

# 第 26 回都市分権政策センター会議講演 「総合的な土地利用について」

早稲田大学理事・教授 後藤 春彦  
(都市分権政策センター委員)

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2018 年度から第 6 期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2019 年 1 月 22 日には、「総合的な土地利用」を議題に第 26 回会議を開催した。会議では、後藤春彦委員（早稲田大学理事・教授）による報告の後、各委員との間で活発な意見交換が行われた。なお、本稿は、講演録としてまとめたものである。

## はじめに

ご紹介いただきました早稲田大学の後藤でございます。本日は、「総合的な土地利用」というタイトルでご報告したいと思います。

まず、はじめに、私が本日のテーマに取り組んだ背景をお話します。私は、2013 年から神野直彦先生が座長を務められている地方分権改革有識者会議（以下、「有識者会議」）のメンバーとして、5 年ほど地方分権（国から地方への権限移譲）に携わってまいりました。その中でも、なかなか進展しない課題として農地に関する分権がありました。

そこで、有識者会議では、土地利用を重要な政策分野の 1 つに位置づけ、「農地・農村部会」を設けました。2015 年 3 月に、今後の土地利用行政のあり方についてこの部会がとりまとめた報告書では、「総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる。」

と締めくくっています。まさに都市が拡大から縮減へ転じるこのタイミングをチャンスと捉え、広域圏計画を基礎に都市と農村の一元的な土地利用を目指す計画理論、計画制度、計画技術の確立を進めていくべき状況にあるとの認識が示されています。

## 1 「土地利用」とは何か

### (1) 「土地利用」と都市計画法

まず、「土地利用」とは、都市計画の一丁目 1 番地、まさに根幹であり、土地の利用の仕方に関する計画です。そして、これを実現する手段が土地利用規制です。

土地利用計画に関する法制度のうち、最も上位の計画として土地利用基本計画があり、その計画の下に、5 つの地域区分（都道府県知事は、この 5 つの地域区分の具体的な土地利用と土地利用の調整を定める）があり、この地域区分に従って、土地利用を誘導・規制するための法律が制定されています。

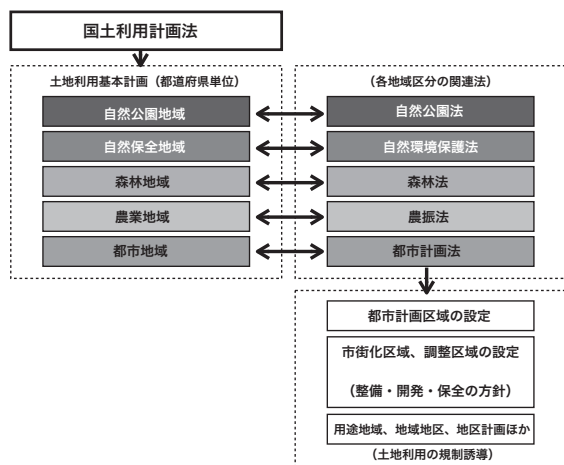


図1 土地利用に関する法制度の概要

そのうちの一つである「都市計画法」では、①区域区分制度、②地域地区制度、③地区計画制度の3つによって土地利用の規制と誘導を行うことになっているのですが、「計画なくして開発なし」の原則の下に詳細かつ厳格な土地利用計画・規制をしている欧米諸国に比べ、我が国の都市計画は、土地利用計画・規制が極めて緩いものになっています。

このため、用途混在や公共施設整備による開発利益の多くが土地の所有者に帰属するなどの問題が生じていて、土地政策の観点から、土地利用計画と税制が連動して望ましい都市の整備を図っていくことが難しくなっています。

本日は、特に、農業地域と都市地域を法律で担保している農業振興地域整備法（以下、「農振法」）、都市計画法の整合性などについてご説明したいと思います。

## (2) 都市計画の体系

都市計画は、複雑なものであるように思われますが、①土地利用に関する計画（土地の使い方を定める計画）、②都市施設に関する計画（まちの骨組み（インフラ）をつくる計画）、そして、③市街地開発事業に関する計画

（新しいまちをつくる）、の3つの計画からなる体系で組み立てられています。また、これらの計画を空間に落とし込んだものが都市マスタープランで、さらにオプションとして、地区計画（ご近所の人達が独自のまちづくりのルールを作成）があります。

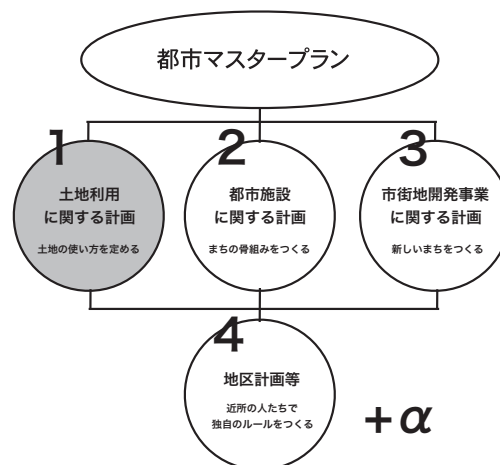


図2 都市計画の体系

## (3) 都市計画を担保する3つの公共性

「都市計画」は私権を制限することが可能なので、そこには公共性が必要です。通常は、行政的な公共性に基づき都市計画を進めていきますが、最近では市場的な公共性、市民的な公共性も都市計画を担保するうえでの必要な公共性であると言われてしています。

つまり、自治体は合理主義に基づいて平等・公平という観点から計画システムを定め、ルールと手続でこれを進め、行政的公共性を担保する。一方で、市場は市場主義に基づいて、市場調整（規制緩和）によって市場的公共性を担保する。また、市民は、ワークショップなどでの対話を通じて、実用的な判断をもとに公共性を担保する。言い換えれば、都市計画は、規制・誘導による解決、市場調整による解決、対話による解決によって進められているのです。

そして、これらの3つの公共性を踏まえ

て、もう一つの主体である「新しい公共」（行政、市民、市場による多主体の参加・協働・支援）の参画によって都市計画が進められます。

## 2 「土地利用」の歴史

(1) 土地の利用はいかなる要因によって定められてきたか？

次に、土地利用の歴史について、日笠端先生が著された教科書『都市計画』を引用して振り返ってみたいと思います。

先史時代は自然的要因（地形、地盤、土地の量と質、水、緑、景観他）が土地利用を決定しました。農耕や牧畜にとって有利な土地を経験則的に知り、代々、使ってきました。古代中世には権力的要因（王侯、貴族、領主などの支配者）が、そして中世封建では共同体的要因（領主・教会・ギルド（商業資本）の力のバランスのもとでの市民自治権）が、さらに近世に至ると、近代国家の成立とともに権力的要因（専制君主制のもと軍隊と官僚機構）が土地利用を決定していました。

現代は、資本主義による経済的要因（土地の私有権のもと、自由競争による資本力）と社会主義による共同体的要因（土地の所有権は国に帰属、計画経済）により土地利用を決定しています。

特に、我が国の戦後、まさに都市が拡大している時代には、過密、スプロール、乱開発を防ぐために土地利用を決めてきましたが、都市がシュリンク（縮小）し始める、人口が減少し始めている今日、土地利用は誰が、どのような目的で決定していくのかについて、改めて問い直さなければならない局面に差しかかっていると思います。

(2) 産業革命以後の近代都市計画の誕生：

トニー・ガルニエの工業都市

次に、近代都市計画について少し振り返りたいと思います。近代都市計画の概念は産業革命以降に誕生しました。それは産業革命によって第二次産業が発展し、都市が黒い煙で覆われるようになった時代で、そのような社会背景から、都市計画の概念が非常に重要になってきたのです。

例えば、英国グラスゴーのある家では、わずか四畳半程の部屋1室に9人もの家族が暮らしていました。このような高密度で劣悪な暮らしを健康的な状態に切り換えるということが、近代都市計画のスタートラインだったのです。

このような中、トニー・ガルニエ（仏の都市計画家・建築家）は、分けること＝ゾーニングによって都市を計画していこうと提唱しました。彼が提唱した「工業都市」（1904～17年）の考え方は、従来の「理想都市」が軍事上の防衛を主に考えられていたのに対し、新しい産業である工業、特に重工業と都市の共存を重視したものでした。

具体的には、市街地の中心にはシビックセンターがあって、高台の丘には病院が、さらに山手には水力発電所（エネルギー源）がある。逆に、工業地と市街地の間には鉄道駅や港をつくり、工業地と市街地の機能を明確に区分した。工場が吐き出す黒い煙が都市を覆うような状況を計画的に、乗り越えようとしたのです。

(3) 近代都市計画が目指した3つの態度

産業革命以降、近代都市計画は次のような3つの「態度」を目指してきたと私は理解しています。

1つは、黒い煙に覆われた都市は嫌だ、そ

こから抜け出して空気のおいしい郊外へ行こうという「自然回帰を唱え郊外へ逃避」の態度です。

2つ目は、都市問題から逃げるのではなく徹底的に技術力で問題に対峙するという「技術力を駆使した問題解決」の態度です。

そして、3つ目は、逃げたり闘ったりするのではなく、そもそも問題の枠組みを変えることによって解決ができるとする、「都市を小さな単位へ分節・再編」という態度です。

#### ① 自然回帰を唱え郊外へ逃避

「自然回帰を唱え郊外に逃避」は、「田園都市」という新たな都市形態を提唱したエベネザー・ハワードの考え方です。このハワードの田園都市論を実際の都市空間として翻訳したのは、建築家のレイモンド・アンウィンです。アンウィンは、田園都市を表現するにあたって、農村とまちの両方の良さがある、イギリスの街道沿いのカーギー村をはじめとするマーケットタウン（日本の宿場町に相当）を徹底的に分析しました。彼が、最初に手がけた田園都市レッチワース（イギリス）は、100年以上経つ現在でも非常に美しいまち並み（1棟に4軒程度入居。また、前庭と後庭を有す）を残しています。

ちなみに、田園都市で暮らす場合は土地と建物を完全にかつ永久に所有する権利（フリーホールド）を取得することになります。レッチワースの標準的な住宅のフリーホールド権の取得経費は、現在1億数千万円もかかります。また、仮にフリーホールド権を取得しても自由な改築や増築は許されず、この建物を100年前の姿そのままに使い続けなければなりません。



図3 レッチワースのまちなみ

#### ② 技術力を駆使した問題解決

次に、「技術力を駆使した問題解決」は、ル・コルビュジエが提唱した『輝く都市』（1930年）などに代表される考え方です。ル・コルビュジエの「ヴォアザン計画」（1925年）は、パリ市街を改造して5 km × 6 km程の範囲に超高層ビルを建て、そこに、当時のパリの人口と同じ300万人規模の都市をつくるという提案です。60階建て高層マンション群からなる立体都市、つまり縦に積み重なって暮らすことで、過密により居住環境が悪化した近代都市の問題を解決しようという提案です。

なお、「ヴォアザン計画」の中でル・コルビュジエは、消失点を60階の屋上の高さに置いた不思議な透視図を描いています。

ル・コルビュジエの都市計画案を実現したともいえる建築作品、マルセイユのユニテ・ダビタシオン（1952年）には、住居のほかに、商店街や屋上庭園、保育園、プールやジョギング用のトラックなども整備されています。



図4 ユニテ・ダビタシオン

### ③ 都市を小さな単位へ分節・再編

枠組みを変える「都市を小さな単位へ分節・再編」の考え方は、近隣住区単位、近隣住区論として登場しました。「近隣住区論」(1924年)は、アメリカ人のクラレンス・ペリーが提唱した考えで、後に、建築家であるクラレンス・スタインとヘンリー・ライトがニュージャージー州のラドバーンに近隣住区モデルを作っています(1928年)。



図5 ラドバーン

このまちでは、住宅がブドウの房のように連なっていて、道路は歩車分離が徹底され、子供たちは緑の道を歩いていけば、車に出会うことなく小学校に行くことができるという、小学校区を単位としたまちづくりが提唱されています。

### (4) ジェイン・ジェイコブズによる近代都市計画理論批判

日本は、この近代都市計画の3つの考え方を、非常に素直に学んでいます。つまり、①「郊外」に②「高層の住宅」を配置したニュータウンを③「小学校区単位」でつくり、まちづくりを行ってきたのです。

しかし、今から約60年前「近代都市計画の考え方はおかしい」と問題提起した女性がありました。都市ジャーナリストのジェイン・ジェイコブズです。彼女は『アメリカ大都市の死と生』(1961年)で、「立派な暮しの価値を押し量るいくつかの試金石—学校、公園、小綺麗な住宅、あるいはそういったもの—が、優れた近隣住区をつくるのだと考えられる風潮がある。もしこれが本当なら、人間の生活なんて何と簡単なものだろう！」と批判しました。

ジェイコブズは、上述の3つの態度について「人間不在」とする観点から指摘し、それまでの都市計画の考え方を一変させてしまいます。彼女は、①田園への逃避は、安易な郊外都市開発に向かう、②技術力に依存することにより、既存の都市空間の潜在的な価値を否定する大がかりな再開発に向かってしまう、③近隣住区論の規格化された住区モデルが場所の記憶を無視して敷衍する、要はコピー・アンド・ペーストで無個性のまちが広がっていってしまうとして、この3つの態度の全てを批判したのです。

また、一方で、良い都市やまちをつくる4つの原則を提唱しました。第一に、先ほどガルニエのゾーニング(分けること)が近代都市計画のスタートと言いましたが、彼女は、住宅地やオフィス街など単一の用途ではなく複数の機能を持つべきだと主張し、ゾーニングに対する批判をしました(用途混在の必要

性)。第二に、街区のサイズは小さいほうが良いと主張しました（小規模ブロックの必要性）。小規模ブロックであれば、いくつものルートが利用でき、その都度新しい発見がある。再開発などでスーパブロック化された大きな道に囲まれたような街区はつまらないということです。第三に、まちには古い建物が必要で、面的な再開発ではなくゆっくりまちを更新させることが大事なのだ（古い建物の必要性）と。そして第四に、高密度でなければいけない（集中の必要性）と主張しました。高い人口密度で子供、高齢者、企業家、学生、芸術家など、様々な人が集まって暮らしているまちが面白いということです。つまり、ゾーニングして分けてしまうのではなく、多様性、“ごちゃまぜ”が大事だということを約 60 年前に提唱したのです。

実は昨年（2018 年）、彼女の映画「ジェイン・ジェイコブズ—ニューヨーク都市計画革命—」が公開されました。この映画では、ロバート・モーゼスという都市計画家とジェイン・ジェイコブズという都市ジャーナリストを対比的に扱っています。モーゼスはまさに都市計画図を描くように俯瞰的に都市を眺めるのに対し、ジェイコブズはいろいろな人々の生活の息遣いがあふれるストリート目線になっています。私は、このどちらか一方の目線が大事なのではなく、両方が大事なのだと思います。

なお、先ほどのコルビュジエの透視図は、これら 2 つの目線ではなく、もう一つ別の目線（屋上庭園レベル）があるのだと暗示しているように思います。

### 3 我が国の「土地利用」の課題

#### (1) 我が国の「土地利用」の課題

さて、我が国の都市計画は、土地利用計画

制度が不明確で、区域区分制度、地域地区制度、地区計画制度による規制によって実現される間接的な土地利用規制にとどまっています。つまり、「〇〇してはならない」という規制はあっても、「この土地はこのように使いたい」というビジョンの実現への対応がありません。

このことから、私は、法定都市計画に土地利用計画の制度を明確に位置づけ、具体的な地区ごとの環境を実現する手段を強化する必要があるのではないかと、さらに、ジェイコブズが言うように、都市の多元性・多様性に基づいて、それぞれの土地にふさわしい個性を持った自律性のある都市像を描くことが求められるのではないかと考えます。

我が国の土地利用体系を見ると、まず、各分野の計画の実現手段を個別規制法令に依存しているため、各計画の上位計画であるはずの土地利用基本計画はこれらの現状を追認しているに過ぎません。つまり、土地利用基本計画が上位計画として調整機能を果たしておらず、形骸化しているという問題があります。

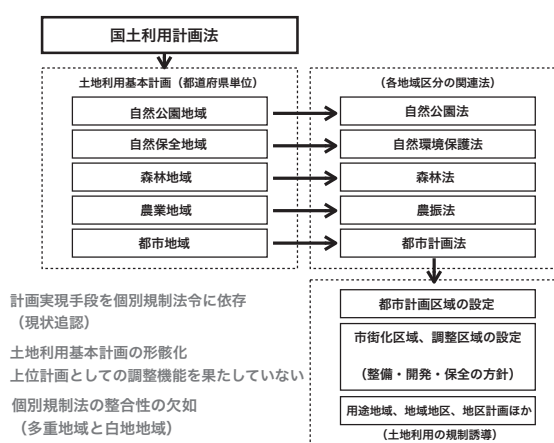


図 6 土地利用に関する法制度の課題

また、個別規制法の整合性も欠如しています。特に農振法と都市計画法では整合性が欠

如しているため、多重地域と白地地域、つまりその領域が重なっていたり、逆に全くカバーできていなかったりしています。これらを整備していく必要があると考えています。

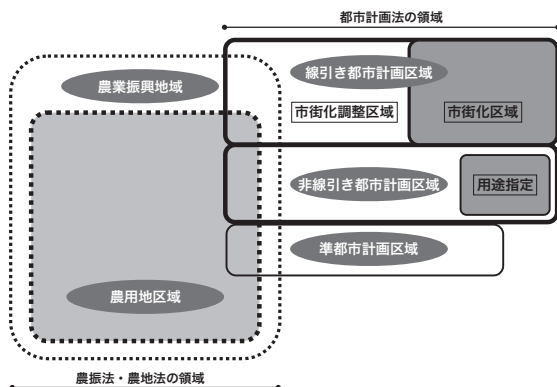


図7 現行の土地利用規制

さらに、国土全体の利用のあり方として、特に、郊外に空き地が増えていくようなシュリンキングが進むこれからの時代には、都市と農村を一体的に考えるべきではないか。一元的・包括的法体系として、「都市農村計画法(仮称)」のようなものが必要になると思います。

#### (2) 一元的な土地利用行政への転換

このような一元的な土地利用行政への転換が必要とされる背景には、生活圏の広域化や行政区域の拡大、超高齢・人口減少社会の到来や少子化があります。

また、これからの安心・安全やQOL(生活の質)の向上ということを土地利用側から考える必要もあると思います。

現在、「コンパクトシティ」に大変注目が集まっていますが、仮に市街地をコンパクトにすることができたとしても、その周辺の土地利用をそのままにしておくことができるかといえば、そうではありません。ですから、社会的空間の質の向上を目指し、空間計画シ

テムそのものについて、抜本的な変更をしていく必要があると考えています。

## 4 欧州の空間計画

### (1) 欧州の空間計画

一方、欧州では都市と農村を一元的に扱い、しかも複数の基礎自治体による広域連携(City Region)制度を計画ツールとして空間計画を推進しています。

近代都市計画において、計画的にコントロールできる制度体系(計画に基づいて規制するという概念)が整ったのは、実は第二次世界大戦後だと言われています。土地利用計画を都市計画の根幹、都市計画の一丁目1番地に据え、総合化・体系化したのです。

しかも、都市計画の決定主体は地方であり、さらにそこに住民参加の手続が組み込まれている点が重要だと思います。

日本の都市計画法では、都市部についてのみ都道府県と市町村によって計画を策定する形になっていますが、英仏独いずれの国においても、都市と農村を一体的な対象として計画をつくっています。

例えば、ロンドンは都市とその周辺の農村が広大なグリーンベルトによって明確に分けられています。法制度上は、都市農村計画法(Town and Country Planning Act)によって都市と農村を一元的に扱う空間計画の枠組みが示されています。

一方、我が国の計画制度においては、都市計画と農村計画、都市的土地利用と非都市的土地利用は明確に区分して扱われています。このことは、都市の拡大する圧力の抑制に一定程度の効果がありました。しかし、人口減少社会において、都市が縮減し周辺部の非都市化が進むことで、都市と農村の間に低未利用地の無秩序な増加を助長する恐れがあるこ

と、また、それに伴って、景観の混乱や生活機能の低下など都市基盤の連鎖崩壊的な弱体化が引き起こされかねない状況にあることが指摘されています。

イギリスの都市計画理論の大家であるパット・ヒーリー（ニューキャッスル大学名誉教授）に、イギリスで都市農村計画法が制定された背景を尋ねました。すると、①日本と同じように鉄道システムが発達してスプロールが急激に進んでいたこと、その一方で、②先ほど紹介した田園都市、「郊外に暮らす」という思想が浸透していたこと—今でもイギリスの多くの都市住民は、いつかは郊外に暮らしたいと思っています—、③帰還兵士のための住宅を大量に供給する必要があったこと、④農業生産を確保して食糧自給を守る必要があったこと、⑤不況により 40 年代初め、土地への投資が一時低下していたこと、⑥ 1945 年の総選挙で労働党が大勝したこと、などが都市と農村を一体的に計画する背景にあったと語っていました。

いずれにしても、これによって「開発とは何か」が問われ、開発には許可が必要であることが定められ、これを踏まえて開発権を国が管理し、開発許可を自治体が行う「計画なくして開発なし」が徹底されたのです。ヒーリーは、それが今日まで維持し続けられたことはポジティブなレガシー（遺産）だと言っていました。

## (2) 英国の開発規制の考え方

さて、イギリスの開発規制の考え方ですが、先述のとおり、都市と農村を一体的な計画の対象としています。開発計画は地域開発計画（Local Plan）と近隣地区開発計画

（Neighbourhood Development Plan）の 2 層の計画になっています。また、農地は 6 段階に格付されています。

グリーンベルトは原則、開発不可、それ以外の大部分の開発は許可申請が必要で、その権限は基本的に地方自治体に与えられています。なお、年に数件から十数件程度、地方自治体の判断に国が介入することもあるようです<sup>1</sup>。

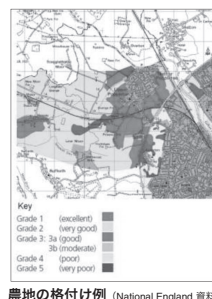
イギリスの農地の格付システムは、グレード 1（優良）から 2（非常に良好）、3 a（良好）、3 b、4、5 までの 6 段階に分かれています。グレード 1、2、3 a までは基本的には開発できない農地ですが、イングランドにおいては、このグレード 1 と 2 の農地をあわせて 21%、グレード 3 a が農地の 21% を占めていますので、農地の 42% が守られているということです。

### 英国の農地の格付けシステム（6段階）

グレード 1：優良(excellent)  
グレード 2：非常に良好 (very good)  
グレード 3 a：良好 (good)

これらの農地は食糧用途、非食糧用途の作物の生産にあたり、柔軟性、生産性、効率性が高い農地とされ、国家計画政策方針において最良かつ最も多用途な農地と位置づけられ、開発計画の策定にあたり地方自治体は十分配慮すべき、とされている。

イングランドの農地において、  
グレード 1 とグレード 2 の農地が併せて 21%  
グレード 3 a の農地が約 21%



農地の格付け例 (National England 資料)

図 8 英国の農地の格付け例

## 5 わが国の「土地利用」のめざすべき方向

さて、ここから日本の土地利用について考えを整理したいと思います。一元的・包括的な土地利用行政の背景としては、まず、①最も身近な都市自治体が役割と責任を持って土地利用を進めていく必要があること。その中で、都市内分権や住民参加のまちづくりなど

1 Call-in 制度。



もあわせて進めること（分権／補完性原理）、②これまでは人口フレームに沿って土地利用、インフラ整備がなされてきたが、人口減少時代には人口は計画のフレームにならないこと（人口フレーム方式の限界）、③人は流動するという前提で土地利用を考える必要があること、④この土地がどのように使われたがっているのか、土地と対話することも必要だということ（地政学的アプローチ）、⑤土地利用規制の重複する地域と白地地域をどのように整合させていくか、都市計画区域外・非線引き区域の無秩序な開発や農振白地の開発の道連れ（優良農地の隣が開発されてしまったがために優良でなくなり開発にさらされてしまうこと）などに対してどうするかということ（縦割り行政、多重行政）、が挙げられます。

また、制度自体の分権を進めていかなければなりません。法令では必要最小限の事項を規定し、細則の制定は条例などのローカルルールによる自由裁量に委ねることが必要です。

例えば、規律密度がかなり緩和された法律と言われている景観法は「景観」の定義をしておらず、各自治体に任されている。

加えて、ゾーニング権限と許可権限の不一致をどのように訂正させていくか。現状では、用途地域は市町村、建築確認は特定行政庁、線引きは都道府県・指定都市、開発許可権は中核市・施行時特例市という権限の不一致がみられます。

また、都市的規制と非都市的規制における分権の進捗の差異については、自治体が意思決定した計画体系に法的な拘束力を与える「計画なくして開発なし」の仕組みをしっかりと確立する必要があるのではないかと思います。

以上、我が国の土地利用の目指すべき方向をまとめると、第一に、計画概念の見直し、つまり、これまでの「土地利用」(land use)という概念から「土地利用マネジメント」(land use and management)へと変えていく必要があるのではないかと思います。

第二に、計画領域を包括的なものに拡大する、つまり、都市だけではなく、都市と農村を一体的な計画領域とする必要があるのではないかと。従来の「都市計画」(City Planning)を「都市農村計画」(Town and Country Planning)あるいは「空間計画」(Spatial Planning)とすることはできないか。

そして第三に、計画権限を分権し、多主体が参加するという方向に改めていく必要があるのではないかと。

また、広域圏を対象とした調整的な計画、基礎自治体を単位とする計画、そして、それよりも狭域の地区詳細計画、という3層で捉える必要があるのではないかと考えています。

## まとめ

### 一元的・包括的な「土地利用」に向けて

一元的・包括的な土地利用への転換は地方分権の進捗、地方創生の推進、地方自治の強化と連動して進めることが望ましいと私は考えています。

一元的・包括的な土地利用とは、一元的な主体として基礎自治体、あるいは基礎自治体連合が包括的に都市・農村を管理する。そのために、都市・農村の土地利用に係る法体系を統合し、「計画なくして開発なし」の理念のもと、基礎自治体は土地利用に関する計画を策定し、それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して担う。

また、土地利用規制のない、いわゆる白地

に対する規制も含めたゾーニング規制のあり方を見直し、土地利用規制のデフォルトを強めること、つまり最初の規制を強めておいて、それを緩和していくようなことがあり得るのではないかと考えています。そのためには都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法などの全面改正と新たな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定が必要であると思えます。

都市農村計画法（仮称）は、都市と農村を分けることなく一体の空間として土地利用計画の対象とするもので、コンピューターの「基本ソフト（OS）」のような性格を持つものです。一方、詳細な地区計画や農地の厳格な保全及び転用・開発規制、土地利用調整などは「アプリケーションソフト」の性格を持つものとなります。都市農村計画法（仮称）は、このような考え方で制度設計することが望ましいと考えます。

近年は、連携中枢都市圏に対する期待もあります。中核性を備える圏域の中心都市とその近隣市町村という少し広い範囲で、土地利用の広域調整を行う必要があるのではないかと考えています。

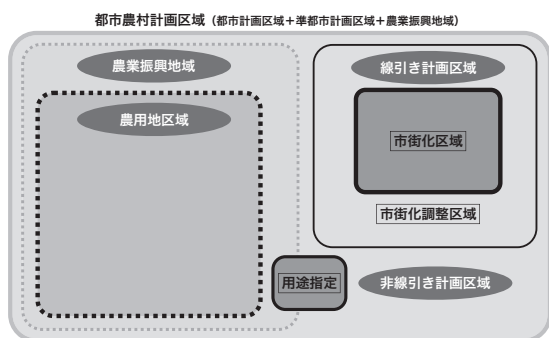


図 9 将来の土地利用規制（案）

そして、市役所の中の縦割り施策の一つとなっている都市計画を、様々な施策を下支えする、あるいは、その基盤となる「空間計画

（スペーシャル・プランニング）」に変えていくことはできないか。さらに、この「空間計画（スペーシャル・プランニング）」を、1つの都市で納めるのではなく、都市圏を超え、その周辺の市町村含めたシティ・リージョン（City Region）の基盤となるような計画にできないかと考えています。

「計画なくして開発なし」に実効性を持たせるため、多くの自治体で策定している総合計画をさらに展開し、総合空間計画にすることはできないか。また、ジェイン・ジェイコブズは混在が重要だと言いましたが、混在の適正化をまだ誰も計画的には検証できていない。いかに適正な混在を計画的に進めるか。これは、一人のプランナーではできない。そこで暮らしている人々たちによるマネジメント（市民自治）によって混在が適正化していくものではないかと思えます。

これまでの土地利用は「分ける（ゾーニング）」という考え方でしたが、今後は、「分かち合う（シェアリング）」土地利用マネジメントに転換していく、そして、「ゾーンニングからシェアリングへ」の転換が求められているのではないかと考えています。

以上で、私からの報告を終わります。ありがとうございました。

### 【質疑応答】

○小笠原委員（登別市長） 近隣自治体と交通・観光を含む連携を視野に入れたマスタープランの見直しを検討していますが、近隣自治体との連携調整が難しいです。近隣自治体との連携の進め方についてご教示いただきたい。

◇後藤委員 近隣自治体との連携の進め方については、まずは、連携協約（地方自治法（第252条の2））などを活用し、ネットワークを

構築することが考えられます。その際、交通・医療・観光など合意を得やすい分野で連携を進めれば、最も効果的だと思います。私としては、その連携にぜひ土地利用を加えていただきたいと考えています。

コンパクトシティを積極的に進めていても、近隣自治体に郊外型大規模商業施設が立地してしまえば、中心部の商業にも大きな影響を及ぼしますので、土地の広域調整は大変重要だと思います。基礎自治体単位の土地利用計画を策定する際には、近隣自治体と情報を共有しながら各々の計画の整合性を図ることが大切です。さらに、複数の自治体で空間計画（スペーシャル・プランニング）を共有できれば大変理想的だと思います。

また、広域調整・連携の推進には、中核になる自治体の首長のリーダーシップや首長間のコミュニケーションが非常に重要だと考えます。

○山下委員（深川市長） 都市農村計画法（仮称）の制定については大賛成ですが、地権者数が非常に多い日本において、法制定に向けた取り組みがうまく進めていけるものなのか、相当な抵抗もあるのではないかと危惧しています。

◇後藤委員 都市農村計画法（仮称）の制定にあたっては、農林水産省の抵抗が強いと思います。ただ、このままの状態では立ち行かなくなることは目に見えていますので、遅かれ早かれ、都市農村計画法（仮称）についての議論が起こるものと期待しています。自民党でも、数年前までは頻繁に勉強会を行うなど関心を持たれているテーマでもあるので、逆に今度はぜひ地方から声を上げていただき、市長各位のお力添えをいただきつつロビー活動を進めていけば、よりゴールに近づけるのではないかと思います。

○松本委員（和光市長） 総合振興計画と都市マスタープランの一体化の具体的なイメージが湧きません。良い事例があればご教示いただきたい。

また、更新時期を迎える市内の民間大規模マンション（1,500戸程度）に対して、今後の自治体としての取組み、政策的・計画的な誘導などについて具体的にご教示いただきたい。

○高橋委員（稲城市長） 日本の土地所有権、特に使用収益権は非常に重いものとなっています。そのため、法律の規制は間接的で緩い誘導策にならざるを得ません。マンションやショッピングモール等の建設・誘致の際にも、所有者が使用収益権を強く主張するなど、簡単に規制ができない状況となっています。今後、自治体は、土地の所有権（使用収益権）と土地利用計画とのバランスをどのように取っていけば良いのでしょうか。

◇後藤委員 総合振興計画と都市マスタープランの一体化については、まずは、市の総合計画に記載した政策（例えば福祉など）をできる限り地図に落とししてみる。すると、空間を介した政策の関係性が浮かび上がってくると思いますので、それらをもとに議論すると良いと思います。都市農地などもあわせて空間計画上に落とせれば、日本初の総合振興空間計画になるのではないのでしょうか。

また、大規模団地やマンションへの対応策については、私の研究室での調査結果からも様々な現況は見えてきていますが、現状では、残念ながら土地利用という面からの特効薬はすぐには出てこないと考えます。

○牧野委員（飯田市長） 都市計画を進めるにあたって、首長のリーダーシップとマネジメント力が重要とは認識していますが、最近、特にマネジメント面での難しさを痛感し

ています。本市では、リニア中央新幹線の間駅立地に伴い駅周辺の整備を進めることにしていますが、従来のような地価の上昇を前提とした利害調整が大変難しくなっています。国からの十分な財政的支援も見込めない中でも自治体はその整備を進めていかざるを得ない。このような決断を下さなくてはならない状況です。

○久保田委員（宇部市長）「計画なくして開発なし」という価値観が社会的に定着している欧米諸国と違い、日本では所有権・個人の権利が大変強く、都市計画を進める際の課題となっています。「活用なくして所有なし」という概念のもと、条例レベルで少しでも制限することはできないのでしょうか。

◇後藤委員 土地利用においては「その土地をどう使うか」が重要で、それが「計画なくして開発なし」につながるのだと思います。土地の所有権が強いのはそのとおりだと思いますが、やはり、その中で活用できるものに対してどのような使い方をしていけば良いのか、つまり、日本の土地利用、都市計画法では「建ててはいけない」ものばかり書かれています。まずは、「ここに何を建てたいか」を土地利用計画や総合振興計画に記していく考え方が必要ではないかと思います。

○内海委員（駒澤大学教授）日本での「計画なくして開発なし」は、その所有権概念に基づく日本固有の「建築の自由」という考え方が背景にあると思うので、土地の所有権を条例で対応（制限）することは、かなり難しいことだと思います。しかしながら、「建築の自由」という考え方の中で計画的なコントロールを行っていくためには、ご講演資料にもしるされているように土地利用のデフォルトを強めることは非常に重要であり、特に、国が強いデフォルトを定めることによって、

自治体の計画がより機能していくのではないかと考えます。

また、「はたして用途混在の適正化は計画化できるのか」の解として「計画を超えてマネジメント力を強化すること」とされていますが、マネジメントの強化は、基礎自治体が力を入れていくべき事項でもあるので、ここで言う「マネジメント」についてももう少し具体的にお教えいただきたい。

○沼尾委員（東洋大学教授）それぞれの地域・自治体が中長期的な視野で都市計画をデザインし、地域のあり方を考えるとき、それぞれの短期的な自己利益ではなく地域にとって望ましい絵を描くことに合意できるかが大変重要なのではないかと考えます。合意形成のプロセスを考える上で、手続的なことで今できることがあればご示唆いただきたい。

○諸富委員（京都大学教授）人口減少時代において、都市と農村を包括的・一元的に扱う広域連携制度、広域な計画制度は必要で、それをいかに動かしていくかが今後の大事なポイントとなること、また、市長の発言のなかで複数指摘があった所有権がネックになって空間の最適な再配置ができないという問題をいかに解決するか、所有権と利用権をどう分離するのか、あるいは所有権と経営権をどのように分離するのが大きな課題なのであると思います。

特に、これまでは地価の上昇を前提にある程度利害調整ができるはずでしたが、地価下落時代において円滑に調整を行うにはどうすれば良いかご教示いただきたい。

◇後藤委員 多くの質問ありがとうございました。ただ、所有権につきましては、今お答えできるような回答は持ち合わせていません。

なお、多くの質問にありました、広域連携

などの取組みについては、ドイツの計画的圏域「シティ・リージョン」が参考になると考えます。なかでも、私が評価している「ライン＝ネッカー・シティ・リージョン」は、3つの州にまたがる290の基礎自治体から構成されたシティ・リージョンです。ここでは、

公民連携による地域開発や新しい地域開発のかたち・あり方などの先駆的な取組みや運用が進められているので、どのようなキャッチアップができるかはわかりませんが、参考になるのではないかと思います。