

都市の未来を語る市長の会 (2024 年度後期)

《土地利用と自治体行政》



2025 年 9 月
公益財団法人 日本都市センター

はしがき

超高齢社会・人口減少社会において、都市自治体の政策課題、住民ニーズは複雑多様化しております。都市自治体は、住民と協働しながら、限られた経営資源や財源を活用し、効率的かつ選択的にまちづくりを進めていく必要があります。このような環境において、都市自治体の最高責任者である市・区長のガバナンス能力が問われる時代を迎えています。

日本都市センターでは、呼びかけ人市・区長の発案により、問題意識の深化と情報共有を目的として、2005年度から「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきました。2016年度からは、広く地方自治・都市経営の課題を議論する場とするため「都市の未来を語る市長の会」に改称し、市区長間の自由闊達な意見交換を行っています。

本書は、2024年12月26日に開催した「都市の未来を語る市長の会」(2024年度後期)の内容を取りまとめたものです。

2025年9月

公益財団法人日本都市センター

呼びかけ人市長一覧

登別市長	小笠原 春一	一宮市長	中野 正康
花巻市長	上田 東一	いなべ市長	日沖 靖
松戸市長	本郷谷 健次	東大阪市長	野田 義和
流山市長	井崎 義治	川西市長	越田 謙治郎
調布市長	長友 貴樹	三豊市長	山下 昭史
熱海市長	齊藤 栄	福津市長	原崎 智仁
三島市長	豊岡 武士	多久市長	横尾 俊彦
伊豆市長	菊地 豊	菊池市長	江頭 実

※2024年12月現在

(敬称略・地方公共団体コード順)

目次

はしがき	ii	
呼びかけ人市長一覧	iii	
出席市長名簿	v	
趣旨説明	川西市長 越田 謙治郎	1
基調講演	拓殖大学政経学部 教授 奥田 進一	3
意見交換		
まとめ	伊豆市長 菊地 豊	36

出席市長一覧

相馬市長	立谷 秀清
茂原市長	市原 淳
東大和市長	和地 仁美
見附市	稲田 亮
伊豆市長	菊地 豊
東大阪市	野田 義和
川西市長	越田 謙治郎
古賀市長	田辺 一城
福津市長	原崎 智仁

(敬称略・地方公共団体コード順)

趣旨説明

越田謙治郎 川西市長



このたび、私どもは通算 37 回目となる「都市の未来を語る市長の会」を開催することとした。今回のテーマは「土地利用と自治体行政」である。

地域によって土地利用の現状は異なっており、経済社会情勢や時代に
応じてその土地利用にも変化が生じる。近年の中心市街地および住宅団
地の空洞化や耕作放棄地の増加等は経年的に深刻化している状況下で、
都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開できるような対応
のあり方等について、市区長間で情報共有・意見交換を行い、有識者を
交えた議論を通じて都市の未来を展望したい。

そこで、今回のテーマについて、拓殖大学政経学部教授の奥田進一先

生より、前半でご講演いただく。奥田先生は、民法を中心として中国法や農業法・環境法を専門とされており、今回のテーマである「土地利用」に関しても専門とされている。土地利用に関する研究活動やその成果により国内外から表彰や勲章等を受けている方である。また、新たな土地利用政策の体系構築の観点から各種委員等もされており、直近は、洪水被害軽減のための農地利用等の研究にも携わっている。そして、後半は奥田先生も交えて、土地利用と自治体行政のあり方等について、ご出席の市区長の皆様と意見交換をしながら議論を深めていきたい。

本会が、首長同士のパートナーシップを深める機会となれば幸いである。

基調講演 土地利用と自治体行政

奥田進一 拓殖大学政経学部教授



民法の物権法、土地法の研究をスタートとして、研究者になってから30年近い時間が流れた。その後、いろいろと御縁があり、環境法の世界に足を踏み込み、おそらく現在は、インターネットで私の名前を検索すると、民法よりも環境法の業績が多く出てくる。私自身も環境法という分野で研究を続けられてきたことを大変喜ばしく思っている。

今年は多数の学会報告を務めたが、本日の報告はその総決算的内容となっている。報告依頼の中でも特に多かったテーマは、「流域治水」である。本日はこの問題についても触れたい。土地の新たな利用、特に農地の利用についてのテーマでの報告が今年だけでも4回、年明けに2回予

定されており、これが日本の喫緊の課題であると強く感じている。

○後藤新平の発想力

後藤新平は、私の勤務先である拓殖大学の第3代学長である。略歴の1919年を見てほしい（図1）。

図 1

後藤新平～都市計画の父・国家の医師

略歴	
1852年	岩手県水沢に生まれる
1882年	内務省衛生局勤務
1890年	ドイツ留学（帰国後に医学博士）
1892年	内務省衛生局長
1895年	臨時陸軍検査部事務官長
1898年	台湾総督府民政長官
1903年	貴族院勸選議員（終生）
1906年	南滿州鉄道初代総裁
1908年	鉄道院初代総裁
1916年	内務大臣
1918年	外務大臣
1919年	拓殖大学学長（第3代）
1920年	東京市長（第7代）
1923年	帝都復興院総裁
1924年	社団法人東京放送局（後のNHK）初代総裁
1929年	京都にて客死（享年71歳） 正二位勲一等旭日桐花大綬章伯爵 天眞院殿祥山樓齋大居士



初代の桂太郎の時代はまだ専門学校であり、後藤新平は、拓殖大学という大学になった当時の学長である。大学の創設にはお金がかかる。当時も現在でいう200億円近いお金が必要だったが、大変資金集めのうまい方だったようである。台湾で面倒を見た製糖会社の社長らに声をかけ、当時の金額で50万円、現在でいう200億円をパッと集め、本学が大学へと昇格するきっかけを作った。私は事実上の初代学長だと考えている。本日は都市の話の基本とするが、まずは「都市計画の父」と呼ばれている後藤新平について、簡単にお話をさせていただく。

彼の業績は、この略歴に記載されているものとどまらない。私は『後藤新平の発想力』という本を出しており、その際に、後藤新平の業績を調査した。これは、2011年の東日本大震災を経て、「そういえば、

うちの第3代学長の後藤新平は、『都市計画の父』と呼ばれていましたよね」という学生の発案がもとになっている。都市の復興という点では、後藤新平の過去の業績から何か学ぶものがあるのではないかということである。

業績の内容について、幾つか写真で挙げる（図2）。

図 2



これらは全て後藤の発案で、今日もなお続いている。例えば郵便ポストは、現在は鉄製で赤い色をしているが、もともとは木製で特に色は決まっていなかった。だが、木で作られた箱だったために燃えやすく、火事の火が移るとポストごと中の手紙が焼けてしまうことから、燃えないポストにするために鉄製になった。最初は単に鉄で作っただけだったが、「街灯がなく真っ暗な中で、夜に郵便物を出しに行く際に、赤色に塗っておけば目立つ」と後藤が提言したことで、赤い郵便ポストになった。現在もそれが採用されている。赤色で鉄製であるという点だけをポツと提案して、それを官僚が実行に移していった。

真ん中は、本学の最寄り駅である茗荷谷駅だが、この電車の最大の特徴は、レール幅が左上にある新幹線と同じ、いわゆる世界標準軌の1,435ミリで作られている点である。これは、「全国の鉄道はヨーロッ

「パ基準に則るべきだ」という後藤の発案によるものである。後藤は、東京発パリ行き直通列車の運行を目指しており、レールを改軌して、高速列車を走らせるべきだと主張したのである。一方で、当時後藤のライバルであった原敬は、全車のレールを敷き直すよりも、全国津々浦々にレールを敷いていくことを優先すべきだとして、1番最初に新橋～横浜間に通した時のレール幅である1,067ミリでの敷設を主張した。このように、後藤の改軌論と、原の延軌論の2つに分かれたが、結局、原敬の案に負けて、後藤の案は採用されなかった。だが、東京の地下鉄で銀座線と丸ノ内線だけは、後藤新平が東京市長のときに、新幹線と同じ標準軌でレールを敷いた。そのため、この2つの地下鉄に関しては、丸ノ内と銀座線の間以外の他の路線とは、相互乗り入れができない。だが、その後、新幹線となって高速鉄道化が進み、現在の新幹線構想につながっていく。これも、後藤の業績としていまだに残っている。

他にも、橋を幾つか挙げている。これは、関東大震災で焼け落ちた隅田川の橋を鉄製で再建する際に、それぞれの橋に名前をつけて、デザインを考えようというもので、おそらく日本で初めて、橋のデザインと名称が市民公募により決定された例である。大正時代に既にこのような試みを行っていたというのは、後藤の発想力にはなかなか優れたものがあったのではないかと思う。

後藤新平は、まちづくりに対して理念を持っていた。彼は、東京のまちをパリのようにしたいと意図していた。ただ、東京ではなかなかできなかった。そこで後藤は、満州鉄道の総裁を務めていた時に、中国の大連のまちづくりで、パリを真似して、放射線状の道路幅の広いまちづくりを試みた。この後に東京での実現を望んだが、なかなか難しかった。関東大震災による焼け野原からの復興の際に、後藤は再び、大連の街、パリのような街並みの東京を作ろうといろいろな提案をしたが、実現には至らなかった。

遺構として残っているのが、本学のすぐ傍にある播磨坂である。ここ

は面白い。通常は、道路の上下線の真ん中には中央分離帯が設けられるが、ここは大きな公園になっている。現在は桜の木が植えられており、春には桜祭りが開催される。このような道路は「燃えにくいまちづくり」を意図している。例えば、道路の右側で火災が起きた場合に、火よけ地がなければ、すぐに道路の向こう側に火が移る。他方で、道路が非常に広く、間に公園があれば、火が燃え移りにくい。それに加えて、万が一燃えてしまっても、この公園を避難所として使える。後藤は、これを環状道路として回そうとした。だが、用地買収に非常にお金がかかるために国会で否決され、残念ながら距離にして400、500メートルだけが、播磨坂として残っている。

後藤は、1939年に、東京中に火よけ地を作って燃えにくいまちづくりをしようという「東京緑地計画」を打ち出している（図3）。

図3 1939年東京緑地計画



注) このときの東京緑地計画は東京都および神奈川県、埼玉、千葉、茨城、山梨の各県にわたる広範な東京地方緑地計画を完成決定しており、本図は東京市附近を示す。

出典: 国土交通省平成12年建設白書【https://www.mlit.go.jp/hakuyou/kennsetsu/h12_2/h12/h12/000.htm】

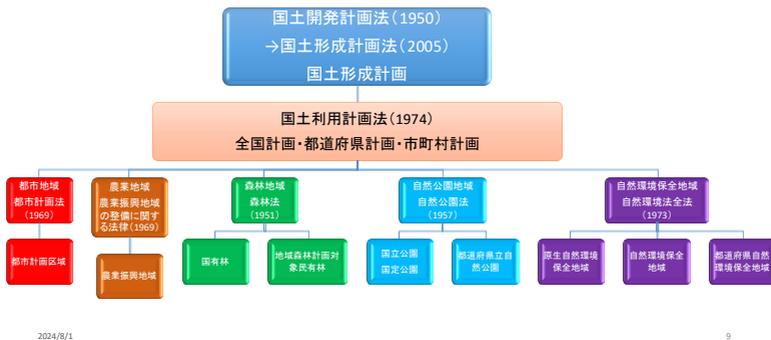
やはりこれも、用地買収等々で莫大な費用を要することから、計画自体は幻に終わった。だが、昭和天皇が戦後に、「後藤のあのときの計画が実現していたら、東京大空襲の被害はもっと少なくて済んだであろう」とおっしゃったという記録が昭和天皇実録に残っている。確かに、この計画が実現していたら、東京の街は随分変わっていたのではないか。今

から100年以上前のことではあるが、都市計画を考えるに当たって、後藤新平の発想は今もって色あせていないのではないかと私は思っている。

○国土デザインの法制度

我が国の国土利用の法体系の最上位には、現在は「国土形成計画法」という法律がある。これは古い法律で、1950年に国土開発計画法からスタートしているが、2005年に法律の名称とともに内容が大きく変わった。その下に、様々な法律がぶら下がっている（図4）。

図4 日本の国土利用の法体系



この法体系の問題点を1点だけ述べておく。この中で最も古い法律は森林法（緑の部分）であり、1951年に大きく改正されたものの、もとは1897年に制定された、相当古い法律である。都市計画法も1969年に現行法が制定されているが、もとの都市計画法の制定は、50年前、つまり関東大震災の少し前の1919年である。ここに並んでいる法律の幾つかは、戦前からある。それが戦後になってから、国土開発計画法を根本法として、既存の法律を下にぶら下げた。そのため、法の目的がばらばらである。これが問題である。通常であれば、基本法の下にぶら下がっ

ているので、法目的は基本的には共通しているはずである。だが、後から根本法・基本法ができたため、どうしてもそれぞれの法律の矛先・目線が、違う方向を向いてしまっている。そのため、せっかく法体系があるものの、うまく機能していない。時間はかかると思うが、つぶさに見ていながら、将来的には1本の横串を通して、共通目的によってまとめ上げていく作業が必要なのではないか。これは、我々法学の研究者の仕事でもあろうと思う。

今日の国土形成計画法は、2005年の抜本的な改正を経て、現在の名称になっている。同改正の大きなポイントは、開発中心主義からの転換である（図5）。

図5 2005年国土形成計画法改正のポイント

1. 開発中心主義からの転換（法律や計画の名称から「開発」が消える）

👉成熟社会型の計画（計画対象事項の見直し）

☆国土形成計画基本理念

- ①特性に応じて自立的に発展する地域社会
- ②国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会
- ③安全が確保された国民生活
- ④地球環境の保全にも寄与する豊かな環境

2. 国と地方の協働によるビジョンづくり

👉全国計画＋広域地方計画（東北、九州などのブロック単位）

10

これまでは開発が前面に押し出されていたが、社会が成熟したことに加えて、2005年の時点で、人口減少社会への突入が完全に視野に入っていた。そのため、従前の「開発」の世の中ではなくなったという非常に大きなメッセージを示すため、法律あるいは法律で策定が義務づけられ、「開発」という文言が削除された。

理念を見ると、①に「地域社会」が含まれている。地域に目を向けて

いる点が、この法律の大変重要な点であろう。

さらに、④も注目される。まちづくりであっても地球環境の保全にも寄与するという点、すなわち、地域の環境ではなく地球環境という非常に規模の大きなことを言っている点が、この法律の特徴として挙げられるのではないか。

また、国と地方の協働、共に手を携えながら働いていこうという協働によるビジョンづくりにおいて、国の仕事は、基本的には補助金を出す程度の内容である。デザイナーは地域社会であり、地域がやってくださいね、ということである。日本は小さな国だと言われるが、決してそのようなことはない。北は北海道から南は沖縄まで縦に眺めると、本来は時差が2時間あってもおかしくない国であり、多様性に富んでいる。当然、文化やそこに住む人々の風俗・習慣も違っている。そこで、地方がそれぞれの地域の特性に合わせてビジョンづくりをしていく。ただし、国家としての統一感はどうしても必要になるので、全国計画がある中で地方の計画である。さらに面白いのが、東北地方や九州地方というように、ブロックで固めている。これまではあまりこのような発想はなかった。こういった、都道府県や市町村レベルではなく、より幅広く、ブロック単位で考えている点も特徴として挙げられよう。

旧都市計画法は、1919年に公布、1920年に施行されている（図6）。

図 6

都市計画法（都市計画事業）の系譜

☆耕地整理法（1899年公布、1900年施行）

⇒耕地整理事業の経験を近代的な都市行政に応用

☆旧都市計画法（1919年公布、1920年施行）

⇒土地区画整理方式による都市計画事業（日本独自方式）

⇒都市施設の整備と宅地の整理を同時進行で可能（土地区画整理事業）

☆1923年関東大震災

⇒後藤新平（東京市長・復興院総裁）は復興事業に適用予定だった・・・

⇒適用されず、都市計画は挫折

☆都市計画法（1968年公布、1969年施行）

⇒市街化区域と市街化調整区域の区分

⇒開発許可制度

11

旧都市計画法は、突然出てきたものではなく、前段階に「耕地整理法」（1899年公布、1900年施行）という法律がある。区画整理法に似ているが、耕地整理法は、後に水問題、水利権の問題と合わさって、土地改良法という法律に発展していった。耕地整理法は、農地の近代化を進めることを意図していた。これは、地主階級の要望によるものであった。当時の衆議院議員は直接国税を納めている人たちであり、ほとんどが地主であったため、結局は彼らが地租を納めなければならない。そうすると、もっと収益が欲しいので、農地の近代化を進めようとする。そのような意図の中で、自分たちで法律を制定したら、それが意外とうまくいった。そのやり方を都市にも応用してみようということで、1919年に旧都市計画法ができ上がったのである。

特に、日本独自の制度として、土地区画整理を行いながら都市計画を行う点が挙げられる。やや強権的な要素（土地収用）がどうしても付きまとうが、江戸時代の混在した状況を整理して近代化するとすると、荒療治が必要だったのだろう。ただ、旧都市計画法の制定後、「さあやりましょう」という時に、1923年に関東大震災が発生して、事実上同法は棚上げになった。その際、後藤新平が「せっかくだから都市計画法の

理念を東京でやろう」ということで、先述した大胆な計画を打ち出したが、やはり予算的な問題で挫折した。後藤新平は非常に大きなことを言うので、「大風呂敷」というあだ名がついていたぐらいである。残念ながら、都市計画法は、事実上このままお蔵入りしてしまった。

ところが、戦後、高度経済成長期を経て、特に大都市圏の都市開発あるいは再開発をどうするかという問題が生じる中で、スラム街が増えてきてしまった。東京や大阪もそうである。これではまずいということで、今も同じことをやっているわけである。言わば、開発によって都市を拡大させる一方で、国民の食料確保のために農地も守らなければならないというせめぎ合いの中で、秩序あるまちづくりをするために、1968年に都市計画法が制定された。市街化区域と市街化調整区域の両者の線を引きながら都市の区域を決めていく。あるいは、都市の拡大を基本的には防ぐ。結果としては都市が膨張していくことになったが、このような流れがある。

都市計画法は、市街地の無秩序拡大を防止することを目的につくられたが、結果は説明するまでもないだろう。東京や大阪を見ると、とにかく都市がビッグバンのように拡大している。東日本大震災の前に、私のイギリス人の友人が来日し、新幹線に乗って京都まで行った際、東京駅を出発して、新横浜を過ぎたあたりで、「東京は大きいね」と一言つぶやいた。私が「東京はとっくに過ぎて、今はもう神奈川の小田原に向かっていますよ」と言うと、「ずっと街が続いているじゃないか」というわけである。街がずっと続いているというのは、ヨーロッパではあり得ないことである。ヨーロッパでは、街は非常にコンパクトで、電車に乗って5分ほどすると田園風景が広がり、また街が出てくるというのが通常である。新幹線に乗ると分かるが、日本の場合、うっかりするとずっと街である。これは言わば、都市計画法の誤算であったと言ってもいいのかもしれない。

そして何よりも、土地の価格が急騰し、なかなか買えない。今は他国

も高いが、諸外国と比較してみても、日本の土地の値段の高さは異常であった。都市計画法自体に1つ誤算があった。

1969年に、「農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）」ができています。所轄官庁や目的が全く異なる法律であるが、結論からいえば、偶然制定された都市計画法と農振法は、相互に手を取り合って仲良く歩み出した。どういうことか。まず農振法の目的は、優良農地の整備と確保のはずであった。ところが、優良農地は、基盤の目のように整っていて、何となく大きな道路があって、土地改良が行われている土地だとされる。だが、これは住宅地にとっても非常に素晴らしい土地になる。農振法の指定を受けると、基本的には7年間は農地転用等ができないとされているが、その時間をやり過ごせば、可能になる。

しかも、減反政策が始まった1969年には、日本の多くの農村地域において、農業に対する意欲が衰退し切っていた。1963年から、NHKで「明るい農村」という番組がスタートしていたが、1969年当時、この番組が、朝6時半からの放送であるにもかかわらず、20%近い記録的な視聴率を取っていた。その理由は、農村から出てきた都会にいる人たちが、ふるさとを想って見ていたためである。ふるさとの姿をテレビで見て、これはまずいよねということ意識する。意識はするが、残念ながら既に遅い。逆もある。農村の人々は、テレビを通じて、逆に都会の様子を目にしてしまう。なぜ我々はこんな苦勞をしているのに、都会はあんなに豊かでおしゃれな服を着て歩いているのか。こういったことが、テレビを通じて双方向で分かるようになっていった。ますます農業に対する意欲やモチベーションは下がっていく。そうすると、農村の人々にとって農地は、もはや農業の場というよりも、ゆくゆくは売ってお金に変えて、あるいは、そこまでしなくても、子供たちには農業を継がせずに都会の学校へ行かせて、都市のサラリーマンとして働かせるという方向にいつてしまう。1969年は、その点ではある意味、日本の産業構造の転換期だったと言ってもいいのかもしれない。ここで、農村の都市化、

農業の衰退に拍車がかかる。

食料自給率は40%を切っている。これは先進国で最低のラインである。様々な政策をやろうとするが、高齢化・過疎化は止まらず、農業人口、現在専従の農業者は200万人を切っている。ここから先の日本の農業をどうするのかというのが、1つの課題であろう。

2015年に「都市農業振興基本法」という法律ができています。何とか都市と農村とのつながりを持っておかなければ、最低ラインの自給率すらも維持できなくなってしまう。災害時の防災空間としての農地という考え方も提起されており、参考になる。

さて、本日の話題を、都市の問題と農村の問題の2つに分けて考えてみたい。1つは、都市空間の新たな利用である。経済学や工学の分野でいろいろなことが提言されている。だが、法制度が追いついていない。法律はかなりの後追い状態になっており、この点は、理論研究を含めて喫緊の課題として取り組んでいかなければならない。

さらに、農村に関しても、これまでとは異なる形の利用が求められている。これまでは、農地といえば、平面的な利用が基本であったが、農地の上下の複層的な利用や、災害に際しての農地のあり方、あるいは農地利用について、全くと言っていいほど手をつけられていなかった法的な問題点がある。これらの点についても、今日は取り上げてみたい。

○都市空間の利用

まず、都市について、最近は2つのことが話題になっている。1つが空中権である（図7左）。

いる、あるいは「特例容積率適用地区」という都市計画法上の特例が必要になる。ここで自治体の登場である。この制度は各自治体の条例で柔軟に運用できるので、積極的にこれらを活用していくことが求められる。さらに、先ほどの養蜂や農地のように、土地の上空の権利をどのように設定しているのかである。おそらく、現在はビルの建物の所有者が行っているので何の問題もないが、今後、ビルの所有者と、その屋上で農業をやっている人が違うということになれば、例えば、地上権の問題や地役権の問題が発生してくるのではないかと考えている。

こうした空中権の活用により何ができるか。先ほどの東京駅の事例がまさにそうだが、老朽化したマンションを修繕したいがお金がないという状況が、全国的に非常に大きな問題になっている。その修繕費用を捻出する点でも、空中権を活用できる。同じことが、一戸建て、あるいは古いビルやアパートの建替えにも応用できる。特に、都市部の空き家対策においては、活用が期待できる。使える空き家は、そのまま何らかの別の措置を講じて使えばいいので、問題ない。一方で、取り壊さなければならない空き家の除却費用をどうするのかについて、全国的にいろいろな裁判が起きている。自治体も苦労されているが、むしろ除却費用という点では、空き家の上の容積率、余っている部分を売却して費用を捻出し、取り壊す。所有者が不明である場合には問題が出てくるが、最近では立法によってある程度解決されているので、費用については、容積率を活用して費用を捻出していくというやり方で、今後の都市の再開発をスムーズにできるのではないかと考えている。

LRTについて、問題点を記載した（図9）。

図9

LRT敷設による地域振興と法的問題点

1. 停留所（電停）問題
→乗降客増加やバリアフリー
2. 都市環境上の問題
→張り巡らされる架線
3. 輸送能力の問題
→高速化・列車長
4. 運転免許の問題
→鉄道・軌道の相互乗り入れ
5. 事業経営上の問題
→上下分離

路面電車の法律である「軌道法」の制定は1923年（大正12年）であり、それ以来抜本改正はされておらず、法律も旧仮名遣いの片仮名書きである。100年近く法律が動いていない。したがって、法律が想定している社会状況も100年前である。

問題点として、まず停留所の問題がある。1.5メートル幅で、これは法律で決まっている。1.5メートルの停留所だと、人がまばらであればいいが、長崎の路面電車等は、インバウンドで問題を抱えている。大量に人が来て、スーツケースを持って歩けば、それだけでホームに人があふれ返り、事故の原因になる。停留所が1.5メートル幅である理由は、「路面電車の駅は道路の真ん中に作らなければならない」という規定にある。道路の端に作れば、歩道と一体化して大きなスペースが確保できるのだが、法律がそうなっているので仕方がないとされている。これは、法律を変えればいいことである。

高雄の路面電車を見ると、パンタグラフがない（図7右下）。つまり、架線がないため、非常に都市景観が美しい。以前富山県で、ライトレールと立山連峰を一緒に撮影したいと思ったが、どうも架線が邪魔になり、あまりいい写真にならなかった。なぜ日本は架線があるのかというと、

これも架線にしなければ駄目だと法律に書いてあるからである。

架線にしない方法は存在し、現に高雄は架線がなく、電池で走っている。停車駅で、パンタグラフによって上にある充電器で瞬時に充電し、次の駅に向かうまでにそれを消費して、また次で充電する。これを繰り返して、電池式で動く。

先ほどの丸ノ内線、銀座線もパンタグラフがない。第三軌条といい、横で電気を取っている。ただ、これはうっかり人が触れてしまうと感電のおそれがあり危ない。電池式であれば技術的に可能であるのに採用されないのは、これもやはり、法律があまりにも古過ぎるためで、改正すればいいだけのことである。

また、輸送能力の問題等もいろいろあるが、とくに、運転免許の問題がある。路面電車の運転士の免許は、鉄道の免許とは別になっている。一方で、例えば東京を走っている都電荒川線は、専用軌道といい、道路ではないところを走るのがほとんどであり、たまに王子駅のあたりで道路を走る路線がある。専用軌道だけであれば、鉄道の免許があればいいが、道路を走る場合には、路面電車の免許も取らなければならないため、2つの免許取得が必要になる。そうすると、人材育成に時間がかかり、中途採用で賄うのも大変になる。路面電車は、人手不足の社会においてそのような問題に直面している。ここも法律を変えればいいだけである。図9の1~4の問題点は、法律を変えれば解決できる。

5番目の事業経営上の問題は、路面の所有者と、上を走る電車の所有者を別々にすることで対応できる。このやり方は最近徐々に注目が高まっているが、ヨーロッパでは当たり前になっている。イギリスの鉄道が好例である。レールは国が所有しており、上の電車の経営者、所有者はいろいろである。同じ区間を走するのに値段やサービスが異なっていることがあるが、この事業経営の分離は、日本でもやるべきだといわれている。上下分離をすることが、今後の地域活性にとっての1つの鍵になる。

国の政策の方針としては、上下一体化が示されている。ところが、比

較的最近つくられた「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の条文を見ると、青でラインを引いてある部分で、LRTについては上下分離の実施は可能と読める（図10）。

図 10

LRT事業経営上の問題

☆中長期的な鉄道整備の基本方針及び鉄道整備の円滑化方策について～新世紀の鉄道整備の具体化に向けて～（答申）（平成12年8月1日運輸政策審議会答申第19号）

→民間鉄道事業者や地方公営企業が第一種鉄道事業として鉄道整備を行う

● 上下一体方式が基本！

☆**地域公共交通の活性化及び再生に関する法律**第8条「地域公共交通網形成計画において、軌道運送高度化事業に関する事項が定められたときは、**軌道運送高度化事業を実施しようとする者**（地域公共交通一体型路外駐車場整備事業があるときは、当該地域公共交通一体型路外駐車場整備事業を実施しようとする者を含む。第三項から第五項まで及び次条第1項において同じ。）は、単独で又は共同して、当該地域公共交通網形成計画に即して**軌道運送高度化事業を実施するための計画**（以下「**軌道運送高度化実施計画**」という。）を作成し、これに基づき、当該軌道運送高度化事業を実施するものとする。」

● LRTにつき上下分離の実施は可能！

政策的に言っていることと、法律の条文との乖離が起きている。政策を法律に合わせる形で、上下分離ができるようにしていくと、このようなことができる。

宇都宮市が、LRTの東武鉄道への乗入れを考えているようである。東武鉄道の幹線路線はスカイツリーラインで、久喜や東武動物公園あたりまでが、言わば「ドル箱路線」である。そこから先は、残念ながら乗降客が少ないため、昼間はかなり運行本数を減らして運転している。そこには例えば栃木市や宇都宮市もあるが、ここをLRTで結ぼうということである。そうすると、宇都宮を走っているLRTが東武の路線に乗り込んできて、例えば春日部あたりまでつながれば、効率よく人を運ぶことができる。さらに、例えば将来的に、栃木市がLRTを作ることになれば、今度は栃木のLRTと宇都宮のLRTを連携させ、車両は宇都宮のものを借りて、栃木はレールだけを敷くということが可能になる。自治体間の連携によって交通網の整備が可能になる。法律上は上下分離ができ

る。鉄道会社が工夫をしながら、「うちは線路を敷きますので、上物はそちらが走らせてくださいね」ということが可能になれば、日本の交通網や交通の考え方がだいぶ変わってくるのではないかと。

ヨーロッパにおいては、既にこのLRTを軸にした街間連携が進んでいる（図11）。

図 11

LRTを軸とした街間連携

☆主従逆転の発想

* Tram-Train Project

→ LRT・バスが主、鉄道が従の都市づくり

ex. カールスルーエ（ドイツ）、ミュルーズ（フランス）、バルセロナ（スペイン）、アデレード（オーストラリア）

☆ commonsとしてのLRT

* 経営の上下分離

→ 宇都宮LRTは地方主導型のモデル

→ 市民出資型LRTはできないか？

Tram-Train Projectと呼ばれており、トラムが主でトレインが従であるということで、LRTやバスでとにかく人が移動するというものである。日本では、都市間をJRや大手私鉄が結ぶが、ヨーロッパではその車両としてLRTが参入し、下だけ管理してくださいというやり方が増えてきている。例えば、ドイツのカールスルーエや、フランスのミュルーズは、かなり先駆的な取組みをしている。

とはいえ、LRTは、車両そのものの価格が1両当たり2億円ほどで、相当な金額がかかる。その資金をどうするのかという問題がある。鉄道の路線を敷くことは大変だが、宇都宮の成功例をみると、LRTを敷くことによって、周辺の地価が上がり、人も増え、LRT自体が担保価値を持つ。したがって、LRTそのものを担保にして、銀行等から融資を受ける。その点では、宇都宮のLRTは地方主導型のモデルではないか。

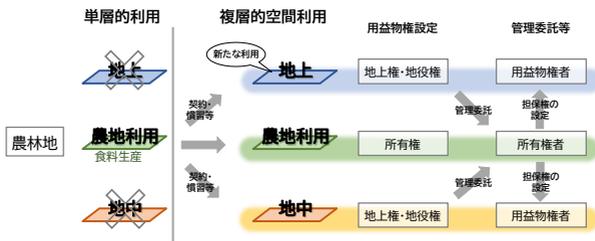
ヨーロッパでは、市民出資型のLRTがあるそうだ。スペインのバルセロナが一例である。企業ではなく市民がお金を出し合い、言わばNPOのような組織が鉄道を走らせた事例も出てきている。今後は、LRTそのものをコモンズとして考えていくこともあり得るのではないかな。

○農地の複層的利用

続いて、農地の複層的利用である（図12）。

図 12

複層的土地利用の法的関係



今までは、農地といえば、平面の農地で食料を作るだけであり、農地の上空や地下を使うという発想はまずなかった。ところが今は、農地の上の空間を利用して、例えば太陽光パネルや風力発電施設を設置している。

地下については、2週間前に調査で熊本県の南阿蘇村を訪問したところ、農業用水路から水を引いて、小水力発電をしている事例があった。水を引くための出水管をどこに通すかが問題であるが、田んぼの下に通して、田んぼの土地に地役権を設定しているという話を聞いた。このように、土地の上下に対して地上権や地役権を設定して、その土地を農業以外でもうまく利用している。

例えばこの写真の左側は、兵庫県の豊岡市のケースである（図13左）。

図 13 農村空間の新たな利用



出典：住友不動産株式会社 <https://www.sumitomo-realestate.com/jp/agriculture/>



出典：「大地上層を新す風力発電の先進地（山形県庄内町）」2019 Green Growth サイテス <https://www.waf.or.jp/act/mates/04/0102.html>

22

太陽光パネルを田んぼや畑に接地してしまうと農業ができなくなるが、これだけの高さがあれば、下で稲作をしながら上で太陽光発電をすることができる。風力発電の場合は、土地利用は少ないが、柱を設置する部分だけ、あるいは風車がかかるエリアにも地上権等を設定する（図13右）。そうすると、農地の所有者にある程度の地代が入る。一定した副収入を得ながら畑仕事ができるため、このような考え方や取組みが少しずつ増えてきている。

ここまで、「地上権」と述べてきたが、民法上は「区分地上権」という制度を使っている（図14）。

図 14

民法269条の2（区分地上権）

- ・ 1項 地下又は空間は、**工作物を所有**するため、**上下の範囲を定めて地上権の目的とすることができる**。この場合においては、設定行為で、地上権の行使のためにその土地の使用に制限を加えることができる。
- ・ 2項 前項の地上権は、**第三者がその土地の使用又は収益をする権利を有する場合においても、その権利又はこれを目的とする権利を有するすべての者の承諾があるときは、設定することができる**。この場合において、土地の使用又は収益をする権利を有する者は、その地上権の行使を妨げることができない。

なぜ地上権なのか。農地の利用としては、他にも例えば債権的な利用が可能である。賃借権を設定してもいい。だが、長期間に同じ場所で再生可能エネルギーによる発電を行いたい場合には、債権では弱い。あくまでも契約であるから、例えば契約の当事者が亡くなってしまうと、そこで契約関係が終了してしまう。非常に不安定な権利である。

また、基本的に農地の上といっても、農地かどうかがいまひとつよく分からない。農地には間違いなく農地法の適用があるが、農林水産省は、上空も農地として考えるとして、農業委員会の許可が必要だと言っているが、果たしてそうなのか。若干の疑問が生じる。

地上権という物権にすることには、どのようなメリットがあるか。まず1つは、安定的な権利である。例えば農地所有者が亡くなり、相続が起きた場合であっても、地上権自体も相続の対象になるため、相続人がこれを引き継ぐことになる。再生可能エネルギー等の発電設備を設置している人にとっては、相手方が変わっても契約関係に変動がないという安心感がある。

さらに、万が一農地が売買されたとしても、地上権そのものは登記しておけば対抗力を持つ。新たな農地の所有者に対しても引き続き、例え

ば「ここで太陽光パネルを設置させてもらいます」ということが言える。その点では、使用貸借や賃借権よりも、非常に安定した権利として存続することが可能である。

空間部分は農地か否かという点について、農林水産省は農地だと言うが、農地だとしても、農地そのものとは別の物権がここに設定されれば、これ自体が担保価値を持つ。おそらく農地よりも高い価値を持つ。正直、田んぼであれば、その価値は「これだけのお米がとれます」というだけの価値しかないが、その上の空間で「これだけの電気を起こしていますよ」ということになると、お米よりも高い金額が見えてくる。地上権の担保価値が高まる。担保価値が高いということは、これから再エネ設備を作ろうという人が現れて、しかしお金が足りないという場合に、地上権そのものを担保にして融資を受けるということが可能になるということである。つまり地上権の設定によって資金調達が可能になるというメリットが出てくる。

例えば、兵庫県豊岡市の株式会社坪口農事未来研究所という農業法人の田んぼに太陽光パネルを設置しているのは、アウトドアメーカーのパタゴニアである。ここの電気だけでパタゴニアの大阪支社の電気を賄っている。資金はパタゴニアが出すが、もう3〜4年やってペイしたという話を聞いた。下の農地を所有する農家にとっては、上にパネルを設置して地上権を設定するが、地上権料をもらおうと同時に、下で引き続き農業を行うことができる。農家にとってはむしろメリットしかない。パタゴニアにしても、「こういった取組みをしています」ということ自体が会社の売りになる。お互いにウィン・ウィンの関係が構築できている。

地役権という考え方もある。地役権は1回限りである。地役権を設定すると、設定された土地はそのまま引き続き農業なら農業を行っていればよいのだが、その後もずっとやり続けなくてはならない。設定した側としては、設定する際に幾ばくかのお金を払えば、あとはずっとそのままその土地を使い続けることができる。これはそのときの状況やお互い

の話合いの中で、地上権にするのか地役権にするのかを決めればよい。

ただし、地役権の場合だと担保権の設定はできないため、資金の融通という点では、全く利用価値がない。

営農型太陽光発電に係る問題点については、次の点を挙げることができる。（図15）。

図 15 営農型太陽光発電に係る法的問題点

☆設定期間

- * 民法では期間の定めがない場合は裁判所が20～50年の範囲内で決定
- * 下記ガイドラインでは原則10年

☆農地法との関係

- ・ 「営農型太陽光発電に係る農地転用許可制度上の取扱いに関するガイドライン（令和6年3月25日通知）」
- ・ 「営農型太陽光発電設備の設置についての農地法第3条第1項の許可の取扱いについて（令和6年3月28日通知）」
- * 営農者が設置者である場合＝5条転用
- * 営農者と設置者が異なる場合＝5条転用＋3条転用
- ・ <https://www.maff.go.jp/j/noushin/noukei/totiryo/einogata.html>

☆担保権（抵当権・不動産質権）設定の対象になるか？

☆固定資産税について

- * 2023年4月14日地方財政審議会自治税務局資産評価室回答「（太陽光発電に転用した山林・農地の評価につき）固定資産税における地目は現況により判断するため、太陽光パネルの設置された土地は基本的に雑種地となるが、例外的に耕作が行われている農地の上に太陽光パネルが設置されている場合は、地目は農地のままとすることで整理している」

○減災のための土地利用

次に、災害の点からの土地利用である。先ほどの地役権を念頭に置きながらこの後の話を聞いてほしい。

日本の治水対策、治水システムは大きく変わった。伝統的な治水システムとしては（「伝統的な」というのは江戸時代以前だが）、霞提と呼ばれる方法が多かった（図16）。

図 16

伝統的治水システム

☆伝統的治水システム（江戸時代以前）

⇒**田繞堤**（遊水地）、**鑑堤**（信玄堤）、**霞堤**、輪中堤、請堤、控堤など

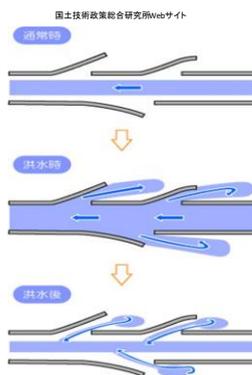
※霞堤（右図参照）

＝堤防のある区間に開口部を設け、上流側の堤防と下流側の堤防が、二重になるようにした不連続堤防

ex.北陸扇状地河川（常願寺川、手取川、神通川、黒部川など）、釜無川（信玄堤）、豊川、利根川（中条堤）、多摩川（拝島「食い違い」）・・・

⇒全国一級河川109水系のうち54水系に霞堤が存在

浦健太郎「見直される霞堤の治水機能」日経クロステック
<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/mag/ncr/18/00109/060700006/>



山梨県の信玄堤が非常に有名であるが、愛知県の豊川等ほかにも幾つか確認されている。この霞堤（羽衣堤と呼ばれることもある）による治水方法は、洪水時に水が溢れ、農地等に入り込んでいき、水が引けば、当然入り込んだ水も引いていくというものである。農地が犠牲になる方法ではあるが、これが江戸時代以前の日本の治水システムであった。

左は豊川の霞堤で、右は2016年の台風時に、宮崎県の北川で機能した霞堤である（図17）。

図 17

現在機能している霞堤

豊川（愛知県）2020年
東京新聞Webサイト



北川（宮崎県延岡市）2016年9月台風
国土交通省九州地方整備局Webサイト



右側の写真では、右上の部分で、田んぼの中に水が入り込んでいるのが分かる。田んぼのエリアが、言わば遊水地として沈むが、水が引くと高いところから低いところへ水が流れるので、溢れた水も戻っていくというシステムで、これが伝統的に日本で行われてきた治水システムである。

明治以降は、この伝統的な治水システムは日本では基本的に採用されなくなり、オランダ人技師等、いわゆるお雇い外国人等から導入した治水技術によって、堤防で川を囲ってしまう。極力直線にして早いところ海に水を流してしまおうという河川改修工事を軸にした治水システム、治水対策が主になっている。百何十年間続いてきた、言わば直線的な河川を作り、堤防と砂防ダムでコントロールしていこうというやり方である。

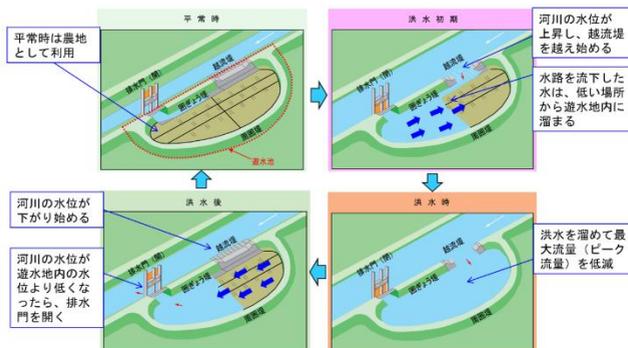
だが、それが2020年に大きな転換期を迎えた。きっかけは、2019年の東日本台風であり、これは東京でも大騒ぎになった。多摩川が徐々に溢水し、武蔵小杉あたりではタワーマンションが浸水被害に遭い大騒ぎになった。その2年後、2021年に、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」が制定された。その中で採用されたのが、流域治水という考え方である。これは、今までのような「絶対に溢れさせない」という治水対策ではなく、ある程度溢れるのはやむを得ないという方向に切り替えていくものである。流域全体で、みんなで協力して、協働してやりましょうという点が、流域治水という考え方の大きなポイントである。

その中で、霞提の考え方にやや近いが、私が確認しているだけで、全国で約20か所で遊水地の新規の工事が始まっている。仕組みは図のとおりである（図18）。

図 18

遊水地のしくみ

出典：国土交通省東北地方整備局
https://www.ftr.mlit.go.jp/ikumen-174201/homepage/construction/construction_03takebayesh.html



基本的には、右上から左下に向かって水が流れていく。一定量の水量を超えて、堤防より高くなると、わざと堤防の一部を低くしておいたところから、水を遊水地に入れ込む。洪水が収まると、今度は下流側に設けられた排水門から水が出ていく。この部分の土地は、洪水時には水に浸かることを前提としているが、ここで、先ほどの地役権が活躍する。

湛水権原を確保する。つまりこれは他人の土地である。特に農地である。そうすると、かなり広範囲にわたって土地を必要とするが、例えば震提の場合だと、用地買収を行うことが基本となる。ただ、用地買収にはお金がかかる。そこで、比較的小規模な遊水地が活用されている。用地買収タイプもあるが、全国的に盛んに行われているのが、河川のすぐそばの農地の所有者と交渉し、地役権を設定するという方法である。洪水時には農地が水に浸かることに同意してもらう。この交渉がどうしても必要になる。ここで地役権設定時にある程度の補償金を払う。その後ずっと、万が一のときにはそこに水が入る。水がちゃんと元の川に戻るようなシステムをつくらなければならないが、さほどお金はかからない。現在、このような仕組みで全国的に水害対策工事が行われている。

全国の遊水地の概況は以下に示したとおりだが(図19)、散在してい

るように見える一方で、見えてくるものがある。

図 19

全国の遊水地の概況（2018年度末）

諏訪夢人=西廣淳「日本における遊水地の分布と立地特性」応用生態工学第3巻第1号（2020）参照

- ・遊水地の定義＝周囲堤があり越流堤・水門を備えた遊水地・調節池
 - ・全国143か所：埼玉（37）、千葉（14）、神奈川（13）、北海道（12）、東京（11）、熊本（8）、群馬（5）、宮城・三重・大阪（各4）、栃木・静岡・佐賀（各3）、青森・福島・新潟・奈良・高知・福岡（各2）、秋田・岩手・山形・長野・茨城・愛知・京都・兵庫・宮崎・沖縄（各1）
 - ・立地特性：氾濫平野（64）、旧河道（24）、後背湿地（19）
 - ・土地利用（主たる用途）：都市公園型（64）、運動場型（44）、観察地型（31）、水田型（17）
- 👉88%は観察地・水田等の形で湿地機能が一部でも残存

例えば、全国143か所のうち、埼玉県が圧倒的に多い。赤色は、同じ水系、すなわち、利根川・荒川水系であることを指している。利根川・荒川が流域面積日本一であり、ここに遊水地が集中していることが分かる。

現在進行形のものや既に完了したものもあるが、非常に有名な地役権設定の事例を、スライドを2つに分けて挙げている（図20）。

図 20

遊水地地役権設定事例（1）

- ①上野遊水地（三重県・淀川水系・国営248.5ha）1969～2015年度
 - ・ 1989年4月に「地役権補償設定書」が締結
 - ・ 2008年度までに総計約176haに地役権が設定された
- ②福原沼遊水地（宮城県・北上川水系・国営582ha）1970～2000年度
 - ・ 戦前から沼の一部が干拓されて農地として占有される（河川法上は国有河川敷）
 - ・ 1997年に全ての地役権補償が完了（耕作終了、50haの干拓地が湿地に復元）
 - ・ 2005年にラムサール条約に「福原沼・周辺水田」として登録
- ③一岡遊水地（岩手県・北上川水系・国営・約450ha）1972～
 - ・ 2020年12月に「地役権補償に関する協定」が締結（地役権設定契約の個別交渉開始）
 - ・ 2024年3月31日現在で全体の67%が完工
- ④大久保遊水地（山形県・豊上川水系・国営200ha）1975～1997年度
 - ・ 対象地の約8割が優良農地
 - ・ 令和2年7月豪雨の影響により2020年度から改良事業（越流堤の高上げ）開始（2029年度完工予定）
- ⑤母子島遊水地（茨城県・利根川水系・国営160ha）1986～1990年度
 - ・ 被害地区内に点在していた5集落109戸を集団移転させて遊水地内に新しい町をつくる
 - ・ 被災後の町づくりにつき大きな課題（農業の衰退、人口流失等）を強す
- ⑥年田辺遊水地（佐賀県・六角川水系・国営・約40ha）1992～2002年度・2020～
 - ・ 対象地内での文化財出土による度重なる計画変更
 - ・ 頻発する中小規模洪水に対処すべく越流堤の改良（可動堰型越流堤への変更）と新たな遊水地（牛津川遊水地）事業計画

遊水地地役権設定事例（2）

- ⑦白川水系河川整備計画（熊本県・黒川遊水地群）2002年～
 - ・ 黒川遊水地群（7つの遊水地）により洪水時の下水流量調節機能を予定
 - ・ 2017年小倉遊水地及び手野遊水地（計138ha）完成＝熊本県初の地役権設定型遊水地
 - ・ 2019年「河道改修＋既存遊水地群活用＋立野ダム建設」計画に変更
 - ➡「地役権設定型遊水地はコスト高」という国の説明？
 - * 「「越流川水系緊急治水対策プロジェクト2020～2028年（予定）」では再収型遊水地が予定
- ⑧刈谷川災害復旧助成事業（新潟県 91.2ha）2004～2010年度（2011年3月完工）
 - ・ 2011年7月豪雨により6つの遊水地に湛水
 - ・ 収権減分（～25%）は各個人の農業共済で対応（新たな公的補償はせず）
- ⑨北村遊水地事業（北海道・約50ha）2012～2030年度（当初2026年度完工予定）
 - ・ 治水事業を前面に出したため地権者の理解を得られず交渉難航
 - ・ 2023年に軟弱地盤対策工事等の追加で計画変更（工費も想定2倍の1400億円に）
- ⑩信濃川水系緊急治水対策プロジェクト（長野県か所、新潟県2か所）2020～2027年度
 - ・ 国、新潟県、長野県、千曲川・信濃川流域の41市町村が連携
 - ・ 流域治水を「自分事」ととらえる
- ⑪入間川流域緊急治水対策プロジェクト（都農川遊水地約0ha・越辺川遊水地約00ha）2019～2025年度
 - ・ 国、埼玉県、川崎市、東松山市、坂戸市、川島町が連携
 - ・ 予定地内に賃借耕作者多数あり（補償等なし）

この中でも特に、⑦の熊本の白川水系の河川整備計画が興味深い。2週間前に調査に行ったが、遊水地だけで水害対策を行おうとしたようである。ところが、やはりダムを作ろうということで立野ダムが建設された。今年の2月に湛水試験が終わり、既に機能し始めている。地元ではダム建設への反対の声がある一方で、遊水地だけでは不安であるという声もあり、いろいろと対立があったようである。ここに挙がっている事

業の①から⑩までは全て、国が絡んでいる。遊水地は用地買収が少なくて済むために全国的に展開されているのだが、⑦の事業だけは、国の言い分としては、地役権の設定はコストが高いためにダム建設を採用したということであり、性質が異なっていると考えられる。

ここで、法的な問題点を示しておきたい。地役権の設定について、私が講義でよく取り上げる事例は次のとおりである。例えば、私がある土地を所有しているとする。その土地はちょうど崖地にあり、オーシャンビューで海が見渡せて、とても景色がいい。この崖の下の土地は別の者が所有しているが、そこに何かを建設されたら困るので、地役権を設定し、何もしないでくださいというお願いをする。了承が得られれば、ある程度お金を払って、隣地所有者は何も建設しない確証が得られるので、安心して景色を楽しむことができる。

この場合、私の土地は要役地、隣地は承役地と呼ばれるが、基本的には、2つの隣り合った土地が必要になる。ところが、遊水地の地役権をよく見ると、土地が隣り合っているわけではない(図18)。「洪水のとき、あなたの農地は水に浸かるよ」という場合、この土地は承役地であることが分かるが、要役地はどこかかというと、実は存在しない。そこで法務省にどのような登記をしたらよいか尋ねると、法務省は、「では越流堤を要役地にして、残りを承役地にするという登記をしてください」という通達が出た。これが現在もそのまま生きている。

この遊水地役権のメリット・デメリットをお話ししておく。まず、メリットとして、即応性がある。中小規模の水害にはすぐに効果を発揮する。また、農業生産を継続できるという点では、土地の有効活用、今後の食料政策にとってもメリットであろう。農地のブランド化になるかどうかはともかく、水害対策をしている、人のために役立っているというのは、農地の所有者にとっての1つのモチベーションになり得る。自分が農業を続けること自体が人の役に立っているというのは、人間の働きがいという点でも大いに効果的である。また、特にこのような場所には、

ある程度湿地帯等も残っているので、渡り鳥も多く飛来する。自然や環境が豊かであるという点で、農地そのものをブランド化し得る。今後のメリットの1つとして挙げられるのではないか。

一方でデメリットもある。やはり農業を辞める、あるいは離農離村するという形で、耕作放棄地が増えていくかもしれない。そうすると、管理不全によって雑草が生い茂る。これ自体が湛水障害となり、せつかくの遊水地の効果が失われてしまう。草刈りをしたいが、結局、耕作放棄地は管理ができないから放棄されているので、そこを税金で対応するのかといった問題が出てくる。結局、耕作放棄対策は、ここでも出てくるということが分かる。

最大のデメリットは、農業補償がない点である。水害が起きる時期は、だいたい7月、8月、9月であるが、この時期は、ちょうど稲穂がこうべを垂れる頃である。せつかくこれから刈り入れというときに水に浸かってしまうので、農家にとっては相当な痛手である。ところが、農業補償がない現状では、「共済に入っておいてください」というように、各自任せ、農家任せになっている。これはよろしくない。

先ほど要役地が越流提だと述べたが、土地という点から見れば、要役地と承役地の関係はそれで良いが、越流提・遊水地の利益を最も受けているのは、下流域の人々である。要役者あるいは要役人、すなわち、利益を受けている人たちは存在している。この人たちに何らかの形で金銭負担をしてもらうことは考えられないか。要するに、流域治水とは、「流域全体で協働して考えましょう、協力しましょう」という概念であるから、上流の人の犠牲によって下流の人々が救われたのであれば、下流の人たちが上流を金銭的に支えていくことはできないかという提言をしたい。

具体的には、相模川の上流と下流の関係にある、山梨県道志村と神奈川県横浜市について、横浜市は、「横浜みどり税」という税金を市民に課して、水源地に当たる道志村の森林保全に充てている。下流域が上流

域を支えていくこのような取組みが実際に行われている。水害という問題に対して税の負担という形で上流と下流の関係を構築できれば、この話は今後随分変わってくるのではないか。

○人口減少社会の土地利用思想

これまで土地は過剰利用であった。土地を持ちたい、使いたい。そうすると都市化・再開発が起きる。これまでの民法や土地法は、基本的に人口が増えることを前提にして作られている。ところが今は、所有できない、利用できないという事態が発生してきている。高齢化や、能登や熊本のような自然災害等によって、そもそも土地の維持管理ができないケースも出てきている。

さらに注目しなければならないのは、所有したくない、利用したくないという人も多く現れている点である。言わば権利放棄である。所有権の放棄という考え方が登場している。これらをどのように考えていくのかということだが、特に土地所有権については、これまであまり考えられてこなかった。土地所有権は、持ちたいことが当たり前、前提として考えられていたが、現在は、土地所有権に対して、何らかの法的な制限を加えていくことが必要になってきた。

従来の所有権型の社会では、所有の必要がないのに持っていたり、使っていたりする事例もあった。言わば投資としての土地所有・土地利用である。一方で、これから先の将来型としては、コモンズ型の土地所有・利用が考えられる。所有というよりは利用である。利用に軸を置く考え方に切り替えていく必要がある。何よりも大事な点は、従来型は所有する点に軸足を置いていた。他方で、これからは、管理する点に軸足を置く。基本的には、管理義務を履行する結果として、利用権が発生するという形で土地を使っていく制度をつくっていくことが求められているのではないか。

最後に、先ほどのLRTや農地の利用もそうだが、今までの発想を相当

大きく転換する必要がある。また、所有しないまちづくりも必要だ。相続もあるが、どこまでも相続され続けることはまずない。どこかで必ず他人の手に渡る。考えてみれば、所有権にも時間的な限りがある。そうすると、やはり利用権として考えていくのが適切であろう。

農業の話を少しだけしておきたい。今までの土地利用型の農業、大規模ではなくて、小規模で、我々が街で食べる農作物をここだけで作りましょうという程度の農業であれば、都会の中でも十分実施できる。これからは、そのような小規模の農業を考えていってもよいのではないだろうか。そのための言葉として、「食業」がある。私も学生を指導しているが、ちょうど現在は3年生が就職活動を始める時期である。どのような仕事に就くべきかとよく相談されるが、私は「食べない人間はいない」、つまり「食べることに関する仕事は絶対なくなるならない」ということを必ず言っている。

ただし、食べることに関する仕事といっても漠然としている。「食料」という言葉はあっても、「食業」という言葉は一般的でない。「食べる産業」と言えばよいか。これは、地域において「食べる」ことをぜひ盛り上げ、これから日本の社会、逆説的ではあるが、食料を主要輸出品にしていくということである。自給率は低い、付加価値の高い食料は幾らでも我々は作ることができている。これを主要輸出品にする中で、それを都市で作るということも考えられる。農村の過疎化を単に不安に思うのではなく、都市で食料を生産することや、農村における農業のあり方を変えていく中で、土地利用の考え方も変えることで、「食業」が可能になっていくのではないか。

意見交換

進行

菊地豊 伊豆市長



○伊豆市長

土地利用についていろいろな課題を提示いただいたが、大きく3つに分けて議論したい。1点目は産業誘致や住宅地整備のような、都市整備的な土地に関する議論、2点目は、我々中山間地にとっては本当に頭の痛い、農振農用地を中心とする農地をどのように扱うかという議論、3点目に、防災を含めた総合的な土地の活用についての議論である。我々市長は、防災や農地、宅地等に総合的に土地を使いたい、いろいろな

規制があることはおそらく共通の課題認識があると思う。能登半島地震のこともあるため、最終的には3点目の議論として、防災を含めた総合的な土地の使い方というように、分けて議論をしたい。

○不動産デベロッパーからすれば、もっと規制緩和をすれば、より高層のマンションを建てて、人口を増やせるというアプローチがある。一方で、少し郊外に出ると、空き家だらけのニュータウンがたくさんある。東京等の大都市部は、どんどん規制緩和の方向に動いている。人口が減っていく中で、国として本当に緩和と高度利用を進めるべきなのか。むしろ、もっとしっかりと制限をして、きちんと使っていかなければならないのではないかということ、非常に悩んでいる。

空き家を作りながら、他方で、事業者が上手に安く土地を買いたたい、気が付けば、20軒、30軒の新築の団地をミニ開発できるといった行為を規制できるのかといえば、当然できない。人口が減る中での規制緩和はどの程度するべきなのか。むしろ、自治体にしっかりとした規制ができる一定の権限がなければ、無造作に開発が進んでしまうのではないか。この点についてどのような見解をお持ちか教えていただきたい。

○奥田教授

大変難しい問題だと思う。東京や川崎、横浜もそうだが、もともと都市部においては（上に伸びる）高度化が進んでいる。私はむしろ、それは進めるべきだと思っている。というのも、電気・ガス・水道のインフラの問題と関連する。かつて都市開発を進める際には、都市が横に広がっていくに伴い、自治体がインフラ整備をしていけばよかった。一方、税収が少なくなってきたり、何よりも人がいない。横に伸ばしていくというのはあまり効率的ではない。むしろ集約させて縦に伸ばし、そこでインフラ整備をしていくことで、とにかくなるべく1か所に集まってくださいという施策をとって、人々を誘導していくというのは、1つの

方向・流れであると思っている。

ただ一方で、郊外に団地を作ってしまうようなケースもあるが、これは、自治体が条例で規制してよろしいのではないか。どのようなデザインにするかというのは自治体に任されている。その際に、細かい問題や、今まで考えてこなかったような問題も生じると思うが、ひとまず作ってみる。憲法や法令との関係で特に問題がない限りで規制をかけていく。すなわち、自治体の都市計画を積極的に進めていくことで、特に、いわゆる大都市のベッドタウンである都市は、上に伸ばす高度集中型の都市を作っていく、次に、空いていくであろう郊外をどう利用するかだと思う。今は私自身にはないが、条例づくりに関して何かアイデアを出せればと思う。

○まばらに広く住んでいるという日本の特性において、都市計画法という法律はあるが、都市計画的な都市整備、つまり、規制をかけて人間にここに集まれという都市計画はどうか。本質的にかなり難しい気がしている。田舎のおじいちゃん、おばあちゃんに、「もうその水道をやめたいから、こちらに引っ越してください」と言っても、ほぼ動いてくれない。どのような都市計画であるべきなのかが悩ましい。そもそも論・本質論である。哲学に近い疑問になるが、都市計画的・政策的手法は、構造的あるいは根本的に、日本でも有効なのか。

○奥田教授

哲学の問題で、答えに窮するところではあるが、提言していることと矛盾するかもしれないが、私自身は非常に賛同するところがある。人間中心であるということは、本当にそのとおりでと思う。ただ、とにかく人口減少というのは、どの国も今まで経験したことのない現象であり、ここにかつての考え方を持ち込めるのかという問題もある。強引かもしれないが、ある程度はやらざるを得ない。お年寄りに対して、「水道を

引けないからこっちに引っ越してほしい」というのは、大変酷であることは分かっているが、かといって、この方のためだけに莫大なお金、しかも、税金をかけて水道や電気、ガスを引くことは果たしてどうなのか。これをやらなければいけないところに我が国は差しかかってしまった。人間主体の、人間中心の哲学思想というのは、私も本当に共感するところは多いが、やや強権的にやらなければならないとは思う。

○実は色々な都市で人口が増えている。皆さん、人は何によって、生きる場所を選んでいるのだろうか。

○もう既に、50年、60年、70年経っているオールドニュータウンがある。このような古い団地に、先ほどの高度化等も含めて、いかに人を呼び込むか。今まさに新しい住民の移住を進めているが、ここにいつまでも住み続けてもらう上で、そういった法律的なところが非常に参考になった。農村地域においても、そもそも農業を守るための農振法・農地法が既にそのようになっておらず、虫食い状態の、農地とは言えない土地が広がっている。この土地利用をどのように考えていくかということが、本市がこれからも、人口が急激に減らない、何とか維持できる持続可能なまちづくりができるかどうかの大きな分岐点だという認識である。

○せっかく築き上げてきた我々の街としてのポテンシャルが保たれるだけで、言わば、活力やエネルギーに変わらないというジレンマを感じている。

○奥田教授

私が住んでいるエリアでも再開発が行われようとしているが、アセスメントのときもそのような話が出ていた。高度利用（空中権利用）の場合の隣接地・特例容積率適用地区について、高度を押さえつつ広め

に適用する。高度利用の場合であれば、容積を使わないところが必ずどこかにある。それを上乘せしていく際に、少し広めに伸ばしていく。あまり高くせずに、広めに、しかし、20階ぐらいの建物を建てるようなまちづくりである。

ただ、道路をどうするのかという点については、大規模な再開発が必要になる。このあたりは、相当なグランドデザインをしなければならないと思う。

○本市の性格上、土地に関しては非常にこだわりを持たれる地権者が大変多い。

街をどうするかという都市計画について、1つ1つの自治体にもっと権限を委ねてもらえれば、もっと街を変えていくこともできるのではないかと思う。

○中心部の商店街の裏手に空き家が生じており、今後はそこをどうにかしなければならぬということ職員とも話しているところである。商店街の空き店舗も問題だが、その裏手をいかに宅地にしていくか。講演では、農業用地にも使えるのではないかという提案があったが、一定の土地が集まり、ミニ開発のような形で宅地が売り出されると、結構需要もある。それを待つしかないのか。やはり郊外に開発したいという話にしかない。市街地の商店街の裏手をいかに有効活用していくかは本当に悩んでおり、そのために道路を整備するしかないのかも含めて、何か知恵があれば、また、このような検討をしていけばよいのではないかという点があれば、教えてほしい。

○他自治体よりも本市が「選ばれる街」になるためには、本市に住みたいと思っていただけるようにマーケティングに力を入れたい。また、本市を「名前は知られていないが理想の生活ができる」という視点で選ん

でいただいた市民に対し、「購入当時は予算面も考慮して本市の物件を購入したが、10年後に価値が上がった」、「結果的に本市を選んで良かった」と実感していただけるような施策を展開し、「選ばれる街」にしていくしかないと考えている。

○人口減がかなり進んでおり、農地も荒れているので、コンパクトシティを目指すべきであると考え。他方、平成の大合併に失敗したこともあり、周辺自治体との広域連携等を行っている。今後は、周辺自治体との合併も含めて人口減等に対応する必要があると考えている。

○奥田教授

共通点としては、やはり交通の便が悪いことが指摘できるのではないかと。特にそれは、自治体の中もちろんだが、隣の自治体等に行くに当たっても不便である点が、大きなネックになっているのだと思う。これは、日本の多くの自治体についてずっと言われていることである。

先ほどの宇都宮のライトレールが成功した理由には、2つの要素がある。1つは、新しい街を作ったということがある。今まで工業団地以外は何もなかったところに、ライトレールを敷くことによって新しい街を作り、人をそこに誘導したということである。

もう1つは、言い方は大変失礼かもしれないが、地方都市であるにもかかわらず、朝5時の始発から夜11時頃の終電まで、LRTが6分間隔で出ている。この6分が大事である。（6分間隔での走行を）最初に考えた人は、おそらく博打的にやったのだと思う。乗客がいない可能性もある。

だが、地方の鉄道やバスがなぜどんどん駄目になっていくかということ、「これを通り過ぎすとあと2時間来ない」「午後2時で今日の終電です」という状況だと、初めから自家用車を選んでしまうからである。当然、公共交通機関は廃れていく。6分間隔で便があれば、1本逃してもどうと

いうことはない。これが大きかったようである。

仕掛け人は、早稲田大学理工学部でLRTの研究をしている人である。その人によると、走行間隔は、実は5分だとコスト的に厳しく、10分では人間は何となく「あー10分か」と感じるそうである。6分は人間の待てる許容範囲であり、6という数字がすごくよかったと言っていた。

道路が狭隘だという話が先ほどあった。だが、大きなバスを運行させる必要はない。コミュニティバス、小さなマイクロバスでも構わない。ただ、このようなきめ細やかなコミュニティ間移動は、まず1つの課題だと思う。おそらく多くの自治体で取り組んでいると思うが、隣の校区から隣の校区への移動をきめ細やかにやっていく。そこでネックになるのがコストだが、「未来を語る市長の会」なので、今できるかできないかは置いておくとして、これを限りなく無料に近づけるということは、法律的には可能だと思う。

先ほど例として挙げたフランスの都市では、路面電車の金額は日本円で、100円前後である。なぜこれほど安くできるかという、移動する権利を人権として認めているからである。当然その権利の実現のために行政は何らかの施策を講じなければならない。そのための路面電車である。「移動する権利を確保するので、皆さん受益者として税金を納めてください」ということで、移動税という税をとる。これを財源として、公共交通機関の経営者に補填・補助するというやり方を採っているため、比較的低廉に抑えられている。

財務省が何を言うかは分からないが、「移動する権利」が何かを考え、議論していくことによって、コストの問題は解決できるのではないかと。自治体の中で、皆が安く、ほとんど無料に近い状態で、いつでも好きなときに移動できる環境が実現できれば、間違いなくその地域は盛り上がってくる。

また、商品は付加価値をつけなければ当然売れない。自治体に付加価値をつけるということは、これから各自治体が考えていかなければなら

ない。それはふるさと納税的な付加価値ではなく、その自治体に住むメリットである。メリットまでいなくてもいい。いいと思ってもらえるような何かを考えていくということがこれからの課題であり、それを実現できれば、人が集まってくるのだと思う。

○東京に住んでいながら千葉県に行って働く。これを「にじみ出し効果」と呼んでいるが、自治体の置かれた現状は多様であるので、例えば交通経営に関しても一概に議論することはできない。

何が問題かといえば、やはり人口減少と一極集中である。三大都市圏の人口で総人口の50%を超えて久しい。ところが、今は三大都市圏だけではなくもう1つある。福岡市を中心とした四大都市圏になっている。そうすると、60%程度になる。

市町村同士で人口の取り合いをしても根本的な解決にならない。先ほどの発言の中で、出生、自然減、社会増減の話があった。抜本的なことをやらない限り問題は解決しない。今日は土地の問題の話をしているが、根底には、人口の偏在がある。

○当初、議論のテーマを3つに分けると述べたが、やはり土地利用は混然一体としているため、農地の問題、それから、災害を含めた我々市長として1番ほしい、総合的に土地を活用するためにはどのような課題があるか、どうすればいいのかということを含めて議論したい。

○奥田教授

集約の考え方はあちらこちらで提言されているが、時間軸で見れば、土地をいつまでも持つことはできない。ある意味、今我々は、先祖からの土地を一時的に預かっているにすぎず、次の世代に引き継いでいかなければならないが、この引継ぎが既にうまくできなくなっている。

使えない、使いたくないという人は、ひとまず公的な—これは公的機

関を頼るしかないが一、土地バンクに預けておいて、所有権から解放される。じきに使いたい人が出てきたら、使わせるということになる。

災害に対する耐性が低い場合がある。むしろ、昔から人が住んでいるところは安全だったりする。よく平野部で「〇〇島」と言われているところは水害に強いと言われるが、そういうところでも人口が減っている。しかし、後から移住する人はむしろそういうところに住んだほうがいい。

土地バンクを日本でつくることの意義の1つは、先代からの土地を次の代に引き継ぐということである。必ずしも血筋のつながっている人ではなく、誰が引き継いでもよいと思うが、このようなシステムをこれから作らなくてはいけないと思う。

農業政策については、食料を作らなければならないというのは、何か国家的なものが根底にあるのだろう。一方で、食料・農業・農村基本法等を見ると、輸入と備蓄をうまく組み合わせてやろうと言っており、自前で作るというよりも、どちらかという輸入と備蓄、特に輸入を重視しているので、既に崩れてしまっているように思う。

○農業は本市の大事な基幹産業で守っていかなければならない。農水省が推奨する地域計画を作っているが、将来的な担い手を確保するために、守る地域はしっかり守っていかなければならない一方、事業用地として農地転用したい土地については、その扱いを慎重に検討している。何とか産業団地は埋まったが、企業誘致等を含め民間主導で引っ張っていく事業用地を確保するために、その点の見直しや、市街化区域にせざとも、今は経産省の制度を使っていろいろと事業用地にできる仕組みもあるようである。

ただ一方で、守るべき農地は守っていかなければならない。また、先ほど話のあった農地上空を活用した再生可能エネルギーの話は、農家の人たちが儲かるので、若い人たちに担ってもらうためのやり方の1つとして面白いなと思った。ただ、農地の上に太陽光パネルがあって農業に

影響しないのか等、気になる点はある。

また、農地と防災との関係では、田んぼダムと遊水地については両方ともかなり先進的に取り組んでいる。視察にも多い。こうした防災面の貢献について、農家の人たちには本当に感謝しなければならないと思う。一方で、これをいかにブランド化するかに苦慮している。

○太陽光パネルを水田の上に設置した場合、結局、日当たりのよいところの米の方がおいしい。白アスパラのようなものであればありかなと思う。そういった政策誘導がもう少しあってもいい。

本市では、県から移譲された農地転用許可権限に基づいて転用許可事務を行っているが、12町歩もある農地が休耕地になっていても、転用さえしなければ農水省は何も言わない。他方、農家が「国道沿いにある自分の小さな耕作放棄地に家を建てたい」と言っても、農水省はそれを認めず「そのすぐ隣にある白地農地を使え」と言う。このような非生産的な行政事務に翻弄され、本当の農業振興のほうに職員を回す余裕がない。

○営農発電も農機具メーカー等の企業利益優先なのではないかという心配がある。果たして農家にどのぐらい還元されるのか。

○奥田教授

農機具メーカーが参入するかどうかはともかく、今取り組まれているのは、例えば「地域の電力を自分たちで起こそう」というパターンと、先ほどの豊岡市のように、自社の電力を賄うためにやっているパターンがあり、いずれもまだ試験的な段階である。指摘のとおり、儲けられるとなれば当然そこに手を出してくる人はいる。そこに規制をかけるかどうかだと思うが、難しい問題である。

○本市にも、国県道に面した農振地域で、転用許可が下りずに塩漬け状

態にある土地がある。一方で、耕作放棄地もどんどん増えており、このミスマッチをどうするのかは本当に課題だと思う。

他方で、都市部に近いためコロナ禍に少し移住者が増えたが、その中に移住農業をやりたいという人がほんの少しだけいるので、そこに補助を出して農業をやってもらおうという政策は行っている。だが、全般的に少ない。

何より耕作者がいない。農業者の中には機械化して圃場を大型化したという話も聞くが、土地改良の問題もかなり大きく、頭を悩ませている。民間からいい声があっても進められないというジレンマがある。

○土地利用に関して、本市でも都市近郊農地が売りに出ているところがある。生産緑地の指定が解除され、農業をやめてアパート経営をした方が楽にお金が入ってくるので、「先祖代々の土地だから」ということよりも「子供たちにどう資産を残すか」という考えになってしまう。5年ほど前までは、農業者から農業を続けたいという声があったが、今はもうそういう気持ちさえなくなっているように感じる。

市街化調整区域については、どうしても開発圧力がある。特に、新たに高速道路のインターチェンジができたため、できるだけまとまった土地に物流倉庫等を作りたいという需要がある。ただ、そのような土地の所有者は資産家が多いため、放っておいても生活上何も困らない。いくら必要性が高くても、結局所有者自身の思う使い方・値段でない限りは全く動かない。土地に対する個人の思いと街の思いがなかなか一致しないため、難しい。

また、所有者がもはやどこにいるか分からないケースもある。

○便利な場所に土地を持っている人は自分が困っていないから、市が必要と考える政策に協力してくれないということはあるがちである。

構造的な課題として、都市計画も農地も「田舎の市町村長に任せてお

くと駄目だから、国がルールを作らなければならないだろう」という発想が背景にあるのではないか。しかし、生まれ故郷を乱開発するわけがないではないか。

自治体にとって、土地の総合的な利用と、地域特性に合った産業構造、社会構造、街のあり方や教育のあり方こそが肝だと思うが、なぜ我々は、こんなに規制でがんじがらめにされているのか。

○奥田教授

条例を作って「うちはこの計画でやりますから」と言えば、農水省は直接条例に対してチェックしてこないと思うので、総務省のチェックさえクリアすれば、うまくいくのではないかと思ったが、農水省はそう簡単ではないのか。

農地法は私も研究対象としていて、確かに厳しいということは分かっている。ただ、転用にしても、規模によるが、そんなに大規模でなければ農業委員会次第というところもある。その辺はどうなのか。

○農地転用許可権限を移譲されても、農振農用地の除外権限は都道府県にある。都道府県は我々のように課題の現実感が少し薄いためか、どうしても厳しい判断をする。

いかに災害に強い土地利用を行うか。本来、建てるべきではない土地を住宅地化してしまった地域もあるようである。また、かつて洪水が発生した土地は住宅地にすべきではないということは重々承知だが、さはさりながらというところもあるのではないか。

○本来、最も砂防堰堤、砂防ダムを整備しなければならないところがどんどん後回しになっている。地権者もいずれにせよその土地は使わないので「市長さんに任せたい」と言っている。土地利用のあり方、人命を守る防災、そして基礎自治体ということ、まさにこの三位一体として、

これは本当に市町村長の権限で整備できるようにしてほしい。そうしなければ、土砂災害はなかなかなくなるのではないのか。

○学校施設を作る主体は市だが、開発許可権限を持っているのはおよそ都道府県である。従来、洪水浸水想定区域外だった土地で学校施設の建設を始めたところ、県によってその土地が新たに想定区域に指定された。

真上に降ってくる雨については、何とか開発区域内の貯水池をもう少し広げることで安全性を保とうとしても、学校を作ることでその周辺が沈んでしまう。学校の開発区域以外のところに対応していくためには、雨水幹線を整備して降ってきた雨を速やかに河川や海に排水するという考えではなく、一時の急激な豪雨をしのぐための流域治水に基づいた安全対策を、農村部だけでなく、都市部においても、これから力を入れていきたい。

○流域治水について、田んぼダムや貯水池の整備に取り組んでいる。土地の活用も含めて、市民の安全・安心を最優先にしながら考えていかなければならないと思う。

○災害時に、仮設住宅の設置場所や災害廃棄物の仮置場が必要である。東日本大震災では、農地や空いている工業団地を使った市町村もあった。ある程度遊休地の確保は必要だと考える。それをどのように管理するかは別の話であるが、必要となるのは災害廃棄物の仮置場である。地主との交渉次第ではあるが、それは頭に入れておいたほうがよいかもしれない。

○財産の所有権か利用権かということについて、国としての方針に大きく関わるが、外国人に土地を買われること等も含めて、仮に本来所有権は国が持って、国民は利用権しかないという考えに立てば、国土は本来

守られるだろう。

そこまでは難しいだろうが、特に災害等も含めて、人口が減る中で自由な土地利用をどこまで認めるのかということは、非常に大きな課題だなと思う。

○奥田教授

災害問題は、今年は特にホットだと思う。田んぼダムはどんどん推進してもらいたいし、特に冬場に田んぼに水を入れておくことも水害対策として重要であると思う。また、災害対策に貢献している土地の農産物をブランド化することは十分有益である。豊岡市は、言わば冬季湛水の「走り」である。その水田にコウノトリが戻ってきて、「コウノトリを育む米」と銘打ってブランド化して売られている。その米をコウノトリが食べているわけではなく、「コウノトリが来ていますよ」というだけなのだが、非常に有名なお米として高い値段で取引されている。実はブランド化はそこまで難しいことではないのかもしれない。

これからの国土デザインをどう考えるかについて、平安時代や奈良時代まで考え方を戻す、あるいははっきりすると社会主義のような発想にもつながりかねない。ただ、私たちの人生は必ずどこかで終わりが来るもので、永遠ではない。土地をはじめとする自然資源は、先祖からの預かりものであり、これを次の世代に継承していくと考えれば、今は預かっているものを一時的に利用しているということになる。所有権よりも制約のある使い方をしていくことも考えられるのではないか。次の世代に渡すことを考えなければならぬので、間違っても不可逆的な使い方はしないようにして、一時的に利用するのだという発想を、これからどのように普及・啓蒙していくか。

今日皆さん方のお話を伺いながら、例えば水資源等でそのような条例をつくるのはあり得るのではないかと思った。水についての取組みは多くの自治体がやっているのだから、水資源から始めて土地に向かっていって、

「この自治体では、土地はもちろん持っていていいが、使い方にこのような制約をかけますからね」ということは、憲法の範囲内で十分可能ではないか。各自治体、特に市町村レベルでの先生方の活躍を私は大いに期待したい。

○伊豆市長

いかに災害廃棄物置き場を普段から考えておくかというのは、大事なポイントだと思う。

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第1回	2005年10月31日	国・都道府県・市町村の新しい関係を目指して 地域主権の確立とコミュニティ
第2回	2006年6月2日	コミュニティとの協働 人口減少時代の都市経営
第3回	2006年10月30日	簡素で効率的な行政運営の実現 職員の人事管理・人材育成
第4回	2007年8月28日	これからの自治体運営
第5回	2008年7月31日	基礎自治体のあり方 都市の環境政策
第6回	2008年11月18日	住民行政の対話のあり方 都市と過疎問題
第7回	2009年7月31日	基礎自治体の役割 職員の人事課題
第8回	2009年11月6日	地域医療の確保 長と議会のあり方
第9回	2010年8月2日	地域主権改革 効率的な行政運営
第10回	2010年11月9日	高齢者福祉のあり方 コミュニティの活性化
第11回	2011年5月12日	コミュニティの再生
第12回	2011年10月25日	災害時における都市同士の相互扶助
第13回	2012年4月24日	政策法務
第14回	2012年11月13日	二代表制 広域的実施体制（国の出先機関改革）
第15回	2013年6月7日	子育て支援・少子化対策
第16回	2013年11月7日	生活困窮者支援と都市自治体の役割
第17回	2014年6月5日	社会保障・税番号制度（マイナンバー）

回数	開催日	テーマ
第 18 回	2014 年 11 月 11 日	自治体広報
第 19 回	2015 年 6 月 1 日	社会保障と受益者負担
第 20 回	2015 年 11 月 30 日	広域連携

「都市の未来を語る市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第 1 回	2016 年 6 月 22 日	地域包括ケアシステム
第 2 回	2016 年 11 月 24 日	観光立国 —国際スポーツイベント開催を見据えて—
第 3 回	2017 年 7 月 5 日	超高齢社会のまちづくり —健康・社会参加・交通をキーワードに—
第 4 回	2017 年 11 月 29 日	所有者不明の土地・空き家への対応策
第 5 回	2018 年 6 月 25 日	人工知能を活用した窓口業務の効率化
第 6 回	2018 年 11 月 5 日	憲法改正論議と都市自治体
第 7 回	2019 年 7 月 1 日	交通弱者対策（住民の移動手段の確保）
第 8 回	2019 年 10 月 28 日	SDGs への取り組み ～プラスチックごみ問題～
第 9 回	2020 年 9 月 10 日	風水害と都市自治体（準備と避難）
第 10 回	2021 年 7 月 28 日	新型コロナウイルス感染症と都市自治体
第 11 回	2022 年 1 月 12 日	新型コロナウイルス感染症と都市自治体 —行政・保健所・医療機関の連携を考える—
第 12 回	2022 年 7 月 6 日	人口減少と都市自治体 —都市の魅力向上を考える—
第 13 回	2023 年 1 月 11 日	人口減少と都市自治体 —世界の少子化対策から考える—

回数	開催日	テーマ
第 14 回	2023 年 9 月 28 日	人口減少と都市自治体 －多文化共生の先を見据えたまちづくり－
第 15 回	2024 年 1 月 11 日	自治体 DX －「デジタル化」から「デジタル・トランスフォーメーション」へ－
第 16 回	2024 年 5 月 31 日	令和 6 年能登半島地震からの警鐘
第 17 回	2024 年 12 月 26 日	土地利用と自治体行政

都市の未来を語る市長の会（2024 年度後期）

土地利用と自治体行政

2025 年 9 月発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

無断転載、複製および準記載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.