

特集 今後の土地問題を考える

「今後の土地問題を考える研究会」での論点と議論

横浜国立大学 名誉教授 小林重敬
こばやし しげのり

1. 広域レベルの論点と議論

(1) 広域計画と広域土地利用計画

1) 地方分権一括法に伴う分権化と広域土地利用計画

これまでの県などによる広域調整を前提とした広域土地利用計画の必要性は減退し、水平調整を前提としたものに移行すると考えるが、現時点では水平調整の役割を担う広域土地利用計画づくりは進んでいないのが現状である。

地方分権一括法と市町村の広域合併の影響の中で、これまでの都市圏計画づくりや一部事務組合、広域連合で分担する仕組みが働かなくなっている。

- ① 広域計画は、土地利用が進展し市街地が拡大していく時代の計画であったわけで、それが逆方向になったときに、さらに広域計画が必要か。
- ② 多くの広域合併した都市は歴史的経緯があって、本当はこちら側と合併するはずなのに反対側と合併している市が多い。そのため広域合併して合併した後の市で広域計画、いわゆる都市圏計画を作っておかしくないのは、非常に限られた都市だけである。
- ③ 広域計画が要となったら、誰が作るか、どのように計画間調整をやるかという策定技術論に行き着く。
- ④ ‘コントロールからマネジメント’という図式で考えると、普通に考えると、比較的狭い空間のマネジメントなら、今までの感覚では、基礎自治体の方が得意だろうというように考

えられるが、今日の土地利用の議論を見ると、本当にそうなのかと疑わしくなってくる。

- ⑤ 広域調整がとても大事なのは間違いなくて、分権一辺倒ではだめだということだが、土地利用に関しては、基本的には逆分権には反対。やはり水平調整をどうするかが重要である。その時に県が全体を調整するというのは、違うのではないか。土地利用については、これまで上位の国や県の極めて強い権限を、何十年もかかって基礎自治体に条例などを使って落としてきた歴史がある。その歴史は踏まえておかないといけない。そうすると、水平調整をどうやってやればいいのかということになる。
- ⑥ かつて高度成長期から事務の共同処理は行われ、国が補助金を出し、県がある程度圏域をまとめれば、一部事務組合、広域連合で分担する仕組みができていた。これが人口減少、縮退社会、地方分権下でどうなるか疑問がある。地方分権のもとで、水平的な広域調整ができなくなるのではないか。水平的連携の好例を探したが、なかなか見い出せない。

2) 広域計画と公共投資配分

地方自治法改正で「基本構想」をつくる必要がなくなり、総合的な計画を何も作らなくても良い状態になっている。公共施設の再配置計画で総合的な都市像が示されればよいと思うが、再配置

計画も部分的にしか作っていない。さらに公共投資配分の目的が新規投資から維持管理投資に大きく変わってゆくとき、広域計画の役割はどのようなようになってゆくのか判然としていない。また公共、公益的施設の統廃合の政策決定は、首長に非常に近いところでないと、なかなかできないという課題もあり、都市計画サイドがどのような役割を担うのか課題である。

- ① 縮退の時にも、行政の側からすると、マネジメントには、ある意味、政策的な手段が必要で、この後の世界は、基本的に規制ではなくて、公共投資をどう地域に即地的に落とししていくか、という話だろうと思う。山梨の都市計画マスタープランをやった時に、これは公共投資をどう配分していくかのプランだから、例えばここはあまり公共投資をしないゾーンだと、そういう意図で作った方がいいと言って、そこまでは理解してもらえたが、その当時の話としては、新規の公共投資をどうするのかという話だった。しかし、その後トンネルの天井板の落下事故あってから、新規の方にはもうお金が回せなくて、ストックの維持管理の方にどんどんお金を使わなければならない状況になっているので、コントロールという側面からは、維持管理費の即地的配分は非常に重要になってくる。
- ② ある自治体の公共投資の配分プランであれ、あるいは自治体相互の水平調整であれ、その際の、配分したり調整したりするときの理念がないような気がする。
- ③ 公共、公益的施設の統廃合の政策決定は、財政部局や資産管理課などの首長に非常に近いところで政策を決めるポスト、人でないと、なかなかできない。
- ④ 公共、公益的施設の統廃合に都市計画が関わるとしたら、単なる削減ではなく、複合化、統合化によって、質的に、ある程度コスト・パフォーマンスの良いものにする、というようなことが、計画系のレゾン・デートル (raison d'être) として存在するのではないか。

- ⑤ 公共施設の統廃合についての住民参加とか地区住民の合意形成の手続きは、「公共施設白書」を作ってしっかりデータを示している自治体もあるが、それは例外的である。
- ⑥ 一昨年の地方自治法の改正で、都市の一番大きな大枠を決める「基本構想」を作らなくてもよくなった。都市計画に限らず、基本的にいわゆる総合的な計画を何も作らなくても良い状態になっている。そういう中で、公共施設の再配置計画で総合的な都市像が示されればよいと思うが、先進的自治体の今の再配置計画が本当に総合的かと言えば、再配置計画も部分的にしか作っていない。そうすると、全てが断片的に決められて、どの計画でも総合性が担保されていない。

3) 広域計画と広域土地利用計画

広域計画は物流の広域化に伴いネットワーク形成の上から、施設や交通の面から重要性を増しているが、広域土地利用計画の役割は減少し、存在意義が問われている。

- ① 広域の計画というのは、施設や交通とかの計画が主であって、土地利用は従となっている。広域計画が要らないというよりは、広域土地利用計画の方が、実は存在意義を問われている。
- ② 例えば施設や交通計画は、ネット時代の施設配置とか物流の関係というものに繋がっていった、土地利用というその土地に根差した計画には直接結びつかない時代になっている。
- ③ 立ち枯れする広域施設というのが、公共施設だけではなく民間施設にも出てきて、そのアフターケア問題が出てくる。

4) ドイツにおける公共施設配置と日本の場合の違い

ドイツでは都市のランク付けがあり、施設立地の基準となっている。したがって、ドイツと日本では市街地のあり方が異なり、公共施設配置のあり方、特に広域調整のあり方も基本的に違う。ドイツでは広域連携によって、連携中心地になることで、より高いレベルの整備ができるという餡があるので、それで役割分担をしながら調整できる。

ドイツではまた生活利便系施設と NIMBY 系では広域調整のあり方が異なり、生活利便系施設の方が、NIMBY 系施設よりも調整が難しいと考えられる。

- ① ドイツの上位中心地、中位中心地、下位中心地、小中心地は、公共施設整備の基準になるとともに、例えば 5,000 m²以上の大規模商業施設は中位中心地以上でないと立地できないとか、規制の基準にもなっている。
- ② 1つの自治体では、〇〇中心地の規模に達しないが、近接、隣接するような複数の自治体でまとまって、全体で〇〇中心地としての指定を得ることがなされている。それにより、単独のときよりも、高いレベルの公共施設整備が可能となるので、連携の大きなインセンティブになる。
- ③ 日本の場合には迷惑施設が複数あるときには、その迷惑施設の役割分担は比較的容易だと考えられる。逆に「生活利便施設は困難」は、プラスの施設が複数あった場合でも、それをどう役割分担させるのかはなかなか難しい。住民は毎日ゴミ処理場には行かない、むしろ遠くにあった方がいい。密着している施設が、他の市にあるというのは不都合と市民は考える。
- ④ NIMBY 系が例えば5種類あるとすると、個別に市がやると、各市が5種類やらなければならない。ところが広域的にやると、5つ市があつたらそれぞれ1つずつやればいいので、生活利便系よりも、比較すれば、容易に広域連携ができる。
- ⑤ ドイツの場合は、連携中心地になることで、より高いレベルの整備ができるという餡があるので、それで役割分担をしながら調整できる。ドイツには元々、中小都市が中心だから、ある都市において全ての機能を全部満たすというようなことはなかなか現実的ではなくて、中小都市間における機能分担みたいな話というのが、元々底流として存在していたと考えられる。そこに人口減少・縮退の新しい流れになってきて、広域連携で、お互いに役割分担

をしようという話が強化されてきたのではない。

- ⑥ 中心地理論は、あくまで生活利便施設の観点であつて、NIMBY 系は、およそ射程に入っていないと考えられる。また中心地以外のところに、日本の事例にみるような新たに拠点病院を造るということは、ドイツ的な計画論理の中では、まずない。一方、迷惑施設は、外部地域で造るとしているものがある。迷惑施設は、外部地域に立地優先権が与えられる施設というのがリストアップされている。
- ⑦ ドイツでは、都市、ないしは集積しているところに大部分の人が住んでいて、それ以外のところにバラバラと住んでいることはない。人が居住しているところは市街地であつて、それは集積した存在として存在していて、あくまでそうした集積された市街地の相互関係の中で、解は考えられる。日本のように、全体にばらばらと住んでいるような居住形態だと、そもそもその議論そのものが、全然違った解釈になってしまうということなのだろう。
- ⑧ ドイツでは「インフラの縮減が必要な場合、それは初めに中心地以外で行われなければならない」とある。中心地の設定が、自治体単位で行われるなら、“中心地以外で”とは、中心地自治体以外の、小規模な自治体のインフラが要らないだろうから一番最初に廃止せよと上位政府によって規定されていることになる。
- ⑨ ドイツでは垂直型というか、州が主体になって作る場合と、自治体が対等で、計画連合型で作る場合がある。‘機能的な中心’というよりは、例えば‘その中心市街地的な機能を持っているところ’という意味である。

5) 広域計画ないし広域調整に関わる都市計画を制度設計するための課題

広域計画ないし広域調整に関わる都市計画を制度設計するための課題は、次のように整理できる。第1に、基礎自治体が、自らの地域の望ましい将

来像について熟慮して「よく判断」することを「必要」かつ「可能」にする条件と仕組みの構築であり、第2に、そのような「自らの地域にとっての望ましい将来像」が、近隣基礎自治体のそれと対立する場合の調整の仕組みである。

- ① 第1の点はさらに「必要」と「可能」とに分けることができる。前者は、地域の将来像に関わりうる事柄に関しては、当該自治体の明示的な意思決定を要求する仕組みである、後者は、そのような意思決定が熟慮の上でなされる質の高いものであることを保障する仕組みである。
- ② 注意しなければならないのは現行の都市計画制度の下では、「何もしない」ことで事態が一般的には望ましくない方に進行していく可能性があることである。
- ③ 「デフォルトの規制を厳しくして市町村の判断による緩和を認める仕組み」の方が、一般的に言って、自らの地域の将来像に関する当該自治体の熟慮した判断を求める上ではより適した仕組みであると考えられる¹。
- ④ 第2の点は、広域計画の「上から下へ」のリジッドな運用を求めるのではなく、むしろ関係者や市町村と協力した上での計画策定、そしてその運用の上でも、責任ある対話の場を形成した上で²その柔軟な運用を認めるという発想が必要である。
- ⑤ それにより、整合性を求める余りに後追いのになりがちな運用を廃し、マスタープランとしての規範性・指針性(メッセージ)³を高めることになる考える。
- ⑥ 現場のニーズを踏まえたボトムアップの要請と、水平的交渉であれ垂直的交渉であれ対

話の前提となる言説空間を形成する上で必要な規範的なトップダウンの要請とを調和させようとする構想が重要である。

6) 環境・エネルギーや防災に関する広域計画の必要性

都市的土地利用の広域計画の必要性がなくなっているが、環境やエネルギーに関する広域計画の必要性は高まっている。資源管理ないしは国土管理の面から、広域計画は重要であり、特に震災などを契機に防災面からも重要となっている。しかしそれを地理的な連続性で考える必要があるのか、ソフトなネットワークで考えればよいのか課題である。

- ① 都市的土地利用の広域計画の意義がなくなっているのであって、例えば水・緑に関わる環境あるいはエネルギーの方はむしろ広域計画の必要性は高まっている。
- ② 資源管理ないしは国土管理の面から、広域計画というのは相変わらず非常に大事な問題であり、震災などを契機に、防災の観点からも、ある程度エリアの中で水やエネルギー、食糧を自給するようなシステムを、埋め込んでいかなければいけないという需要は高まっている。ただその時に、本当にそれが地理的に連続した土地利用の面から重要なのか、今回の震災時にも、全国の自治体が「飛ばし」でいろいろな支援をやってくれたわけなので、そういったソフトのネットワークの議論なのかは議論がある。

(2) 広域調整と広域計画

1) 行政コストと広域調整

インフラの維持・整備に多くの資金が必要となった時代に、どの施設を、どこを施設を重点的に維持・管理するのかを計画として決定するには、市場原理をも組み入れた複合的視点が必要である。計画的な縮退をするときのコストと、それによって得られるメリットとデメリットを計算したときに、税収への影響も含めて都市経営として成り立つのかどうかという議論が必要である。

¹ 参照、角松生史(2007)「条例制定の法的課題と政策法務」ジュリスト1338号103-114頁、114頁。

² 上の「説明・立証」にあたっては、第三者の組織をその確認の場とすることも考えられるとされている。土地利用基本計画の活用に関する研究会報告(ver. 2)(2010年6月)

http://www.mlit.go.jp/report/press/land05_hh_000008.html、20頁。

³ 前注(2)報告書、4頁。

- ① 行政コスト的には、施設も含めて、エリアとして、どこを管理して、どこを放棄するかという議論が必要だが、その区分をどうするかとなると、マーケットで決まるわけではどうもなさそうなので、とたんに行政は腰が引けるのではないかな。
- ② インフラの維持管理に膨大なお金がかかる時代である。施設立地に対して適切な使用負担を求め、それができないような場所への立地に関しては、市場の原理の中で淘汰されていくというようなメカニズムを作る必要がある。
- ③ 成長時代では、分担というのである程度納得しあえたのが、今度はマイナスをどうやって分担するかという時代になった時に、対立が激化するような気がする。
- ④ 道路の維持管理費も特定財源から一般財源化されてしまうと、財政的に豊かなところは道路の維持管理費に回せるが、そうでなくて高齢化比率が高くて医療福祉の方に回し始めると、更に加速的に維持管理費が落ち込んで行って、最終的に歯抜けのような街ができ上がる。
- ⑤ 集約型都市構造が進んでいくと、どの程度維持管理費が削減できるのか考える必要もある。宇都宮市の場合は、下水道の維持管理費は大体 35 万円／年・km で、道路は 86 万円／年・km かかる。道路の方が 2 倍くらい高いので、道路の維持管理費を削減する方が、コストダウンに繋がる可能性が高い。
- ⑥ 幹線道路部分は、ほぼ不可能に近いので、支線部分だろう。縮退に合わせて、例えば人口が 2 割少なくなったときに道路も 2 割削れるか、かなり計画的に撤退するのなら 2 割削れるが、ランダムに撤退されると、1 軒だけ残っていたら無理だという話になるので、シナリオによって、かなり差が出てくる可能性が高い。そういうコストも見込んで、計画的な縮退をするときのコストとそれによって得られるメリットとデメリットを計算したとき

に、都市経営として成り立つのかどうか、という議論だと思う。

- ⑦ 計画的撤退・集約をすると、土地の値段が下がりにくくなるので、今度は固定資産税分として跳ね返ってくる可能性が高い。支出だけでなく、収入も見込んで、収入と支出が 10 年後、20 年後に、どうバランスがとれていくのかというシミュレーションを、今やっている。だからインフラコストに関しては、少し複合的に見てやらないと、答えは出ないかなという気がする。

2) 地方分権と広域調整

地方分権の論理からは広域調整の議論は出にくいのが実情であるが、一方でコミュニティとして自治が不可能な地域が出てきてもおかしくなく、そのような決定がなされる時代になるかもしれない。

- ① 地方分権を支える論理は、より自主的に、より市民に近いところで決定するのがベターだという発想から出発するので、広域調整の論理が入ってこない。広域調整を言い出すと、「では中央集権になるのか」という、割と二元的な議論をしてきた。
- ② 地方分権の論理というのは、できるだけ狭い範囲で自分達のコミュニティを決定することになるが、ここの土地はもう管理できないという決定も 1 つの決定のあり方としてあるだろうと思う。

3) 広域調整の必要性和選択的管理

広域的視点からの土地利用計画には、今後の土地利用の管理を 3 段階に分けて、農地と林地を選択的に管理していこうと選択的管理という考え方を導入することが必要ではないか。農地の選択管理を例として考えると、第 1 段階は農業生産の本来利用のための管理という段階である。第 2 段階は、農業的土地利用ではないが、緑地あるいは水空間などの自然空間としての維持管理である。第 3 段階は自然の移行に任せて自然林などに戻す段階である。そのためには広域で土地を使う人と使わせる人のマッチングが必要になるかもしれない。

- ① 大きく管理の在り方を区分して、国土の選択的管理として、国土や土地利用を考えていったらいいのではないかな。
- ② 今後の土地利用の管理を3段階に分けて、農地と林地を選択的に管理していこうという考え方がある。都市の部分も、そういう議論が成り立つのかもしれない。
- ③ 農地が農業生産にしっかり使われるための管理というのが第1段階。第2段階は、農業的土地利用ではないが、緑地あるいは水空間として、農業生産には基本的には役立たなくても、何らかの形で自然空間として維持管理ができるようにする。第3段階は自然の移行に任せ自然林などに戻す。
- ④ 比較的広域で調整が必要だと思うのは、カシニワの制度の運用を見ていると、土地を使ってもいいという人達と、土地を使いたいという人達のいる場所が、かなり離れているケースが結構あって、柏市はそれを市全体でマネジメントして、うまくマッチングすることによって、両方のメリットになるようにしている。広域でもって、使う人と使わせる人とを調整する必要があると思う。

4) 新しい時代の広域調整（都道府県を超える広域調整）

空間的連続性を欠いた施設立地問題等が重要になっており、都道府県を超えたあたらしい時代の土地利用計画により広域調整する必要がでてきており、それを立案する主体の議論も必要かもしれない。

- ① 市町村から見ると、県は広域なので、その関係を今後どうするかというのは、今後の都市計画の中で重要である。県以上の自治体がないのが実態、逆に言うと、もっと県以上の広域の計画主体があってもよいのではないかなという議論もある。
- ② 新しい時代の広域調整、以前とは別の角度からの広域調整の仕組みをどう作るかというのは、それなり大きなテーマである。特に広域レベルの話だが、かなり空間的連続性を欠

いた施設立地問題というのは、物流とか様々な施設で動き始めてしまっているもので、それをどう判断するかという議論も1つあると思う。

(3) 市街地縮減に伴う新たな市街地のあり方

1) 市街地縮退型の都市マスタープラン

市街地縮退型の都市マスタープランは現時点ではないに近い。手段として逆線引きなどがあるが、逆線引きをプラスの側面で説明できないと難しいと考える。

また多くの都市マスタープランに記載されている地区別計画の区割りについても、少子化・人口減少に伴い、段階的に見直していく方法を検討する必要がある。

- ① 都市マスを作る場合、今後は人口減少するので、縮退の絵を描かないといけなのだが、縮退の将来像を描いた都市マスというのは、ほとんどないのではないかな。
- ② 昔、逆線引きや保留地域という工夫があったが、逆線引きをしようとするなら、環境が逆に良くなるとかのプラスの側面で説明をしていくのだろう。win-winの関係ならば説明できるが、そうでなければ行政的にも政治的にもやはり難しいだろう。
- ③ 多くの都市マスタープランに記載されている地区別計画の区割りについても、少子化によって区割りのベースとなる学区が統合されたり、公益的施設が廃止されることに伴い、変更の必要性が生じることが予想される。様々な公益的施設のサービス供給圏域を考慮しながら、市街地の縮退度合いと合わせて、都市マスタープランの地区の区割りを見直す方法を検討し、かつ総合計画との役割を整理する必要がある。
- ④ 施設によって圏域が微妙に違うので、その圏域とか広がり都市マスで考えるべきなのか、つまり一番上の大枠を都市マスで考えるのか、それとも1つ1つのところで考えた上で、細かいところを都市マスで考えるのか。

そうなると地区の単位が重要で、そこを改めてGISで分析して、新たな地区の単位を決めていたりすることになるのか。そうすると地区の単位は、結局は総合計画と同じにならないか。

2) スケルトン・インフィルによる市街地形成

これからの市街地形成のあり方として、スケルトンとインフィルの2層構造で考えることが必要で、幹線道路などの基幹施設で構成されるスケルトン部分は公共がつくり維持管理し、基幹施設に囲まれる居住地などのインフィル部分は民が対応する仕組みが考えられる。その際、もうもたないインフィルが出てくることも考えられ、相互的な意味でのスケルトン・インフィルを議論すべきではないかということに繋がっている。

- ① アジア的土地利用あるいはフラクタルな土地利用という状況は、従来は市街地が拡大していく中で消されてきたが、市街地の縮減する時代には、それが実は相隣関係の問題を難しくさせてくると思う。空き地の状況などは、こちらはこちらでいいだろうと、そんなにリジットに決めつける世界ではない利用でよいのではないかと考えると、それはある程度許容される部分があるが、限界まで行くと、まさに放棄された市街地みたいになってしまう。
- ② スケルトン・インフィルみたいな、ある種の骨格構成は、それこそ公共投資を入れながらがっちりと維持していく、しかしそのインフィルに当たるところに関しては、例えば自治会などの自主性の中で、しかも弾力的な管理を許容していくといった、二層構造の中で空間をとらえていくといったようなイメージが必要になってくるのではないか。
- ③ インフィルの部分と、それから従来型の積み上げていってがっちり固めていったん決めたら動かさないスケルトンの部分との、二層構造の中での計画論のあり方を考える必要がある。
- ④ スケルトンの方は比較的固定的なものであって、それに対してインフィルは暫定的とい

う構造的な違いになるう。

- ⑤ 行政の側にはスケルトンだけに集中的な行政投資をしてもらい、住区内の中小規模の緑に関しては、完全に民の方に委ねてしまう。従来のように行政の手足として民の方で管理してくれではなく、むしろ完全に民の方にあずけて、オーソライズだけを行政がするとか、そういう発想の転換になるのではないか。
- ⑥ 柏市だと、例えば手賀沼とか主要な河川沿いの緑が、言わばスケルトンに当たるところで、それは従来型の緑の基本計画でみていくとして、インフィルに当たるところを、カシニワ制度などを使いながら、暫定性を前提としたような民地の緑をどう位置付けるかと、そういう二層構造で、緑の基本計画を考えることもできる。
- ⑦ インフィルは地元で担うから、小さな単位の公共施設を造るなら、その維持管理は地元負担でやりなさいということになる。しかし、スケルトンの方の考え方が、現時点で考えていて将来方向を見据えてないという話がある。そうするとスケルトンは公共側で、インフィルは地元という議論の中で、スケルトンの考え方、運営の仕方次第ではインフィルが持たなくなる可能性があり、おかしいという議論に将来なっていく可能性がある。
- ⑧ もうもたないインフィルが出てくることを計画で位置付ければ、そういうインフィルの状況に対して、スケルトンはどう考えるかという逆の考え方をとってくれば、それはそれでインフィルとスケルトンの関係は、ある意味で合う。そういう相互的な意味でのスケルトン・インフィルを議論すべきではないかということに繋がっている。

3) 市街地の縮減と交通

これからの人口減少、縮減市街地の交通戦略としては、幹線部分は競争し合っている民間事業者の連合形態を作り上げてバス運行を実現して広域対応が必要であり、需要が一定以上あればLRTなどの新たな公共交通を実現する。一方、支線部分

は高齢者などの意見を聞き最適なルートを考えて、利用者の一定の自己負担を前提に、運行費で不足する部分について公共の支援を受け、自治会などが積極的に関与することが望ましい。

- ① 人口減少する地方で、足をどう確保していけばいいかはかなり悩ましい問題である。運賃収入で採算がとれないことは分かっている。ので、財政的に余裕のある町は福祉政策として公共側が足を確保するということも考えられるだろう。また、もう少し長期的に考えるのであれば、土地利用の誘導効果として、歩いて便利な場所と、そうでない場所の2つのエリアを作って、利用者を選択していただくという土地利用戦略も考えられる。
- ② 交通戦略として、太い幹の部分である幹線部分と、枝葉の部分とを切り分けて考える。ただし幹線部分だけでもダメだし、枝葉の部分だけでもダメ。枝葉の部分は、とにかく密度が低くなって、人口密度も20人/haくらいしかいないので、オンデマンドの公共交通を中心に、ドア・ツー・ドアでサービスする。ただしサービス水準は1時間に1本くらいのレベルになる。一方で、幹線のところは、オフピーク時でも15分に1本くらいのバスの運行頻度を担保しないとダメだろう。それで、幹線部分に一定の需要が見込まれる場合は、LRTのような軌道系を検討にして、渋滞にも巻き込まれないような形をとったらどうだろうか、というのが今の交通戦略の考え方である。
- ③ ストラクチャーの部分は民間ベースでやれるものが、市場の競争の激化にさらされていて、調整ができない。バス事業者が複数いる場合、一番利益率の高い路線の中に、みんなが参入してきて、少ないパイを取り合うことになる。宇都宮の大通りでは幅員30mの道路で、1日2,000本ものバスが走るという異常な状態になっている。そこを解決したくてLRTという話になっているが、今度は既得権の問題が発生する。自分達のドル箱路線を何故、公共側が調整するのかとなりバス事業者が強

く反対した。そこを解決しないと、先に進めない。

- ④ LRTの経営にはバス事業者の方々にも、経営参画して頂いて、欧米でいうような運輸連合的なものを形成し、利用者からの運行収入を集めておいて、そこを配分していくという形にしないと成立しない。
- ⑤ インフィルの部分は、自治会がやはり中心となって、高齢者の意見を聞ながら路線を選定し、地域の中で一番いい路線を考えてもらう。一方で、自治会費の中からバスの運行に必要な経費の一部を負担してもらう。宇都宮の現状では総じて、運行経費のうち運賃負担が2割位、1割位は自治会費等地域内で集めて、それで不足分の残り7割は公共側が補助として出すことで成立している。

(4) 広域レベルの議論を地区レベルの議論で受ける

1) 地区レベルの取組を積み上げる

コンパクトシティを目指しても、市街地の縮退のために郊外の土地利用規制をするのは困難であり、地区レベル、狭域レベルでの取組みが次々と積み上がるような形でないと進まない。

- ① 中心市街地の活性化、コンパクトシティでも、マクロ的に縮退を目指して郊外の規制するのは現状ではなかなか困難な状況にある。
- ② どちらかというと地区レベル、狭域レベルでの取組みが次々と積み上がるような形で“まち”をよくしていこうという議論は進んでいる。

2) 広域レベルの施設づくりへの市民参加を通して広域につながる

広域的なレベルでの施設の整備とか計画づくりに市民的な参加を求めていくための実験的試みが必要である。ドイツでのエムシャーパーク(Emscher Park)といった、18自治体が広域的なプロジェクトを進めた事例がある。

- ① ドイツでは1980年代の終わりから90年代の終わりにかけて、エムシャーパーク

(Emscher Park) といって広域の18の自治体が800 km²だったかのエリアで、いろいろな広域的なプロジェクトをやった。またアウトバーンを100 km近くに渡って1日全面的に車を止めて、世界一長いベンチを作るというのをやったりしている。そういう、広域施設の使い方に関して、すごく新たな視点でやる、例えば日本の首都高で1日全部車を廃止してツール・ド・東京をやる。

- ② 日本でも、広域的なレベルでの施設の整備とか計画づくりにどうやって市民的な参加を求めていくのか。最近、緑とか、様々なテーマを持ったNPO団体が育ってきている。NPOは必ずしもあるエリアに留まっていなくて、横の連携をとれば、そういう話は日本でも可能性はある。
- ③ リタイアされた方を有効に活用しつつ、社会の中で活躍いただく場を用意するという意味からも、非常におもしろい。

2. 地区レベルの論点

(1) 市街地縮減動向と地区レベルのまちづくり

1) 市街地縮減動向と市街地の2分化

市街地縮減の動向の中で、今後、マーケットメカニズムの中で実現する多機能集約型市街地と積極的な政策関与が必要な郊外地分散型市街地に2分される可能性がある。

- ① コンパクトシティとそれ以外の低密で持続可能な都市というような、地域を2分する考え方が必要である。(多機能集約型と郊外部分散型)
- ② 多機能集約型市街地はマーケットメカニズムの中で実現するのではないか。
- ③ 郊外地分散型市街地こそ政策的関与が必要である。(逆区画整理の仕組みと空閑地の有効活用などの政策的関与の必要性がある。)
- ④ ルビンの壺に譬えて言うと、かつては壺をどう描くかという話をしてきたが、これからは横顔をどう描くかという話をしていかなければいけないのではないかと。その逆転をし

ていかなければ、おそらく今後のそうした時代の要求に耐えない話にならざるを得ないと思う。

2) 逆区画整理

先買い型土地区画整理事業、敷地整序型の区画整理、新都市基盤整備事業の応用により、逆区画整理などの仕組みをつくり、郊外部市街地をゆとりある宅地とまとまった空閑地に二分する必要がある。そのうえで、まとまった空閑地を利用して新しい課題に対応する市街地に向けて、新しい組織としての都市経営会社などの手で組み替える必要がある。

- ① 逆区画整理の仕組みで、換地手法を用いて土地の入れ替え、つまり空き地とその空き地を取得したい意向者に対して、そういう入れ替えをする。先買い型土地区画整理事業、敷地整序型の区画整理、新都市基盤整備事業の応用である。
- ② 逆区画整理の仕組みにおいても、通常の区画整理で行くと、照応の原則が厳しくかかる。事業手法としては信託する、所有と利用を分離するなどの仕組みが必要である。
- ③ 逆区画整理の場合の、1つ大きな動機付けとしては、土地の移転に伴った税金が発生しないということは大きい。
- ④ 空閑地の有効活用による治安問題、高齢者問題、食問題、健康問題等の課題解決型市街地の形成が必要である。
- ⑤ 郊外地分散型市街地を都市経営会社による、郊外部の経営管理によって、地域価値を高め、マーケットに乗せることが考えられる。

3) 郊外地分散型市街地の形成

郊外地分散型市街地の形成には、「農地」、「農業」の分野の介在が欠かせないが、一方で、人は増えないが土地の面積を欲するような宅地ニーズを生み出すことが必要である。そのような宅地ニーズに対応する事業を実現するには、ファイナンスや資金確保方法が必要である。

- ① ローコスト型の市街地再編(単なる敷地線変更事業的な再編)、コミュニティレベルでの

ファイナンスの仕組みなどが必要である。

- ② 郊外地分散型市街地と政策的関与には、人は増えないが土地の面積を欲するような需要をどれだけ創造できるかにかかる。
- ③ 郊外地分散型市街地と政策的関与には「農地」、「農業」の分野の介在が欠かせない。
- ④ 低位安定型土地利用の実現を考える必要がある。
- ⑤ 道路の維持管理費が結構な金額であるので、例えば半分道路を削れば、維持管理費が半減するし、道路の部分を増換地のような形で、周辺の住居に張り付という手はあると思う。そうすると増換地で喜ばれるし、それを農地として転用してもよい。その場合には、維持管理を含めて、今度は住居側が持つことになる。

4) 地域の魅力づくりと地価形成

空き地、空き家を安く入手することが、地域の魅了づくり事業が成功する1つのポイントであり、土地バンクや土地価格の固定の仕組みが必要である。

- ① 土地バンクなどにより公が土地をある程度確保して、10年後、20年後にその地域を創り変えることを考える必要がある。
- ② 空き地とか空き家を如何に安く入手できるかが、地域の魅了づくり事業が成功する1つのポイントであるが、街が変わるなら自分の土地も価値が出てくると思わせてしまうと、うまく動かなくなる可能性がある。土地価格の固定の仕組みも必要である。

(2) 市街地の縮減と相隣関係

1) 低密度社会における関係性

低密度社会においては従来型の相隣関係では対応が難しい。相隣関係に代わって契約型とかボトムアップ型の関係構築が必要であり、それをエリアマネジメントの考えでまとめることも必要かもしれない。

- ① 明治時代につくられた相隣関係が、現代の相隣関係に合っていない部分がある。

例えば低密な住宅市街地になってしまうと、確かに相隣関係はあるものの、隣りは誰が持っているか分からないような土地と相隣関係を持ってしまうこともある。

- ② 低密度社会における契約型とかボトムアップ型の関係構築と新しい相隣関係の組み立てによる、次の地域社会の模索が必要である。
- ③ 管理を放棄されて、所有者も不明という時に、土地所有をどう考えるかが問われてくる。所有権が放棄できるかどうかは、もう1つ次元が違う問題である。

2) 低密度社会における新しい相隣関係と‘外部性センシティブな所有権論’

新しい相隣関係の組み立てによる、次の地域社会の模索が必要である。ただ相隣関係は基本的に強行法規の世界なので、それと契約的論理をどうやって突き合せて調整していくかを考える必要がある。その際、マイナスの財、“負財”という視点は深める必要がある。それとも関係しているが、従来の外部性よりも‘外部性センシティブな所有権論’を考えないと、当面、要請される課題に十分対応できないのではないかと。

- ① 相隣関係の議論は民法的な世界だが、もう1つその上に、そこをエリアとしてマネジメントする主体が出てくる必要があるのではないかと。地域ごとのマネジメント主体については、建築協定などの管理運営主体がいる地域はそれに近い関係を持っている。
- ② 最初は隣りだけだが、もう少し延長してくると、隣りだけではなくもう少し広がりを持った土地利用の調整は、ありうる話だと思うし、都市計画から見た場合、相隣関係の論理の延長という考え方もあり得る。ただそこで、相隣関係は基本的に強行法規の世界なので、それと契約的論理というのをどうやって突き合せて調整していくかは、また別の問題である。
- ③ 相隣関係は文字どおり隣り同士のイメージでいたが、コモンとしての水の管理のようなものまで射程に入ってくるものということ

を考えると、理念的にはもう少し幅広い調整が考えられているのではないかと思う。

- ④ 伝統的な法律学というか、民法学などが考えていた考え方を相当転換しないといけない。都市計画とかそういう問題だけでなく、民法内部の問題としても、これから立ちいかなくなる問題をはらんでいる可能性がある。
- ⑤ 外部不経済の意味は、従来は使いすぎや過剰利用によって周りに迷惑を及ぼすことであった。今日では、逆に使わないことによって周りに迷惑をかけている場合に介入できるかという問題に代わっている。
- ⑥ このままいくと、10年、20年たつて、その便益がもっと小さくなった時に、誰がその土地を管理するのかという話になる。個人には便益が発生しないが、社会とか全体からすると、それは外部不経済になって、それが周辺の土地の価値とか魅力を相対的に下げていくという構造になっている。つまり負のスパイラルが生まれてくる。
- ⑦ マイナスの財、“負財”という点は深める必要があると思っている。それとも関係しているが、所有権論を考える場合に、外部性の話で、従来の所有権規制を正当化する外部性よりも弱い、あるいは異質な外部性でも所有権規制が可能になるような、‘外部性センシティブな所有権論’を、今作らないと、当面要請される課題に十分対応できないのではないか。

(3) 都市縮小時代の土地所有権

「拡大型」の都市法から「持続型」の都市法への移行の必要性を経て、現時点では「縮退型」都市法の必要性が出されている。

- ① 縮退型に対応する土地所有権論の展開が不十分性である。縮退型の都市法に固有の課題にどのように対応していくかについては、ここでは明確な問題提起がこれまでにない。
- ② これまでの土地所有権論には、土地所有権に対しては、公共の利益に対する目の支障

を除くために必要最小限の規制を行うことのみが許されるという考え方であるが、その必要最小限原則克服の必要性が議論されてきた。

- ③ 「土地所有権は、本来、利用を保障することを主たる目的とするものであるから、単に土地所有者による土地の利用義務だけではなく、自分で利用できない場合には、他人の利用に供するという義務まで含めた供用義務論」が展開され、これに対しての批判がなされてきた。
- ④ しかし、供用義務論の基礎にある《土地所有権に内在する社会的・公共的制約》という命題は、それ自体を抽象的に取り出せば、それを不当とはいふことはできない。縮退型の都市法における土地所有権論を構築するために、この命題をどのように活用することができるが改めて問われている。
- ⑤ 拡大型から持続型へ、そして縮退型への都市法の理念の転換に伴って、次のような土地利用における問題構造の変化が生じている。
- ⑥ 拡大型の都市法において問題であったのは、土地の過剰利用であった。これに対して、持続型や縮退型の都市法においては、土地の過少利用が問題であり、環境政策や住宅政策の位置づけが大きくなる。
- ⑦ 土地の過少利用を推し進めていくと、そこには、その土地の利用には積極的な価値がなくなり、むしろ負担のみが存在するようになる。
- ⑧ 問題は、いかなる財について「負財」との性質決定を行うかである。絶対的負財と相対的負財とを区別して扱いを変えるという考え方がある。

(4) 空き地とこれからの都市のあり方

1) 我が国における空き地利用とこれからの地域づくり

都市の中にある程度の空き地などを持っていることが、レジリエンスの高い都市になるので、空き地の利用価値、存在価値を把握する必要がある。

それによって、持続可能でコンパクトな都市構造への転換促進、豊かな質の高い都市生活空間の実現に寄与する土地利用と国土利用の検討に繋げて行く必要がある。

- ① 市街地の空き地の発生・消滅の実態を把握し、空き地があることによるデメリット、それにメリットを調べる必要がある。今後、空き地は確実に増えてくるが、都市の中にある程度の空き地などを持っていることが、レジリエンスの高い都市になるのではないか。空地の利用価値、存在価値を把握する必要がある。それによって、持続可能でコンパクトな都市構造への転換促進、豊かな質の高い都市生活空間の実現に寄与する土地利用と国土利用の検討に繋げて行く必要がある。
- ② 「空地(くうち)等」の定義は、非建蔽地であり、未利用地、青空駐車場、家庭菜園のような菜園、資材置き場等も包含する。
- ③ 空き地については「発生と消滅の両方が見られる」が64%、「発生のみが進んでいる」は32%で半分程度であり、発生が進んでいる地区は人口減少地区、3万人以下の小規模都市、高齢化が進んでいる地区に多い。

2) 空き地の暫定利用

暫定利用は、所有者、利用者双方にメリットがある一方で、周辺住民との問題、利用者間の問題、所有者と利用者の対立などのデメリットもある。しかしこれからの土地利用においては検討しなければならない課題であり、ドイツにおける暫定利用の制度化との関係などについて情報を整理する必要がある。その際、縮減時代の都市計画が、静的(スタティック)な計画ではだんだん成り立たなくなっていることも考える必要がある。

- ① ドイツでは、建設法典の中に、暫定利用が位置づけられている。Bプランの中で、協定を結ぶことによって、暫定的な活用ができる。Bプランが定められていないところでは、ある程度の制限はあるが、必ずしも周辺と調和させずに利用することができる。
- ② 暫定利用の意義は、対象となる都市空間の

新たなイメージを創るとか、都市開発に向けたディスカッションの契機、周辺の景観・環境に与える影響の軽減、コミュニティの形成、都市のオープンスペースの質の補完(密集市街地の質の向上)、革新的な利活用に向けた社会実験、社会的弱者のための場の創出などにある。

- ③ 所有者のメリットとしては、新たな利用までの中間的な土地活用、暫定利用のための補助金の獲得、地価の上昇、土地の宣伝効果などがある。利用者のメリットとしては、安い賃料、重い責任を負わずに使用できる、都市開発への貢献などがある。
- ④ 一方、暫定利用で想定されるリスクとしては、周辺住民との問題、利用者間の問題、所有者と利用者の対立、不明確な使用条件、暫定利用の恒久化などがある。
- ⑤ ドイツでは、利用期間、用途によって暫定利用を分類して、うまく活用している。しかしBプランの根拠法は非常に強固な法律であり、その中に暫定利用を位置付けることは自己矛盾を起こしているのではという議論もある。
- ⑥ 確かBプランの中で、暫定的土地利用という表現を使ってやっている場合もある。ここはテンポラリー・ユースのエリアという形で決めておいて、新たな土地利用の機会が見つけられたときに、Bプランを改定する。
- ⑦ 一方、これまでのように、静的(スタティック)な計画がだんだん成り立たなくなっているとの議論もある。
- ⑧ ドイツにおける最初のアイデアは、旧東ドイツのライプチヒが人口減少で、ピークの時から3割くらい人口が減って、市街地にぼこぼこと空き地が出てきた。「多孔型都市」と言われているが、空き地がたくさんあるのを一応認めようという考え方である。それで空き地に関しては、所有者はいるが、将来的な需要が発生するまでは、地域住民が、例えば菜園的な利用とか、公園的な利用をするこ

とに対して、3年とか5年とかの契約期間で、無償で利用させると、その間は所有者には税の免除をする。それで、需要がある程度発生してきた段階で見直そうという仕組みである。

3) 暫定利用と農地・林地

農地や生産緑地は農業委員会などとの関係で暫定利用が難しい。一方林地にはそれがないが、その代わりに固定資産税などの税金が高い。したがって固定資産税相当分の助成もいただけるなら貸したいというニーズはあるので、そのような農地、林地に関わる制度の議論も欠かせない。

- ① 農地や生産緑地は実質的に利用が放棄されていても、農業委員会などとの関係で暫定利用できない。しかし農に係る主体も多様化している。農地法の改正で、株式会社が農地を管理して良いことになった。
- ② 空閑地を市民農園として活用という提案はいろいろなところでなされているが、その提案のイメージ、誰がどう運営していくのか、どうシェアしていくのか等々、いま一つ具体化されていないという印象がある。
- ③ そのような中で、柏市の「カシニワ」制度は、1つの提案として位置づけられるものではないか。
- ④ 「カシニワ」で実際に成立した例では森が多い。林地には、農地の農業委員会の許可のような規制がないからであるが、その代わり、固定資産税などの税金は結構高い。そこを、平地林を暫定利用に提供すると、手入れもしてくれて、固定資産税相当分の助成もいただけるなら貸したいというニーズは顕在化してくる。

4) 暫定利用と駐車場利用

日本における暫定利用の状況をみると、市街地では駐車場としての暫定利用が目立つが、駐車場は建物と違い立地規制が緩やかなので課題を抱えている。

一方、地方都市では、もう駐車場すらも成り立たないような空閑地が相当多数発生してきて、管理が行き届かなくなっている。そのマネジメント

が必要である。

- ① 日本の空き地は、ものすごく小さい単位のものが、多いと思う。集約すれば、もう少しまとまった土地利用ができるが、ごま塩状にというか、フラクタル的な小規模・散在型の空き地なものだから、なかなか使い難い。唯一使えるとしたら、地方都市の中心市街地、東京なら23区だったら、ちょっとしたスペースの空き地を利用して、24時間型のコインパーキングみたいなものがある。
- ② 地区レベルで大きな課題となっている空き地のマネジメントの問題である。東京23区のようなところだと、時間貸型の駐車場で、2、3台分のスペースでも使われてしまっているが、地方都市では、もう駐車場すらも成り立たないような空閑地が相当多数発生してきて、管理が行き届かなくなるとゴミ捨て場化したり、雑草繁茂地になってしまうおそれがある。だからローコスト・マネジメントとクオリティ・メンテナンスの関係をどう考えていくのかは大事ではないか。
- ③ 日本では建物のない土地利用には建築基準法のような規制がかかりにくい。そのため既成市街地道路幅員が十分ないような地区でも、規模が一定以上である建物が建つには接道する道路の幅員に一定の要件が科せられるが、駐車場の場合それがない。

5) 空き地と隔地駐車場

駐車場整備地区であっても、開発に伴う附置義務としての駐車場は最低限準備することとし、それ以上の整備は隔地駐車場で整備することを考える必要がある。そのことによって空間地を有効に利用することができる。そのためには一定の規制が必要である。

- ① これまで駐車場整備地区は、積極的に造るためのエリアだったが、これからは場所によっては空き地利用の駐車場は、あるエリア外でないとできませんとする。すなわち、附置義務としての駐車場は最低限準備して、それ以外は隔地駐車場で整備する。

- ② ロンドンは駐車場規制をしており、新規立地を認めない。ただしバリアフリー用は認めている。
- ③ 日本では金沢市が条例によって駐車場規制をしている。古い街並みの中に、2台とか3台の小さな駐車場が狭い道に接して一杯できてきて、制限をした。ただ、現実には、うまく運用されていないのではないかな。

6) 暫定利用に関わる市民組織と行政

所有者が土地や建物を維持管理できなくなった場合に、行政の仲介により、市民組織が代ってそこを利用するということが考えられ、既にいくつかの事例が出ている。

- ① 所有者がもう土地や建物を維持管理できない場合には、市民組織が代ってそこを利用するということとし、それを行政が仲介するというようなやり方を、これからの日本社会でも考えられるのではないかな。
- ② 柏市で、通称「カシニワ」といっているが、それが先ほどのドイツの例に比較的近い感じで、NPOとか住民の団体に対して、暫定利用型で、市が仲介で養子縁組してあげる、というようなことを制度的に採り入れている。

7) 暫定利用と権利関係

暫定利用のような利用形態は従来の借地権や定期借地権とは異なるので、暫定利用が制度的にあり得るのだろうかとい問いかけは、法学上の検討課題である。暫定利用は、負の経済効果が発生することに対して、どう手を打てるかという文脈にあるところが、従来型の所有と利用の分離の話と違う。

- ① 借地借家法上、上に建物が建たないと定義上借地権と言わないし、借地期間も比較的限定されている。事業用で10年であり、定期借地は暫定利用の議論とうまく合わないと思う。所有と利用の分離を考えると、最初に考えるのは貸借型である。使用貸借にしても、賃貸借にしてもあると思うが、それとはまた違うもっと柔軟な、実態に合った利用形態があり得るのだろうかとい問いかけは、法学の方

の検討課題だと思う。

- ② 以前、農用地利用増進事業があった。それは形式的に集落なりが間に入った。当時はまだ農地の規制がかなりきつい時代で、そう簡単に出てこないという中で、流動化をどう進めたらいいのかということで、一つは公的な集落の信用がその間に入ることによって実現した。
- ③ 今の空き地を巡る問題は、基本的にそこにお金は動かないか、むしろ負の経済効果が発生してしまうことに対して、どういう手を打てるかという文脈にあるところが、従来型の所有と利用の分離の話と、かなり違うところではないかな。だからカシニワなども基本的にはお金の問題ではなく、遊休している土地があって、遊ばせているのなら、それがマイナスの効果を生んでしまうよりは、期間限定で誰か使いたい人に貸してあげたらいいのではないかなという発想である。

(5) 利用放棄土地、暫定利用土地、本格利用土地

利用放棄土地を暫定利用土地に、暫定利用土地を本格利用土地に移行させていく仕組みを議論する必要がある。議論の軸の1つは、利用権か所有権か、もう1つの軸は、利用形態・所有形態の仕組み、及び所有権・利用権の設定が違ってくることである。2つの軸を組み合わせて、マトリックス的に考え、制度設計してゆくことが必要である

- ① 利用放棄土地があって、暫定利用土地があって、本格利用土地がある。利用放棄土地を暫定利用土地に、暫定利用土地を本格利用土地に移行させていく仕組みを議論する必要がある。
- ② 利用放棄土地→暫定利用土地は、基本的には「利用権」で媒介するのが、普通の発想であり、本格利用土地の場合には、利用権よりも底地所有権がメインのイメージである。
- ③ 議論の軸の1つは、利用権か所有権かということである。もう1つの軸は、利用形態、すなわち農地の場合、林地の場合、それ以外

の場合によって利用権の仕組み、利用権の設定が違ってくることである。所有権についても同様である。2つの軸を組み合わせて、マトリックス的なものを作りながら、その先の制度設計を考えていく。

(6) 利用権と価値の付加

日本の借家権は厳格に原状回復して、追加投資分をゼロにして出て行くのに対して、イギリスの利用権には価値を付加していくという側面がある。暫定利用を考えるとその違いは大きい。

- ① 日本の借家権、2年とか3年で、原状回復債務が強い。ために、利用権者の追加投資が承継されない。日本の利用権は、厳格に原状回復して、追加投資分をゼロにして出て行くということである。
- ② イギリスのリースホールドは99年のものでも、まず借りた人がその借りた目的のために行う追加投資が、99年の間なら譲渡でき、利用権に価値を付加していくという側面がある。

(7) 都市構造におけるスケルトンとインフィルの関係

負に変化する利用とそれをフォローする暫定利用を含めた動的な土地空間利用を実現させていく制度スキームとして、都市における道路などの基幹部分であるスケルトンとそれによって支えられている居住地などのインフィルという都市構造を考えることは検討課題である。インフィルの部分を中心に変化が少ない土地利用、あるいは負に変化する土地利用をどのように考えるかが問われている。

- ① 暫定利用も含めた動的な土地空間利用を実現させていく制度スキームとしてスケルトンとインフィルという都市構造を考えることも有効である。
- ② スケルトンとインフィルの関係の中で、インフィルの部分を保持するやり方としては、どのようなやり方があるのか考える必要がある。

- ③ 日本ではおそらく変化しているところの方が元気であるということを前提に議論を行っている。これからの変化が少ない土地利用、あるいは負に変化する土地利用をどのように考えるかが必要となってくる。

(8) 日本とヨーロッパの空き地、空き家問題の違い

日本の空き地・空き家問題と、ヨーロッパのそれとは相当違う。日本は建物ごと代えるが、ヨーロッパでは、建物の内部などの部分だけ代えて外見は変えない。外見は土地の一部である。日本の土地造成の感覚が、むしろ建物の建設の感覚であり、一度つくられたものは基本的にいじらない。

- ① 日本の空き地・空き家問題と、ヨーロッパのそれは、相当違うのではないかという印象がある。フランスでは市街地の中に空き地がそんなに出てこない構造になっている。というのは建築構造が違うし、フランスで問題になっているのは、荒廃区分所有建物である。高度成長期の郊外への市街地拡大は、日本とヨーロッパの構造はよく似ていて、ただ対策は異なっていたため、その比較をする意味があったが、今の空き地・空き家対策については、その前提の違いを相当意識した上で、比較検証しないとピンボケになりかねない。
- ② 日本は建物ごと代える。ヨーロッパでは、その部分だけ代えて外見は変えない。外見は土地の一部。日本の造成の感覚が、むしろ建物の感覚である。日本でも、一度造成したものは、基本的にはいじらない。むしろは、建物は土地から飛び出した、土地の一部という概念である。日本の新築行為と、むしろのインフィルのやり替えが、かなり近い感じがする。
- ③ 空き家問題と空き地問題、相互の関係というような視点が必要だろうと感じている。意識的に両者をとり上げて、それぞれ論理も違えば、実態も違うと思うので、1つの興味深いテーマになるのではないかと、それとヨーロッパとの比較あたりが、1の柱というか、テ

一マになるのではないか。

(9) 都市の集約化と空き地、空き家

都市を集約型にすると言って、中心市街地活性化は商業の活性化一色になっているが、中心市街地は商業も含めた多様な機能の集積によって成り立つものであり、それは違う。用途純化する規制の考え方は、日本の地方都市中心市街地の現状には合わなくなっており、密度規制もふくめて、コントロールからマネジメントへと考えを変える必要がある。

- ① 都市を集約型にすると言っている一方で、都心部の空き地も増えている問題もある。中心市街地に元々住んでいた人が、もっと住環境の良い広い所に住みたいと郊外に移って、そのために中心市街地の土地が空いてきている場合もある。
- ② 地方都市の場合には、まちなかで住むライフスタイル、住宅のあり方が日本の場合には確立されていない。まちなかの再生に繋がるのだから、まちなかに住む新しい居住スタイル、居住形式を開発すべきだと思う。
- ③ これからの‘住まい方’として、地方都市の中心部の空き地をどう利用するかは大きなテーマである。中心市街地活性化は商業の活性化一色になっているが、中心市街地は商業も含めた多様な機能の集積によって本来成り立つものであり、それは違っている。
- ④ 用途純化は都市計画の基本的な考え方であるが、日本の地方都市中心市街地の現状には合わない都市計画になっているのだろう。‘コントロールからマネジメントへ’という議論が重要で、どうやっていろいろな機能を入れてうまくマネジメントしていくかという話であって、これはダメといって排除するような手法では、これからの都市は創れない。暫定利用をそこに一枚入れることは面白いと思う。
- ⑤ 密度の議論もコントロールの手段として都市計画では使われているが、これからは密度というより関係性の議論として使う必要があ

る。

(10) これからの都市計画の単位

これからの都市計画の地区を考えると、循環していくような‘単位’、エネルギーで自立できる単位を1つのセルとして考えることが必要である。また100年、200年と続いている集落拠点、幾度かの震災などで実証されているように、防災上強いのでそのような単位も考えることができる。

- ① 都市という単位や、都市計画のエリアはすこし大きい。ある程度循環していくような‘単位’というものが、それぞれの地域であるのではないか。
- ② エネルギーで自立できる単位を1つのセルとして考えることができる。また歩いて暮らせる範囲も一つのセルである。
- ③ 昔からの集落の拠点がある。それをもっと活かしていくことが必要である。100年、200年と続いている集落拠点は防災上強い。そういう所に人が集まって、ある一定の施設を作って、生活できる単位を維持していくというストーリーをつくる。そういう拠点を点々と整備して、それを中心市街地につなげていくことが考えられる。
- ④ エリアを再生産できるということを考えるならば、学校が維持できるくらいの人口が必要になると考える。
- ⑤ セルという考えをするときに、セル1つをポツンと創る、ポツンと消えるというものには現実はないとすると、セルのなかで適宜、移動できるという仕組みも併せて考えなければならない。

(11) コントロールとマネジメント

緑地や農地を大規模化する考えは土地利用の制限と深くかかわる‘コントロール’の議論であり、緑地などが混在しているが、それをみんながマネジメントしてうまく使っていくのが、地域の運営を行うというコミュニティの視点は、緑地や農地を考える‘マネジメント’の考え方である。地区

のマネジメントをうまくやれば、人口が下がってきても地区は維持できる可能性がある。

- ① 例えばマネジメントをうまくやって、土地の所有と利用の分離を非常にうまくやれば、かなり人口が下がってきても地区は維持できる可能性がある。
- ② また地区の中でどんどん違う利用をする人がいるという前提があれば、今のように切り分けることもできようが、私はちょっと悲観的で、結局、頑張っても焼け石に水で、そのうちやはり空いている土地が出てしまうということになる。結局、何かそれをコントロールするようなマクロ的な手法が必要になる時期が10年、20年のうちに来るのではないか。
- ③ 農業の側からのコントロールという論理が入ってくる可能性はあると思う。そこまで至ったならば農業側にバトンタッチして、そちらの論理でコントロールして、理想的な農地にして下さいということも考えられる。

(12) 市町村という地域運営システムと市町村合併

地域運営の基本的仕組みである市町村において、市町村合併が進められると、コミュニティは地域運営のための制度的枠組みを失うことになる。そこで各国では準自治体の仕組みをつくり、市町村の中に市町村類似の（法人格、条例制定権、課税権をもつ）自治体をつくることを認める方向をとった。都市内分権である。

しかし日本は、これまで大規模な合併を何度も行ってきたが、最近までコミュニティは地域運営の制度枠組みを持たないままであった。その解決策が自治会・町内会であったが、高度経済成長を通じて都市化が進むにつれて加入率の低下という課題を担うこととなった。そこで、日本型都市内分権における法人制度の活用により、都市内分権のもとで日本のコミュニティは一面、高い事業性を持つことになる。

- ① 地域運営（身近な地域社会の運営のことである）のために近代国家が用意した基本的な仕組みは地方自治制度における「市町村」で

あった。物理的強制力の国家への集中とダイナミックな市場経済という新しい環境のもとできちんと地域運営ができるように、地方自治制度が整備され、コミュニティに法人格、条例制定権、課税権などの必要な制度的権能が与えられた。

- ② 文明のダイナミックな発展によって公共サービスに求められる水準が高度化すると、これを担うために市町村は規模を大きくすることが求められ、市町村合併が推進されるようになる。その結果、コミュニティは地域運営のための制度的枠組みを失うことになる。
- ③ このことは多くの国々で不都合なことと考えられた。そこで、地域運営の制度枠組みを合併された後もコミュニティに保障する仕組みが工夫された。
- ④ 一つは、準自治体の仕組みをつくり、市町村の中に市町村類似の（法人格、条例制定権、課税権をもつ）自治体をつくることを認めるものである。
- ⑤ そこで、都市内分権というソリューションが編み出された。都市内分権とは、(1)（合併によって大規模化した）都市自治体の区域を（合併前の市町村の区域を目途として）いくつかに分け、(2) そこに役所の出先やコミュニティ・センターなどの拠点施設を置き、(3) そこに（場合によっては選挙制の）住民代表的な組織を置く、仕組みである。
- ⑥ このソリューションの特徴は、コミュニティに、法人格は与えないが行政組織の一機関として行為主体性を与え、また条例制定権は与えないが住民代表的組織に一定の権限（場合によって行政を拘束する決定権）を与え、さらに課税権は与えないが住民代表的組織が自由に用途を決定できる交付金を措置する、といったふうに、やや薄められた自治をコミュニティに返却するところにある。
- ⑦ 日本は、明治、大正、昭和、平成と、大規模な合併を何度も行ってきたが、最近まで上記のような法制度的なソリューションは

コミュニティに与えられなかった。コミュニティは地域運営の制度枠組みを持たないままであった。

- ⑧ そこで、コミュニティの住民すべてを会員にする組織をつくるという途方もないやり方で地域運営の仕組みが確保された。これが自治会・町内会である。法人格はないが、日本の判例法理等により、社会の中での行為主体性はある程度確保された。条例制定権はないが、全員が会員なのであるから、会の議決や規約が、会のルールであることを超えて「地域のルール」になる。課税権はないが、会費を集めることで地域みんなのためのサービス（＝公共サービス）を組織できる。
- ⑨ しかし、日本独自と言われるこの民間的ソリューションは、高度経済成長を通じて都市化が進むと、少しずつほころびが出てくる。すなわち加入率の低下である。
- ⑩ こうした矛盾に対処するため、コミュニティへの政策的働きかけが 1960 年代末くらいから行われるようになったが、コミュニティを再度法制度の中に取り込むことがその基本的着眼になる。すなわち都市内分権である。
- ⑪ 日本型都市内分権における法人制度の活用により、都市内分権のもとで日本のコミュニティは、高い事業性を持つことになる。行政から様々な施設の管理運営を委託されたり（指定管理を含む）、地域交通（コミュニティバスなど）を運営したり、発電事業を手がけたり、コミュニティサロンなどの福祉的施設運営を手がけたり、といったように、都市内分権における住民組織が、その手がける活動のうちの事業性の高いものを切り出して法人運営とするケースが、現時点でかなり多く見受けられようになっている。