

郊外の都市計画

(全体概要)

人口減少時代に突入し、市街地の人口密度も減少している。また、人のライフスタイルも変化し、人の住まい方や都市的開発のあり方にも変化が起きている。このような背景の中、都市計画法改正の議論と合わせ、これからの都市、特に郊外の都市計画について議論が展開された。

論点としては、①明日人々はどこに住むのか、②国土の新たな管理への視座、③国土・都市郊外の将来像とそれを後押しする都市計画制度の3つを中心に議論が展開された。議論の中では、「都市計画の適用範囲」、「線引き制度の存廃」、「郊外開発の害悪」「地区計画と条例の活用」「生活者の視点・広域の視点」等がキーワードとして挙がり、活発な意見交換が行われた。

第1 基調講話

大西隆先生より「国土管理における都市計画の役割」と題して基調講話が行われた。

■ 背景

日本は、これから人口減少の時代に入る。大都市でも人口が減少し始める。そうすると、従来のような成長を前提とした土地利用のコントロールとは異なる考え方を模索しなければならない。もう一つの背景は、都市計画法の改正への動きである。これは、本シンポジウムのテーマでもあるが、全国土に都市計画を適用する動きがあり、今までは都市計画の対象外であった地域も都市計画が適用される可能性が出てきている。このような背景の中で、市街化区域の外側の郊外はどうなるのかを考えていかなければならない。

■ 都市とはどこか

都市計画の対象はどこか。その捉え方として4通り考えられる。

- ①市街化区域
- ②線引き都市計画区域（未線引き区域を除く）
- ③都市計画区域（未線引き区域を含む）
- ④全国土

今までは、都市計画の法制度という意味では都市計画区域を対象にし、明確な規制は線引き

都市計画区域を対象にしてきた。

しかし、これからは全国土を都市計画の対象とするべきではないだろうか。つまり、都市計画区域という概念は捨てて、全国土が都市的な開発が起ころうる場所であるとする。そこには都市計画のルールを



大西 隆先生

適用し、一元的にコントロールするのである。

日本の土地利用制度には国土利用計画がある。その実態を構成しているのは5つの個別規制法であり、それが土地利用をコントロールしている。しかし、国土利用計画はそれらを実質的には束ねていない。また、個別規制法も国民生活にとって各々の土地が有効かつ環境に配慮して使われるという観点から土地利用をコントロールしている訳ではなく、林業や農業などの「業」として土地を経済的に使うという観点からコントロールしている。一方、都市計画法はそういう体系の法律とやや性質が異なるため、包括的に適用できる内容を含んでいるのではないかと考えられる。そのため、全国土に都市計画を対象にし、一元的に土地利用をコントロールすべきである。

■ 居住の形態

現行の都市計画では、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分け、都市化すべきエリアと開発を調整すべきエリアに分けている。そして、開発許可制度によって、開発がコントロールされてきた。しかし、実際は開発許可が様々な形で許可されることで、実質的に市街化調整区域といっても開発があまりコントロールされていないとの指摘が多い。そこで、コントロールする方向として、2つの居住の形態があると考えられる。

① 集約型居住

今後は人口が減り、数の上では市街化区域の中に人口は収まってしまう。従って、調整区域あるいは市街化区域の外側の開発コントロールを厳しくし、市街化区域内への居住を誘導・強制していく。

② 拡散型居住

今や全国的にインフラが整っており、どこに住んでもそれなりの生活はできる。従って、国土の至る所に少し緩いルールを適用し、人が生活するようにする。

全国に都市計画を適用するという立場を選択すれば、後者の居住の形態を選んでもよいのではないだろうか。

■ 事例紹介

ここで、都市の人口や密度が減り、面積も小さくなる状況（逆都市化現象）におかれた二つの地方都市の対応を紹介する。

○高松市

高松市では、2004年に香川県は線引き制度を廃止した。それに代わり、弱い土地利用規制を適用した。その結果、廃止後は調整区域での開発面積が増加し、市街化区域での開発面積は減った。このことから、高松市では調整区域への開発圧力が非常に強かったことが伺え、それが制度廃止を促進させたと考えられる。

○富山市

富山市はコンパクトシティをめざす政策を選択した。しかし、富山の場合、一般的な一点集中型の都市ではない。鉄道の駅や基幹的なバスの停留所を活用して多くの中心をつくり、その周りに人や機能を立地するような都市をめざしている。現在はそのような地域に人口の3割が住んでいるが、20年後には4割にしたいと考えている。

二つの事例を見てみると、同じような状況に直面しても、政策選択は大きく分かれたことになる。このことから、逆都市化時代は様々な政策の選択肢があり得ると言えるのではないだろうか。つまり、都市化時代というのは、人口が増加し、新しい住宅地や機能、交通などを整備することで手一杯になり、政策選択に多様性がなかった。その結果、郊外まで相当の生活インフラ整備が進んだ。一方、逆都市化時代では、住める場所が広がっているため、人口が減るに応じて、様々な選択肢があり得る。

しかし、どのような政策選択をしても、中心の問題と郊外の問題の両方を考えなければいけないことに変わらない。富山の場合、4割が中心に住むが、残りの6割は依然郊外に住むことになる。そのため、郊外に住む人達への対応も必要である。また、高松の場合でも、中心商店街の活性化問題を抱えていたり、中心市街地の再開発を行っていたりする。従って、政策の力点に違いはあれ、中心も郊外も問題を抱えることになる。

■ 正しい郊外での住み方

多様な政策の選択ができるといえども、極端な選択はできない。人口が減少していくため、むやみに郊外化してもコストがかかり賢明ではない。しかし、全て中心に集めてしまうという強制的な政策は日本では既に取れず、また、インフラ等の整備状況を考えると取る必要もない。従って、市街地形態が郊外型と中心型の市街地が共存する都市社会を前提とする必要がある。

では、郊外での正しい住み方とは何だろうか。
郊外居住のメリットとデメリットを整理すると、次のようになる。

<メリット>

- ・自然環境に触れられる
- ・地価が安い

<デメリット>

- ・バラバラに住むことによって、行政コストがかかる
- ・コミュニティが形成しづらくなり、社会生活が困難を抱える
- ・自動車社会が進み、CO₂の排出が増大する

このようなデメリットに対しては、対応をしていかなければならない。例えば、コミュニティ形成については、農村集落と一体となった集住を郊外で誘導していくことが必要である。具体的には、地区計画等を活用した郊外開発を行ったりする。また、交通問題に対しては、技術の発達・普及を促すことで補うことができる。こういう問題を軽減する措置をとりながら、既存市街地から郊外に至るきめ細かな空間利用の工夫が必要である。

ここで必要なのが、全体を適切にマネジメントしていくことである。市街化区域では、まとまった市街地として大規模な集住地が存在する。一方で、郊外には小規模な集住地が展開していく。その結果、都市の中に様々な形態の人が住み、活動するようになる。従って、それぞれの地区に応じて、適切にコントロールすることが必要になり、そこが自治体の知恵の発揮どころとなる。

■ 制度

このようなことが実現するに必要な制度は次の3点になる。

- ①都市計画法を全国あまねく活用されるようにすること。
- ②開発許可は、市街化区域外については、地区計画のような固まりの計画が開発許可の条件



会場の風景

になること。

③建築確認については、集団規定を建築基準法から廃止すること。

そうすることで、建築確認と集団規定と統合した都市計画許可の2本立てになり、そのうち都市計画許可は公共団体が行うことになる。

郊外の開発は必ず地区計画を作るとすれば、それが無い段階では非常に厳しい基準の開発ルールを定めることもあり得る。また、郊外についても一定の準備が整えば、線引きを廃止していくという考え方もあり得る。

■ 韓国・中国の制度改革

韓国と中国は、全国に都市計画のルールを適用している。韓国では、2002年に国土基本法と国土計画法が制定され、この中で全国土に都市計画のルールが適用されるようになった。この背景には、人口減少の中でもスプロールが起きていることがある。

中国でも城郷計画法が2008年から施行された。いわゆる都市計画を農村部まで広げていく。全国土とまでは言えないが、今まで適用されていなかった地域でも都市計画が適用される。

それぞれの国では、人が住むところを都市、人が活動するための開発を都市的な開発であるとし、そこには都市計画のルールを適用するのが妥当であるという考え方に立っているのではないか。日本では、そういう考え方がずっと主張されていながらも確立されていなかった。これを機にそういう展開をしていく必要があるのではないか。

■ 逆都市化時代の都市政策課題

逆都市化時代の都市政策として3つ提案する。第一に大事だと考える都市政策は「還流する田園、拡散する都市」である。つまり、全国が都市となることで、人口減少とともに人口密度が減り、既成市街地の自然的な土地利用が増える。これを「還流する田園」という。

また、郊外でも都市的な活動が公然とできるため、都市そこで、市的な活動が拡散する。従って、政策としてこの両方に対処していく必要がある。

○ライプチヒ

ドイツの東西統一後、ライプチヒではかなりの人口減少があった。街地の中心部の建物を壊し、オープンスペースに変えた。人口が減る中、不要な建物を除去して、残った建物にもプラスになるようなオープンスペースを生み出した。

○清溪川

ソウルの市街地の中心にある清溪川を復活させた。高架道路がかかっていたのを、除去し、川の流れを復活させて、憩いの場になっている。

○越谷レイクタウン

UR 都市機構が引き続き行っているニュータウン開発である。水辺を大事に使った新しいニュータウンのコンセプトがあるということで、現代的な意味があり、引き続き行われている。これもオープンスペースをふんだんに使った新しい開発と言える。

○三番瀬

東京湾を下ったところの三番瀬である。10年ほど前に埋め立て計画が中止になって、干潟が東京湾の一角に残ることになった。これも、従来であれば開発をして、土地利用を行うと思っていたところが、需要も減ってきたので、開発をやめて埋め立てを中止して水辺を残そうという方向転換をした。

このように、都市の中にオープンスペースが残ったり、新しく造られたりすることが、徐々

に地方都市から広がっていくだろう。従って、それを上手に導く必要もある。

一方で、郊外では都市の活動が拡散していくため、それを支える技術が必要となる。具体的には、ITC を使ったテレワークや分散型エネルギー供給、個人の低炭素交通手段などである。こういう技術のサポートを入れて、様々なところで活動できる状況を作っていくことが必要なのではないか。

2つ目の都市政策として低炭素型都市がある。これは、これから重要な話題となるため、事例を一つ紹介しておく。

北九州市は環境モデル都市の一つで、しかも、その代表市的な役割を果たしている。市はゼロカーボンというのを提案し、非常に意欲的な都市である。ゼロカーボンとは、CO₂ の排出をマイナスにする政策である、具体的には、CO₂ 排出の半分を2050年までに自助努力で減らし、残りは国際協力で中国等に技術を提供し、CDM としてマイナス分にカウントする。

既成市街地の中でも、城野地区の自衛隊分屯地が返還される場所に住宅地開発を行う計画がある。そこに、カーシェアリングや太陽光発電などいろいろな工夫をして、CO₂ の年間排出量をゼロにする。

建物単体においても、例えばマンションの屋上に太陽光パネルを設置して、各戸に太陽光の電気を供給する。従って、入居した人は太陽光の電気を使い、不足分を九州電力から購入する。

こうした市街地の中では、還流する田園とともに CO₂ を排出しない住まい方というのも大きなテーマになるのではないか。

最後の都市政策は「中心」と「周辺」の連携である。これは、市街地の中の開発や郊外の地区計画の中における開発とさらにその外側の郊外と連動させるアイディアである。

事例としてアメリカのワシントン州で行われている開発権移転 TDR を紹介する。TDR とは、

林などの用地の容積率を買って、ビルに乗せられる制度である。ワシントンでは一時期、開発をする際には新たに増える容積の半分は TDR で買わなければならないという制度があった。容積を割り増しする場合には、必ず容積率の移転が伴った。容積率は、市街地に近いところから出されることもあるが、離れた場所から容積率バンクを経由して、容積率が移転されることもある。そうすると、全国が都市なるといっても、全国が開発できるわけではない。開発するところは地区計画等を作るので、それができないところが開発に参加する一つのやり方として、こうした容積率の移転も考えられるのではないだろうか。全国がある意味でリンクしながら、中心と郊外が存在していくということもこれからのテーマになるのではないだろうか。

第2 事例紹介

1 福岡県久山町について

地区計画でコントロールしている例である。福岡市に隣接する人口は約8000人の田園都市で、人口は微増中である。昭和45年に全町域を都市計画区域に編入して線引



阪井暖子氏

きを行った。このときは福岡からの開発圧力に対抗するため、無秩序な乱開発防止という根拠のもと、4%だけを市街化区域に指定し、96%を市街化調整区域に指定した。その結果、かなり効果を上げている。その後、昭和62年に集落地域整備法による集落地区計画を農水省と建設省が相乗りして策定し、3カ所かけている。このときは、田園風景を残しつつ一定の人口を受け入れながら集落や農業の環境改善を行うという目的で行っていた。

その後、人口が少しずつ減ってきたり、開発圧力が高まったりして、平成11年に市街化調

整区域の土地利用構想が作られ、調整区域内を5区分に分けた。地区計画制度でその担保をしようと思ったが、そのままではできなかったため、第一段階として、まちづくり推進地区を条例で定めて地区計画の方針を設定した。そして、第二段階として、合意が得られた地区から地区整備計画を策定し、開発のコントロールをしている。2009年時点では23地区で市街化調整区域の地区計画が策定され、全国でも一番多い町になっている。

2 東京都町田市について

ここでは、条例によって土地利用コントロールをやっていこうという例を紹介する。

町田市では、「市街化調整区域における適正な土地利用の調整に関する条例」を施行した。これは、調整区域の農地や樹林地などの自然資源や景観を、市民の豊かな生活環境形成に不可欠な都市資産として次世代に継承するために、土地利用調整の手続と基準を定めて、都市計画の規制範囲を超えて管理をしていこうというかなり意欲的な条例になっている。

町田市は、全市が都市計画区域で76%が市街化区域で、調整区域は24%である。このうち緑地保全ゾーンでは基本的には開発が禁止され、それ以外の地区では特定土地利用行為に該当するものは事前届出が必要になる。それによって土地利用をコントロールしていく。特定土地利用という行為を条例で定義して、非建築的な土地利用の混乱を規制していこうという条例である。

3 長野県安曇野市について

長野県の安曇野市における検討状況を報告する。平成23年4月施行を目標にしている。

安曇野市は、多様な土地利用規制をまちづくり条例で行ってきた穂高と、用途地域のみであった明科町、線引きがあった豊科、用途地域の指定はないけれど都市計画区域であった1町1

村、この5町村が合併してできたところである。

安曇野市では、平成20年9月に土地利用構想調査専門委員会において自主条例主体制度の制定に早急に取り組むことが決められ、全体的に土地利用をコントロールしていく条例制度が検討されている。

安曇野市は典型的に山居型の農村である。こういったところで強い土地利用介入は必要だけでも、単純な二分法ではなく、市街化調整区域の中でもいろいろな特徴があると考えられている。それをベースにすると線引き制度を採用する場合には、調整区域をきめ細かく区分して、それぞれの区分に適した規制誘導が不可欠であると考えられる。そこで5区分で調整区域を区分してコントロールをかけていくと考えている。それは、人が住む都市的な集落と、少し農業的な集落、山裾などの山間居住、保護区分、少し開発を受け入れていくような工業団地である。しかし、こういう議論をしているが、県との調整があるために、未だ検討段階である。

4 韓国について

国土全体で、都市は都市計画としてコントロールし、土地利用を一体的にコントロールしていくことを行っている。韓国では、準都市地域と準農村地域を管理地域として3区分に分けて管理している。韓国の事例で参考になるのは基準である。開発をどこまで許容するのかという点に関して、韓国では適正評価で行っている。

計画体系1：3つの区分に分ける

計画体系2：2つの評価体系がある

評価体系1：ゾーン区分のときの基準

5等級に分けて、地域の実情に分けて地域区分を決めていく指標：物理的な地域特性(開発性指標・保全性指標)、空間的な地域特性(既存開発地との距離、駅との距離)

評価体系2：スポットとして出てくる開発に対してどう評価するか

3段階位に分けて評価し、それを合計して、それぞれの土地の評価をまず行い、それを各市町村の実情に合わせて区分をする。

第3 パネルディスカッション

パネルディスカッションはコーディネーターの柳沢氏によって、①明日人々はどこに住むのか、②国土の新たな管理への視座、③国土・都市郊外の将来像とそれを後押しする都市計画制度の3つの論点を中心に議論が展開された。

第1部では、パネラーより各15分程度のスピーチをいただいた。

第1部

<高倉氏のスピーチ>

長野県の都市計画の現状と課題を詳細に報告していただいた。

■長野県の特徴

①非線引き都市計画区域が多く、都市計画区域のうち約81%が非線引きである。

②自然環境が豊かで県土の78%が森林である。

③高い山が多く盆地を形成しているため、1市町村1都市計画区域を指定している。



高倉明子氏



左から柳沢氏 高倉氏 大村先生 林田氏 大西先生

■長野県の抱える課題

長野県の抱える課題として大きく2つある。一つは緩い土地利用規制の地域のコントロールであり、もう一つは広域的な都市計画の検討で

ある。

①緩い土地利用規制地域のコントロール

長野県の大部分は土地利用計画の5地域に指定されているが、自然保全地域や森林地域、既存市街地の間に土地利用規制が緩い広い地域が存在する。このような地域の住宅開発の圧力は高く、それをいかにコントロールするかが課題となっている。この背景には5つの要素がある。

・ 非線引き都市計画区域

長野県では非線引き都市計画区域の地域が多い。上田市のように人口が10万人以上いるような都市でも、非線引きである。都市計画区域がかかっているにもかかわらず、規制が弱いので開発をコントロールできない部分がある。

・ 高い交通利便性

郊外でも、道路整備が十分に行われているため、交通利便性がよくなっている。また新幹線などの鉄道網も整備されているため、県外からのアクセスもよい。その結果、幹線道路がある地域に共同住宅などが建ち、開発が進んでいる。

・ 自然派志向の増加

長野県は自然に恵まれており、自然派志向の人にとっては非常に人気が高い。そのため、別荘地開発が進み、最近ではアクセスもよいため、定住化が促進している。

・ 地価の安さ

都市中心部に比べ、郊外は地価が安いので、気軽に住宅を建てることができる。特に、別荘地でも地価が下落したことにより、自分のライフスタイルに合わせて居住地を選択できるようになった。

・ 世帯人数の減少

人口は減少しても、同時に世帯人数も減っているため、世帯数自体は増加している。そのため、新築住宅の需要は依然あり、開発が進んでいる。特に、田舎では若年世帯が分離して、交通利便性のよいところに住むことが多い。

この5つの要素によって、長野県では住宅地

の郊外化が進んでいる。その結果、景観の破壊や農地転用の増加、郊外型大型小売店の増加、過疎化、空き家の増加などの問題が生じている。このように、規制の緩い地域でいかに開発をコントロールするかが大きな課題となっている。

②広域的な都市計画の検討

松本市では、線引き都市計画区域を指定することで、開発をコントロールする努力をしていた。しかし、隣接する山形村は都市計画区域を指定していないため、開発者はそのぎりぎりの境界を狙って開発を行ったりする。その結果、郊外でそのような開発をされると、松本市としても線引きをする意味をなくしてしまう。

このように、単体の市町村で頑張るのではなく、ある程度広域性を持って、規制の連続性を持たせることも必要となっている。

■ 都市計画区域の活用

長野県では、開発コントロールにおいて、都市計画区域の指定が有効であった。具体的には、開発圧力が強かった飯綱高原に、非線引き都市計画区域を指定し、その中で地区計画を定め、その上に条例を定めることで、開発を抑制することができた。また、開発内容についても良質な開発が誘導できる。

しかし、一方で都市計画区域の拡大について住民の理解が困難である面もある。それは、都市計画税がかかることになり、住民の同意を得られないことがある。

<大村先生のスピーチ>

現行の都市計画制度が制定された当時と現在では、時代環境が大きく変化している。具体的には4つの変化が挙げられる。

①人口減少と高齢化…人口減少と高齢化が進行するため、市街地の縮小を考える必要がある。



大村謙二郎氏

②ライフスタイルの変化・多様化…都心居住や遠郊外居住など居住スタイルの多様化が起きている。

③郊外住宅地は住宅双六のゴールではなくなった。

④郊外住宅の質や水準の向上…インフラ整備が進んだ結果、かつてのスプロール市街地とは異なる質と水準の郊外住宅が出現している。

しかし、現行制度はこのような変化に対応していないため、様々な矛盾を抱えている。例えば、過大な開発期待によるスプロール市街地の発生、空き地化した土地での不法投棄問題、大型商業開発による周辺開発の誘発、ロードサイドショップや大型店が開店閉店を乱立して繰り返す「焼き畑商業」といった現象が起きている。

■ 開発許可制度の問題点

郊外の土地利用にとって、開発許可制度は曖昧な点が多く、その結果有効に機能しなかった。具体的には、次のような課題がある。

① 調整区域の両義的性格…調整区域には、成長のための留保地としての意味と自然環境などの保全地としての意味の2つが含まれている。

② 市街化区域の規模論…市街化区域はまとまった形でコンパクトに作らなければいけないという規模論のもと、市街地のにじみ出し開発が行われた。

③ 調整区域の外側に広がる緩規制区域…インフラ整備が整うことによって、十分開発が可能な区域が調整区域の外側にも広がった。

④ 追認的開発の許容…農村、田園地域での就業や生活スタイルが変化し、フットルース型施設立地が展開した。

⑤ 個別累積的開発の無規制…一軒ごとの審査では、市街化を促進する影響の恐れはないが、それが累積的に開発されることで、市街化区域と調整区域の区別がなくなる。

⑥ 準市街化区域的性格を持った 34 条 11-12 の規定と運用…34 条 11-12 の区域では、個

別開発がどんどん進行するが、そこを将来的に市街化区域に設定し、用途地域に編入するのかという議論が出にくい状況がある。

⑦ 既存宅地の経過措置…既存宅地が経過措置という形で生き残り、調整区域内に中途半端に残ってしまっている。

■ ドイツの郊外土地利用をめぐる制度

ドイツでは、全国が土地利用計画の対象区域であり、市町村単位で都市計画を策定している。

郊外の都市的土地利用・住宅地開発に当たっては、原則的に F プランで土地利用計画に位置づけられている必要がある。その上で、B プランが策定され、基盤整備がなされていることで、初めて開発が許容される。個別開発は、外部地域（日本で言う調整区域の概念に近い）において、計画許可で厳しくコントロールしている。基本的には、市街化区域では望ましくない土地利用に関しては、優先的な計画許可を与えている。例えば、土石の採掘場やゴミの処理場、農業的な土地利用などが認められている。ただ、農家の次三男や後継者の土地利用の開発は認めていないため、個別開発が累積する構造にはなっていない。

一方で、ドイツでも、基盤整備が進むことで、郊外の車依存型居住が進行している現状がある。郊外に相当の居住地が広がっている現実を踏まえた上での計画論が必要であると言われている。

土地利用計画において日本と異なるのは、村落地域という土地利用カテゴリーがあることである。日本の場合、都市計画における調整区域の集落の位置づけがはっきりしないが、ドイツでは少なくとも村落地域は一つの用途カテゴリーとして位置づけられている。

■ これからの時代の都市計画

最後に、これからの時代の郊外の都市計画について、4つの論点を提起したい。

① 線引き自由化論・廃止論がもたらす帰結
⇒密度が薄く、散在的に広がった市街地にお

ける維持管理コストの増大をどう考えるか。

- ② 現行開発許可制度は、調整区域の土地利用秩序の形成に有効な仕組みとなり得ているか
⇒都市計画的な観点からのチェックがなかなかされにくい構造になっている。
- ③ 高度成長期に造られた郊外住宅地の点検、評価の必要性
⇒過去の郊外住宅地を点検・評価し、そこから何が改善できるかを考える。少なくとも欠陥が再生産されるような構造は押さえていくという方向性が大事である。
- ④ 郊外の大型土地利用転換プロジェクトの計画誘導、計画的撤退整理の必要性
⇒産業跡地であったり、既存宅地であったり、それらが撤退したときに、どうマネジメントしていくのかを考える必要がある。

<林田氏のスピーチ>

初めて日本で線引き制度を導入したのは昭和43年法で、その背景は、圧倒的なインフラの不足と爆発的な都市への人口集中、それに伴うスプロールであった。それにどうにか対処するために作られたのが、線引き制度と開発許可制度である。

しかし、地方都市の人口が減り始め、いつまでも義務的に線引きでもって縛っていることも難しくなっていた。そんな背景の中、平成12年改正で線引き制度は選択制に改正された。その結果、高松市などが線引きの廃止を行った。

それと同時に、マスタープランの位置づけも大きく変わった。それまでは線引きの計画書という線引きに付随する図書として扱われていた整開保が、全ての都市計画区域に必ず作られるようになった。ここで初めてマスタープラン的な位置に上げられたというような変化が、この



林田康孝氏

ときのもう一つの大きな改正点である。

それでは、パワーポイントで都市計画制度から社会変化、郊外におけるテーマごとの現状と課題が整理しているので紹介する。

■都市計画区域について

農振区域と都市計画区域の各区分の重なり具合において、共に白地同士のような地域で特に問題をよく起こす。農振の農用地区域と都市計画の線引き都市計画が重なっている部分はいいが、農振の白地と非線引き都市計画の用途地域外が重なったところでは、コントロールが効かず、特に近年いろいろなことを起こしている。

■線引きの効果

市街化区域への人口増加分の収容、調整区域の密度の変化を見てみると、調整区域人口はほぼ横ばいであり、調整区域の密度の変化も3人/haで、ほとんど変わらなかった。一方、市街化区域は人口増加分の95%を収容し、密度も増加している。このことから、線引きによる開発抑制に対する効果は、一定水準あったことがわかる。

■人口の推移

一旦増えた人口は、同じような形でこれからは減ってしまうのが全国的に見た人口の推移である。ここで2つのシミュレーションを見る。

- ① 人口減少による都市計画区域の人口密度への影響…人口密度が59.5人/haから、50年後には42人/haになる。
- ② 人口減少による市街化区域の影響…7割ぐらいまで市街化区域を減らさないと、同じ人口密度は維持できない。

■高齢化

高齢者人口が最初の10年で急激に増加し、毎年約80万人増える。これは、線引き区域の人口増加期の毎年89万人に匹敵する。その後も緩やかながら増加を続ける。従って、高齢化を都市計画の土地利用でどのように受け止めるのかというも大事な視点である。

■合併

合併の結果、市町村の数が45%減り、行政区域の面積は1.8倍に増えている。従って、都市計画区域の大きさとの関係で、いろいろなアンバランスを起こしている。例えば、鹿児島市の場合、旧線引き都市計画区域の周りに4つの非線引き都市計画区域がくっつくということが起きた。合併によって都市計画区域と市町村の行政区域関係がおかしくなっている。

■農地転用

非線引きの白地地域における農地転用が進行することで、線引き都市計画区域よりも非線引き白地地域の人口が伸び、人口の増減のおかしな関係が隣接で起きている。

■郊外型の大規模商業施設

時代を追って、中心市街地に立地していたものが、郊外化し、直近では都市計画区域外や非線引き白地に出てきている。

■線引き都市計画区域外の開発

まちづくり三法の改正で調整区域の開発許可不要などに一定の措置がなされたが、線引き都市計画区域の近傍の外で、住宅開発が連続的に起きている。その結果、農家の散布が難しくなるなど、農家の営農環境も脅かされている。

■非建築的な土地利用のコントロール

現状では調整区域の規制でも手が出せていない領域である。ゴミ集積場などの非建築的な土地利用について有効な開発手段を持っていないため、何らかのコントロールは必要ではないか。

■中間地域の規制強度の持ち上げ

線引きや森林地域など規制強度が強い地域の間、規制強度が弱い変な谷間がある。そうした地域では規制強度が弱いため、開発がノーコントロールになっている。しかし、将来像がなかなか描けないような地域であるため、規制をかける論理が難しい。

■最後に

本当に害を与える開発は何なのかというあた

りの議論が意外にできていない。逆に言うところの程度まで開発が許容されるのかわからない。研究を要する課題である。

第2部

第2部では、フロアからの質問も交えながら議論が行われた。まず、都市計画の計画論の項目として、2つの論点が議論された。

- ・誰が都市計画を行うのか
- ・都市計画区域はどこか



柳沢厚氏

前者も後者もパネラーの意見は一致していた。前者の回答は、都市計画の主体は市町村である。生活圏のことを一番理解しているのは、市町村であるため、都市計画を作る主体として最適であると考えられる。しかし、合併の影響で普通生活圏レベルの情報がわからない場合は、それぞれの事情ごとの空間計画を考え、柔軟性を持つ必要がある。

一方、後者の回答は、前者とも関連するが、市町村全域にかけるべきであるというのが、パネラーの一致した見解であった。それは、土地利用コントロールを一つの体系で行うためである。また、現場サイドからも都市計画区域は建築基準法などとリンクしてくるため、ある程度内容が察知できるメリットがある。

郊外の土地利用に関して、大きく分けて3つのテーマが話された。それは、①都市計画、②コミュニティ再生、③広域調整である。

■都市計画が抱える課題

都市計画の議論においては、さらに細かく4つの要素で議論が進行した。

○計画づくりの必要性

開発を行う前提として、まずは計画が必要であるという考えが大方の議論であった。

大西先生のコメントによると、ルールを最初に決めておかないと、開発に対して誰がどれだけコストを負担するのかなどが明確にならない。

大村先生のコメントでは、都市秩序を構成するには、まずは計画をもって開発権を付与していくことを述べている。特に別荘地の開発に関しては、地区計画の策定が最低限であるとしている。しかし、地区計画を作るだけで開発が許容されるわけではない。地区計画で実現される空間はどの程度の水準なのかという点を吟味する必要があるとしている。

林田氏も、白地を含めて調整区域を地区計画で埋め尽くす方向に理解を示した。しかし、それに対して手続きの課題も指摘していた。つまり、いかに周りの人の関係を取り込むかという課題がある。基本的に地区の人が合意すれば、地区計画はできてしまう側面があるため、どういった手続きをもって地区計画を作って行けばよいか考える必要がある。

○開発の害悪

郊外のバラ建ちの開発は、そもそも何が悪いのかという点に対して議論がなされた。その結果、3点の害悪にまとめられた。

一つは、行政コストの増大である。人が薄く広く住むことによって、それだけ行政コストはかさむ。例えば、ゴミの収集や除雪作業などの行政サービスによるコスト負担が増える。しかし、コストの試算はできるが、前提が難しいため、それだけを根拠に開発を規制することは難しい。

二つ目は、社会的な無駄である。人口が減りだし、世帯数も減りだすとどこか開発をすれば、どこかの需要を取ることになる。それに応じて、どこかが空くということになる。郊外に建てば、まちなかが空く。そうなると、今まで社会的に使われていたものが、ある種のゴミになって、捨てられていくことになる。このような社会的な無駄をうまく説明することはできないか。

三つ目は、見栄えが悪いことである。バラ建ちの状態は、景観的に見栄えが悪く見える。ならば、景観法で景観コードを決めてしまえばい

いとなるが、果たしてそんな単純なことでよいかは考える必要がある。

○開発規制の存廃

開発規制は大きく2つ考えられる。一つは線引きであり、もう一つは条例である。線引きに対する議論としては、必ずしも統一的ではなかった。高倉氏の意見では、線引き制度は必ずしも必要ないとし、自治体の検討次第であるという。それに対し、大村先生も現行のような線引き型である必要はないとしている。飛び地型やアドホックな線引きもあり得る。しかし、線引きを外すことは、線の外側に開発がどんどん広がる自由を享受させる矛盾した考え方であると主張している。従って、線引きは廃止すべきでないとしている。

一方で、条例に関してだが、アイデアが一つ提案された。大西先生の考えでは、土地利用関係の条例を作っていく必要があるという。今後、市町村は分権化を進めていく必要がある。分権化とは条例を作ることである。従って、土地利用の制度として、条例をもって初めて国のルールを書きかえられるようにすることにする。もし、条例ができないならば、法律が適用されるようにする。このような仕組みを考えて、市町村が自分でまちづくりをするということを実態として作り出さないといけない。

○都市計画税のあり方

都市計画税の存在は、現場を混乱に陥れている。それは、2つの意図がその税に込められているためである。一つは、税収増加の手法の議論であり、もう一つは市街地拡散による行政コストの増加の負担の議論である。

後者の議論に関して言うと、そもそもどれだけのコストが増えているのかということと、それは取るべきであるという理論武装が必要になる。一般的な行政コストの増加だと、都市計画税は固定資産税で取るべきとなる。

では、目的税の目的をなくすと、それはそれ

で固定資産税に吸収されかねない。このような状況の中で、都市計画事業の概念を拡張して、都市計画施設やインフラの維持費・管理費も都市計画であると拡張できたら、そういう形の目的税として、うまく活かせるかもしれない。

しかし、最大の欠点は、税金が地価に連動しているという点なので、本当にコスト負担をさせたいということになると、地価連動ではない仕組みを考えないといけないのかもしれない。

■コミュニティ再生

限界集落問題のような都市問題に対し、都市計画がどう対処すべきかという質問を会場から受けた。それに対し、コミュニティという観点では、2つのことが結論として述べられた。

○事業的アプローチによるコミュニティ再生

限界集落のような問題に対しては、土地利用のように物理的な解決は難しい。そこで、よりソフトな対応が必要になる。しかし、バラバラに住むような地域社会で、どうやって助け合いながら維持するのが非常に大きなテーマとなる。ドイツや EU を見てみると、NPO を活用したり、地域再生資金のようなファンドが整備されていたりして、事業的なアプローチでコミュニティ再生を試みている。

○土地利用計画とコミュニティ再生の連携

事業的なアプローチを求める一方で、土地利用計画との連携も必要である。空間マネジメントとして、ハードとソフトの両方を一体的に管



会場の風景

理することが必要である。従って、市街地がハードに対して、コミュニティ再生がソフトとなり、市街地と地域社会の再構築がワンセットで考えられるべきである。ドイツの事例で言えば、産業構造の転換による人口減少に対して、社会都市プログラムをあわせて対応している。

■広域調整の仕組みと課題

広域調整の観点による議論では、以下のような観点で議論が行われた。

○広域調整の目的

広域調整の目的は2つある。一つは、市町村のエゴイズムの衝突を回避するためである。市町村レベルの計画権限が大きくなると、より広いレベルでの視野が持てなくなり、その結果、自治体が部分的な利益に走りがちになり、市町村同士が足の引っ張り合いをするようになる。そこで、広域土地利用計画などを策定し、広域土地利用秩序を調整するようになる。

もう一つは、市町村スケールよりも大きいスケールのものを調整するためである。例えば、フットルース型施設が立地する場合、その商圏は広域的であるため、市町村というよりは広域的調整ルールを適用していく方がよくなる、そのために、広域調整は必要になる。

○誰が広域調整を行うのか

一つは、広域行政を担う都道府県が行うことが提案できる。一方で、わざわざ都道府県に調整してもらわなくとも、水平調整として、市町村同士が調整し合うこともできる。

この場合、どちらが調整役として望ましいかということ、まずは水平調整でうまくいくかどうかを考えるべきである。うまくいかないようであれば、都道府県がもう少し広域的な観点から乗り出すべきである。もっと広域であれば、国が乗り出すべきである。

ちなみに、都市計画における国の役割は、法制度を準備することである。そうしないと、現場としても動けなくなってしまうことがある。

○広域調整の課題

都道府県が調整役をするに当たって、いくつかの問題点がある。

- ・ 分権化によって同意をなくした際に、協議に果たしてどのくらいの効力があるのか。
- ・ 一度決定した都市計画は後からひっくり返すことは難しいので、事後的に計画の是正をすることは現実的ではない。
- ・ 事前に関与しても現状と変わらない。

そこで鍵となるのがマスタープランの作成である。都道府県に協議は残すため、正論を述べるチャンスがある。また、マスタープランは都道府県が作成することができ、その力も強化される。そのため、いかに後でおかしいと言えるだけのマスタープランを書くかということが勝負のしどころとなる。

■コーディネーターのまとめ

人の営みが行われる場には都市計画区域をかけ、計画的意図があまねく及ぶべきである。従って、空間をコントロールするような思想・制度は全国にあまねく広げるべきである。

そのときに、全面的に線引きは採用すべきである。しかし、現行の線引き制度のようであってはいけない。すなわち、強烈的な制限で市街化区域と市街化調整区域に二分し、一定の立地コントロールが行われる仕組みではなく、より決めの細かいものが必要である。その一つの対策として、弾力的に調整区域の中を使い込むことが考えられる。現行制度のぎりぎりのところを上手に使えば、思い切った柔らかい調整区域が可能である。これは、これからの線引きの新しい実験になる。

(以上)