

都市計画事業

(全体概要)

戦後の復興、高度成長を支える都市施設の確保を果たしてきた都市計画事業。社会経済状況が変化し、持続可能な都市を指向する時代における都市計画と都市計画事業のあり方について議論が行われた。

論点としては、①都市計画がめざすべき方向について ②都市計画事業の課題とあり方、③これからの進め方の3つを中心に展開された。議論の中では、「都市計画の戦略性」、「既存インフラの更新」、「維持管理」、「都市計画税」、「都市計画のPDCA」等がキーワードとして挙がり、幅広く、活発な意見交換が行われた。

第1 基調講話

「サステナブル時代の都市施設整備の新しい展開」

日本大学教授 岸井隆幸氏

今日の話は、サステナブル時代の都市施設整備の新しい展開ということで、都市計画事業について考えてみたい。当然ながら、これからの時代がどう



岸井隆幸先生

いう時代なのか、何が求められているのか、都市計画は何をする必要があるのか。その共有ができれば先に進まないと思ひ、はじめに最近の社会の変化についておさらいしたい。最後には今後の有様ということで、整序に向かう協働、これをどう展開するかの考え方を紹介したい。

都市計画のこれまで、これから

まず、これまでの都市計画、都市政策と今後の都市計画、都市政策をあえて並べて議論したい。これまで、戦後の戦災復興に取り組み、そのあと高度成長で人口が爆発的に都市に集まる。なんとかこれをしのぎ、我々は道路、公園、下水道という基礎的な都市施設を確保することを重視し努力してきた。都市計画法もその時整備され、都市計画事業とは、認可又は承認を受け

て行なわれる都市計画施設の整備に関する事業及び市街地開発事業と定義されている。都市計画で決定された主に根幹的な都市施設を整備することが都市計画事業だろうと思われまふ。今後もこれでよいのかという問題提起です。

これからの都市計画が向かう二つの方向

人口減少と新しいニーズが生まれる時代には、多様な質を考えた都市政策に転換する必要がある。量から脱皮して、その次の時代に入るためには、多様な道具がいるのではないかと考えている。その方向性は二つあるだろう。

一つは、都市計画の内容をより芳醇なものにすること。もう一つは、他分野との施策連携をより一層強化すること。どちらを選ぶべきかは議論していただきたい。

社会変化のこれまで、これから

社会環境変化について簡単に紹介する。1960年の男女年齢各歳別人口グラフである。これから国民の過半数を説得するには誰をターゲットにするかを見ていくと、30歳以下であり、この時代では多数派であることが解る。都市政策がこうした世代のニーズに応えることが妥当であり、彼らのニーズが高かった時代。次に2000年になると全体がやや右にシフトする。20歳から65歳にばらける分布となる。年金、雇用の確保、子育て支援といった各世代に向けた施策によりみんなにばらまかないと多数派の支持が

得られない時代である。ここから先は、国立社会保障・人口問題研究所による推計であるが、2030年になると多数派は40歳から85歳となる。中高年齢層を大事にすることが政治的には大事になってくるだろう。社会はこのように変化している。作ってきた社会の構造自身も変化している。年金や医療についても大事だが、これまでの各施策に多くの資産を投ずるだけでは済まないのではないかと。昨日もどこかの上水管が破裂したというニュースを聞いた。下水道も陥没するもの。2030年には、戦後整備されたインフラが70年を迎える頃で、誰がその更新の必要性を声としてあげるか。多数派である中高年層が担うべきだと思う。我々が、我々の責任で次の時代に引き継ぐべきであろう。下水管の破裂はたいしたことないと思われるが、道路の陥没を招き、そこが避難経路とされていれば避難ができなくなってしまう。上に鉄道があれば、大きな影響を与える。無視できない大きい影響が生じる。

次に年齢構成を世帯類型別で見ると、現在は30代から50代の夫婦と子からなる世帯、いわゆる家族を形成する世帯が多数派を占めている。2030年には、単独世帯が多数派を占めることになる。世帯を構成する家族が危うい。ここで、都市計画が何をすべきか。やはり、まちに出て次の世代に対する責任を負う、将来を語り合ったり、次代を担う子どもを見守ることに楽しさがあるのではと考える。1960年DID面積は現在の2割。戦災復興から都市整備がようやく切り替わるころ。全人口の44%がDIDに住んでいた。現在市街地はかなり広がった。用途地域面積の約7割がDIDであり、新市街地が増えたということ。ここに我々は投資し、住宅を供給することに邁進してきたのである。さらに低密度が広がるとどうなるか。ヒューストンの例を挙げる。ここはゾーニングがない自由で稀有な都市。車での通勤が普通の光景で、都市には環状線が整備されている。エッジシティの写



会場の風景

真だが、200mを超えるビルがあり、これらアップタウンに対して、ダウンタウンでも200mクラスのビルが立ち並ぶ。そのすぐそばには広大な駐車場が広がる。排ガス問題については技術で解決できようが、都市における自動車による空間専有の問題は容易に解決できない。アメリカと日本とイギリスの人口千人あたり自動車保有台数の比較を経年で見えていくと、日本はイギリスを凌ぐ600台、アメリカは800台、日本はアメリカの1970年代における水準である。しかし、日本国内では地域でばらつきがあり、東京では400台程度、地方都市では800台となる。つまり地方都市においてはすでにアメリカ並みの自動車社会となっている。1970年代のデトロイトでは、都心部の74%が自動車関連施設によって占められている。日本における地方都市の中心市街地では、道路が15-20%、駐車場は20-30%を占める。

ただ、小さい規模の駐車場が点々と広がるのが日本の地方都市の特徴である。目指すべきはヒューストンのような都市ではないだろう。都市をコンパクトにしていきたい。平成の大合併により3200程あった市町村が1800になった。今の市町村には昔の都市が2つか3つ含まれているのだろう。ある都市にコンパクト化を進めていくと、残った都市はどうするのか。人口減少により全体のパイは増えない時代にも関わらず、それぞれに資金をばらまくのであろうか。それではハッピーエンドにはならない。

「整序に向かう協働」これからの都市計画事業では、これから何をしたらよいか。これまで

の都市計画の場面では、多くの活動が存在し、好むと好まざるに関わらず人が増え、農地を宅地にしてきた。適切な公共サービスを提供しながら、一方で規制をしながら、また、先手を打つ市街地整備を行ってきた。これからの時代はそうではないだろう。都市をコンパクトにしていくという目標感を達成するには、そこに何らかの意図を働かせる必要があるだろう。整序をめざした協働が求められると思っている。どういう形に整えていくのか。議論を尽くしたうえで、財政問題を鑑みると、これまでのように公共セクターが強クリードしていくことが難しいだろう。また、需要が増えていく時代ではないため、開発利益を期待して全てを解決するのは怪しい。となると、みんなで助け合うしかないのではないか。こういった活動を助けるよう都市計画が役割を果たし、それを実現していくのが都市計画事業かと思う。

根幹的な都市施設と用途を定めていくという都市計画の基本ツール、これだけでは満足しないだろう。これらの整備を実現するために、役割を果たしてきたのは受益者負担と言う概念がある。京都における環状線の沿道整備の事例。道路の両側、幅員の 10 倍の範囲において区画整理を実施し、これにより用地を生み出し、環状線の整備が実現された。もうひとつ例として名古屋の中川運河。旧法 16 条の超過収容区画整理事業の例であるが、運河の範囲を超えて買収をし、これを造成した上で宅地として転売し、事業費を回収するというもの。運河を掘った土を横にどけて片側 78 間分を処分して全体事業費を賄うもの。単独買収方式による事業も当然あったが、このような方式の事業も展開された。加えて戦災復興のあと、高度成長期には、宅地の供給が重要な課題であった。田園都市線沿線では、組合による土地区画整理事業が行われ、これも市街地開発事業であり、都市計画事業として認定されているものである。現都市計画法の体系によるものである。これからは更新をし

なければならない。新しい秩序に向かい整え直さなければならない。これを実現するのが都市計画事業であろう。沸騰しているエネルギーが溢れているのを抑えることから、皆を鼓舞しながら、賢く更新、スマートな更新、これを全体整序へ持っていく。ビッグディグ、ボストンの例であるが、毎日渋滞している高速道路の直下に新しい高速道路を整備。地上部は緑地に転換。単なる高速道路の更新ではなく、老朽化して危険であったもの、予定より多い交通容量であったのだが、反対運動により環状線をつくることができず、多くの自動車が都心部を通らざるを得なかった。老朽化したので更新しただけでなく、その機能をアップした更新を実現。これに合わせ、地下にあった下水道等の都市施設を移設することにより、つくり変えることになった。全米で最大の公共事業とされている。お隣り韓国の清溪川の例も同様。機能更新をどうしていくのか。真剣にトライしている事例である。

持続可能な都市施設の更新に向けて

社会全体の持続可能性を軸に都市施設を更新、しかもスマートに行うにはどうしたらよいか。次の更新を見据えたもの、つまり控えを持った更新を行う必要があるのではないか。現時点では事業を評価するものとしてB/Cが使われるが、それにより評価したのでは、控えを持った事業はあり得ないことになる。無駄な土地を持ち続けなければならないからである。しかしこれを行っている事例は、伊勢神宮である。サステイナビリティを実現している。控えを内在した都市計画が求められるのではないか。同時に過度の車への依存を変えていかなければならないだろう。また、お金の問題ではあるがこれまでのように開発利益すべてまかなえないだろう。あるところではまだ頑張れるかもしれないが、ここでの利益をなるべく多くの利益に変えていくことができるか。自治体間の競争というより都市間競争の時代である。

世界全体では 60 数億の人口が伸びている。

その3分の2はアジアの人々である。市場の動きはアジア抜きには考えられない。そこで、日本がどこにいるのかを考えてみるには、国際競争の目で見えていくべきだろう。地方分権の話題が盛んだが、この方向はある種、視野を小さくしていく流れ。一方で企業はグローバルの下で動いている。

都市を再編成することにより、日本ならではの空間にしたいと考える。我が国の形を考えてもよい。そういうチャンスにあるのかもしれない。整序に向かう都市計画の実現こそ都市計画事業であり、その仕組みが必要とされるだろう。法律だけではことは動かない。特に都市計画事業はごく一部の部分であります。今回のお話は幅広に考えていることを提示して参りたい。

他分野との施策連携を強化する方向へ

最初の問題提起に戻ります。都市計画の内容を芳醇にしていくことか、他分野との施策連携を強化するのか。私は後者の立場を取りたい。原稿の都市計画では、都市施設は、規模と位置しか決めていない。決定の理由は明記されているがその機能を保証していない。道路であれば、そこを走る公共交通のサービスがいくらであるかについて保証をしていない。そこまで及ぶ術がない。そこまで都市計画の内容として決めたらどうかという意見もあるだろう。1時間4本のバスが走る道路とし、もし何らかの事情でそれが提供できなくなった時、そのサービス水準を維持するために税金使っても水準を確保することも考えられるだろう。このように他の分野との連携を視野にしたご提案をしたい。

施策連携への二つの提案

提案① 整序の方向性を共有する

バラバラにエネルギーが向かうのでは効率が悪い。どんな町にするのか、市町村マスタープランがあります。これをしっかりとすることが第一の提案です。

都市計画法としてどうするのか。これについては、都市計画決定の対象と位置付ける方法が

あるのではと考えている。自治法による基本構想は10年計画。予算を背景とした実施計画の期間は5年。これにリンクさせるのである。都市計画は20年のスパン。やるのは簡単なこと。都市計画と一緒に作ればよいこと。これにより他の分野の協力も得て施策連携が広がるだろう。ただ問題となるのは、これを市町村単位で決めてよいのかということ。全体の2割は二万五千人以下の人口を持つ自治体。都道府県主導を考えなければならないかと感じている。そこで全部はできるのか疑問である。なぜ大きな方向性があるのか。フランクフルトでの歩行者用道路。4列の列植による街路樹が実現されている。これをなぜ日本で実現できないか。フランクフルトでは、この裏に自動車駐車場がある。13か所で7000台の規模であり、幹線道路の脇に大きい規模のものが整備されている。日本では小さい駐車場がバラバラにあるのが普通だろう。このようなことを実現するには、都市の全体を見た大きい方針が必要なのである。

ハリケーンカトリーナの被害にあったアメリカにて、日本を紹介したDVDがあった。日本の技術を紹介する最初の場面は雨。日本は自然が厳しく、台風、地震、雨が多い国であると。それを凌いでいるとの内容。この防災の力は世界で見ると都市の力になるものである。危なければ企業はやって来ない。安全安心は都市の力として最低限必要なことである。

また、国土をもう少し上手に使う必要があると考えている。どこにでも住んでよいとは言えないだろう。田畑については、昨今生産緑地が多くなっているが、これらをなんとか上手く使わなければならない。このために規制だけをすればよいということではない。線引きをすればよいとの議論もあるが、何らかのアクションが必要である。

提案② 協働の仕組みを創り上げる

法律的に考えるならば、政策誘導の拠点を指定するとか、拠点地域の整備方針を示す、提案型

の事業の仕組みや協定の認知といったやり方だろうが、国がそこまで決めるのかという意見がある。問題は方針をうまく誘導するにはどうしたらよいか。計画と事業の規制を連動する仕組みがなければならない。自治体だけでもできるだろうし、協定であれば全国的な仕組みがいるかもしれない。あるいは国がはっきりと資金援助するといったメリハリをつけることが大事である。

協働すればよいと言っても、特に地方で協働する相手がいるのかといった問題。整序するための主体は誰か。やはり地方と東京は違うだろう。都市計画法一般法か特別法か議論もあるだろう。大手町では都市再生の動きがあり、ある意味で協働を行っており、区画整理で敷地を整序しながら、空いた敷地で誰かが建築する仕組み。このように大げさではない例として、江戸川区での修復型の区画整理では、突っ込み道路をつなぐところだけ区画整理事業で行う。小さな公園もできて日当たりも良くなり、とても評判がよい。あるいは、つくばエクスプレス沿線では、買収した土地を区画整理し、鉄道用地を生出す仕組み。これまでの区画整理はフルセット型。地区の計画をつくり、権利調整をし、公共施設の整備、しかもセルフ・ファイナンスにより、参加の仕組みも決まっている。これを開発利益により進めてきた。フルセットはよい方法だが部分部分で使うこともあるのでは。そういう使い方もあるだろう。今後このような使い方が増えてくるだろう。我々は柔軟な制度を既に持っている。

地区計画制度については、我が国の建築基準法があまりに一般的であり、この詳細化を担う側面があった。ドイツのBプランでは宅地と公共施設の区分を最初に行う。つまり地区レベルの施設の計画である。日本ではその部分が弱い。今後、区画整理と地区計画をつなげることが新たに必要ではないだろうか。市街地再開発事業では、身の丈再開発が言われている。金沢の近

江町市場のような例も増えてくるのではと思う。

私たちの責任において

方向性決めました、協働の仕組みができました。これを継続する必要、見直す必要がある。10年後の基本構想の見直し、都市計画自身もPDCAにより見直す。また10年に一度の都市計画基礎調査を充実する。これについては、いまさら法を変える必要はない。やればよい。問題は実行性を持たせるためには、様々な場面でPDCAシステムにより確認することが重要。それでも市町村担当者の不足とか、分権ということでなかなか簡単ではない。首長への集権が進み、首長が代われれば、政策も大きく変わる。これでよいのか。皆で決めたビジョンはなるべく共有化したい気持ちを持っている。そして、都市計画の信頼性を確保したい。これについては、昨今の裁判で負けている、負けなくとも懸念を提示されている。権利制限への批判、計画の見直しをしなさいと前から言われているが、点検がなかなか進まない。長期未着手の都市計画道路の五割は古い時代のもの。首長が見直しを渋れば進まない。都市計画区域の中にある市町村は二万五千人くらいの規模から。ここで議論している都市計画事業について、これら市町村のうちかなりの都市で進めなければならない。都道府県によるお手伝いが必要だろう。

最後に、何となく閉塞が漂っている。これから多数派となる中高年齢層が何もしないのは無責任ではないか。戦後15年かけ復興区画整理を進め、樹木を植えた。50年が経ち立派なものとして今に引き継がれている。戦後の何もないあの時代にできたのに、我々、中高年齢層が今何もやらないのは無責任ではないだろうか。先輩方に負けないう、先輩に見習いなんとか悪智恵を出して頑張りたい。

第2 プレゼンテーション

1 都市計画法改正を考える

～民間事業者の立場から～

三菱地所株式会社 代表取締役 長島俊夫氏

民間による社会的意義の高い事業

物を作る時代からストックを重視する時代へ。歴史的建造物や広域的な都市施設を次の時代にどうつなげていくか。様々な都市計画諸制度と公民パートナーシップにより進めている。東京駅の復元と併せ、駅前地下広場整備を特許事業として公民連携で行っている。こういう仕組みも必要。つくる段階の仕組みは解りやすいが、公民による今後の管理と管理区分、財産区分のあり方は大きなテーマとなるだろう。



長島俊夫氏

エリアマネジメント活動と持続可能な都市

これまで物をつくることに熱心であったが、つくった施設やまちを時間の経過とともにどう価値を高めていくのかという観点が弱かった。ストック、管理運営についてマネジメントを行うこと。これからの都市計画の世界では欠かせない要件であろう。

国際競争力強化と都市計画

残念ながら日本の都市の凋落傾向が続いている。アジアの他都市では国際競争力を意識した都市づくりが既に進んでいる。日本でもどう進めていくかが必要な視点。海外からの日本の都市に対する評価は、規制が多い、企業活動上ハードルが高い税制、弱い交通のアクセス。国力を意識しなければならないだろう。2011年に特区制度の見直しが控えている。国際競争力、低炭素などの新しい意味を付した都市計画制度に変わればと考えている。これにより時代のニーズに合わせたまちづくりを進めたい。

地方分権・市民参加の潮流

ここ、千代田区は夜間人口4万5千人、昼間人口80万人の都市である。様々なステークホルダーが結集して次の時代の都市をつくっていく公民の対話システムの必要性。過去の蓄積が今日の都市像の共有につながっているのではないか。地域のニーズ、地域に担い手のなかでそれぞれの都市が展開している。自治体だけで解決できることもあるだろうが、よりグローバルに考えた改正を期待したい。

2 都市のグランドデザインの再構築をめざして それに市街地再開発事業から一言

東大まちづくり大学院教授 遠藤薫氏

再開発はまちづくりの道具のひとつ

「再開発は大変だ」この命題は正しいか。赤羽駅西口地区では地権者が400人、竣工まで40年かかった。これを見ると大変だと思われるだろう。大変だったのは「まちづくり」で「再開発」ではない。そのまちづくりを完成させることができた唯一のツールが再開発だということ。再開発は手法の一つに過ぎない。



遠藤薫先生

最近の再開発事情

これまでの再開発の実績は年々増加。再開発の専門家がそろったこと、事例が増えたこと、それにより地権者が再開発をイメージできるようになったことによる。しかし近年、再件数が減少。一方で、都市計画決定から権利変換認可までの期間を調べると、その期間が以前に比べ短くなっている。この時期は、約束した床価格に対してマーケットの不確実性にさらされる期間。一番危険な段階を2、3年でやってきている。また、床が売れなくて大変だという話をよく聞く。これに対し、保留床がない再開発をす

ればよいと一気に飛躍した議論があるが、これでは規模の小さいものに限られてしまうだろう。

身の丈再開発への誤解

身の丈再開発というと直感的には保留床を少なくする、縮もう、後ろ向きの発想となってしまふ。そうではなく事業性向上のため、その地にあった質の高い床を合理的につくること。例として、芦花公園では、容積率 210%の再開発が実現した。ほとんどは戸建のビル。全員同意型でなくともできる。一般に同じ資産額だとして、面積が 50 の戸建、もうひとつは面積が 100 の区分所有建物。どちらに権利変換するかを尋ねると、その割合は概ね 7 対 3 となる。地権者合意の上で権利変換比率が下がることになる。つまり合理的に容積が下がるのである。ある地権者は、容積 300%指定のところに建つ 100%のビルに権利変換。将来の建替えは個人の判断で可能であるし、容積は 300%まで使うことができる敷地。これらオプション価値が含まれたものへの権利変換である。これまでの反省を込めて言うと、このように将来の可変性を織り込んだ権利変換をしてこなかった。

高度利用とは

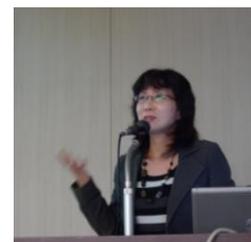
「容積の質」とは、リスクプレミアムと将来コストの現在価値を反映した「単位床当たりの地価負担力」と言える。芦花公園では、分棟形式を採用。容積を稼ぐところでは稼ぎ、長寿命の建物をつくり、一方では低容積で、比較的寿命の短い建物をつくった。このように容積の質に留意し、高度利用することを都市のスケールで実現しているのがクリチバ。都市交通、緑地整備と併せた総合的な取り組みによる。これらの例から、「高度利用」とは、高容積利用に限定されるものではない。都市計画として「高度利用」という考え方を豊富にすべきである。

3 都市計画事業への市民参加

東京都市大学准教授 室田昌子氏

進め方と住民参加のあり方

都市計画事業、特に道路事業において、用地買収が一部なされず隘路になり、整備効果が十分発揮されない事例がある。



室田昌子先生

民主主義の原則とし

て「みんなで決めたことは、みんなで守る」と教えられた。もしかするとみんなで決めてこなかったことに問題があるのではないかな。

ドイツでは、もはや用地買収に伴う問題はほとんど発生しないという。この理由として、事業全体のプロセス、またそこに含まれる住民参加のあり方がよく考えられていることにある。構想段階では日本とドイツにおけるプロセスに差は少ない。計画作成、計画決定、事業認可という段階では違いがある。ドイツでは、計画認可の前段となる計画確定手続までの間、環境影響評価が継続的に行われること。日本の環境影響評価では、よく「まだ計画の詳細は決まっています」と言われる。このことから実質的には機能していないのではないかな。一方ドイツでは、200 分の一といった詳細図にて評価が実施されている。家の窓まで描かれ、その場所の騒音をチェックできる。たいへん手間がかかり、膨大な量の書類となるが、これにより、自分の家がどうなるか、マイナスの影響は何かははっきり理解できる。この計画確定プロセス段階であっても、市民は異議申立てができ、聴聞会の開催と参加が認められている。民主主義には時間、事業にはお金がかかる、これらを両立しなければいけないと考える。構想段階では、必要性の根拠と複数案を比較。計画段階では、マイナスの発生要因と軽減方法、事業化段階では、自分の家にどんなマイナスがあるかを考える段階。個別の負担策、軽減策が提示されるといった 3 段階により、住民の関心に合わせた協議が行われている。民主主義の確立と事業効率の確

保からこのプロセスは重要であろう。

事業評価の視点

地域にとって大切なことは、持続可能な地域社会の形成であろう。環境と社会と経済をうまく回すことが EU では大切にされる考え方。しかし、日本では環境に特化か。これをささえているのはソーシャルキャピタル。協働といってもよい。人間関係が資本だという考え方。これを構築するための都市再生を EU では数多く進められている。犬山市では、都市計画道路の見直し過程で、まちづくりが活発化し、人間関係が構築された。都市計画道路の見直しや計画を通じた、人間関係構築に対する評価視点があり得るのではないか。

第3 パネルディスカッション

論点1：今後都市計画が目指す方向とは 国際競争力確保への都市計画のあり方は

岸井氏：都市計画の方向性について、基調講話で述べたが、もう少し具体的に考えてみるならば、大都市圏の持続可能性を図るためには国家戦略をもった広域計画をしっかりとつくるべきであろう。大都市圏では国土形成計画において地域の計画もつくられるが、これは協議会方式で進められることになっている。各知事が出てきて広域計画をつくるとなっている。できるはずがない。自分の政策が違っているとは言えるはずがない。そうなると、各施策を束ねた計画となってしまう。これは広域計画とは呼べるものではない。本当に国際競争力をつけたいのであれば、ある程度、国がリードもした計画が必要だろう。

もうひとつは、地方都市について。公共公益施設の更新計画をつくるべきだと考える。その時に、いかにまちを変えるか、いいチャンスであり、そのシナリオを都市計画に書くべきだろう。この二つは最低限行うべきことである。

長島氏：東京は、当面、日本のエンジンとしての役割を果たすが、そう多くの時間は残されて

いないという認識を持っている。ハブ空港と都市がどういう関係にあるか、その機能について都市のグランドデザインとして考えていくべきであろう。そこには横断的な話題、自治体間での話が当然出てくる。もし時間がないとすると、集中的に整理し、整備を進めていくことが都市計画の世界に求められている。基礎自治体ができるべき範囲、広域的都市圏で見た形でのとりまとめ。それを全体のグランドデザインに表して進めること、これらには、国が関与すべき余地があると考えたい。都市とは広域的な活動のなかで生き続けるもの。昨今のテーマである低炭素に関しても、都市間にて果たす役割があるだろう。ハブ空港の話だけではない。既にアジア諸都市では港湾都市の強化が図られている。我が国でもある程度、国が関与することが必要であろう。

室田氏：我が国の都市計画は、ハード面整備に重点が置かれてきたと思う。これからは、社会や経済面をより意識する必要があるだろう。このことにより、地域社会を豊かにし、人間関係を構築し、地域の経済と社会を再生していくための道具として、都市計画が位置づけられ、重要な役割を果たすことになる。

遠藤氏：これだけは外してはいけないのではないかというお話、法律一本で物事を変えるのは時々危険ではないか、法律を変えなくてもできることを考えることも必要だろう。まずは、問題提起です。東京が国際都市として、海外の諸都市に対抗できるなら、国際都市東京の活力を抑えてはならないのでは。最近では東京でも、低炭素化に向けた取り組みにより、質の高い容積が使えないことになっていないか。東京で高容積が実現できる分、容積が使えない他の都市で緑地を確保するといったことの方がよろしいのではないか。財を生み出せるのは東京。活力のあるところで容積を使い、やっても無駄になるところとメリハリをつけることを計画制度として支援するべきではないか。必要最低限の質の

高い容積を実現するためにいろいろな事業を使っていく、そのための計画制度として支援する仕組みは何だろう、この順番で私は考える。また、規制緩和ムードが先に蔓延してしまうと、地価だけが上がり事業遂行への悪影響があることも。計画の実現には、事業制度、計画制度、規制緩和の三位一体でしっかりとやらないとこういった副作用が現場では生じます。

コンパクトシティ、スマートシュリンクについては言葉先行。実現できた歴史はないのでは。よほどの覚悟で手法を探らないと。この実現に向けいちばん近いところにある手法が再開発なのでは。以上の問題提起をしたい。その先にどんな手法があるかはまだ整理できていないが…。

論点2：都市計画事業がいかにあるべきか、

これまでの課題をどう処理するか 多様な主体による合意形成とその課題

室田氏：合意形成の場では一度ボタンをかけ違えるといわずらに時間が流れてしまうことが多々ある。最初に戻ってしまうこともよくあることだろう。ドイツの例ですが、最後の段階であっても、改めて必要性の議論に戻り、多くの時間をかけ、合意をとり直すこともよくあると聞きます。合意形成の問題については、普通の言い方になりますが、関係者全てが誠意を持って合意に向け努力するしかないと思います。

事業者としての合意形成（事業者間など）

長島氏：かつてはデベ、ゼネコンが事業の中心的役割を担ったが、ここ7-8年は、SPCなど金融を「てこ」にした事業が不動産ビジネスとして日常化してきた。経済が安定した状況下ではよいが、このビジネスモデルは金融リスクが表面化したとたん、難しい局面を迎えるのが特徴。時間管理、入口出口のギャップなどは金融の世界では許されないこと。これを認識したチームで取り組むべき。異業種を含むビジネスモデルの展開では、金融取引、物件の竣工を迎え、ある

意味でビジネスを閉じることになる。長期的な市街地再開発事業にはなじみにくいシステムである。特に今日的な経済状況では難しいことを事業者側としても認識している。自治体や地域もこれを認識して対応していただく時期だろう。また、都市計画との関係でいうと、事業者から誰かにバトンタッチされ、された側が十分地域マネジメントに精通している必要がある。地域や自治体とどう関係して会話をしていくかである。SPCなどのビジネスモデルが持つ特徴・課題について、都市計画法が認識しなければならないだろう。

地方における再開発事業とその課題

鈴木氏：身の丈再開発は、地方でも成り立つのか。成り立つのであれば、その展開の可能性は。

遠藤氏：地方でよく聞く話は、竣工した再開発ビルの下駄ばき店舗について、テナントが埋まらず経営する第三セクターが困ったという話。このような区分所有ビルと言うだけで、金融機関側からは資金を出しにくいという。仮に指定容積をすべて消化していなくとも、分離分棟であれば貸しやすいであろうし、権利変換した面積が小さくとも、その資産価値が高くなるのであろう。つまり、資産の価値は、その質と量の積で決まるということ。現場では、従前50㎡あった面積は、権利変換後も50㎡必要だ、この積を確保しなければ生活再建にはならないと言われるが、この生活再建には様々な方法があるのであって、完成後の資産として最も高くなるかが重要であり、面積だけにこだわることはない。10年、20年後の建替えやリニューアルが可能か。既に地権者にばれている。答えは地方こそだと思うが、いちばんよい事業の組立てを考えた結果、容積を余らせることが結論となるかもしれない。

都市計画事業の今後～そのあり方について

鈴木氏：道路に限らず、再開発、区画整理についても事業が進まない地区がある。今の仕組みのままでよいのか、それとも新しい仕組みが必要なのか。今後のあり方を含めて議論したい。



鈴木智之氏

岸井氏：新市街地の住宅地供給型を指して区画整理というなら、需要が減ってくることは間違いない。区画整理事業とは地区レベルの計画をつくり、権利変換してオープンスペースをつかっていくこと。参加のプロセスとお金を回す仕組みが法に定められている仕組み。これはフルセットではなく、柔軟にやることが可能。紹介の江戸川区は突っ込み道路をつなぐ試みとしての区画整理。ここの 2、3 ブロック先では、全棟建替えの再開発がおこなわれている。再開発と区画整理には違いがない。建築か土木かの違いであって、今後はこれを組合せる方向に向かう。地方都市の事業環境の厳しさについて。区画整理法ができた昭和 29 年以前は、耕地整理法による市街地開発。これは、農地を対象に自分たちで行う事業。お金がある人、ない人がいる。お金がない人にとっては、働いた分が評価される事業であった。いかに働いたかが、もっと評価されてよいのではないか。自分が儲けるためにではなく、地域の事業のためにいかに働いたかを評価される仕組みが望まれる。

公共公益施設の建替えについて、これをどこに、いつ建替えるかの計画をつくらなければならない。地域がこれに投資をすることであるから、あらかじめ、その場所がどこで、投資をいかに持ってくるか、保留床、保留地を織り込んでつくっていくのかどうか。建替えをいかにうまく進めるのか。どうせやるなら、多少お金がかかったとしても、これを一気にやることを考えた方がよいだろう。これまでのように、ひと

つひとつの施設を建替えていくことをこれからもまだやり続けるのか。横が見えていない。一緒にやる仕掛けがいる。

鈴木氏：市の職員としては耳の痛い話である。一緒にやるのが望ましくとも、財政状況により、みすみすこのチャンスを逃していることがある。

長期未着手都市計画道路の廃止とその補償

質問：計画廃止の事例がでてきたが、計画地内の地権者にとっては、この間、建築規制がかけられてきた。この期間の土地利用可能性が制限されてきたことについて、異議申立てが発生する可能性がある。このことについて、対地権者に対する納得性の高い説明は如何に行うのか。

岸井氏：現状においては、変更理由が合理的であれば、損害補償は求められないと考える。この問題は、計画区域内の地権者だけでなく、もう少し広い地域で考えると、用途地域が変わるかも知れないと期待し、移り住んできた人もいだろう。こういう人を含め、長期間の権利制限が憲法違反であるかどうか。最高裁の判断としては今のところ、廃止の理由が合理的であれば仕方ないものの、計画決定以降、制限する期間が長すぎることへの疑念が呈されている。このまま計画し続けてよいのか、本当に必要な計画なのかを PDCA により判断し、計画のリスタートを行う。これについては、10 年おきくらいに確認することを義務付けしてもよいと考えている。都市計画基礎調査をもとに、市町村マスタープラン、基本構想と予算を含めて見直しをしていくべきであろう。

鈴木氏：横浜市の都市計画道路の一部区間廃止では、権利制限に対する補償を取上げた意見書はなかった。出された意見書の中身は、既にある道路における交差点改良など身近な整備についての要望であった。

論点3：都市計画を実現させるために、誰が、どう進めるのか

整備の緊急性と合意形成～密集市街地を例に

質問：住民参加のプロセスは大事だと考える。しかし、密集市街地のうち重点整備地域等緊急性が求められている地域において、事業が進まないからといって、住民参加プロセスを新たに始めたり、このための時間をかけたりしなければならないのか。収用等の強制手段とどちらが優先されるべきか。

室田氏：密集市街地は特に合意形成が難しい地域。こういった地域は多々あるだろう。まずは、地域住民が道路整備に対してどう考えているのが重要。これについて、事業者からきちんと説明がなされ、必要性が共有されていなければ、結果的に事業が進まないことがありうるだろう。住民の方々の要望に答えられるもの、変更できるものには対応していくことが重要であろう。強制力との関係は難しい問題。かつて東京都知事が土地収用をもっと積極的に行うべきとの発言があった。もし、地域全体として安全が確保されないという状況が明らかであれば、強制力の行使はやむを得ない措置だと考えている。日本だけの制度ではない。

高度利用の定義～年代・世代の差はないのか

質問：基調講話によると、これからの多数派は、50歳から85歳。しかし、将来を考えると、若い世代のことをもっと考えるべきと日頃感じている。都市計画が対象とする今後の都市のあり方について、真剣に考えなければ禍根を残す恐れを感じている。将来に対する考え方や考える場があってよいと思うが如何か。

遠藤：容積の質、高度利用の深化と言ったので多分にその意味が広がったかと。あくまでも量に対しての質と言っているにすぎない。その定義は、床の地価負担力のこと。ご質問に対して、誰のニーズに対しての事業か、合意形成の問題と捉えて申し上げるなら、不動産や住宅はもはや耐久消費財というより「超耐久消費財」であ

り、人の寿命を超えたもの。地権者による日々の生活から生じる切実なニーズに応えるだけではない。専門家として将来を見通し、どうあるべきかを自信をもって答えることができなければ合意形成は達成しえない。このためには、様々な選択肢があるだろう。答えは一つではない。パフォーマンスが異なる複数の事業者から、いろいろなアイデアが生まれ、これらの中から、最終的にベストであろうものを地権者が選んだ結果、事業がなされるのであろう。まずは専門家として、「これだ」という考えを示すことが一番に必要である。

都市計画事業にまつわる財源・資金の問題



会場の風景

質問：政権交代前後から、都市計画事業に関わらず財源の議論が様々に言われている。予算編成では国税収入が40兆円を下回る時代を迎え、今後、都市計画事業の財源をどうしていくのか。そもそも、財源と事業量が見合っていないのではないか。また、税や補助金をつぎ込むこれまでの枠組みでよいのか。稼げる仕組みをもつ事業にすることを考えてもよいと思うが…。

鈴木氏：都市計画事業は、道路等を公共が自らの財源でつくとされてきた。それ以外の資金を導入することに難しさはあろうが、これまで同様、すべて公共が整備する枠組みでは立ち行かないかもしれない。そこで、民間の力をも借りての公共施設整備、都市計画事業への資金調達に関して、事例や新しい方法への示唆をお願いしたい。

長島氏：正直、民間にとっても難しい時代。何と答えてよいのか。紹介した東京駅は、本来公共がやるものを民間で整備した事例。その評価が特区における容積となった例。ただし、東京駅という立地の中、民間として協力できたものであり、全国のどこでもできるものではない。民間として一定のリターンが見込めるのであれば、様々な場面で協力できるだろう。しかし、実体験からは難しさを感じている。これについて、都市計画の枠組みにおいて、評価されるものは、およそハードに対するもの。これは解りやすく合意しやすいということもあろう。そうではなく、仮に民間がその後のまちにおける維持管理のお手伝いをするという場合、これが評価されるであろうか。これを都市計画としてどう評価するのが今後の大きなテーマではないだろうか。

次に私が考える PFI とは、民間による公共事業の肩代わり、お手伝いである。これまで民間デベロッパーが出る場面はスキーム上なかった。これからは、民間の活力を生かした床創出や利用などを含めたスキームが考えられれば、事業への参加もありうると思う。民間側にとっては、時間リスクが難しい問題。多くのインフラ整備において、合意形成等の積み重ねの結果、スケジュールや手順が決まってくる。民間と行政の相互にとって、このリスクの見える化が求められており、その結果で民間の関わり方が決まってくるだろう。

事業の進め方～協働の仕組みと民意の把握

質問：協働の仕組みをつくらうという岸井先生のお話には大賛成。ただ、拠点指定し、整備方針をつくり、費用対コストを検討すると、お金が出てこないことが多い。地元では安全安心や快適性を求めることが活動の軸に成ることが多く、B/C では評価されにくい。そこで、地元の合意形成が既にまとまったものに対しては、これを評価し、別枠で予算をつけるような位置



会場の風景

づけが都市計画にあればと考えるのがいかがか。

岸井氏：協働の仕方について、例えば、市街化区域の縁辺部において、「農地を含めたコーポラティブハウスをやります、これは良いことでしょう」と言われてもちょっと待っていただきたい。何もその地域でやるべきことではないでしょう。サポートすべきではないでしょう。投資する場所がどこでもよいという話ではない。テーマに沿って法律改正として考えるのであれば、拠点を指定するといったやり方があるという話。言いたいのは投資をすべきものを事前に合意しておかなければならないのではないかとということ。都市のコンパクト化を考えるのであれば、都市にメリハリをつけていくための施策をみんなで作らうとすること。法律によって強制力を伴うことも考えられるが、そこまでやるのがよいのか。時間をかけてもよいのであれば、誘導していく方法により、少しずつ都市を変えていくこと。合意形成の方法と時期について、身の回りの公共施設について、私含め皆が日々考えていないだろう。問題が起こったときに考えるから、トラブルになる。情報を早期から共用化し、まちについて考えてもらうこと。このまちについて考える議論は多くの時間を要する。PDCA などの仕掛けをあらかじめ持っていないと市民との協働は難しいと言える。最後に、協働において何が必要か。世代間の違いもあるので集まった方々が、それぞれの日々の生活からものを語るのは当たり前。それでも将来のまちについて考えてもらう DNA を刺激することが専門家の役割。このための発言をし

ていくことが専門家に求められている。時間はかかるかもしれないが、日本人はこの信頼に足る国民であると信じている。

最後に：都市計画制度がいかに変わるべきか インフラ更新を含む都市計画事業の定義へ

岸井氏：意味がどこにあるかで答えは違うが、インフラの更新について、都市計画事業として考えることは同意だが、法律として構成しなければならないかは別の話。一方で、そもそもどう使われているかがよくわからない都市計画税の議論が必要ではないか。事業制度そのものより、都市計画の目的を示すところが国の役割と考える。

各パネリストからのまとめ

遠藤氏：論点を提示するに過ぎないが、会場からも財源とやろうとしたこととのミスマッチの指摘があったが、実際、圧倒的に財源が足りない。時のアセスとしてB/Cによる評価が行われてきたが、有効に活用されているだろうか。ある都市計画事業があり、これをやらないこと、つまり問題を放置したことに比較して実施する効果がどうなのか。また、その評価軸についても、国力といった評価が含まれるべきかどうか。こういったことを通じて、事業の是非を冷静に評価するべきであろう。これをまじめに繰り返しやることではないか。そのための先行投資が財源である。私はその延長で制度改正を考えたい。

室田氏：ポイントは地域まちづくりとの連携である。今後増える計画の廃止・見直しがなされた地域では、それで終わってしまうのではなく、これを機に地域の方向性を話し合い、共有できるものがあるかどうか、そういう議論があつてよい。これには評価の段階から地域の人たちに入ってもらうことが望ましいのではないか。意見を踏まえ、見直し、変更、継続について地域の人たちと一緒に考えていくことが大切。一方で、道路はつながっていないと効果を発揮しない。仮に地域ごとに意見が分かれることがある。

その時、広域調整が重要となるが、それまでに地域に関わり計画をつくった経緯からは、各市町村による調整は難しいと思われる。住民との距離があることにいささかの懸念はあるが、都道府県の役割になるだろう。

これまでどのように地域のまちづくりをしてきたか。そのプロセスを一つの評価として、都市計画法でなくとも、都市計画に含むことが大切ではないかと考えている。

長島氏：新たな供給を考える視点で都市計画があった。これからは、社会資本としてのストックをどうしていくのかという視点とそのための方針の時代に入るのであろう。

合意形成に関して、自治体のやるべきことはまだまだたくさんある。しかし、自治体に多くの人材を確保するのは難しいと思われる。専門家と様々な分野の人々が自治体をサポートできるようなまとめ方があるとよいのではと考えている。最後に、本日お話しはできなかったが、景観があらたなテーマとして重要だと考えている。銀座の商店街においては、ひとつのアイデンティティを持ちたいという思いが自然発生的に出てきているという。それぞれの地域特性のなかで、しっかりとした会話ができる場面があれば、次の時代につなげる都市のあり方が展開されるのであろう。

岸井氏：とりあえずの話とちゃんとやらなければならない話を二つ。昨今、政府が都市問題への関心がないように感じる。これでよいのだろうかという気持ちである。一方、分権の流れの中で、都市計画は市町村がやればよいということが先行してしまっている。受け皿の状況进行分析することなしに、日本の環境戦略がこれでよいのか。もう少し都市計画の戦略性を考えないとならない。皆で日本のことを考え、その結果、新たな法体系となっていくのだろう。当面ちゃんとやらないといけないことについて、都市計画事業の定義を変えたらという指摘は、ごもつともであり、極めて本質的なものである。これ

について、私自身は都市計画法をより柔軟に考えてよいと思っている。「都市計画法の改正を考える」という与えられた課題に対し、自由にやれるチャンスかと考えている。今日の議論では触れなかったが、都市計画審議会のあり方、専門家のあり方。これらは重要な論点と考えている。組織をまわすシステムを考えながら、協働、仕組みを制度として作っていく。その両輪がなければ、制度だけでも実態だけでも回らない。引き続き検討していければと考えている。

鈴木氏：都市計画事業については、本日の議論からもわかるように、一つの切り口からでは語ることはできない難しい問題。土地利用もあり、NPO もある。都市計画法から離れた部分で街を良くする方法も考えられる。このように、都市計画事業は話が広がる議題である。本日の後援が国土交通省となっているが、国家戦略室後援でもよいのかと。それほど戦略性が必要な議題であるのではないか。これにてディスカッションを終了したい。

(以上)