

社会資本整備審議会

建築分科会

第1回 市街地の再編に対応した建築物整備部会

議事要旨

国土交通省

1. 日 時 平成17年8月29日(月) 10:00~11:55

2. 場 所 国土交通省11階特別会議室

3. 出席委員 黒川洸委員、越澤明委員、小林重敬委員、櫻井敬子委員、西谷剛委員、
大竹文雄委員、園田眞理子委員、原田英生委員、福井秀夫委員、森民夫委員

4. 議事要旨

(1) 部会長の選出(委員の互選により、小林重敬委員を選任)

(2) 部会長代理の指名(小林部会長が、黒川洸委員を指名)

(3) 資料説明(事務局)

(4) 討 議

(部会長)

○ 都市計画部会でもどこをターゲットに議論するかという議論があった。ここでは地方圏を視野に入れて議論することを考えていると理解してよいか。

(事務局)

○ 必ずしも地方に限るということではないが、多くの問題が地方で顕著に起こっていることと、少なくとも東京・大阪・名古屋の三大都市圏の真ん中の部分は基本的な様相が違う。

(委員)

○ 地方圏を中心にとすることは了解したが、都市の規模として20万以上のものをターゲットにするということなのか。それとも、地方では例えば人口10万人規模の都市も多いような気がするが、ターゲットがどの辺なのか。

(事務局)

○ 合併により市の概念が多様化しているので、余り絞り込む議論はいかがかという気もするが、ある程度自然の中で絞って議論いただいたほうが問題ははっきりするかと思う。

(部会長)

○ 選択と集中の議論があるが、中心市街地で問題があるのは、例えば人口15万ぐらいの

都市。20万以下の都市でもかなり問題を抱えている。ただ、すべての都市についていろいろな施策を考えてやるということでは、議論がなかなか集中されないので、できれば人口20万前後以上の都市をベースにして議論していくということではいかがか。

(委員)

- 商業用途を強調しておられたと思うが、商業とその他の用途についてある程度区分して議論するという前提であるのか、あるいはある程度一律の側面もあるのか。
- 論点にある、さまざまな用途の再編とか、あるいは外側の規制の緩さをどうするのかということについて、特に目的を何にとらえるのか。資料の中で拝見すると、例えば中心市街地の商業用途が衰退していることが問題のようにも見えるし、あるいは密度自体がスプロール的に外側に広がって中心部の密度が薄まっていること自体が問題のようにも見えるし、問題意識なり力点の置き方をどこにするのか。

特にその問題意識は、論点にあるように、用途の問題であれば、基本的には住居と工業の分離も古典的には多分相互干渉を抑止するというところだったと思う。これに対して、外側に行くほど規制が緩いというのは、市街化調整区域は基本的に開発できないというところからスタートするとすると、どちらかという密度のコントロールが根っこにあったと思う。そうすると、外側に行くほど規制が緩いというのは密度コントロールの観点から何らかの意味で例えばインフラ負荷に影響を及ぼすような点で問題なのかと、切り口がいろいろ違うと思う。相互不干渉的なもの、要するに外部性対策なのか、あるいは密度という意味での一種のインフラコントロールなのかというあたりの力点の置き方に濃淡があるのか。

- 論点に、中心市街地の賑わい回復のため、街なかの居住人口を回復させるため、とあるが、これがア priori に成り立つのかどうか。回復させることは与件であると考えているのか、あるいはここは多少議論の余地があるのか、あるいは与件であるとするそれはなぜなのか。政府がなぜ介入するのかという論拠との関係で何か理屈があるのか。

(事務局)

- データは商業中心になっているが、郊外への立地、拡散化ということではほかにも顕著なものがあり、商業だけということではない。どちらかといえば集客施設としてとらえている。
- 全体の流れが人口減少という中で、ある程度コンパクトな都市を目指すべきではないかということ。用途の関係では、相互干渉の問題もあるが、むしろ国土の全体の中で、密度論として都市計画・建築規制はどうあるべきかということ。

- 中心市街地を元気にさせることが至上命題ではない。ただ、ある程度の都市の規模になると中心市街地に相当集積があり、商業で埋めるかどうかは別にして、ストックがあることについての優位性はあると思う。

(委員)

- お客が集まりそうな人を呼ぶ施設を真ん中に呼び戻す、逆にいえば人を呼ぶ施設を郊外に立地させないという大きな前提があると思うが、賑わい自体が目的なのか、あるいは商業集積なり集客施設の集積自体が目的だと考えるのか、そういう集積が例えば郊外にまばらに立地することによって、例えばインフラの投資効率が悪くなるという一種の外部不経済的なところをベースにするのかで大分違ってくる。特に前者に力点を置き過ぎると、市場の動向に対してさお差す需給調整というような批判を免れない。何が弊害なのか。市場取引を通じないでだれかに迷惑を及ぼしていることに問題がある、市場取引の結果、どこかの商業施設が淘汰されることそのものにさお差すのは都市計画の役割ではないはず。その区分の理屈をかなり厳格に立てて、理論武装なり実証データを集めたほうがいい。

(委員)

- 中心部を生かしていこうということになってくると、それからストックがあるからという論議でいけば、スプロール開発することによって社会的なコストがどういう点で発生するかという問題になってくると思う。その場合、大型商業施設なりその他の集客施設が郊外にできた場合にもスプロールのコストは発生させるが、最も大きいのは住宅だろうと思う。スプロールを防止するという観点でいくとすると、単に商業だとか集客施設だけではなくて、住宅施設まですべて含んだ開発全般について論じないと論理が成立しない。

(委員)

- 中心市街地対郊外あるいは大規模店対地元小売業という切り口は古い。そういうことでは市民の理解が得られにくくなっている。中心市街地の商業主ももっと商売上の工夫や努力をしてほしいとの意見も市民の中にはあり、あまり中心市街地の商業者を保護する方向性が色濃く出すぎると、10年前の議論に逆戻りする。違う切り口が必要。コンパクトシティは一つの切り口と思うが、できるだけ商業の議論に特化しないで公共施設、住宅、業務施設があるゆえに中心市街地だというのは色濃く出したほうがいい。これから一番気にしなければいけないのは業務施設の郊外移転。今、月極め駐車場（契約駐車場）が足りないという現象が起きている。駐車場が足りないと、業務施設の郊外移転が起きる。業務施設を呼びとめるための駐車場が重要であり、その観点での施策が必要。
- 商業施設に関していえば、郊外の競争の時代に入っている。いわゆる焼き畑商業でゴー

スタウンができることに対してどうするのか。

- 8万平米、10万平米の商業施設を許すかどうか。イギリスで5万平米の規制があるのを見て安心したが、一夜にして都心が郊外にできてしまうことに対して建築基準法はどう対処するのか。地方都市で10万平米の商店街ができたなら、都心がそこへ移ってしまう。それに対する有効な手段がないのが現状。その中で集団規定をどうするかを見直したほうがいい。

(部会長)

- 旧来からある中心商店街を保護するために議論するというスタンスの委員はいないと思う。新しい時代に向けて都市の構造をどのように考えるか、暮らす市民の方々が一番利便性の高い暮らし方ができるような都市をつくるのが最も重要。都市計画部会中心市街地再生小委員会では、郊外で車を使っている人にとってショッピングセンターは利便性の高いものであって、そのような視点も抜け落ちては困るという発言もあった。

(委員)

- 何となくコンパクトな町が今後目指すべき町じゃないかというが、コンパクトはどういう意味で使っているのかということをもう一度、少し整理したほうがいい。地方の人口15万から30万ぐらいの町だと、もともとの中心市街地に全部が集まるわけではない。幾つかのところにまとまればいいのであって、何も全部を一つ真ん中に集めてしまえということではないのじゃないか。

高齢社会での福祉行政がどうなるか、もっと元気な老人が自分たちで生きがいを見つけられる町は一体どういうことなのだろうか、あるいは地球環境問題でCO₂の削減をするからには、過度に自動車に依存したところでやると、今の自動車はクリーンエネルギーといつつも要するに石化燃料を直接燃やして動くのが多くて、それでいってしまうと日本が今後やるCO₂削減の対応の中で運輸部門のセクターが非常にきつから都市の構図を直そうとか、そういうところから始まってきている。そうでないと、対商業対策云々ということになってしまうのじゃないか。

- 現在の用途制限はコンセプトが古い。例えば老人が住みたいコミュニティは一体どういうものだろうかといったときに、第一種低層住居専用地域の中で商業施設がこういう制限を受けていたほうが本当にいいコミュニティが今後できるのかどうか。戸建て住宅地にせめて八百屋と魚屋と果物屋などがなければいけない、それぐらいは認めようという思考があって用途制限がつけられているが、今はそんなものはない。むしろそれよりはコンビニやスモールスケールのショッピングセンターがあったほうが低層住宅地は本当はよくて、

今の低層住宅地はコンビニから遠くなってしまって、あんなところに住みたくないということがある。

(部会長)

- これから人口が減少し、郊外市街地が問題になっている中で、郊外市街地をどのように新しい市街地につくり変えるかという一つのテーマでもあるが、そこまで広げて用途地域全体の議論に広げる余裕があるのか。

(事務局)

- いろいろなご指摘をいただいたほうがいいが、用途地域に限って言うと、前回大幅な見直しをしたときに4年ぐらいかけて実態を把握しており、全体を見直していくことになるとそのぐらいの時間が必要。一方、中心市街地を中心とした問題については、まちづくり3法がどうかということに対する短期的な答えを用意しなければいけない。そこは使い分けて議論していただければありがたい。

(委員)

- 中心市街地が衰退してだれが困っているのかは余り明確ではない。中心部の小売業者が困っているというのではなくて、都市全体で困っているというのが見えないと難しい。中心市街地が賑わっているほうが、郊外が発展したところに比べて都市全体で発展しているのかどうかということについて、データがあったほうがいい。
- 中心市街地そのものの規制の強さは絶対的なレベルとしてどうなのか。相対的には確かに外側のほうが緩いが、中心部の規制そのものに問題点があるのではないか。
- 郊外での問題点は渋滞というような外部性の問題だという指摘が一つあったが、それならそれに焦点を当てればいだけの問題ではないか。

(委員)

- 建築活動が起きるのであろう、人間が割と生活している場所での国土全体を考えた都市計画建築規制については、今の先進国あるいは韓国とも比較するとそろそろ考えなければならぬのはもう明らか。ベースは市街化調整区域の規制値を引き下げる。郊外の白地については基本的にベースを下げるべき。ただし必要性があれば許可していくというふうに変えていくということなのではないか。例えば建ぺい・容積率のベースの値を下げて、必要があればむしろ上げられると、今と逆にすればいい。絶対未来永劫ともベースを下げたまま維持するというのではなくて、必要なものはむしろ認めていく。ただし、そのときにその都市ごとに都市の将来像を見て、ここは開発すべきじゃないかとか、あるいは外部から需要が起きたときにむしろそれを認めること自体が都市の発展であると判断すれ

ばそこでやればいい。むしろそれなしにともかくおたおたするという状況が各地にあることが問題で、結果として郊外に大規模店舗を受け入れたほうがいい場所があれば、それはやればいい。やるべきではないと判断すればしないというところができるように、郊外地自体規制を下げていく。大型店舗のグループ自体からも、提案制度で自分たちが進出すること自体が地域にとって貢献するということでむしろどんどんいっていただいた上で、ではそういう大規模なものが入った場合の、例えばインフラ整備の負担のことも含めてどうするか。むしろその議論をするような仕組みに変えていくほうがいい。

(委員)

- アメリカの場合を見ていると、基本的に制度そのものを市町村がつくる。中心部でも境界近くでもいいのですが、ある市が規制を加えると、隣の市がそれに対抗してうまい開発を誘致しようというような市町村間の争いがある。向こうではフィスカルゾーニングとかフィスカライゼーション・オブ・ランドユースという言葉が最近出ていますが、そういう状況が日本でも規制緩和とか分権化の中で、分権化と規制緩和が同時に進んでいるがゆえに起きているという気がする。地方分権とのかかわりをどうするか、市町村間の足の引っ張り合いをどうするかを、テーマとしてぜひ、取り上げていただきたい。

(事務局)

- 都市計画制度の中での対応が中心になると思うが、問題意識は持っている。

(委員)

- 日本の法制度全般の問題だと思うが、法律も法律をつくりっ放しで、計画も計画をつくりっ放しで、産み捨てみたいな行政が普遍的な現象としてある。そういう観点から言うと、まず計画の実現をちゃんとやろうとしているのかという法執行の観点に着目された点は非常に画期的であり、今後重要な視点になるのではないかな。
- まちづくりは歴史的に言っても市町村が狭いエリアでやってきたような行政指導が中心。よくも悪くもそういう実績があって、分権化の流れを受けて国とか県は後退を余儀なくされたという経緯がもともとあった。ただ、この間の地方分権は、受け皿論をずっと封じてきてやってきたということがあって、そのことの弊害がでてきている。地方分権は、国の役割あるいは都道府県の役割が適切に評価されて適切な関与がなされるのは当然のことで、そういう観点が大きな揺り戻しの中ではあってしかるべきではないか。地方自治体への後見的な関与もちゃんと法律の根拠を設ければ関与できる。そういうものも視野に入れながらなさるといい。

(委員)

- 中心市街地の整備について地区計画は威力を発揮しているかどうか。建築基準法でも単体としての建築物あるいは単体的な用途ではなくて、建築群あるいは用途群というとりまえ方をする必要はある。群としての用途あるいは群としての建築物、もう少し具体的に言えば、例えば構造が比較的統一されているのか、向きはどうなのか、樹木の状態はどうなっているか、インフラはどうなっているのだろうかという、あるまとまりとしての地区というものを考えることは建築基準行政のほうからもアプローチすべき問題。いわゆる中心市街地で地区計画の例を出してきて、そこで建築群、用途群というとりまえ方をしてみても、使い方によってはそこに光がありはしないかどうか、検証してみたい。

(委員)

- 都市計画・建築規制と農地の転用のしり抜けの問題をどう調和整合的に政策で実現するのかということは非常に重要な問題。農地転用は住宅用途が多いと思うが、住宅の転用の一種の外部性というのかなり大きな問題。商業に加えて住宅の場合のこういうばら建ちスプロール等の問題点を、できれば具体的に事例に基づいて定量的に分析できると説得的。これはいわば転用行政に対する一種のメッセージということも十分にあり得るのではないか。
- 道路交通や環境の問題は、一番効率のいいコントロールの仕方は根っこを叩けで、例えばピークロードプライシングをやるとか道路需要のコントロールをやるとかがファーストベスト。セカンドベストとして何らかの形で土地利用規制が出ていくにしても、そういう統一的な環境コントロール行政と平仄が合った形でできることが重要。全部を土地利用規制で代替できるわけではないという前提のもとでの分担の合理的なあり方というアプローチが重要。
- 高齢者の移動の自由の問題は、費用便益分析をやらないと、とにかく中心市街地に住んでいるお年寄りが何が何でも近所に商店を持たないといけないというふうになると、そのためには途方もないコストを要する可能性が高い。例えば郊外にショッピングセンターができたとして、そこまでの定期的な一種の運送バスなりコミュニティバスなりがあれば買い物には行けるという代替策もある。そういう代替策との比較において、なおかつ中心市街地の高齢者の移動の自由について、どれだけの政策的な介入なり公金投入が合理化できるのかということの一種の定量分析が必要。

郊外に住んで元気でぴんぴんして車の運転が平気だというお年寄りが援助を受けられないことの憲法上の平等の問題をどう考えるのか。居住移転の自由は誰にでもあり、その居住移転の自由を行使するという前提のもとでどこに住むかも一種の費用対効果で、みんな

が結構緻密に考えながら選択している。その結果に対して何らかの介入をすれば、それなりの理由なり理屈づけが要るだろう。

- 分権の場合、自治体間で競争して、その競争が自己責任で一種の地域間活性化に結びつくような競争である限りはウェルカムだという前提だとしても、場合によると短期的で局地的な競争をやって、個別の自治体の利害から見れば、当面短期的・局地的にはベストかもしれないけれども、それが集積したものが必ずしもエリア全体とかブロック全体ではベストにはならない可能性があるという合成の誤謬が大いに発生し得る。

それに対して分権自治を強調するだけではちが明かない。広域的利害をどのように調整するのか。広域的利害も居住移転の自由にかかわるが、ある自治体が例えば人口集積に抑制的な運用をすることのいわば国家的・国民的コストも片方で考えないといけない。市町村合併が盛んであるが、できるだけ合成の誤謬が起こらないような集積の単位を目指すのであれば、もっと広域的な単位での都市計画・建築規制の発動主体のあり方も考えていく余地がある。

(部会長)

- 郊外部に計画的につくった工業団地が今日、その用途を工業のサイドから十分果たせなくなると、そういうところにショッピングセンターが大規模に出てくる、その問題をどうするか。一つ大きな議論として用途の面からもあると思う。

(委員)

- 農家が土地を売りたい、貸したいという圧力がますます高まり、これを政治的に解決するのはかなり難しい問題になると思う。例えば大規模な区画整理事業を行って、都市計画のほうで計画人口があって、当てはまらないから準工業地域に色を塗るというケースが非常に多い。そこへ売り場面積8万平米とか10万平米という超大規模な店舗が働きかければそれで一発で済むから、農民にとってはこんないいことはない。それが恐らくこれから起きるだろう、それが一番の問題。
- 近隣商業的な、いわゆる生鮮食料品とか日曜大工等を中心にしたホームセンターなどは、大規模店との区別をきちんとしなければいけない。一言で大規模店といっても、生鮮食料品を中心にしたスーパーは、お年寄りにしてもその地域にとってなくてはならないもので、大規模店が郊外にできるのと質が違う。それが今の用途地域では全く規制ができない仕掛けになっているから、変えなければいけないだろうと思う。
- 従来は商業地域で塗って容積率さえ高くしておけば、市場規模で立地したが、大規模店舗は容積は要らないから、今は、近隣商業に従来の商業、デパートのような広域の中心が

できるという仕掛けになっていることが問題。何とかしないと、今アメリカで起きているような問題が起きる。本当にお年寄りとか主婦が気軽に買い物に行けないようなまちになる。

- 農家の問題でいうと、いわゆる焼き畑商業で土地は買わずに貸借すると、経営の都合で撤退した後に借り手がなくなる。それで固定資産税だけ払うという問題が今後頻繁に起きると思う。そうすると固定資産税を負けろという話になるが、都市計画上、撤退することをあらかじめ計画に盛り込む考えがなく、それをどう扱うかは大問題。そういう時代になっている。

(委員)

- 大型店舗が借りた場合に、そこで雇用もあるし税収もあるが、それで一番怖いのは撤退後、そのまま税金をかけること。自治体の運営からいって、都市経営は固定資産税、都市計画税が根本。そこを駆使しながら地域の将来を考えてくださいねというところがあるんじゃないかと思う。

(事務局)

- 街なかに居住機能を回復できないか。論点の中に、街なか居住の推進が必要でないかということを入れている。

(部会長)

- 居住の議論は重要な議論。地方都市の中心市街地は、まだオフィスの床価格のほうが住宅の床価格よりも高い傾向にあって、地方公共団体が施策を打っても住宅機能が入ってこないという話も聞く。本来であれば、オフィスが抜けていればそれと違う用途を確保すべきではないかという議論が、ちょうど商業が抜けたけれどもとりあえず駐車場に使っておけばある程度の収入があるからいいというのと同じように、将来またオフィスで利用される可能性があるとしたらそれを住宅に変えることは考えないという形で、商業だけではなくてオフィスも空いているという話をよく聞く。