので、また必要があればチェックをさせますが、税の関係では、意外と廃業していない。

相続等の関係もあって、細々とでも一応やっていることにしますと、そのほうが税制上の優遇もあって、シャッターを閉めて、見た目では店じまい、しかし、統計上は廃業していないもの、これは明らかに相当下げます。

それプラス、お店をあけていても、全体として売上が下がっている。

それがおそらく中心市街地の実数の面積は、感じるほど数字が変わっていないではないか、しかし、シェアがこんなに落ちているのはいかなることか、ほかとちょっと違う数字の動向の一端を示していると考えていただくと理解がしやすいかもしれません。

○委員長 細々とやっている人もいますが、倉庫に使っている人が結構いるんです。

積極的な商店主は外に店を出して、まちなかの店を倉庫に使っている。それはおそらく床面積に入っていると思います。

時間が来ましたので、そろそろ閉じたいと思いますが、先ほどの議論の中で、F臨時委員あるいはH臨時委員から、どういうところをターゲットに議論をするのかという提起がありました。

そのことはおそらく、ターゲットとしてどういう議論をするのかということで、法をつくる立場から言うと、そこだけ適用する法をつくるわけにいかないと思います。

そうすると、J委員がおっしゃったように、日本の商業の核というか中心地をどのような配分で考えて、ここの議論としては、どこを中心的に議論をするのかとか、そのへんのストーリーをつくっておかないと、おかしな議論になると困りますので。

H臨時委員とF臨時委員の指摘は重要なんです。そういう形で議論しないと、それぞれ思いが違った議論をしているとかみ合いませんので、そういう議論をしつつ、全体を眺めているという議論にさせていただきたいと思います。

別の意見があれば後ほどいただきたいと思います。よろしいでしょうか。

これでとりあえず議論は終わりですが、次回、次々回がヒアリングです。それまでに事務局から、議論の場をつくる4回目のときに合わせて、ヒアリングでのやりとりも含めて整理したものをぜひ出していただいて、改めてまたご議論をいただきたいと思います。事務局からほかに何かございますでしょうか。

○事務局 次回以降の委員会日程ですが、第2回は、9月9日の15時です。第3回は、10月3日の10時からを予定しておりますので、ご出席いただければと存じます。

○委員長 これをもちまして終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

閉 会