

平成17年11月2日（水）

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4回中心市街地再生小委員会  
議 事 録

国土交通省

## 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4回中心市街地再生小委員会を開催させていただきます。

○委員長 それでは小委員会を始めさせていただきます。前回、前々回と、建築の方との合同委員会を開きまして、実際のお話、その他関係機関のお話を聞いてまいりましたが、今日、事務局から、本小委員会報告のまとまったペーパーが出されてきています。これを御紹介いただきまして、その後じっくりと御議論いただきたいと思います。次回、報告書をまとめさせていただきますので、できるだけ今日、ご所存を存分に述べていただければと思います。よろしく願いいたします。

それでは事務局を御説明いただきたいと思います。よろしく願いします。

○事務局 今日のメイン資料は資料3でございます。

「中心市街地再生小委員会報告に盛り込むべき内容（案）について」というペーパーがございますが、ここを中心に御説明したいと思います。

4枚目、1ページ目から御説明します。

第1章「都市機能の拡散と中心市街地の空洞化」です。現状分析をしている章でございます。

1「都市を取り巻く環境の変化」です。

(1)「人口減少・超高齢社会の到来」ということで、わが国の人口がこれまで高度成長期にかけて急速に増加して、都市部への人口流入が急激に進行してきた。線引き制度を初めとする現行の都市計画制度は、この時期に形成された。その後、人口増加は鈍化していますが、とりあえずは増加という形で来たわけです。

ところが、人口は2006年、世帯数が2015年をピークに、その後一貫して減少になることが予想されています。しかも、地方部ではさらに早い動きで、人口減少が既に進んでいるところもございます。さらに人口構成面での少子高齢化及び超高齢化が続いていく分析です。

(2)「モータリゼーションの進展」ですが、モータリゼーションが御案内のように劇的に進展して、特に地方部におきましては自家用車の利用が非常に顕著で、公共交通の分担率が低下しているという分析です。

(3)「産業構造の転換」ですが、第二次産業がやや減少に転じている。生産拠点の海外移転が進展している。加えて、重厚長大型産業からIT産業への産業構造の転換があるということを受けまして、国内では工場跡地が急増しているという実態がございます。

さらに第一次産業におきましても後継者不足とか、農業生産物が、価格の問題等もございまして耕作放棄地が増加しているということで、農地面での土地の供給圧力が強まっています。

一方、小売業においても売場面積の拡大が続いていまして、伝統的な中小小売店の退店と郊外部の大型店舗の増大という事象が見られるところです。

2 ページ目です。「都市機能の拡散」ということで分析しています。

(1) 「公共公益施設の郊外移転」です。

従来、役所とか総合病院は都市の中心部に立地していたわけですが、近年、建替えなどを契機に郊外へ移転するケースがかなり目立っています。

特に2 ポツにありますように、病院とか大学では、機能を充実しなきゃいけない、あるいは駐車場が必要だということで、いろいろ施設を更新する。そのときにどうしても床面積の拡大が必要になっています。

そうしますと、3 ポツにありますように、現在の敷地では手狭であるということで、郊外へ移転し再建されるという状態になっています。

4 ポツにありますように、市街化調整区域といった郊外部に立地して、都市の中心的機能を果たすべき施設がまさに拡散している状況です。これが中心市街地の中心性減退の底流をなしているということです。

(2) 「大規模商業施設の郊外立地」ですが、2 ポツにありますように、近年、商業施設が商業系用途地域以外でいろいろ立地しているということでございまして、特に3 ポツにありますように、郊外居住の進展に伴う、郊外で住宅開発したので、そこにセンターとなるようなものがあるというだけではなくて、それ以上に、もっと広範囲な商圈を有して、都市全体さらに複数の都市から集客する広域的な商業施設の郊外立地が目立つ状況です。

最後のポツですが、原因として、中心市街地の高地価、駐車場の確保の困難、権利調整の難しさ等がございまして、郊外では大規模な土地が安価に供給される、事業コストも割安という分析ができるところでございまして。

3 ページ目にいきまして、その結果、中心市街地の空洞化ということですが、(1) で居住人口等を見ていますが、居住人口が、1 ポツにありますように一貫して減少している、商業機能もシェアが減少しているということです。

一方、3 ポツにありますように、人口密度と販売額には非常に相関関係が見られまして、人口密度が高い都市では販売額が大きいということで、逆に人口密度が少ない都市では販売額が少ないという状況も見られます。このことから、居住人口の回復が、中心市街地再生の鍵を握

るという分析もごさいます。

(2) 「空き店舗・空き地の増加」ですが、中心市街地の空き店舗・空き地が、件数、面積とも近年著しく増加しています。

2 ポツにありますように、空き店舗がふえるとさらに魅力が低下してどんどん空き店舗がふえていく、空き店舗が空き店舗を呼ぶといった状況も見られるということでごさいます。

3 ポツ、問題の背景として後継者問題もありまして、地権者自身が、条件がよければ貸すが、そうじゃなければ閉めたままという受け身の姿勢がうかがえるところでごさいます。

4 ページですが、そういう現状を見まして、我々として、第2章「都市構造改革の必要性と方向」を論じています。

一つ目は「都市構造の動向」です。

これまでの都市構造ですが、いままでは中心市街地に人口、都市機能が集積しているということで、人口集積によって、生活圏あるいはコミュニティが成立していた。それによって交流やにぎわい、文化といった社会的効果が発揮されていた。

この集積から離れて都市化がどんどん進むということなので、社会基盤が不十分なところでバラ建ちが進むスプロールを防止することが、これまでの都市構造の課題であるということで、市街化調整区域をつくってコントロールしてきたということです。

ところが、(2)で、今の状況ですが、(2)の1ポツにありますように、都市圏全体で市街地の拡大と基盤整備、調整区域制度もございましてかなり調整されて、あるいは人口減もあって、住宅開発を中心としたかつてのスプロール問題は目立った形では発生していません。

さらに2ポツにありますように、良好な住宅開発が行われて、そこに人が住むことが必ずしも否定されるべきではない。さらに、その居住者に必要な都市機能、小さなセンターとしての店舗とか診療所とか、そういうものが、郊外居住に合わせて立地することも否定するべきではないということでごさいます。これは前々回、長岡市長などがおっしゃられたことを書いたものでごさいます。

ところが、3ポツにありますように、近年発生している状況は、提供するサービスが、都市全体あるいは複数の都市から来訪者を招くような広域的都市機能、そういうものは当然、都市の中心部にあるはずだと思っていたのですが、それが郊外に立地するようになっています。しかも、郊外のさまざまな場所にバラバラに立地するというので、下から二つ目のポツですが、人口減少局面を迎えるにもかかわらず、広域的都市機能を初めとするさまざまな都市機能が薄く、まばらな形で拡散する傾向が今後とも続くという問題がごさいます。

逆に、かつての市街地は空洞化、バラ建ちではなくバラ空閑地がどんどんふえていく状況にございます。

5 ページ目、2 「今後の課題」ですが、一つ目は広域的都市機能のスプロール問題があるのではないかと。

拡散立地によりまして、予期せぬ場所で交通渋滞を引き起こします。かつてのスプロールよりも広域かつ重大な影響を与えているものがございます。2 ポツにあります予想外の渋滞、バイパス機能への障害という問題です。こういうことは広く全国共通で見られます。

四つ目のポツですが、従来のスプロールも、例えば病院が出ると、その隣には薬局が出るというスプロールもあるということで、広域的都市機能の立地によってインフラ整備コスト、維持管理コストの増大という問題が生じています。

人口減少社会において社会ストックを有効活用すべきだということにもかかわらず、さらに新たな投資を余儀なくされるという問題がございます。

二つ目ですが、都市機能の拡散による問題ということで、もう少し広く考えています。

広域的都市機能もその一つですが、各種都市機能が無秩序に薄く拡散するということで中心が散在するという問題がございます。そうすると、高齢者など自動車を利用しない者への都市機能のアクセシビリティが低下します。

特にこれから高齢者が増加するということが超高齢社会になるわけですが、高齢者は一般的には自動車利用の比率が低く、公共交通機関への依存度が高いということですので、生活利便性の低下が深刻な問題になることが予想されます。

6 ページですが、拡散していきますと集積のメリットが失われるということで、都市経営コストがいろいろ増大します。A 臨時委員からありました、たとえば除雪のコストといった形で広がっていくということでございます。

上から二つ目ですが、従来の都市が持っていた社会的効果、交流とかにぎわいが消失します。

3 ポツで、地球環境問題等がある、エネルギー効率が悪い、さらにコミュニティの維持が困難になるといった問題が生じているところです。

最後、こういった問題は特に広域的都市機能の拡散によって大きく進められていくと認識しています。

3 「課題解決へ向けた視点」ですが、以上のような問題があるとしても、基本的に時代の変化は不可逆的であると考えていまして、モータリゼーションをとめることはできない。そうすると、郊外居住の進展や生活圏の広域化それ自体を抑制することはできないと考えています。

そうしますと、居住地は拡大しているわけですから、その人たちに必要な都市機能が郊外に立地することを全面的に抑制することは合理性を欠くということだと思います。

さらに、生活圏は拡大していますので、一つの中心にすべて集約するというのも現実的ではございません。

さらに四つ目で、地球環境も重要ですが、自動車利用を全面的に抑制するのもなかなか難しい。公共交通ネットワークですべてカバーすることも非常に難しい。

ということで、(2)で、しからばどうすればいいかということですが、「しかし」ということで、都市機能の拡散傾向をこのまま放置することはできない。2で述べたような問題がございます。何らかの政策介入が必要だと考えています。

6ページにありますように、政策介入は、全面的に抑制するということではなくて、いろいろな都市機能をどこかに立地するというので、立地の適正性を確保する。

7ページですが、二つの方法を考えていまして、広域的都市機能の立地に問題がございますので、問題解決型手法で対処する。

さらに都市構造全体の問題については、問題解決型に加えて、政策誘導的な手法で対応する。

そういうことを組み合わせて、ここでキーワードを言っていますが、3ポツの下に、地域社会でよく判断、ウェル・マネージされた形で都市機能の立地を考えていくべきではないかという提案です。それによって都市構造改革を実現したいということを提案させていただいています。

「都市構造改革の方向」ですが、(1)「広域的都市機能の適正な立地」ということで、広域的都市機能を立地するには、ア、イ、ウにありますように、インフラとかアクセシビリティということが十分備わっているところがいい、そこが望ましいと考えています。

そういう地域としては、下から二つ目のポツにありますように、都市圏における中心市街地が重要な候補になろうと考えています。

しかし、そこだけに広域的都市機能が立地しなさいといってもなかなか難しいということで、一番下のポツにありますように、それ以外のところでも広域的都市機能が立地する場合もあるだろう、その場合には、8ページの一番上ですが、広域的な影響を勘案して地域社会でよく判断する仕組みが必要ではないかという提案です。

8ページは、(2)「集約型都市構造の実現」ということで、よく判断して目標を持つということで、2の(2)と逆でございまして、集約型都市構造にすればアクセシビリティがよくなるとか、都市経営コストが抑えられるとか、にぎわいが生まれるということが書かれてござ

います。

9 ページですが、5 「中心市街地の再生」で、集約型都市構造を目指すべきではないかというのですが、どこに集約すべきなのかということで、候補としてはア、イ、ウ、エに書いてありますように、一定の機能集積があるとか、優良な都市ストックがある、インフラがある、アクセシビリティがいい、こういったことが条件になるのではないのでしょうか。それが、二つ目のポツにありますように、中心市街地がその重要な候補だろうと考えていまして、公共交通ネットワークが整備されて、高齢者など自動車を利用しない人も含んで、最もアクセスしやすい場所ではないかと考えています。

そういう条件を満たしていない中心市街地もあるところですので、絶対そこでないといけないということではなくて、新しい拠点を開発することも当然あってしかるべきで、どちらが望ましいか、地域で適切な判断をすべきだと考えています。

(2) が選択と集中ですが、先ほど言いましたが、2 ポツにありますように、中心市街地が拠点として重要であるとしても、必ず集約拠点になるわけではない。いろんな集積のポテンシャルとかいろいろ見て適切に判断するということです。

10 ページの一番上にありますように、選択と集中という考えが重要であると考えています。

(3) で、中心市街地の担い手の問題も重要であるということに触れています。

11 ページですが、手法について触れています。

都市構造改革の手法ですが、いろいろありますが、一つは都市計画制度について触れています。広域的都市機能の適正立地ということで、まず都市計画手法による対応が必要ではないかと考えています。その特徴としまして、1 番目にありますように、都市の構造が土地利用と交通施設からなり立っている、その両者をきちんとバランスして決めていかなければいけない。

二つ目のポツにありますように、基盤施設、インフラは非常に長期間かかりますが、土地利用は民間がやりますので短期にやる。

その矛盾が、例えばここに道路をつくらうと思っても、全然別なところに民間投資活動が行われて、結果的にむだな公共投資になるということも方々で見られていますので、そこらへんをセットで計画をコントロールするためには、どうしても都市計画が出ていかないといけないのではないかとということです。

二つ目は都市機能の適正配置で、都市計画は用途地域や容積率で、都市機能の適正配分をやっていますが、広域的都市機能の適正立地も、こういった仕組みの一環として対応すべきではないかということです。

3番目は「透明で事前明示性のある社会的ルール」ということで、現在、日本の土地利用規制はゾーニングを基本としていますので、透明で事前明示性があるということです。

12ページ、4番目ですが、参加プロセスの問題です。

都市計画、ゾーニングによるにしても不変であってはならない。むしろいろんな状況によって適時適切に見直すべきものですが、それが都市計画という手続に乗りますと、公聴会や意見書の提出あるいは都市計画審議会、そういう公正・透明な手続を法的に保証しています。しかも、二つ目のポツにありますように、平成14年改正によって提案制度が措置されました。こういったことを使えば、もっと開かれた都市計画、柔軟な都市計画が実現するということです。

三つ目のポツにありますように、参加プロセスは特定の利害関係者だけを対象にしていません。住民、地権者、消費者、そういった者が無差別に参加できます。事業者の競争制限的な調整でなくて、公正・透明なテーブルとして機能させるということが都市計画の特徴であると思っています。ですから、よく判断する手法としてふさわしいのではないのでしょうか。

5番目「諸外国の制度と共通」ということで、二つ目のポツにありますように、特に大規模商業施設、諸外国でもいろいろ問題になっていますが、都市計画で対応するのがグローバルスタンダードになっています。フランスは違いますが、ほかのところはそうです。イギリス、ドイツもそうですし、アメリカでも、ゾーニングあるいはゾーニングの変更で対応しているということですが。

13ページ、そのような規制手法だけではなくて、支援措置も非常に重要ではないかということで、都市機能の集約に当たりますと、いろんな支援措置を講ずるべきだということで、ア、イ、ウと、支援措置をいろいろ列挙していますが、例えばアでは、住宅供給の促進ということで、まち中居住、あるいはイにありますように、病院などの建替えの用地不足の解消、事業の調整コストの問題、あるいは都市機能が立地するための条件整備や負担軽減、あるいはにぎわいを確保する必要がある地区における都市機能集積、こういったことを、選択と集中の観点からきちんと連携して取り組むべきだということを書いています。

(2)の体制整備ですが、商業者や商業の高度化を推進する団体がいままで担ってきたわけですが、それだけではなくて、いろんな公共団体とか商業者、地権者も含めまして幅広い参加によることが必要ではないかということを書いています。

結論的な部分になりますが、14ページ、第4章「都市構造改革のための制度改善の方向」です。

まず一つは都市計画の理念の転換ということで、第1回でも論点で出させていただきました



が、一つ目のポツで、人口減少時代においても都市機能の無秩序な拡散は続くということで、拡大成長時代とは違う理念を打ち立てる必要があるのではないのでしょうか。

いままでは、二つ目のポツにありますように、バラ建ちスプロールの抑制ということで、人口圧力がないところでは規制は要らないということになっていました。

しかし、3ポツにありますように、モータリゼーションの進展、産業構造の変化、ストックの有効活用が今、課せられた課題になっているということで、機能性と持続性を重視した理念への転換が必要ではないのでしょうか。

そういうことのために当面、2にありますような改善をすることが必要ではないかと考えています。

2「現行都市計画制度等の課題と改善の方向」ですが、(1)「土地利用規制」です。

まず都市計画区域内ですが、ゾーニングによる土地利用規制は本来、地域ごとの将来像があって、それを実現するということですが、現在の用途地域では、一般に許容される用途の幅が広い。さらに、用途地域の定めのない白地地域では用途制限がされないという問題がございます。

最後のポツですが、大規模商業施設について見ますと、無条件に立地できる地域が商業系だけではなくて、非常に広い範囲であるということがございます。

15ページの上のポツですが、ベースの規制がないと自由に立地できるわけなので、地域社会でよく判断することは困難ではないかと考えています。

次のポツはなお書きで書いていますが、いままで都市構造は容積率で大体コントロールできると考えていたのではないのでしょうか。

つまり都市の中心部は容積率が高くて、郊外へ行けば容積率を低くするというので、高次都市機能というのは当然容積率が高いところに来るはずだというのがいままでの前提だったわけですが、モータリゼーションによりまして、郊外の広い敷地を使うと、容積率が少なくても大丈夫というのが、都市の中心としての機能を担っているということで、容積率制限が今は効力を失っているのではないかと。むしろ用途的にきちんと考えなければいけないのではないかと。ということです。

イタリックになっているところが提言になるところですが、問題の大きい広域的都市機能を適正に立地誘導することができるように、広域的影響を考慮したゾーニングの強化、白地地域を含めて、それぞれ目指すべき土地利用が確保されるように制度改善を図ることが必要と提案しています。

この場合、当該ゾーニングが硬直的なものであってはならず、住民参加のもと、地域において社会的によく判断した上で柔軟に変更することも必要です。それをより一層柔軟なものとするために提案制度を拡充すべきではないかと考えています。

二つ目は都市計画区域外です。

都市計画区域内での立地を想定していたわけですが、いまではバイパス等の整備によりまして、都市計画区域外でどんどん立地する例も見られてございます。

2 ポツにありますように、準都市計画区域制度ができたわけですが、農用地区域には指定できないとか、運用上の制約等もございまして、必ずしも規制がきちんと及んでいない状況です。

15 ページの下のイタリックですが、都市計画区域外の土地についても、広く準都市計画区域に含めて、保全を旨としたゾーニングを行うことが必要ではないかという提案です。

16 ページ、3 番、権限主体です。

モータリゼーションの進展ということで、住民の生活が非常に広域化しているということで、影響が多く在市町村に及んでいるということですが、一方で、二つ目のポツにありますように、いままでの都市計画は、身近なものは身近な市町村ということで、多くの権限が市町村に移譲されました。

3 ポツにありますように、特別用途地区や特定用途制限地域をつくったわけですが、これはいずれも市町村の権限になっていまして、市町村によっては、むしろ税収増や雇用ということで誘致を競う形になって、なかなかゾーニングでやってくれといっても対応が困難であるということで、市町村だけでは適正な土地利用ができない事態になっているのではないかという問題意識です。

イタリックのところですが、広域的に都市構造に影響を与える場合については、一市町村の視点からだけではなくて、広域的な観点から、適正立地についてよく判断する手続を整備することが必要ではないかという提案です。

16 ページ、(2) 「開発許可制度」です。

何回も繰り返し申し上げますように、いままでの制度が人口拡大を前提にしていたので、市街化調整区域が、当分の間、市街化を抑制する、将来的な市街地拡大に備えるということなので計画的開発は容認されてきたわけですが、新規住宅地の需要は鈍化している状況です。

ところが、17 ページにありますように、大規模商業施設などのさまざまな用途に活用されて、いままで我々が問題にしていた広域的都市機能の拡散立地が、10号イという仕組みを使

って進んできているという問題があるということです。

一方、開発許可の権限についても市町村へ移譲がされているということで、広域的な問題についても市町村長が判断しているということがございます。

最後のポツは、平成10年改正によりまして、調整区域内の計画的まちづくりの手段として、地区計画制度を使い、それに従って開発行為について許可可能となりました。

地区計画を使いますと、計画策定プロセスにおいて住民参加を経ている、知事の協議・同意もあるということで、広域的な判断が確保できるということで、イタリックのところですが、市街化調整区域内の大規模開発を例外扱いする開発許可制度を見直すことが必要であり、計画的まちづくりについては、住民参加と、都道府県による広域的な判断を要する地区計画制度の活用が望ましいのではないかと提案です。

17ページ、2番、公共公益施設の扱いですが、公共的な開発行為については不可欠だ、あるいは公共的な主体なので適切な開発が行われるということで、いままで開発許可の対象から除外されてきました。

ところが、3ポツにありますように、郊外の方が地価が圧倒的に安い、ましてや調整区域になると自分だけ安く出られるということなので、どうしても調整区域に出て行くという事例が多数出現しています。その結果、4ポツ目にありますように、広域的都市機能が拡散するという状況です。

18ページの上のイタリックにありますように、病院等の公共公益施設について開発許可の対象として、広域的都市機能の拡散の防止が必要ではないかと考えています。

(3) 「都市機能の集積促進」です。

以上述べましたような立地規制だけではなくて、立地促進のための支援が必要であると考えています。

特に、今の中心市街地活性化法が都市機能という観点をあまり考えていないということで、公共公益施設や文化施設の立地の支援策が充実していません。二つ目、空き店舗が増加していることについてちゃんと対策がとられていません。

最後のポツで、人口の問題についてきちんとやらなきゃいけないということで、最後のイタリックのところですが、公共公益施設の中心市街地への立地促進あるいは郊外への移転防止とか、にぎわいを確保すべき地区における空き店舗対策、あるいは中心市街地の住宅供給の促進、あるいはいろんな参加者の協力による一体的な取り組み等々のいろんな仕組みの創設・拡充をやっていく必要があるのではないかと提案をしているものでございます。

以上が盛り込むべき内容です。

駆け足で恐縮ですが。

○委員長 さらに一貫した考え方のもとに全体がまとめられてございますので、個別に分けて議論するのではなくて、全体的な思想がよろしいのかどうかということも含めて、ぜひ御議論いただければと思います。

どこからでも結構ですからお願いします。

○B臨時委員 2点ございます。

一つは、9月9日の委員会で、来街者が3.7倍になったという説明がありました彦根市本町の街なか再生は私どもが当初から支援させていただいた事業ですので、その実例を挙げて御説明を申し上げたいと思います。

彦根市本町街なか再生土地区画整理事業の支援経緯としまして、平成8年、旧建設省の要請により、彦根市駅東土地区画整理予定区域の権利者を対象に講演をさせて頂いたことが出発でした。

平成10年に彦根市の要請により、車座でのまちづくり座談会に出席、まちづくりの必要性と経済効果について講和をしました。対象者は彦根市本町土地区画整理事業予定区域の権利者です。

これをご縁に始まりまして、3月20日にその当時の彦根市長さんが来阪されまして、彦根市本町地区の街なか再生について、既成市街地再生の経験がないため、事業に対する全面的な支援の要請がございました。

しかしながら まちづくりは、地権者を初め地元が主導となり事業推進することが基本と考えておりますのでお断りを申し上げます。

ところが、平成10年7月1日に再度お見えになりまして、地元地権者の総意により事業の支援を要請されまして、本日は地権者の代表として依頼をしているため、受けていただけるまで帰るわけには参りませんということで、地元のかたい意思と市長の熱き思いに打たれ、事務局代行として事業に参加することを決定しました。

組合設立認可までのことはもちろん、初回で御報告申し上げましたボランティア的な支援でございます。

平成11年から平成17年まで、事業システムの提案と確立をしました。

土地区画整理事業のみでは困難なまち並み景観のグレードアップ事業を行うために、任意の組織である共同整備事業組合を併設し、その事業費捻出のために、各権利者の建物補償費のう

ち10%を組合へ委託費として拠出する本町地区独自のシステムを創設しました。

まちづくりのコンセプトについては、本区域が江戸町家風に統一された夢京橋キャッスルロードと、昭和に形成された銀座商店街の結節点に位置することから大正ロマンを提案し、全員合意で採択されました。

全権利者合意によるまちづくり協定を締結し、全戸を大正ロマンでイメージ統一したまち並みを形成しました。

具体的な支援メニューとしては、土地区画整理事業における組合の立ち上げから仮換地指定・建物補償交渉に至る迄の事業全般を事務局代行にて完了しました。又 完成した集客施設をはじめとするまちの運営・管理を行うまちづくり会社・株式会社四番町スクエアの設立でございます。事業の完成は、平成18年3月の予定でございます。

ここで経験をしました中で、どこにでも共通する問題ですが、合意形成に対して非常に労力が要ります。まちづくりは合意形成が基本になると考えます。

そのためには、土地税制を基本とした土地所有のあり方を説き、つまり 時代に即応しないと損をするという話も必要になってきます。したがって、権利者にとって理解し易いのは、まちづくりに取り組む者に対しての税制上の優遇措置ではないかとの思いもあり、是非にお考えいただきたいのです。

短期税制、長期税制、特に短期は地方税が主になりますし、長期税制は、国税・相続税を含むこととなります。それを基本において、土地所有意識のあり方を根本的に改革しないとまちづくりはできません。

前回、強い民、弱い民という話がC委員から出ましたが、確かに先生のおっしゃるとおりですが、強い民でなければリーダーシップはとれないです。

ただ、強い民であっても、利を求めてまちづくりの合意形成にかかると権利者は絶対まともりません。そして、強い民は行政を食うというお話もありました。

私、全国を回っていますが、それほど弱い行政の方は見たことがないです。行政は強いです。民が言うことを聞いていただけないことがございますから、その点を御理解いただきたいということでございます。

もう1点が、滋賀県長浜市のまちおこしの件です。

長浜市の第三セクター黒壁が17年間に亘り地域の中心となって取り組んだ、区域内の空店舗131戸の再生を見てまいりました。今年9月にも、11年前に退店した大型商業施設の跡地を再生することができました。この再生は、グリコのおまけとフィギュアの制作で有名な海

洋堂の博物館と、黒壁が直営するオルゴール堂と、TMOが取り組む町家横丁の事業が協力してできたものでございます。

今後の取り組みとしまして、黒壁スクエアという区域内の活性化だけでは、来街者をこれ以上ふやすことはできない。そのために地域社会ぐるみの活性化が必要となる。住民参加が一番大切であることに気がつきまして、城下町であるがゆえに、まち全体を縦横に走る川の清掃を提案し、又テーマとして「街なかに飛ぶホタルの再生」と「琵琶湖からの小魚の遡上」を設定しました。

先般、NPO法人大阪夢まち案内人の理事長と、長浜のホタルの会の会長をお引き合わせし、大阪夢まち案内人の理事長の故郷でホタルの養殖をしておられる和歌山の湯浅町を御紹介させていただいた。そして、養殖の技術とホタルの幼虫をお分けいただくことになりました。現在、幼虫を小学校の子供たちに預けて育成することや、子供たちが自主的に川の清掃をする。水がきれいでないとかワニナというホタルの餌が育たないからです。そのために川の清掃に、子どもたちが参加し、それによって大人が参加することとなるよう話をすすめています。

この目的は、周辺地域全体の参加意識、住民の参加意識を向上させたいということでございます。これについてお願いがございます。

まちづくりには直接関係ないと思える環境や教育問題、または、自治会をはじめとする住民の立ち上がりには、行政御担当部局の連携が不可欠であり、ご支援をいただける仕組みができないものかと願っています。これは支援いただくとしても、わずかな費用で済むことです。

住民参加を促すことによって、地域の活性化が促されるということで、中心市街地の活性化に大きな寄与をすると考えています。

この2点を冒頭をお願いしまして、先ほどの事務局の御説明からいきますと場違いな話になったかもしれませんが、どうぞよろしく申し上げます。

○委員長 今日のパーパーの一つの主張は、望ましいそれぞれの都市の構造は、都市機能の立地が地域社会でよく判断されることが必要だということはかなり大きな主張として述べていますね。

今、B臨時委員がおっしゃった、例えば彦根本町のまち中をこういうふう整備することについての社会的合意というものが彦根市全体で諮られて中心市街地活性化が行われたのかどうか、そのことは非常に重要だという御主張だと、今回のパーパーによくマッチした御発言になるのですが、そういうふう理解してよろしいのでしょうか。

○B臨時委員 先ほど土地税制のお話を申し上げました。どうしてそれが必要であるかということになるのですが、例えば地主は先祖伝来の土地を受け継いでいるという意識は強いが、地域社会の中に存在する土地という意識が薄い。

例えば大型店一つを取り上げましても、逆に消費者が存在するから出店するという問題点だけ取り上げます。その結果空洞化が起きるのです。

ですから、公共性といいますか、国、社会に存在する土地のあり方を、土地税制として組み立てて、権利者に理解させることによって、地域住民の方も、そのことに対して逆に働きかけるといいますか、教育をされるといいますか、啓蒙をすることが必要だと思います。そこらが、基本的に理解できないとなかなか援助できないことだと思いますので取り上げてみました。

○委員長 よりよく判断するためには税制的な側面も重要ではないかという御主張と受け取らせていただいておりますね。

○B臨時委員 はい。

○委員長 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

○D委員 最近の10年ぐらいで、全国のD I D人口比が減っているのか、ふえているのか分かりますか。

○事務局 人口はほとんどふえていませんが、D I Dの面積はふえていますので、D I D自身は拡大しています。ただ、人口密度が減っています。

○D委員 人口比はどうですか。

○事務局 D I Dがふえているということはそういうことだと思います。ふえているはずですよ。

○D委員 都市のD I D面積に人口もふえているという前提で議論したほうがいいですか。

○委員長 面積が極端にふえて、人口もふえていると思いますが、密度は下がっているのです。

○D委員 トータルとしてはふえていますね。非D I D人口とD I D人口比はまだふえていますか。

○事務局 全人口に占めるD I Dのシェアですね。たしか微増だと思います。だいぶふえていると思います。それに密度が薄まっていますから、面積は結構ふえています。

○D委員 厳密な意味での都市化はまだ進行している。市町村の人口比は、市町村は広がっているから余り比較できないのですが、やっぱり都市人口はふえていると考えていいのですか。どうもありがとうございました。

○E臨時委員 いまのD委員のお話ですが、私、調べたことがあるんですが、都市によっては、D I Dの人口が減っているところも地方都市ではある。ほんの少しですが。ただ、面積はすご

くふえています。ということは、市街地を開発しながら、真ん中から人が抜けていっているということだろうと思います。

典型的には、前橋とか、D I Dの人口そのものもあまりふえていないということが起きているように観察しています。

全体のトーンは非常に共感を持って説明を聞かせていただいたのですが、これまでとかなり舵を切り直す場面があると思うので、論旨が一貫しているというか、ブレていないことがものすごく大事じゃないかと思います。

その点でちょっと気になったところが何点かありますので、それを申し上げたいと思います。わりと大きなところからいきますと、6ページの「課題解決へ向けた視点」というところで、「時代の変化は不可逆的」というパラグラフが象徴的だろうと思いますが、いままでの都市計画の仕組みみたいなものの総括に当たって、比較的よく機能してきた、しかしながら想定外のことが生じているのでうまくいっていないと読み取れるんですが、本当にそうなのかということです。

もともとの郊外や新規の市街地を規制していく仕組み自体が想定された範囲内でおかしかったのではないかという認識は要らないのでしょうか。これは問題提起です。

7ページに、先ほど委員長からもありましたが、よく判断しましょうということが、このペーパーで強調されているわけですね。

地域社会がよく判断するということが自体は全く異論ありませんが、一体何をもって「よく」と言っているのかというところがいまひとつよくわからないんです。

多分二つの意味があって、一つはきちりとした手続を経て民主的に地域で決められているということをもって、よく判断されているということでしょう。

いわば手続が正当であるので、それはいいことなのだという側面だと思います。そういう文脈で書かれているところもあると思います。

もう一つは、今回の小委員会の大テーマである、中心市街地の再生という目標に向けてよく判断されているという意味です。そうすると、正当な手続を経て、例えば郊外に大きな拠点をつくるという判断をされた地域は、よく判断したということにするのかしないのかというところが、私には、このペーパーからはよく読み取れなかったところです。

それはそれで結構なことですよというようにも見えますが、後ろの方で、今度は広域的な観点からよく判断するということが出てきまして、地域社会の持っている「よく」の規範と、広域的な観点を持っている「よく」、ここが今せめぎ合っているので多分問題になっているので、



そのこのところまで、よく判断するという事だけでは踏み込めていないのではないかと。もう少し具体的な、例えば調整の仕組みあたりまで入っていかねばいけないのではないかとという印象を持ちました。

それとも関連して、9ページに、選択と集中ということが出てきますが、このパラグラフを読むと、選択と集中ということの意味は、都市の中に拠点を選択して、そこに投資を集中すると、ここに書いてあることから読めたのですが、私は、選択と集中というキーワードを聞いていたときに、これからは、おそらく国が中心市街地の再生に熱心な自治体を選択して、そこに集中的に支援なりを行うという意味で聞いていたのです。

選択ということ自体は、どこの自治体でもよく選択するわけです。その選択の結果が、必ずしも今、本当に中心市街地の再生という点から、いい方向に向いていないというところが問題なのではないかと思うのですが、その点、事務局はどうお考えなのかというあたりを聞いてみたいところです。

第4章は新しい制度改革の方向なので大きな異論はないのですが、幾つか考えるべきこととして、14ページの一番頭に「拡大成長の時代とは異なった理念」、ここがどんな異なった理念なのか。

これまでは、計画があれば開発は比較的どこでもいいという理念だった。基盤を整備することに非常に熱心だったが、これからは計画的であっても、都市の中には、開発をしてはならない、あるいは、することは望ましくないという場所があるというような意味での理念の組み換えのようなものは必要ではないか。これは個人的な意見です。

15ページです。

1点は、ここに容積率ということが書いてあって、ここに書いてあることはそのとおりですが、中心市街地ということと言うと、容積率が、一言で言うとかかなり過大に設定されているとか、その結果、例えば土地の評価額が上がる、その結果、なかなか利用が促進されないみたいな状況があります。したがって、御説明の中でも、これからは容積じゃなくて用途で考えないといけない。言い換えれば容積はもうちょっと下げたほうがいいということだろうと思います。

そこまで踏み込むかどうかわかりませんが、そういう意識がここにあったほうがいいかなと思ったのと、都市計画区域外については、ここに書いてあることを否定しているわけではありませんが、なぜ都市計画区域を広げないのかという疑問には、この文章は答えきれていないと思います。その説明が必要なのではないかと思いました。

○委員長 かなり重要な論点が出されて、一つは、従来の制度の想定外のことが起きて問題になったとペーパーでは述べているように感じられるが、実際はそうではないのではないかとという発言、このへんはお役人としては難しい表現ですね。

○事務局 まだ局内で議論しなければいけません、個人的には想定外だったのではないかと、公益的都市機能は当然中心にあるということを前提に、むしろ都市への人口増加圧力を受けるためのバラ建ち防止、基盤整備ということをやってきました。

それはちゃんとやってきたのですが、それ以外の公益的都市機能の分散立地は、必ずしも今の都市計画法が想定していなかったのではないかと、こういうのを書いたつもりです。ここは御見解が違うのかもしれませんが。

○E臨時委員 確かに公益的都市機能に限ってはそのとおりだと思います。ただ、線引きの問題とか白地の問題は、従来からかなりバラ建ちなりスプロールあるいはしみ出しということは指摘されていたという意味では、すべての文脈で、ここで言われている郊外化だったり、都市の拡大あるいは都市構造の拡散ということが本当に想定外だったのだろうかというところはちょっと疑問です。

○委員長 もう少し記述を精査してみましょう。

2番目が一番重要だと私は思っていますが、よく判断するの「よく」の中に価値判断を入れた意味で使っているのかどうか。

○事務局 「よく」の意味は、最初に言われた、きっちりと地域で民主的な手続がとられているというのが第一だろうと思います。

ただ、とられて、よく判断する方向として、アクセシビリティのいいところに判断するのがいいですよとは書いていますが、郊外に新しい拠点をつくらうということを経営全体で判断することはあってもいいのではないのでしょうか。

それはそれで地域全体の判断としてやることは否定しない。常に中心市街地の再生に資することだけがいい判断だと思っているつもりはないということで書いたつもりです。

広域的判断と地域社会の「よく」が矛盾するのではないかとするのは全く同じことですが、まさにそこが今問題にされているので、「よく判断」を、できれば我々は地域で、当該市町村のよく判断と、広域的なよく判断と、両方の判断でよく判断していただきたい。そういうことを目指しているということです。

○委員長 そこまで言うかどうか。よく判断するためには、判断するの的確な材料を提供して、的確な手続のもとに判断できる、そういう環境を整えることが、よく判断する部分じゃないか

と思っています。価値観をそこに入れるというのは必ずしもよろしくないのではないかと  
思っています。

○事務局 おっしゃるとおりで、その手続をかませることを制度の中に仕組んで、その手続  
中で地域が判断するものだと思っています。

○C委員 よく判断というのが、この報告書のキーワードなので、報告書の中自体をもう少し  
詰めて、言葉を使って説明された方がいいと思います。手続の話が充実するのが大前提である  
ということはそのとおりですけれども、一方で、民主主義は間違えることもあるということも事  
実だし、もう一つは、地域が納得している場合に、地域がローカルか少し広域なのかという問  
題もあるのですが、専門家みたいなものをどう位置づけるのかが、民主主義社会のもう一つの  
問題で、地元でやっているのだからそれでいいだろうということにはおそらくはならなくて、  
少し地元の利益から距離を置いた形でのより広域的、あるいはさらにもう少し薄まった形での  
公益、国益ということも感じながら判断する仕組みが多分必要だと思います。

ですから、住民レベルで都市計画を提案するという手続があつていろいろ議論していただく  
ということもあるでしょうし、公益性ということでは都道府県が出てきて、そういう立場  
で判断をするということもあると思いますが、関与の仕方についてより具体的にセットするつ  
もりでおられるだろうと思いますが、そのときぜひ考えていただきたいのは、いい生活空間を  
つくるのは市町村の問題でもあり、都道府県の問題でもあるという意味では、一種の共同事務  
だと思うので、そういう意味では並行権限として構成できないか、と考えております。すでに  
適切な関与が必要だという話はしていますが、関与だけでは二次的な感じがするので、みずか  
らの問題としても、広域的な観点としての利益を具体的に提示する仕組みがおそらく必要だし、  
市レベルの公益性と県レベルでの公益性が、実際の過程の中では調和すると限りませんので、  
そうだとすると、場合によっては第三者あるいは国みたいなものがコーディネーターとして出  
てくる、あるいは場合によっては高権的な関与ということもあり得る。

それは専門性がバックにあるということだと思いますが、三層構造みたいな感じで考えてい  
ただけると、よくよく判断して、よくよく考えた結果、それなりの結果が得られるんじゃない  
かというイメージを持っていまして、そういう形で制度化されるといいなと思っています。

○事務局 専門性という意味では、都市計画審議会がその役割を担うのかなと思っていますが、  
都市計画審議会の中に、専門的な立場の方もいらっしゃって、そういう方々から専門的な知識  
を提供していただく。

しかし、専門的な知識だけでなく、住民の方もいらっしゃるし、最近では都市計画審議会

に、一般公募の住民が入られたりして、そういった形での民主的な手続と専門家の意見を、すべて絶対正しくなるかどうかわかりませんが、手続的な保障は、都市計画手続はかなりできているのではないかと考えています。

広域的な話については市町村だけで決めるのではなくて、特に開発許可の例を取り出しましたが、開発許可のように、市町村だけが判断しているということではなくて、都道府県が何らかの関与をして、広域的な立場からの意見が何らか述べられるような場をつくっていく必要があるのではないかと考えています。

○C委員 審議会でこういうことを言うてはいけないかもしれませんが、都市計画審議会に出て、どのぐらいみんな満足して帰るかという疑問があります。仕組みはこうなっていますという話だし、公募の委員の方が本当に市民の意見を言えるかという、私の非常に少ない経験では、決してそうではないと思うし、専門家は専門家でバラバラですし、そこは建設的な対話にして、建設的な意味合いを引き出す作業がもう一段必要であり、現実にはそういうことが、少なくとも審議会とか、法定された手続の中でできていないので、一応時間をかけてやりましたよということになって、最後どこかで決まっているという印象を持っていて、一つの御説明かもしれないけど、社会的実態には合っていないのではないかと考えます。

○委員長 今日のペーパーですと、16ページに権限主体がありますね。その下に広域的な判断の議論があります。

もう一つ、さまざまな主体が参加して一体的に取り組む議論が、18ページの一番最後のところに、これはかなり限られた、公益施設の立地その他を判断するために、さまざまな参加と協力、そのための制度仕組みを創設する可能性があるというくだりがあります。

C委員のお話は権限主体の公益判断だけではなくて、例えばここにおいても、専門性を持った方々が参加する何らかの仕組みがあるとよろしいかなど。

例えば16ページあたりにそんな表現が入っているとよろしいという御発言ですか。

○C委員 小林先生の言い方で言えば、価値観を押しつけるわけじゃないけれども、そこに近づく、それなりに妥当な結論があるはずで。だから、価値判断としてもいい判断ができるということを目指さないと無責任かなという感じがします。

○委員長 そのための仕組みをどういうふうにつくったらいいかということが問われているということですね。

○C委員 普通は地元から離れるほどそういう判断がしやすいところもあります。

○委員長 という面もあるということですね。わかりました。事務局へ、選択と集中について

質問がありました。

○事務局 E臨時委員の論点についてですが、中心市街地どこでも全部再生できるわけではない。どこか選び取ってやらなきゃいけないとういことで考えていますが、それが熱心な自治体を支援することにもつながるといことと、あるいはポテンシャルのある中心市街地を選ぶということでもあると思っていますので、その両方の意味があろうかと思っています。

○委員長 両方の意味があるなら、両方の意味があるように正確に書いておいたほうが良いということです。そのような記述はあるのですが、それが意図的に表現されているかどうかというのは若干わかりにくい点があるので、そういう御発言ですね。

○E臨時委員 全体的には、いろんな拠点の中でも、中心市街地を大事にしようというトーンがよくは伝わってきている文章にはなっていると思います。

そこが、さっきの価値判断のところで、C委員が言われたような、その種の価値判断を誘導していくような仕組みが、その意味では一番大事なのかなという感じがします。

○B臨時委員 今、E臨時委員から用途地域のお話が出ましたので、私、民間人として常々、まちづくりを通じて思っているのですが、用途地域を決められて、地図の上に色を塗られたけれども、それで行政はやりっ放し、用途地域に対する地域社会のまちづくりのビジョンを、これは規制じゃないのですが、そういう方向づけを示すことがいままで1回かあったのかなと。どこへ行っても聞いたことがないです。

だから、用途地域の地図に色塗りだけして、それで権利者がどうぞおやりくださいということだと思いますが、そういうことが問題になってくるのではないのでしょうか。

ある程度の方向づけといいますか、まちづくりのビジョン、権利者がするしないは別ですが、方向づけはしてあげないと、用途地域の色塗りだけということで、将来像とかプランニングということに入ってもしょうがないということ自身が疑問なのですが。

○委員長 二つの意味があって、一つは直接、マスタープラン、特に市町村マスタープランのようなものを描いて、ビジョンをどうですかという制度をつくったわけですね。それが十分機能を発揮していない。相変わらずゾーニングだけで都市をつくらうとしているという話と、もう一つは、用途は一度引いたけど、状況は変わっているのに一向に変えようとしない。それについては提案制度を使って、より時代に即して、それぞれの権利者あるいは関係者が、こういう方向に変えたらいいのではないかという提案ができる制度をつくって、今回のペーパーには提案制度をもう少し拡充したいという意図が出ていますから、もしかするとB臨時委員のおっしゃる発言を、そういう提案制度をうまく活用して、眠っている獅子をたたき起こしてやるツ

ールに使える方向で行けば、おっしゃるような発言に対応できるようなツールではないかと思  
います。どうでしょうか、事務局。

○事務局 全くおっしゃるとおりでございます、特に工場跡地みたいところが、工場が移  
転するということは、その後、例えば工業地域でも何でもそうですが、その用途を張るという  
ことは、次はまた工場で埋まってほしいという都市計画の意図であるにもかかわらず、実は都  
市計画決定権者は、そこは大規模商業施設があつていい、むしろそれを望んでいるにもかかわ  
らず都市計画を変えません。たまたま今ある用途でできているからです。あるいは、できない  
用途であれば、都市計画を変更すべきであるにもかかわらず、なかなかそれができないという、  
機敏に都市計画が変更されていなかったというのが、いままでの実態があるのではないかと。塗  
れば塗りっ放しという実態があつたのではないのでしょうか。それが、ある意味、平成14年の  
提案制度で大きくドラスティックに変わりつつありまして、むしろ提案を契機に、常に都市計  
画決定権者は、その土地をどういうふうにしなればいけないのか、どういう土地利用規制を  
しなればいけないのか、常に考えさせられるという状況がかなり広く見られるようになって  
きましたので、そういったところを契機に、用途の塗り直しということも適時適切にやってい  
くことが必要ではないか。そして、そういう方向で都市計画制度を変えていこうということが  
ここに書かれているわけでございます。

○委員長 よろしいですか。

○B臨時委員 はい。

○F臨時委員 都市計画の提案制度の点についてですが、地区計画のようなものの場合、つま  
り、土地所有者の方たちの全員ではないにしても、一定の割合が賛成しているという形で出て  
くるようなものはわかるのですが、ここに出てきている提案制度は、同様に、所有権を持った  
人を条件にした提案制度というか、いままでの提案制度を横にスライドしたようなものとして  
お考えなのですか。そうではなくて、提案とは言ってもちょっと違う、そこはもう少し所有権  
と切り離したものとしてお考えなのか、という点がちょっと気になったのですが、いかがでし  
ょうか。

○事務局 そこは、検討中ですが、今まさに土地所有者がメインで提案制度があるので、もう  
ちょっと範囲を広げるような形を検討したいと思っています。

○F臨時委員 例えば工場跡地が、工場が抜けた後、行政から見えていて、もともと工場だつた  
ところにそのまま商業用地として簡単に建っていくというのはおかしいのではないかというこ  
とがあつて、提案とかあれば、それを契機に行政が動きやすいという意図が見えるのです。し

かし、他方で変更制度が現行法上あって、職権で行政としてもできるが、自分たちの判断では出て行けないという事情があるのであれば、変更制度をいったん検討するというような仕組みに改正する、大きな跡地が抜けたときにはそういう形で動きやすくするような方法もないのかなと思ったのですが、そういうことはお考えではないですか。

○事務局 法制度になるか運用かわかりませんが、まさに土地利用がドラステックに変わる時に都市計画は見直さなければいけないのではないかとこのことを考えていまして、ただ、自動的に変わるのだと、よく判断したことにはならないので、きちんと判断した上でやるのですが、そのときに、いまのある状態を常に善だと思って、そこを硬直的にするということではなくて、大規模の工場が移転したときに常にきちんと地域で判断して、そこで大規模店舗が来ていかどうか判断して、土地利用の変換のために都市計画が必要であれば都市計画を変えていくという動的な都市計画に変えていけないかなということを考えています。

○F 臨時委員 今回の話を聞いて一番思ったのは、いままでの拡大型のものからコンパクトな方に舵を切るとか、維持型のものにするとか、新しいものではなくて、つくったものを大事にしていくとか、居住の点を考えたり、かなり発想が違うものが初めにあったので、そういう点を、例えば都市計画法の目的規定というところにもはっきり明示的に出して、今回改正する新しい仕組みだけじゃなくて、既存の仕組みを動かすときにも目的が拘束するような形のことはお考えじゃないのですか。

○事務局 非常に重い宿題ですが、都市計画法の目的はザクッと書いていまして、なかなかそこに手を触れるのは……。

参考までに、韓国で、持続可能な都市構造でしたか、そんなことが目的に入ったと聞いていまして、すごいなと思って、日本ですとかなりザクッと書いてるので非常にむずかしいかなと思います。ただ、運用指針とかいろんな形で、いわば都市計画の目的みたいな、今、課題をきちんと設定してやっていくことをいろいろやっているということです。

○F 臨時委員 法律の冒頭にあるところを変えるのは非常に重いのかもしれないのですが、この場合、目的を階層的に幾つか分けて考えて、今、指針という言葉でおっしゃったようなものを一個、中段階に提示するということは大事ではないか。

今回、特にこういうところをチェックしてほしいという方向性、目的ははっきりペーパーに出ているわけですね。そういうことを盛り込めませんか。

諸外国を見ても、この課題は非常にむずかしくて、短期間で成功しているところはなくて、非常に超長期にわたってやっているんで、今回いろいろな施策が出ても、またその次というこ

とが考えられます。ある程度方向性を持った形でやっていくような仕事なのかなという受けとめ方をしたものですから申し上げただけです。

○G委員 今出ている話の中で、都市計画をどう使っていくかというところの問題だと思えます。

制度的に整備されても、先ほどB臨時委員の御指摘もありましたように、実際うまく使われていない。「よく」判断するには、どういう都市を目指していくのか、あるいはどういう土地利用を考えていくのかについて、地域が考え方を示す必要があり、それがうまくできないことから住民サイドも地方行政団体自体もまだ十分に制度をうまく使うことができていないところもあるのではないかと思います。

それがいろいろな問題として、出てくるのですが、そういうときに、制度があるじゃないですかと言われてもやっぱり使えないというか、うまく使えないということが実際あるのではないかと思います。

そういう意味で今回、基本的な都市計画の理念、拡大・成長という時代から、もう少し持続可能な形へと変えていこうというときにどういう方向を目指していくのかということをよく判断するのはすごく重要なことだと思うし、それを地域が担うことも非常に重要なことだと思うのですが、それが担えるようにするには、なぜ使えないかというところを少し解明することも大事じゃないかと思います。

確かにいろんな仕組みはあるのですが、ここでも出てきていますような特別用途制限地域とか準都市計画があってもなかなか使えていない現実がある中で、都市計画区域外に対して準都市計画区域、今のままでやっていけるのかというところもあるのですね。

もう少し地域の状況というか、なぜ制度があってもうまく使えていないかというところを少し考えて整理しておくことも、次の仕組みをつくっていく上で重要じゃないかという気は、読んでいて思いました。

もう一つは、ストックを活用するということが言われていますが、ストックは、道路とか基盤整備のことですよね。

そうすると、都市計画区域内は都市計画事業としてされていますが、農道とか林道とか、いわゆるストックとなるようなものはいろいろな形で整備されていて、地域のストックをどう評価するのかというところも少し要るのではないのでしょうか。特に集中・分散を利用するときに、いままでバラバラに計画・整備されてきたものをもう一回トータルとして評価する、地域のストックとして、トータルとして評価する視点も要るという気が、読んでいていたしました。そ



のへんはどう考えたらいいのでしょうか。

○事務局 2点目ですが、私ども、ストックという言葉は必ずしも公共施設だけで使っていないくて、例えば中心市街地の店舗とか公益施設も都市のストックだと思っています。

それが人口減少社会であるにもかかわらず、どんどん郊外に行って、今ある都市の優良なストックが不良資産化しているような状況とか、そういうことに非常に問題意識を持っていることがあるので、そういったトータルを、おっしゃるような評価をしていかないといけないのかなと思っています。

一つ目の、どうして使われないのかというのが余り書かれていないというのはおっしゃるとおりで、工夫したいと思います。

E臨時委員がおっしゃられたこととも関係するのですが、都市計画区域を拡大すればいいのではないかということにお答えしていなかったのですが、都市計画区域は、都市の整備・開発・保全を一体的にやるということで、公共施設、都市計画道路とか市街地開発事業を全部一体的にやるということで、そういったものでやるエリアは、なかなか拡大できない。それで準都市計画区域のような話が、土地利用だけでもやらせてくださいといった制度ができたのですが、土地利用規制だけですと、逆に事業がないものですから、規制だけなので、市町村に任せているとなかなかやってくれない。もうちょっと広域的な視点で、本当に必要な規制をやる必要があるのではないかということも考えています。

A臨時委員からも御報告がありましたが、農業との調整が非常に難しく、実際に準都計がなかなかできていないということもございます。

そういうことも含めてトータルで見直しをしていきたいと考えています。

○D委員 この委員会は中心市街地再生小委員会というので、空き店舗を中心とする問題から入ったと思います。

今日案を見ていると、かなり一般論化して、都市計画制度について基本的な見直しをしようということで貫かれていると思います。

したがって、中心市街地問題だけならば僕は別意見を持ってまして、それは留保しておきたいのですが、理念も含めて、人口減少時代に都市計画制度をどうするかという観点から今回の報告案をまとめておられるように思われます。

前の法律は、人口増をどうやって食いとめていくかということだったと思うのですが、モータライゼーションもその当時はありましたけれども、今は逆の意味で、モータライゼーションが進展した後の土地利用が、当初の想定以外のものが出てきているということを含めて、機能

などを含めて、理念も変えていったらどうかという話が出されています。

そうしますと、今、話が出ましたように、以前も農業をどうするのだ、あるいは環境の森林地域をどうするか、土地利用の大問題の中で新都市計画法ができたのですね。

そうすると、やろうとしておられる案は、イギリスでつくられてきた都市農村計画、トータルの土地利用計画法で行こうかという気もちょっとしたのですね。

本来的に言うと、そこまで踏み込まないと、白地地域の大規模開発は食いとめられないと思います。

逆に言うと、今、農振地域、農地をキチッと守ろう、保存しようという地域があるのですが、場合によっては農振地域を変えて大規模ショッピングセンターをつくろうかという話もあり得るわけですね。

数年前、カルフルが、利根川を越えたところの農振地域を使おうというのでもめまして、結局、農振の方が、実際は農業として使っていないのだけれどもやっぱり断った。カルフルは千葉の方へ行ったわけですね。

そういった問題があると、本格的にやろうとするのであれば、縄張りも大変かもしれないけれども、本格的な土地利用計画にするように、農振法とも一緒になった土地利用計画づくりを志向した方がいいのではないかということの一つの意見として申し上げたいと思います。

もしうまくできなければ、都市計画法だけで弥縫しようとしても、同じような批判が起きるかもしれませんね。当時も規制が弱いからこういう問題が起きるとい議論が非常に強く出ていましたので。

規制をする一番力の強いのは都市計画とか、場合によっては、土地を絶対動かさない農地法とか、ああいうものが一番利用しやすいわけですが、その法律を中に組み込んでいくことを考えていったらどうかという気がします。

あるいは、そこまで今は考えていないという御発言だったのですが、私、何か考えているのかなというふうに読みまして、もしそれをやらないと、同じように数年後にもう一遍法律を見直せということになるのではないのでしょうか。

○委員長 E臨時委員が最初に発言した、こういうことも想定外だったのではないのでしょうか。これから法改正する中身も、場合によっては、おっしゃるように、これによって完全に問題が解決するところまではおそらくいかない可能性はあります。ただ、当面かなり大きな課題を抱えていて、小委員会として年内にまとめを出すという意味では、D委員がおっしゃるところまで議論を進展させて本報告をまとめることはかなり難しいと思います。

底流として、おっしゃることはずっとあって、私もずっと主張してきて、いろいろ研究会もやっているところですから、底流としてあるのは間違いないわけですから、今回のまとめをした上で、おそらく次のステップはそういう方向に向かわざるを得ないのではないかと私は勝手に思っています。そのようなプロセスとして私は理解しています。

○D委員　そういうような形でしかまとめられないとするのであれば、中心市街地で今言われている問題の根源をもう少しキチッと分析をして、それをこのレポートに書いておくべきではないでしょうか。

規制だけを直せば中心市街地問題は解決するとは私は全く思っていないですね。

土地の地主さんにどうやって協力してもらうか、まちをどうやってつくっていくか、そういうコンセンサスがないうまま、規制が弱いからだと責任が転嫁されている部分が非常に強いのではないかと。

これで解決する地域は相当あると思いますが、それがあっても解決しない都市の方が多分、多いのではないかと思います。

都市計画の制度ではないから、このレポートには書いてないと思いますが、中心市街地問題を一つの契機として、この問題に取り組むのだというのであれば、中心市街地問題については、都市計画の行政の範囲を超えても、問題点はきちんと分析して書いておくことにさせていただきたいのです。

○委員長　中心市街地問題そのものをもう少し書き込んだ方がよろしいという御発言ですね。

○D委員　そのうち都市計画としてはここまでにしますという立論の方がいいのではないかと思います。したがって、これを見ますと非常に体系的になっているけれども、世の中の人、これによって解決するのかなという淡い期待を抱いていただかないようにしたらいいのではないかと思います。

○委員長　余り言い過ぎても、議論している意味はどこにあるのかということになりますから。

ただ、確かに中心市街地そのものの問題をどこまで記述するかというのは、おっしゃるように、都市計画の問題にかなり特化した全体のストーリーになっているので、そもそも中心市街地問題は何かというのがもう一つ見えなくなっているところがあるかもしれませんね。

一方で、建築の専門委員会が動いていますが、あそこは中心市街地そのものの議論ですから、そちらでどのように書けるかということも含めて少し全体調整をして、おっしゃるような趣旨がうまく全体としてまとめればいいと思いますね。

建築とやりとりしながら、その辺の御発言がうまく汲み取れる方向で少し議論をさせていた

だきたいと思います。ありがとうございました。

○H臨時委員 全体にわたる意見を言った方がいいと思いますが、このレポートを拝読すると、途中までは、都市機能という言葉と、広域的都市機能という言葉と二つを使い分けて、その2本の軸で分析をされているように思います。最後で制度で、よくわからなくなっているのですが。

そのときに少し気になることがありまして、例えば2ページでは、「都市機能の拡散」の中で、公共公益施設の郊外移転ということが書いてあって、役所、総合病院、文化ホール等、大学という名前も出てきます。それが上の方にある一覧に出てくるわけですね。下の方には大規模商業施設が出てきます。

こういったことが、ある意味、問題意識の中にある広域都市機能にも関連するワードだと思うのですが、その最後の結論のところに行くと、例えば開発許可の問題だったりしているのですが、私自身は、公共公益施設の中に2種類あるのではないかと。

現在も自治体の皆さんが自分で判断できる施設と、私の施設で公的な意味合いの強いもの。みずから判断してやられる、役所だったり、自治体の病院だったり、文化ホールだったりということについて、読んでみると、5ページには、「市街化を抑制すべき地域においても広域的都市機能の立地によりスプロールが今後進んでいく」と。

そもそも「広域的都市機能の立地により」というところで、公的な意思決定主体ができる話があるにもかかわらず、いかにも第三者的に書いてあるのは、本当はいけないのではないかと。公共団体は、本来ならば、そういうことはしてはいけないとはっきりうたうべきじゃないかと。

本来、市街化を抑制すべき地域において、公的な主体が意思決定できる広域的都市機能が立地しているとすれば、それはおかしいのだということのをうたうべきじゃないかと。そうしないと、開発許可の制度に入れましても、県が判断する以上、県がやっている施設はすべて同じことが起きる。単に引っかければいいというのではなくて、公的な意思決定主体が判断できるところは、そのことをもっとはっきり責任を持ってやれと言うべきではないかという気がするわけです。

例えば具体的には、公的な施設の計画をどういう形で透明にみんなの前で議論できるかということだし、場合によったら、それを都市計画の施設として決定するというプロセスに乗せることが、もしできれば、よりステップとしてははっきりします。その部分が、私自身は、もっとはっきり言った方がいいのではないかと思います。

民間施設だけど、公的な意味合いがやや強い施設については、すべてのことをコントロール

するわけにはいかないのです、ここで書かれているようなことがかなりの部分は当てはまるのかなという気はするのですが、その部分を非常にあいまいにしているのが気になるのが1点です。

2点目は、大きなところの話として、先ほど、公益的な施設と一般的な都市機能の分類をされていて、7ページに、広域的都市機能の立地に関しては問題解決型手法で対処すると書かれています、都市機能の分散に対する問題は、それを集約するという意味において、政策誘導的手法でやると表現されているのですが、これがいまひとつわかりづらいというか、後にどうふうに反映しているのかよく見えないところがありまして、このまま書くとわかりづらいなど。これで言うのならば、もうちょっとはっきりと、そのところを、最後の制度のところでも示してもらった方が、全体を読んでいる人はわかりやすい。

今のままいくと、こうは書いてあるものの、何となく最後がムニャムニャとなっている感じがして、一貫性としては、どちらかを修正された方がいいのではないかという気がしました。

大きくはその2点です。

○委員長 前半の部分は私もかなり共感するところがあるのですが。

○事務局 そちら辺の視点を入れたいと思います。

2点目につきましては、特に問題の大きい広域的都市機能はきちんとゾーニングで対応すべきだ、それを問題解決型手法と言っていますが、都市機能の中には、例えば住宅とかいろんな都市機能がございます。

あるいは個店もございます。大規模店舗じゃない、そういったことも含めて都市機能がどんどん広がっているということの全体について、住宅を調整区域のように規制していくということは、現在では非現実的なのかなということで、そういったものについて、まち中居住とか、誘導的手法を組み合わせていきたいと思いますということで書き分けているつもりですが、ちょっと舌足らずなところがありました。

○H臨時委員 お気持ちはそうだと思いますが、最後の結論を見ると、18ページが、都市機能の集約促進にかかわる部分で、従来から言うと、二つの柱の一方の柱であるにもかかわらず、ここで出てくる最後の結論は、今やっていることが書いてあるのかな、新しい次の施策にこれが展開されるのかどうかは、これだけでは読めないですね。

その部分で、2本の柱にして書いているわりにはバランスがどうかという気持ちを持っています。

○委員長 誘導施策について書きぶりがまだ十分ではないとのご意見ですが。

○H臨時委員 18ページの一番最後の5～6行は、従来からやっていることとどこが違うの

かというか、もうちょっとはっきり書くことがあれば書いていただいた方が、我々としては、言ったことがはっきりしていいなと思うわけです。

今やっていることをまたやりましょうというふうに見えないこともないので、もう一工夫できないかな、せっかくやったのに、こちら側の結論が余りに薄いのはちょっと悲しいなという感じです。

○I委員 今回の小委員会設置のもともとの趣旨とか背景は、こういう審議を御提案した事務局、我々もかなり問題意識は共有化していると思います。

その際に、産業政策として議論すべきことと、私は委員でもありませんし知りませんが、経済産業省とかと多分いろいろ御議論されていると思います。

国土交通省ですと、都市行政と建築行政、今回、連携プレーでやりましょうということですので、国土交通省の中で議論できるものは何なのかはかなり明快に、ある意味では控えめにと言ったらおかしいですが、控えめでなくてもいいのかもしれませんが、できないことを議論してもしょうがないので、都市計画制度、別途、建築部会で建築関係をやるわけですが、何を議論できるのか、きちんと守備範囲は明快に言っておいたほうがいいと思います。

その点では、報告としては、こういう議論をしている問題意識の部分と、都市計画制度として何が対応できるのか、あるいは都市計画法制度の制度改革で何ができそうかという期待といいますか、そこら辺の部分はかなり、場合によっては世の中の期待とギャップがあるかもしれません。ギャップはギャップで、事実として明快にしておいた方がいいのかと。できないことは対応不可能です。これは抽象的な議論ですが。

裏返しますと、なぜこの間、大規模な大型店舗が、つい最近も熊本でも出ているようですし、九州で続々と、宮崎とか熊本とか、全国一とか、とんでもない巨艦店が出ているわけで、商圈は変わっていないわけですが、そういうことよりは、なぜそんな土地が出てくるのかというのが不思議で仕方ありません。

それになると土地とか農業政策の話になりますので、いくら都市計画制度で議論していてもしきれない部分があるだろうと思います。

確かに国の政策なり、あるいは専門家の目を見た場合には、おそらく日本の近未来を考えた場合に、焼き畑商業的なものは問題であるかもしれませんが、地権者の方々からすると、いまままでやっと国道が延びてきて、初めて焼き畑商業の恩恵を受けられる、10年でもいいから貸したい、それで少なくとも子どもの代まで何とか、結婚資金から大学の進学資金まで出せる、その後は考えていられないというのが本当の心情かもしれません。

そこに、いくら国土のあるべき姿像を説いても、おそらくむだに終わるのではないか。

そこら辺は、私有財産制のもとでやっている中でどうするかというのは、現実を見ていかなきゃならないと思います。

今日御提案のあった中で、私自身の発想は、本来の都市計画制度の中で、今回制度改正すべき点があれば、それはきちんと、問題意識がある中でも、法律改正になるとオールジャパン、全国適用になりますので、きちんとこれまでの、特に昭和43年都市計画法の運用を踏まえて、いまの時代にこういう点を改めるべきであると。

これまで何度も法改正をしてきたわけでありますが、そういうのを踏まえて、きちんとこういう点は直すべきだということを明快に、特に後段部分は整理してやってほしいと思います。

その中で特に気になっている箇所だけ申し上げますと、いままで各委員の御指摘のない部分を取り上げますが、なるべく意見の重複を避けますので、資料3の17ページです。

この中で、開発許可権限が市町村に移譲が進んだ結果、意図としては、県としての役割があるのではないかというのが一つの御指摘だと思います。

もう一つは、調整区域の大規模開発よりは、むしろ地区計画で運用したらどうかという流れがあると思いますが、こういう考え方が出るのはわかりますが、もう少し中心市街地の問題意識については十分に、非常に多種また詳細にわたる説明を受けていますが、開発許可については、本来の都市計画制度の運用がどうなっていたのかという検証をもう少しやっておいたほうがいいのかと思います。

なぜかといいますと、昭和43年法のときにはなかった、開発許可制度の所管部局と都市計画法の所管部局が初めて同じ局で、しかも同じ課になっています。昭和43年法のときは局が別だったのですね。

今回初めて同じ局になっているということで、都市地域整備局としての一つの政策として議論できる初めての体制になったわけですから、そこをにらんで今回、緊急対応でやらざるを得ない部分と、線引き制度も選択制になった時代を踏まえて、もう一回市街化調整区域の土地利用コントロールの中で、開発許可制度、建築許可制度をもう一回、いままでの運用を踏まえて、既存宅地のことも含めて、もう一回きちんと、今後はこうしていくべきではないかというのをきちんと骨太に打ち出してほしい。

その中で、第一段階では、これを中心市街地の問題に対応して着手しますということだったらいいと思いますが、きちんと全体を見通した上でやっておく必要があるのかなという気がします。

その裏返しで何を言っているかといいますと、都市計画法34条10号のイだったと思いますが、市街地調整区域の大規模開発許可については、当時の議論で、これに伴うインフラ整備の負担論とセットの制度だったと思っています。

なぜかといいますと、市街化区域は、基本的には行政が、市街化区域の範囲については公共施設整備として責任を負うエリアです。

市街地調整区域で大規模開発が例外的に生じた場合には都市側には影響を与えず、なおかつ、インフラ整備は事業者負担であるという明快な原則があったと思います。ところが、地区計画についてはそのような原則はないと理解しています。

ですから、調整区域の中に、一定の土地利用なり開発行為が存在するというのは今後もあると思いますので、それを開発許可制度で受けるか、地区計画で受けるか、別のことで受けるかは別としまして、インフラ整備の非常に明快な負担論との関係をどうするのか。

大規模施設がすべて問題じゃなくて、大規模施設が来たときのいろんな影響面で問題点があるか、問題点がないかということを議論するのが土地利用コントロールの立場だと思っていますので、そこら辺は実態把握とともに、従来は34条10号イについてはかなり厳しい指導をして、やはり開発者負担で、結果としては、住宅地開発は、むしろ市街化区域により良好な住宅地をつくってきたという経緯が一般的にはあると思います。

ただ、個々にはいろんなことがあったかもしれませんが。

今回の大規模店舗そのものだけで、34条10号イをすべて議論するのはもう少し検証が要るのではないのでしょうか。

それと同時に、地区計画に伴ってというのは、強制的なインフラ整備の部分はありませんのというのが一つです。

もう一つは、県の役割と市町村の役割と、都計への影響の課題があるわけですが、もう一つは、今回広域合併をして、かなり大きな規模の市町村が生まれていると同時に、その中に都市計画区域もあれば、未線引きもあれば、都市計画区域外が入り交じっているような市町村もできていると思いますが、その部分の地域の土地のコントロールをどうするかということと、もう一つは広域的な調整の観点で、県に役割があるのかなのか、これが要るのかなと。

もう一つは、最終的にどこかで、ベストな案はないと思いますが、どこかでだれかが責任を持って決着をつけるわけですから、責任の意思決定の所在については明快にするのが透明化だと思います。

ですから、場合によっては都道府県が不同意にするとか、同意はしていませんということ



明確にして、しかも、市町村がやるのは勝手にどうぞということがあってもいいのかもしれないね。

同意する気がないから書類を出すなというの是不透明なやり方ですから、そういうわけにいかないと思いますので、必ずしも都道府県知事の協議、同意があるからといって、それが適切な調整なり立地なりに対するいろいろなコントロールなり判断を生むかどうかについてはどうかかなという感じがします。

常に同意が前提であれば、同意制度は要らないわけでありまして、不同意もする、ただし責任をどうとるか、そこら辺まで含めて制度を考えるかどうかだと思います。

100%同意が前提であれば、もともと同意ではなくて報告でいいわけですので。

○委員長 第1点については御意見として、開発許可制度と地区計画について伺っておいて、第2点の同意、不同意の議論はかなり重要な視点だろうと思います。

○事務局 同意制度は、そこで広域的な判断をしてもらおうということなので、当然不同意もあり得るといって制度として仕組むべきだし、仕組まなければいけない。不同意をした責任は知事がちゃんととらなければいけないと思っています。

先ほどの地区計画で、民間がインフラ整備しないのではないかということについては、地区計画に適合した開発でないと許可しないという規定がございますので、地区計画の中で地区施設を決めておけば、地区施設に合った道路整備をして、それで初めて許可がおりることになっていますので、地区計画だとインフラ整備ができないということはないと考えています。

現実には、20ヘクタール以上ですと、簡単な手続である10号イでいって、20ヘクタール未満だと、同じような住宅団地開発が地区計画でいく。20ヘクタールを基準にして制度を選択しているみたいな、同じようなことを二重にやっている。

一方は市町村の判断、一方は市町村と知事の判断、二重制度みたいな感じになっているのが現実かなと思っています。

○A臨時委員 全体の流れについてはこのとおりのトレンドですから、その中で、どうやって都市機能の拡散を防ぐかということで政策会議が必要だという提案が6ページでされていますが、7ページの後段で、「望ましい都市構造の実現に向けて、地域社会でよく判断された形で行われる仕組みを導入する」という表現がありまして、その後また、「広域的な都市機能の適正な立地」の後段で、「中心市街地が第1だけれども、それ以外に広域的都市機能が立地する場合も、影響を勘案して地域社会でよく判断する仕組みが必要」という表現になっていますが、地域社会でよく判断するという地域社会はだれだれを指すのでしょうか。

現実には私ども、地域を預かっていると、それが一番難しいんですね。そこには受益者、消費者もいますし、いろんな方がいますね。

例えば大型店の問題でもあちこちでもめていますね。ああいう場合も、目の前の消費者はチャンネルが多い方がいいから、安くて、いいものが手に入りさえすれば何でもいいという立場に立つ人は多いですね。

だけど、まちの将来を考えると、それではいけないと考える人もいるわけですね。それは全部地域社会なのですね。

そういう意味では、どこかで出てきていますように、持続可能とか、あるいはまた、大変大事な土地はうまく利用して、残せるものは残して、利用するものは利用するというコンパクトという理念とか、そういうものをどこかに滲ませて、方向性がイメージできるようなものを明示しながらやっていかないと、単なる「地域社会でよく判断」と言ったらけんけんがくがくでえらいことになると思います。

現実には、私どもはたまたま雪があったおかげで、コンパクトシティと中心市街地再活性化に踏み込んで、いま現実のものになって、それは市民合意がある程度得られている状況がありますが、ほかのいろんな都市を見ますと、立派なコンパクトシティ構想と中心市街地の活性化計画を持っていながら一歩も踏み出せない、そこで逡巡しているまちがいっぱいあるわけです。

それに地域社会がよく判断ができるように、弾みをつけて一歩踏み出せるような支援をしてやらないと、ただの空念仏に終わってしまうような気がするのです。そういう事例をずっと見えています。ですから、それが一番各地域で悩んでいることだと思います。

その辺を、どこかでインパクトを与えていただけるようなものがないと、立派な報告書はできるけれども、焦点がぼやけてしまう危険性はないかということが大変心配しているのですが、何かいい方法はないでしょうか。

○委員長 幾つか議論が出ましたね。

一つは理念というか指針。今回こういうレポートを出し、都市計画を改正する基本的な考え方を、持続可能性という言葉がいいのかどうか分かりませんが、しっかり位置づけてやるという議論が一つありますね。

もう一つは、手続をしっかりとやって地域社会で判断するに当たって、こういう手続をやって、場合によっては、広域的な調整も含めた全体の手続はこうなっていますよということを、制度の枠組みの中に入れるという話です。

三つ目は、地域社会が判断するに当たって、国がこういう支援措置を用意して、そうい

う方向に皆さんが行くに当たっては、国が支援するにやぶさかではないという表現をする。

三段階ぐらいあると思いますが、その三つぐらいをこの中に組み込んで表現しておく必要があるのではないかと御発言として受け取ってよろしいですか。

○A臨時委員 はい。

○委員長 ほかに何か。

○D委員 私がさっき申し上げかけたのは、この審議会の場だけで議論するには足りないと思って申し上げかけたのですが、中心市街地問題の分析がまだ足りていないという意見です。

都市計画でやれる部分はかなりあると思いますが、あまり表に出て来ない、何でこの問題がうまく動かないかという理由はたくさんあるように思います。

税制という問題もあるかもしれない。後継者がいない問題をどうするか。あるいは、もともと街（まち）が細分化した土地で商店がやっているわけですが、それをどうするか。その他の経済活動として、どういう地域社会ができ上がってきたか、コミュニティ、対人関係、そういうなかなか解きほぐせない問題が結構根深くあると思います。

3年前に三省共同してまちづくり三法をつくったわけですが、真の問題を全て分析しないまま、都市計画法が悪いという議論にすり変わっている部分があると思います。

その部分は、ここでは余り議論ができていないものですから、たまたまこういう都市のつくり方をやった青森市の例とか、あるいは富山とか、長野の飯田とか、いろいろなお話を聞いて、都市計画的なところのお話はある程度整理はできるかもしれないけれども、それに隠れた問題を抜きにして、これでいきますよというのは、世の中に対して誤ったメッセージを与えるのではないかと危惧しています。

どうして中心市街地がうまくいかないかというのはいろんなパターンがあると思いますが、それぞれの地域で問題を抱えているのをもう少し分析をして、どの程度都市計画としては対処できるのかを明らかにして提案をしていくことにしたらいいのではないかとというのが私の意見です。

したがって、隠れた部分については全く議論しないまま、今、我々がヒアリングでお聞きしたものを前提にして、こうですよと言うと、また何年かすると、あのときやったのは何だったのだということになるのではないのでしょうか。

○委員長 金本レポートが前段として調査をされていまして、別途、その問題を整理したレポートが、十分紹介されたかどうかは問題ではあるのですが、やっていると思います。その部分を入れろということであれば、どういう形で入れるか、事務局で判断していただきたいと思

ます。

○D委員 金本レポートは拝見していませんが、あるいはほかの2章で問題点をまとめておられるかもしれませんね。そういったこともある程度認識しながら結論を出していったらいいのではないかと思います。

○委員長 その話と、先ほどI委員がおっしゃった、都市計画としての守備範囲は当面こういう範囲であるからこういうレポートにしたということをもう少し明確に書くべきだということですね。

○C委員 今の点とも関連するのですが、先ほどH臨時委員とD委員がおっしゃったこととも関連するのですが、この文章そのものの書き方にちょっと迷いがあるのかなと。

本音の話があって、あるいは政治的に決まっているところがあって、それを探られたくないとか、第三者的に、あるいは一般論にきれいにまとめられて上品に着地したいというところがあると思います。

問題としましては、こういう文書ですので、それなりにコンセンサスを得なければいけないと思いますが、中心市街地の話について言えば、小委員会そのものは中心市街地をテーマにしているわけですので、別に恥ずることなく、そのことを一つの中核的な問題として論ずる。既に法律があって、それが余り動かなかったということは事実ですから、そういうところから出発すると、きちんと動くような形での仕組みが必要だし、もともとの理念がこうだったというところから説き起こしていくことは可能だと思います。

客観的な記述が可能だと思いますので、そうするとやや方向性が出てくるのかなと思います。

先ほどH臨時委員がおっしゃった、公共施設の話もそうで、こういうレポートで第三者性らしさが大事ですけれども、多分本音のところとしては、それなりにこういう施設があったらいいでしょう、地域だったら公共施設をちゃんと最初に考えてつくる、長期的な展望でやるのは当たり前なことなのですが、それができていないわけです。

できていないから、ちゃんとやりなさいということをお願いしたいわけで、表現ぶりは少し工夫したらいいと思いますが、やりなさいということは言っていると思います。

そのことは地方分権と抵触するものではなくて、国としては、第三者としてはこのように考える、ちゃんと受けとめなさいということでメッセージとして発することは当然で、それなりのモデルケース、反論の余地ありということで提示されるのは何ら問題がないことじゃないか。一つのメッセージを提出することだと思います。

書きぶりのトーンといいますか、余りきれいに書くとかえって探られるので、正々堂々と、

恥じることなく正論を展開していただければいいかなと思います。

あと1点だけ申し上げたかったのは、報告案の14ページに、かなり一般論を書いておられるので、こういう視点があるのかなと思ったのですが、1の三つ目のポツで、社会的負担をよく管理していくという話があって、先ほどからインフラの話が出てきていますが、テーマとしては、中心市街地ですので道路とか、わりと身近なインフラばかりが念頭に置かれるんですが、都市計画全体の中としては、これから人口減少社会になって、人間をそれなりに拡散しないで一定のところに住んでいただくような仕組みがあると思います。まち中居住に限らず。

全体として思っていますのは、自然災害との関係を思っていて、昨日も河川関係の分科会があったのですが、施設防災では手に終えないような災害が現にあって、災害は、人がそこに住んでいなければ災害にはならないわけですので、そういうところについても含めて施設整備をやってきたけれども、住むなということとは言えないのですが、なるべく誘導して、危険なところに住まないような形で、人口の流動性を一定の方向に促すような仕組みがあってしかるべきで、そういう観点は都市計画関係の資料には出て来ないなと思っていて、計画区域から外れるようなところが多いのしょうけれども、そういうことも入るといいなと思っています。

具体的には、よく管理ということの中には、既存ストックの活用という形で、効用を拡大する側面と、損失を低減するような形での方向性があるって、両者をどこかで読み込めるような表現があるといいなと思っていますが、この報告書は一般論を書かないで、もっとバンと書くということになると落ちるかもしれませんが、そんなこともお考えいただければと思います。

○委員長 2番目の点は今、国土利用管理の研究会でまさに議論をやっていますので、それとの関連で。向こうは都市の方に踏み込んだ発言をしていますので、お互いにどうするか考えてみましょう。

○G委員 D委員が、中心市街地は何なんだというお話をされたので、それに関連して気になっていることを、議論を聞きながら思ったので少しお聞きしたいと思います。

市町村合併に伴って都市計画区域をどう考えるかということを考えなければならないときに、都市計画区域の考え方の基本の一つである生活圏を前提に広域に決めなさいという考え方がありますが、市町村合併しますと、生活圏が、これまで広域都市計画でやってきたところがオーバーラップしたりいろんなことが起こっていて、都市計画区域の決め方が難しくなっています。

なぜそれが中心市街地と関係があるかと言うと、この議論は、ある意味で中心市街地に投資を集中して、社会的な投資を集中すると同時に、周辺の大規模な集客施設とか公共公益施設を立地抑制して都市構造を変えていこうというのが基本路線としてあるように見受けられますが、

複数の市町村が合併しているような状況の中で何が中心市街地か、これはなかなか難しく、複数の中心市街地を、中心市街地活性化法で位置づけられているような状況の中で選んでいかなければいけないとか、見直していかなければいけない。これはなかなか地域にとっては困難じゃないかと思います。

であれば、中心市街地という概念とか生活圏という概念、それと合わせた都市計画区域を今回、都市構造を考える上でどういうふうに考えるのかということも、ある程度考え方を出すということは、そういうところを考えなければいけない市にとっては結構重要じゃないかという気がしています。

集中と分散と言ったときに、そういうことを求めた前提で議論が進んでいるのかということが気になったわけです。

中心市街地は、都市計画区域において一つというか、集中という概念なのかというのは少し気になりました。

だれが選ぶのかというところで、このペーパーの13ページに、「中心市街地を国が選択し」という言葉が出てきていますが、都市計画としてそういうことを選択するというか、決めるということを行っているのか、その辺のことも少し聞かせていただいて、市街化区域との関係をどう考えているかを教えていただければと思います。

○委員長 市町村合併で、幾つかの都市計画区域が一緒になったときに、今回の中心性の議論と都市計画区域の考え方をどう考えていくのか。各自治体で考えればいいですよという話じゃなくて、ここで何か書き込まなければいけないのですか。

○G委員 その辺ですが、もしこれが集中的に中心市街地を選択しなければなりません。都市計画的な土地利用の規制を考える上に。

○委員長 そこまで行っているのかどうか。その辺の合併の議論は念頭に入っておられるのかどうか。

○事務局 合併によって、一つの市町村が複数の都市計画区域になったり、いろんな問題が生じているというのは承知していますが、もともと都市計画法で言う都市の概念と、地方自治法の公共団体の概念はもともとずれているはずですから、ここでは必ずしも市町村合併前後を問わず共通の問題かなと思います。

例えば同一都市計画区域でも、高岡と富山と、同じ中心市街地を抱えるような都市が二つあったりということもございますので、都市計画区域に一つの中心市街地と必ずしもなるわけではなくて、そこはそれぞれ地域でいろいろ選択していただけるのかなと思っています。

○事務局 文章の書き方が、都市計画法でやるのか、ほかの法律でやるのか書いてないものですか、よくわかりにならないというのが一つあると思いますが、現在の中活法は、基本計画を市町村がつくっているのですが、650ぐらいありまして出しっ放しという状態になってまして、そこへ支援をする際に、各省が自分の思うとおりにやっている現状があるという認識がありまして、つくったから同時に扱うのは変じゃないかというのが議論の発端です。

今現在考えていますのは、一つは、やる気のある市町村とやる気のある地域にできるだけ支援したいと考えていまして、「国が選択し」と書いてあるのは、だれかが選ばなければいけないものですから、基本計画で書かれていることと、実際に市町村で行われていることを見させていただいて、今のような状態ではなくて、もう少し選択的に支援措置を行いたいと考えています。

市町村だけでやることではございませんので、それは地域住民の方々が制度的に何かしら寄り集まって決めていく制度を、できればつくりたいと思っておりますが、協議会みたいなものを法定化したらどうかと考えているのですが、そういう協議会をつくって、どういうふうにもちづくりをしていくのだということを、住んでいる方に決めていただけたところに支援をしていくようにするとか、そういうシステムをできればつくりたい。

ところが、地方分権の流れの中で、つくれば、それをそのままという感じになっているのを、もう少し選択的に取り扱えるようにできないかということを考えています。

○G委員 都市計画と支援策は、リンクしない問題ですね。

○事務局 その辺は明確ではございません。できれば、土地利用の問題についてもどういうふうに考えているかということが明確になっているところが支援対象になるのではないかと私どもとしては考えています。

○委員長 この書きぶりだと、そういうところもかなり考慮されると我々は読むのですよね。

○事務局 基本計画も認定という法律制度を選択するとき、やる気の判断ということに、どこにどういうふうにもちづくりをしたいということの判断が当然加わってくるのではないかと考えています。

○委員長 我々のペーパーとしてはそういう意味で書くということで私はいいと思います。

○J臨時委員 私は都市計画については素人ですので、この委員会が始まる時に確認したのは、中心市街地の活性化のために外延的な広がり規制をするのかという御質問をしたら、そのとおりだと。

そういう意味からいきますと、今回示されました内容は、その線に沿っているのではないかと

と思っておりますが、ただ一つ、15ページの都市計画区域外のところの農振農用地についての準都市計画制度をかぶせるという話だと思っておりますが、むしろこれをやることによって、優良農地の転用基準が緩和されることがないのかということが1点です。

そこは後で説明いただきたいのと、基本的な問題として、農振制度、農地制度にかかってくるので、その辺は特にこれから、詳細にやるときに農水省とも相談をしていただきたいと思っております。

御案内のように、今年の3月に政府は、「食料・農業・農村基本計画」を閣議決定し、食糧自給率の45%を目指して、農地を450万ヘクタール確保することを明記しました。

今日も会議をやりましたが、すでにそれを割っているじゃないかという意見が現場で出ていますので、そういうことも含めてよく話し合いをしていただきたいと思っております。

先ほどH臨時委員から公共転用の問題が出ていました。あれは確かに非常に秩序を崩しているところがあると思っております。

土地利用については、環境問題を含めて、より国民的にどう考えるかということが必要だと思います。

そのときに、食糧の問題、環境の問題等を含めた農地の価値をどう評価するかが問題です。先ほど、もうからなければしょうがない、確かにそういう実態は出てきています。農業で貸すと10a当たり1万8千円の農地を大型店舗は100万で借りる実態がありますと、地権者はそっちへ動きますね。

それをそうはできませんよと規制するのが国家だと思っております。一定のものを確保しないといけない。優良農地は優良農地で確保しなきゃいけない。

そういうことは、環境も含めて必要だと思いますので、そういう共通認識を持たなければいけないということと、もう一つ、人口や年齢の構成とか、あるいはモータリゼーションとか、いろんなファクターで制度を考えますが、都市計画法をつくり農振法をつくって、お互いの領土宣言はしたものの、地価問題はどこでも議論されないわけです。

むしろ公共転用が秩序を乱すというのも、地価問題でそっちへいかざるを得ないということがあると思っております。企業もそうだと思います。むしろ線引きしたことがそういう結果をもたらしている。

バブルがはじけてから、そういう問題は消えてきていると思っておりますが、また、土地本位性に戻りつつあるということで、そこに目をつけられるということになると、土地政策の基本的な問題として、地価をどうするんだということをやらないと、いつまでたっても繰り返すことになる。



しかも、三位一体の財政改革が厳しくなればなるほど、そういうことに目をつけざるを得なくなる心配がある。

都市計画をやるにしても、あるいは企業を誘致しても、産業間の利益差、収益差を埋めていくことも国家の仕事でありますし、そのためにいろいろな規制も必要でしょうし、地価問題も難しい問題でしょうけれども、頭に置いていかないと、いびつな土地利用になってしまうのではないかという気もしますが、これは私の思いを申し上げているのでいいのですが、そこは気をつけていただいて、よく連絡をとっていただきたいと思います。

○事務局 この問題は今、逆に農地転用の方がわりと簡単にされて、それによって都市的土地利用が、都市計画区域外でどんどんできているのではないかという問題意識で、むしろ農地転用をされても、都市計画のサイドでちゃんと抑える仕組みがあれば農地転用されないのではないかということで、転用基準を緩和するということとは、全く逆方向で、むしろ転用をきちんと抑えて、持続的な農業をちゃんとやっていただく方向にきくのではないか。何もないよりは。

ただ、地域でよく判断しということはあると思いますが、少なくとも、何もない状態よりは、ちゃんと農地を保全する方向で私どもは制度改正したいと思っています。

○J臨時委員 私もそういうふうを読んだのですが、転用問題はむしろきついという話が多くて、むしろきついから緩和しろという、財界等からの圧力が強いのではないかと思います、そこがちょっと矛盾しているのかなと思いました。

○事務局 今日お示しの資料、これは前にもお示ししましたが、43ページ、農水省さんの資料ですが、ほ場整備した農地で農用地区域が関わっていますが、農用地区域からスポット的に除外される例がかなりあって、その中でマンションが建ったり、このぐらいの規模ですと大規模店舗は建たないかもしれませんが、いろんな転用があって、いまの時点で、大規模店舗の2%ぐらいが都市計画区域外で立地しているという状況でございますので、都市計画区域内の規制を強化すると、その外側にどんどん行ってしまいます。ますます優良農地がねられるということになるのではないかという思いでございます。

○委員長 この辺は農業委員会が間に入って、地域によってかなり運用にばらつきがあるので、すよ。地域地域によっていろんな発言が出てくるので。

○J臨時委員 それも誤解がありますよね。一概には言えないのですが、我々は、きつすぎるので緩和しろと言われている。むしろ逆じゃないかという気がしています。

公共転用は確かに、地域によっては5割以上ということもありますから、公共転用の許可の仕方も問題点があることはあると思います。

ただ、それは地価問題が根っこにあるので、それがあつ以上は、なかなか解決ができないのが土地問題という気がします。

○E臨時委員 都市機能の拡散ということで、2ページを見ていただくとわりと明快だと思いますが、よく取り上げられているのは、一つは公共公益施設ですね。大規模商業施設に、これはいずれもわりと広域的な意味合いを持っている都市機能で、ほかに、居住という話と、働く場所、つまり産業という話が都市機能としては大事だと思います。

居住に関しては書きぶりが揺れているところがあるのかなということで、全体のトレンドとしては、郊外化は避け得ない。しかしながら、まち中居住も大事です。でも、人口は減っていきます。調整区域は大規模開発はやめましょう。

どういふふうに一貫して読めばいいのかがよくわからなかつたというのが1点目です。

産業の話は、商業だけじゃなくて、働く場所が拡散しているのかどうかという話はどこにも触れられていないので、それはあまり問題じゃないので触れなくてもいいということなのか、それとも、そこまで手が回っていませんということなのか。

産業の拡散が始まり出すととめようがないというのが私の認識なので、そこは注意を喚起しておきたいと思います。

○委員長 全体の機能について、将来の都市構造を考えた場合に、言えることは言っておいたほうがいい。

○E臨時委員 あるいは中心市街地のアドバイザー会議の方では、産業の拡散みたいな話も結構分析はしていたように思うので、そういうことを触れられるのなら。

○委員長 大変有益な御発言をいただきました。

ただ、私の判断ですと、今日いただいたペーパーの底流に流れているもの、基調については皆さん御承諾いただけたのではないか。

ただ、内容を具体的にどういふ書きぶりにするかとか、あるいは十分言い足りないこと、あるいは都市計画として、どこまで役割を果たしていくのか、その前提として、そもそも都市計画に見られない部分も中心市街地問題にあるのだということがわかるようにペーパーを書いて、本日、事務局で用意した基調がより鮮明に、明確な制度の枠組みにつながるようにお書きいただきたいという御意見ではなかつたかと思ひます。

その他ということですが、今後どのようなスケジュールで議論が進められていくのか、事務局から御説明いただけますか。

○事務局 資料2をごらんいただきたいと思ひます。

短い期間で恐縮ですが、25日に第5回の再生小委員会を開きたいと思います。25日は13時からでございます。

そこで大体の方向を御了解いただければ、その後パブリックコメントにかけて、最終的には年明け早々にでも小委員会報告を部会に送るというスケジュールで行きたいと考えています。

○委員長 かなりハードなスケジュールでしたが、今日、事務局が大変まとまったペーパーを用意されましたので、これをベースに次回、今日の御意見を生かしつつ、報告書の案をまとめさせていただきたいと思いますので、再度次回御議論いただければと思います。

それではこれで本日の小委員会を終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

閉 会