

UEDレポート

大都市遠郊外住宅地の
エリアマネジメント

2009年秋号

財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言—東京の姿かたちについて考える—	1
戸沼幸市 ((財)日本開発構想研究所理事長)	
1. (研究会会議録)	
大都市遠郊外住宅地におけるエリアマネジメントの研究	9
座長：小林重敬 (東京都市大学教授、当研究所理事)	
同上研究会メンバー	
2. 大都市外延部におけるエリアマネジメントの必要性	26
小林重敬 (東京都市大学教授、当研究所理事)	
3. 大都市圏外延部における不動産市場の現状と今後の展望	35
中城康彦 (明海大学不動産学部教授)	
4. 東京圏拡大の経緯と郊外部市街地の状況	41
西澤 明 ((財)日本開発構想研究所研究主幹、慶應義塾大学大学院特別研究教授)	
5. 大都市圏外延部の住宅団地の現状と再生の課題	51
小畑晴治 ((財)日本開発構想研究所理事、千葉大学大学院准教授)	
6. 大都市圏外延部の再生をどうすすめるか	57
吉田拓生 ((財)日本開発構想研究所副理事長)	
7. 土地利用基本計画を使おう！	64
—持続可能な地域づくりのための土地利用調整の視点と手法—	
梅田勝也 (国土交通省土地・水資源局土地調整官)	
8. 55年体制下における土地政策を総括する	74
—主として土地需要超過時代に焦点をおいて—	
佐竹五六 (元水産庁長官 初代・国土庁土地局土地利用調整課長)	
下河辺淳アーカイヴスについて	92
(財)日本開発構想研究所の概要	94

巻頭言

戸沼幸市（財）日本開発構想研究所理事長

東京の姿かたちについて考える

1. 地理、地形からみる東京の大景観
2. 人間尺度からみるまちは小景観のモザイク
3. 小景観と大景観をつなぐ様々な中景観（景観基本軸など）
4. 21世紀新生態系都市東京への再生

1. 地理、地形からみる東京の大景観

巨大都市東京の実像、東京連担市街地は都、県の境界を越えて半径60km、南関東平野一杯に広がっている。

人口は1都3県（東京、千葉、埼玉、神奈川）で約3,500万人（'05：3,447.9万人）、D.I.D.人口約3,000万人（'05：2,948.7万人）である。

徳川家康の江戸開府から数えて400年、江戸を中心として発展してきたこの巨大都市は、地震災、戦災によって一時的に人口減に陥っても、ほぼ一貫して人口増を続け、今なお増加傾向を示している。

ただ、21世紀に入って日本の人口が歴史始まって以来の減少に転じ、ようやく巨大都市東京の成長も鈍化し、人口ピラミッドのプロフィールに合わせるように成熟期に向かっていると思われる。

江戸に重ねて創られた東京の姿かたちを時代区分すれば、4期に分けて考えることができよう。

- 第Ⅰ期：近世都市江戸・幕藩体制の首（主）都
- 第Ⅱ期：近代都市東京・近代国家日本の首都
- 第Ⅲ期：近現代巨大都市東京・世界都市東京
- 第Ⅳ期：21世紀新生態系都市連合都市東京

第Ⅳ期は筆者の仮説である。新生態系都市（ニューエコロジカルタウン）とは、東京の前身、江戸をエコロジカルタウンと見立てることに対比している。

過去、現在、そして未来においても、東京の姿かたち、一景観のよって立つ基盤はいうまでもなくその地理地形である。

東京は山岳都市

江戸・東京の風景にはしばしば遠景に日本の象徴、富士山（中心から100km）と筑波山（中心から70km）が画かれ、東京の姿かたち、存在のスケールの大きさが示される東京の大景観である。

関東平野は西側、北側に山々が連なり、大東京はこの山々に囲まれた山岳都市である。そして関東平野はのっぺらぼうの地理ではなく、起伏に富んだ微妙な地形から成り立っている。

東京は海洋都市

江戸・東京は太平洋につながっている東京湾（江戸湊）に直面して創られ、この海によって育てられた海洋都市である。

世界的に見ても近世最大級の100万都市江戸は、丸ごと海の都といってもいいほどである。

江戸湊に直面してつくられた江戸のまちは様々に海を活用した。江戸は鎖国日本の東廻り西廻り船の大ターミナルであったし、江戸城の石垣は伊豆石を船で運んでつくられた。江戸前の“すし”はまさに江戸前の海の魚を料理したもので、江戸文化の起点になった。

東京湾は関東平野の外洋とつながり、日本の近代化、現代化にとって産業面（工業化）でも交通面（港-海運、空港-飛行機）でも大きな資源であり、大東京の育ての母といっても過言ではない。

東京は大平野に築かれた生態系都市

関東平野は、日本列島のほぼ中央部にある列島最大の平野である。

この地理的広がりがあればこそ、半径60kmを越える巨大市街地が成立することが可能となった。

北西に山岳を、南東に海を配しているこの関東平野はまた豊かな水と緑に恵まれている。

東京湾に流れ込む幾筋もの川、多摩川・荒川・他、外洋、鹿島灘につながる利根川、大小の河川は3,000万、4,000万人の人口を支えるに十分な水資源である。

江戸・東京の成立はこの河川利用の歴史としても説明できる。

関東平野は雨量に恵まれた緑野であり、林地、森林が育ち、農地が広げられ、海の幸と合わせて広大な食糧供給基地となっている。大東京を包む気候は、気候温暖で、春夏秋冬、四季の変化に風景が豊かに循環している。

（図1 山岳都市東京）

2. 人間尺度からみるまちは小景観のモザイク

都市は人々の住み、働き、遊び（学び）、往来し、情報を交換する場、空間である。

巨大都市東京には3,500万人が密住密集し、流動している。

この密住、密集、流動の空間にも一定の秩序があり、その根本は、1日24時間、朝、昼、夜の日常のリズムであり、この空間も1日周期の太陽系の一天体、地球の天然の理法にしたがっている。

太陽の沈んだ後、大東京の夜景を外国帰りの飛行機から眺め下ろすと、ここに莫大な人間がかたまっているのかと妙に現代地球文明の切実さを感じられることがある。

人間、人々の日常生活、行為行動は「寝ている」ときに「起きている」ときに二分できるが、その起点、帰点の空間は、ねぐら、「家」である。

巨大都市東京もそのベースは家

持ち家、庭つき戸建て、都心部の高層マンション、中小の住宅団地、郊外大規模団地、そしてホテルの一部屋とこの巨大都市には無数の「ねぐら」がある。そしてこのねぐらを支える仕組みとしてまちが出来ている。

「私」の家のまわりの近所、近隣。保育園、幼稚園、小中学校区、これに接するコンビニの入った商店街などは、一単位のコミュニティ空間であり、東京大景観の基底をなしている景観単位-小景観である。

これがまた立地-丘陵地、海岸部、下町、山の手と多様であり、更には成立年代によって様々な表情をもっている。

“住む”に対して“働く”場所が、東京においてはまた、多様な姿かたちをもって現れている。超高層の林立する都心、副都心は、小景観とはいいいくいが、それでも生身の人間が働いている場所であり、人間尺度が切り取る小空間、小景観のモザイクを認めることができる。

働き場として、オフィス街とは別に、町工場、工業のための諸施設もまた現代都市東京の大事な空間である。

住む、働くにつづく“遊ぶ（学ぶ）”空間も歴史的に江戸以来大東京には豊富につくられてきた。

交通の結節点に出来た大小の盛り場はまちの顔にもなっている。まちの顔といえば、三田や本郷、早稲田、神田など、大学の存在も大きい。これらの空間は人々の交流、情報伝達の場でもある。

東京の景観要素として交通系の諸施設-自動車道路、電車、地下鉄などの鉄軌道が大東京に張

り巡らされている。これによって3,500万都市東京が日々ダイナミックに流動、回転している。

景観としてこの交通景観も重要な要素であり、これをいかに整えるかは東京景観計画においても大事な作業項目である。

とくに1周1時間で走るサークル鉄道JR山手線は、機能的にも景観的（イメージのしやすさ）にも重要な交通施設であり、まるごと世界遺産にしてもいいほどのものである。

これに対して、江戸・東京の道の原点、日本橋にかかる高速道路は困りものである。

しかし「往来する」の基本はやはり歩くことにつきよう。

地上に二本足で立ち上がって歩く人間の姿態が人間の基本型であり、これには道が対応している。

歩いて楽しい道をもっているまちこそ、よいまちといえるのではあるまいか。

人間尺度

人間尺度-人間の背丈、姿勢、五感（みる、きく、さわる、嗅ぐ、味わう）をもった人間のスケールに心地よい空間がよい都市空間である。

巨大都市東京も生身の人間としてみれば、“ねぐら”を包む近所、近隣、“起きている”時に会う様々な小空間、小景観のモザイクである。このモザイクが、人間尺度にかなった安心安全なまちとなることが出来れば、未だ雑然とした東京景観もよほど向上するにちがいない。

3. 小景観と大景観をつなぐ様々な中景観（景観基本軸など）

東京都は全国に先がけて、都全域をカバーする東京都景観計画を策定している。

この計画策定に先がけて「東京都景観づくり基本方針」をつくり、「自然を生かす」「歴史と文化を伝え、生かす」「地域の個性や多様な魅力を育てる」を掲げている。

そして、景観計画の柱の一つに「景観基本軸」を特定し、これをテコに良好な東京の景観向上をめざしている。

景観基本軸はまず「自然を生かす」につながっており、東京都の存立している自然の地区的特徴をベースにして定められている。

1. 下町水網軸
2. 隅田川軸
3. 南北崖線軸
4. 都心東西軸

5. 臨海軸
6. 玉川上水、神田川軸
7. 多摩川、国分寺崖線軸
8. 武蔵野軸
9. 丘陵軸
10. 山岳軸
11. 島嶼軸

(図2 景観基本軸設定一覧)

この中で、隅田川、玉川上水、神田川などの水系河川沿いの軸や、国分寺、南北などの崖線は文字通り軸というにふさわしいが、他は下町水網、臨海なども含めて、軸というより、基本面的という方が実態と合致しているかもしれない。

いずれにしろ、これら景観基本軸は、市民が日常生活を営んでいる小景観と、大東京成立のバックグラウンドである関東平野の遠望、ないし俯瞰としての大景観のあり様とを計画的につなぐ役割をもつものと理解される。

例えば隅田川景観基本軸である。

隅田川は、セーナ川が花の都パリを、テムズ川が重厚なロンドンを体現している様に、江戸・東京の歴史を体現して流れている。

江戸時代の隅田川の花火は、江戸庶民の夏の楽しみであったが、今年の夏の隅田川の花火も多く都民が外国からの観光客ともどもこれを楽しんだ。

隅田川は東京湾につながる20数キロに及ぶ一級河川であり、海風、河風を運んで、夏場の東京のヒートアイランド化を抑えるのにおおいに役立っている。

隅田川景観軸の指定の範囲は兩岸の外側から50mの範囲となっている。江戸時代、この川は航路でもあり、まちの顔は川側を向いていた。これを受け取って川からの景観を大事にすべしとしているが、これは大事な視点と思われる。

東京を東西に貫く玉川上水、神田川景観基本軸は、江戸以来、東京の水道という都市の生命線をつかさどるインフラとして重要であり、これもまた歴史に重なるいろいろな姿かたちをもつ東京の有力な河川系景観軸である。

東京の河川景観軸は小景観、空間を軸状につなげているだけでなく、「歴史と文化を伝え、生かす」歴史の時間軸としても捉えることが出来よう。

景観基本軸の中に、都心部に南北崖線軸、東西に国分寺崖線軸が指定されているが、これらは概していえば斜面緑地の連続帯である。

これは東京の地形が微妙に起伏があることを

示すもので、これにつながる小景観が多様で豊かな緑と重なっていることに大きく関わっている。

この崖線には湧き水もあり、コンクリート砂漠化した東京に、水と緑のオアシスをつくりだしている。そして小動物もいる都市のエコロジカルコリドールとなっている。

他の景観基本軸、ないしは景観基本面的も歴史的な遺産を抱えつつ、それぞれに特有な景観資源をもち、小景観をつなげ、中景観としてこれらを束ねている。これら景観基本軸はいくつもの市区を貫いており、都、市、区が十分に協議しつつ工夫を凝らした施策が期待される。

4. 21世紀新生態系都市東京への再生

江戸、東京を含む巨大都市東京の発展成長段階を、冒頭、4期に分けた。

I. 江戸：エコタウン、庭園都市-人間・自然系の技術期

II. 明治・大正・昭和前期：産業革命（エネルギー）技術期の都市

III. 昭和後期・平成前期：エネルギー・情報革命技術期の都市

そして、IV. 21世紀、新しい生態系技術期の都市とした。

(図4 東京市街地発展の図)

丁度、日本自身が、江戸期を第I期とし、江戸期以後、近代国家の成立から戦前までを第II期とし、太平洋戦争敗戦によって国づくりの方針が大転換されて、この半世紀余の国づくり（国土計画）を第III期、そして第IV. 21世紀日本の劇的人口減少期、グローバル化の中で、根本的に見直しされる画期的な時代に入ったことと重なる。

この間、国土計画も、国土総合開発計画から国土形成計画と保全型になった。そしてピラミッド型から、網の目型へという国のかたちの変革の中で、ようやくこの8月に、新しい首都圏広域地方計画も他の広域圏計画と共に一応の策定が終わった。

首都圏広域地方計画において、改めて関東平野の生態系が詳細に検討され、これが計画の下敷きとなっていると思われる。

この中で、特徴的な小生態圏が識別され、水と緑のまちづくり、都市づくりが検討され、その連合体が新しい庭園都市イメージの大東京圏計画と読み取ることもできよう。

巨大都市はグローバル化の中で世界の多種多様な建築、都市様式、文化を取り込んで、いくつ

もの中小生態圏の中で新旧存分に形を競う時代かもしれない。

のっぺりした巨大市街にも生態系のコリドールがネットワーク状に入り込むイメージを持つ東京の姿かたちについて、「都心に海の森と連続する大きな森づくり」と、エコタウン江戸東京の原点、「皇居を世界遺産に」とは、そこへの筆者の一つの提案である。

(図3 東京圏市街地の地域構造の将来像)

参考：(財)日本開発構想研究所ホームページ 理事長の部屋

http://www.ued.or.jp/blog_tonuma/index.php

21世紀のかたち (13) (15) (16) (17) (19)

東京の姿形について考える

その1. 皇居を世界遺産に

その2. 都心に大きな森をつくる

その3. 東京の春の風景

その4. 歴史遺産の保存・再生について

その5. 海と森のコスモロジー

図1 山岳都市東京

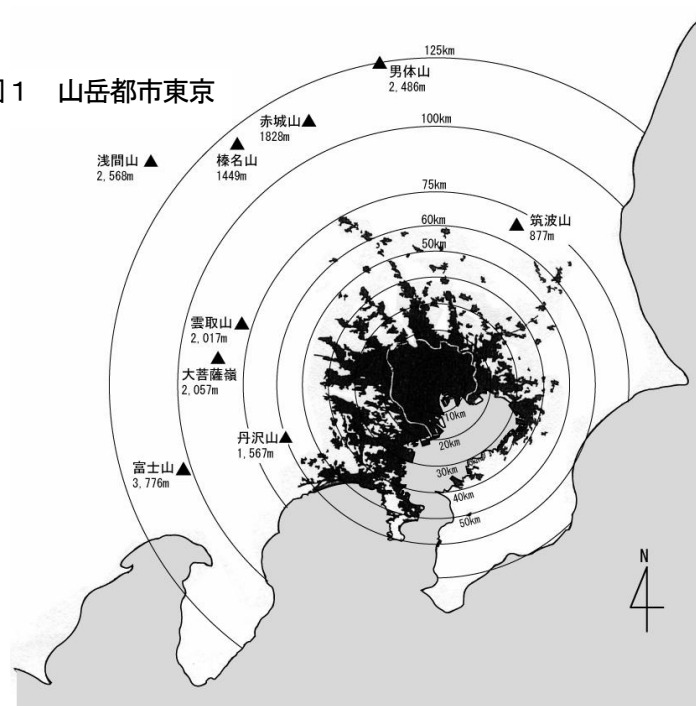
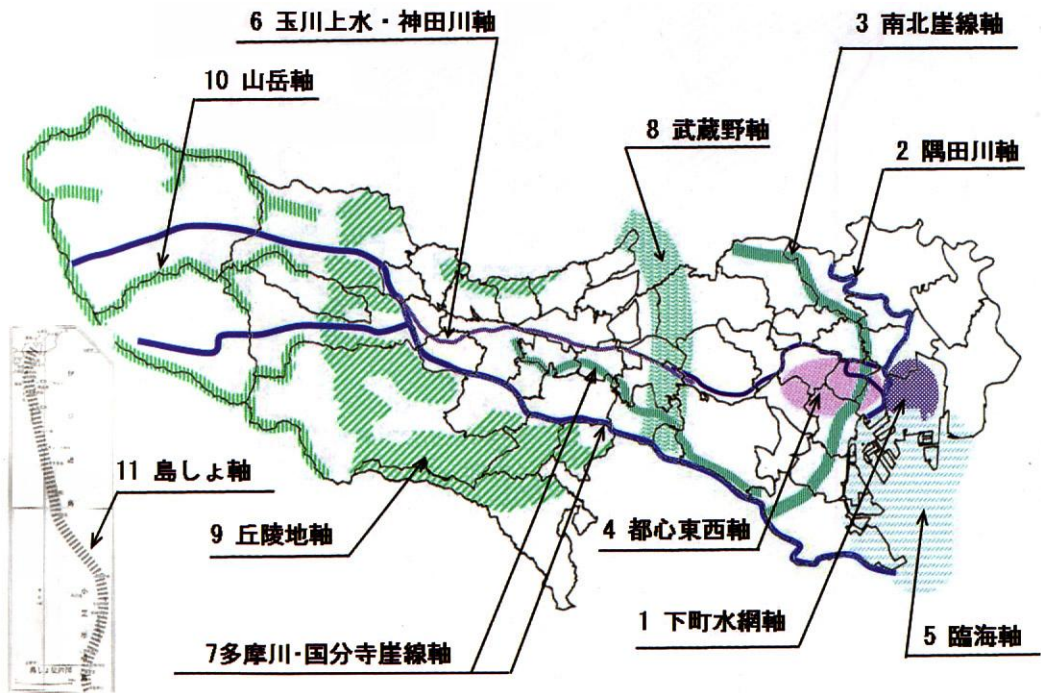


表 東京圏の人口

	1960 S35	1965 S40	1970 S45	1975 S50	1980 S55	1985 S60	1990 H02	1995 H07	2000 H12	2005 H17
人口 (千人)										
埼玉県	2,431	3,015	3,866	4,821	5,420	5,864	6,405	6,759	6,938	7,054
千葉県	2,306	2,702	3,367	4,149	4,735	5,148	5,555	5,798	5,926	6,056
東京都	9,684	10,869	11,408	11,674	11,618	11,829	11,856	11,774	12,064	12,577
神奈川県	3,443	4,431	5,472	6,398	6,924	7,432	7,980	8,246	8,490	8,792
1都3県	17,864	21,017	24,113	27,042	28,697	30,273	31,796	32,577	33,418	34,479
既成市街地 + 近郊整備地帯	-	-	22,780	25,692	27,387	28,948	30,447	31,180	32,037	33,125
DID人口 (千人)										
埼玉県	896	1,320	2,126	3,113	3,781	4,205	4,873	5,252	5,426	5,566
千葉県	663	1,053	1,706	2,394	2,952	3,344	3,841	4,081	4,197	4,342
東京都	8,908	10,099	10,876	11,279	11,294	11,483	11,591	11,527	11,821	11,329
神奈川県	2,411	3,175	4,290	5,401	6,109	6,623	7,307	7,690	7,949	8,250
1都3県	12,878	15,647	18,998	22,187	24,136	25,655	27,612	28,550	29,393	29,487
既成市街地 + 近郊整備地帯	-	-	18,699	21,885	23,841	25,391	27,134	28,321	29,200	30,295

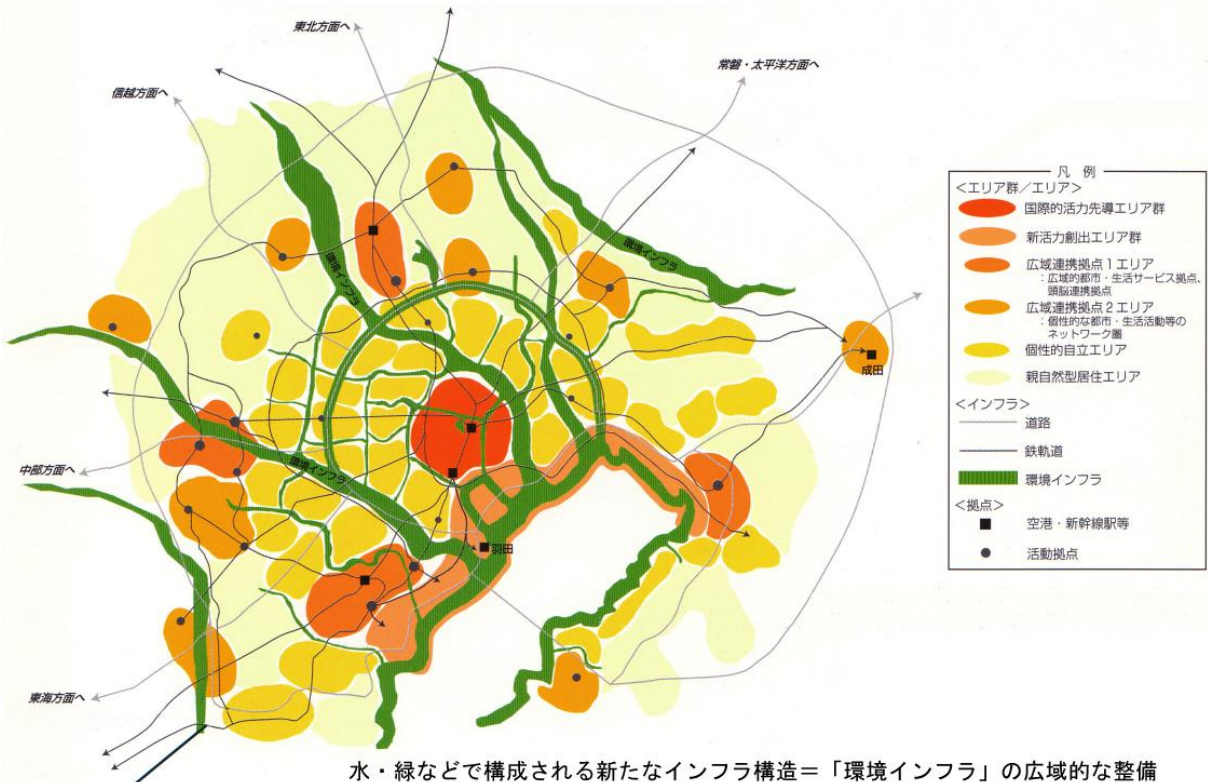
図2 景観基本軸設定一覧



※1 玉川上水・神田川の基本軸については2つに分割して軸指定を行った。
 ※2 多摩川・国分寺崖線の基本軸については国分寺崖線のみ軸指定を行っている。

出典：「東京都景観計画」東京都

図3 東京圏市街地の地域構造の将来像



水・緑などで構成される新たなインフラ構造＝「環境インフラ」の広域的な整備

出典：「大都市圏のリノベーションプログラム（東京圏）」国土交通省

写真1 愛宕山から見た幕末の江戸（1965～66）

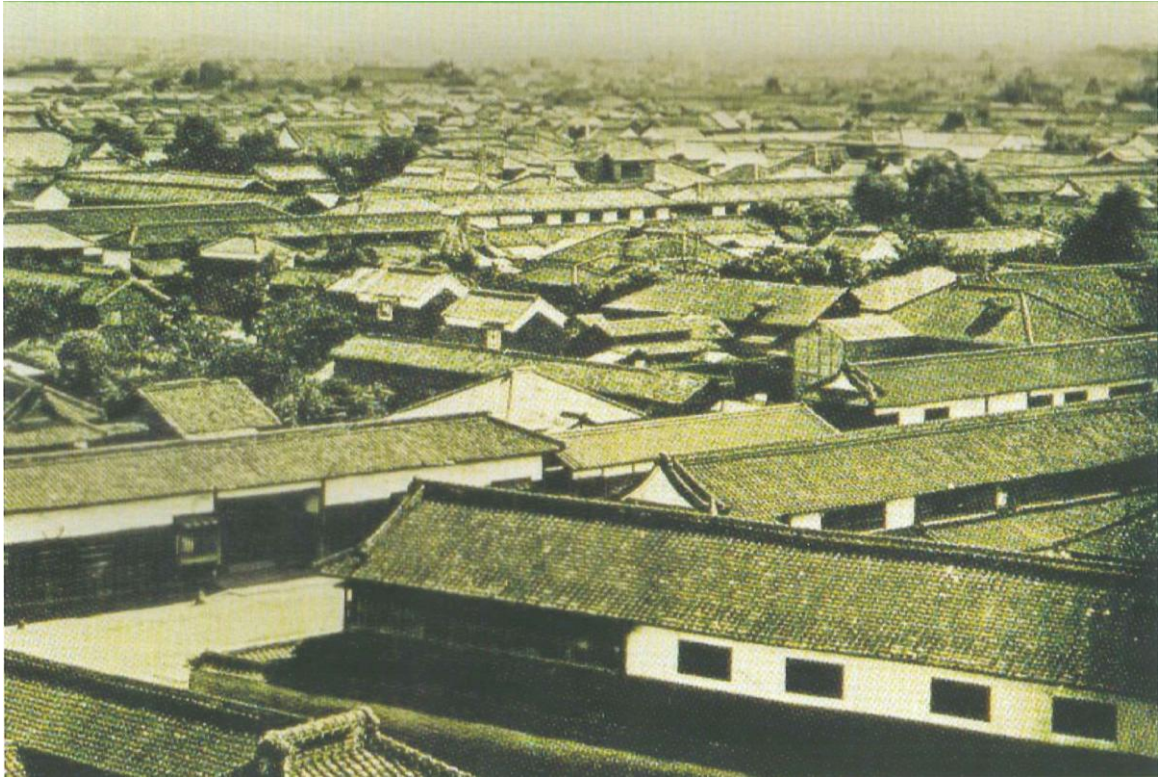
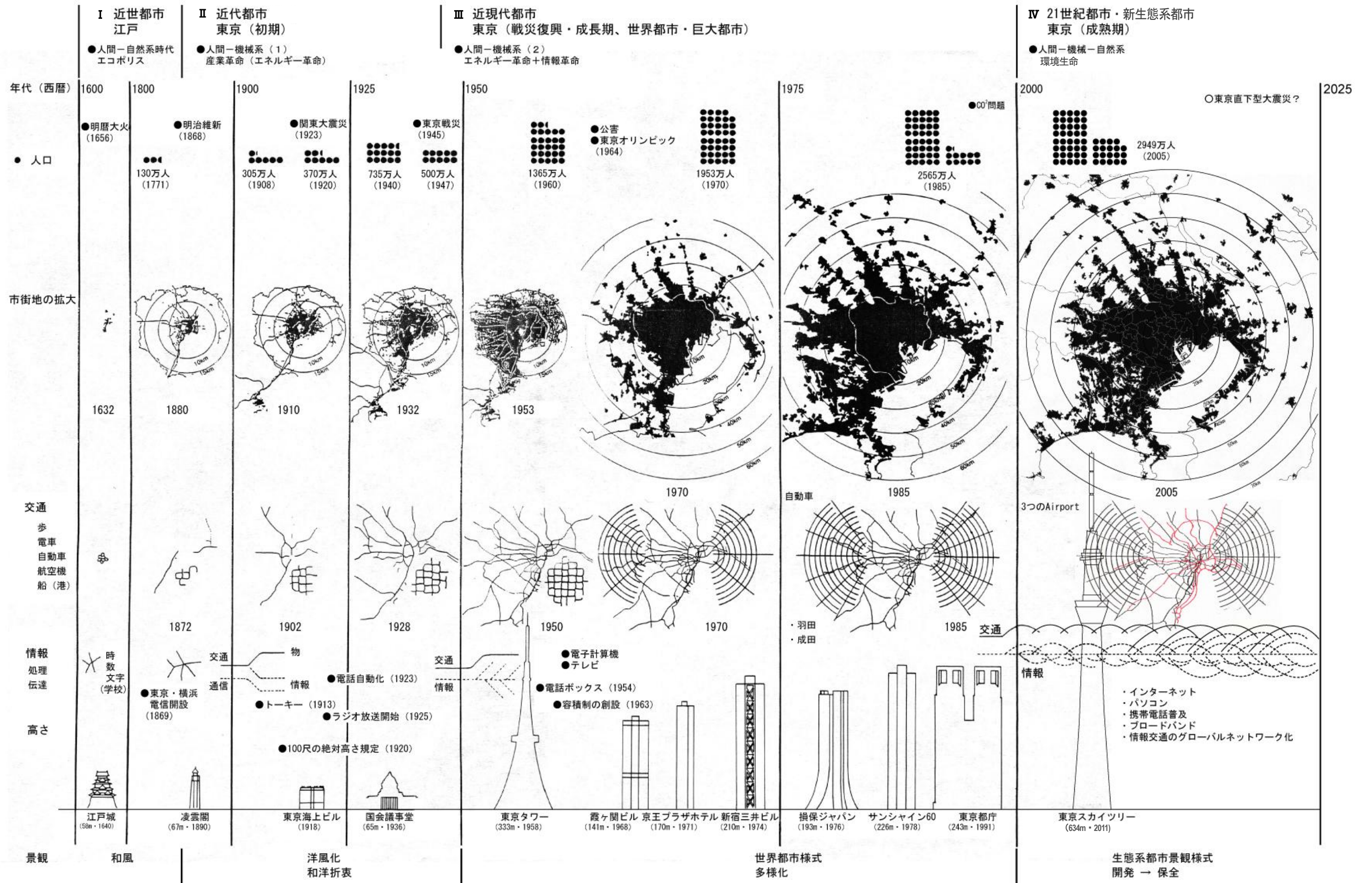


写真2 今日の東京：都庁から北方面



出典：東京都景観計画資料

図4 東京市街地発展



1. 「大都市遠郊外住宅地におけるエリアマネジメントの研究」研究会 会議録

日時：2009年9月4日 18:00～20:00
場所：(財)日本開発構想研究所第1会議室

研究会メンバー

- 座長 ・小林重敬 東京都市大学教授
委員 ・中井検裕 東京工業大学大学院教授
(誌上参加)
- ・中城康彦 明海大学不動産学部教授
 - ・石川哲久 元住宅生産振興財団専務理事
 - ・柳沢 厚 C-まち計画室代表 (欠席)
 - ・吉田拓生 (財)日本開発構想研究所副理事
長
 - ・阿部和彦 (財)日本開発構想研究所常務
理事 研究本部長
 - ・小畑晴治 (財)日本開発構想研究所理事
都市・地域研究部長



小林 きょうは、それぞれお考えいただいた内容について、現段階でのものをご紹介いただいて、その上で、事務局から「何がどう問題なのか？」という1枚紙のペーパーが出されていますし、あるいは別途『日本不動産学会誌』で関係する論文が出されていますので、それと照らし合わせて、どういう方向でレポートをまとめたらいいかを少し議論できればと思います。

きょうお見えの方々からお話をいただいて、適宜、中井さんに誌上参加していただくことにします。

小林「大都市外延部におけるエリアマネジメントの必要性」

小林 それでは、私からお話をしましょうか。とりあえずまとめてしまおうということで、UEDレポート企画案「2. 大都市外延部におけるエリアマネジメントの必要性」に沿ってまとめたものです。簡単にどんなことを書いたかをお話しさせていただきます。

1 のところで、新しい人口動向とか高齢社会の進行で、大都市外延部はいろいろ問題が起きている。それだけではなくて、実は、よりまとまって住もうとか、利便性の高いところに人々が集まってくる。そんな動きとあわせて、外延部はいろいろ問題が出てきているのではないかと。

実態はどうなっているのかということ、前に若干ご紹介したかと思いますが、土地・水資源局がことし3月に出した「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書」では、資材置き場、残土置き場、廃棄物置き場、管理水準の低下した空き地、耕作放棄地、手入れの行われていない山林、管理水準の低下した空き家や空き店舗及び廃屋・廃墟、ゴミ屋敷、こんなことをテーマに挙げて、現在どうなっているか、それに対して、法的な対応あるいは自治体の対応はどうなっているかをまとめたレポートがありましたので、そのうち今回の対象になる「空き家・空き地」について見てみることにしました。

その前に、そもそも空き地・空き家はどうか、というデータがその中にありましたので、それを紹介しているのが最初の図面です。「空き家の推移」は皆さんもご案内のとおりですが、特に下の日本地図に示されているように、やはり空き家は大都市圏を中心に相当あることがわかります。

2 ページに空き地の議論があり、図2の「空き地面積の推移」では、全国計で見ると、平成10年と平成15年では、平成15年は空き地がかなり増えているわけですが、中でも注目するのは、関東・中部・近畿という大都市圏を抱えているところ、特に関東地区において空き地が相当な伸びを示している、というデータが出てきています。

すると、大都市圏において空き家もかなりあり、空き地がかなり増えているということは、恐らく大都市郊外部の空き地・空き家の実態を反映して

いるのではないかと、結構大きな問題をもたらしているのではないかと考えています。

その上で、右側に、こういう空き地・空き家が出てきていることに伴う問題、これはたしか柳沢さんがかかわった審議会の中の検討委員会のペーパーだったと思いますが、「地域の魅力低下」、「資産価値の低下」、「自治体の税収減少」、「環境、景観の悪化」、「火災・犯罪の温床」という問題が出ていますよ、ということをお簡単に申し上げています。

その上で、3 ページの「2. 大都市外延部における土地利用上の諸課題へのこれまでの対応」では、法令レベルで空き地・空き家にどう対応しているかを検討しているのですが、法令レベルで対応するのは大変難しい状況があるということです。「どうも積極的に対応する可能性があるのは景観法ではないか」と最後に書いてありますが、しかし実際は、景観法も施行されてから少し年月がたっていますけれど、ほとんど積極的な対応は出ていないということで、法令ではかなり限界があるのではないかと考えています。

それでは、自治体ではどうかということで、空き地・空き家に対する自治体の対応を、幾つか代表的なものを紹介しています。これも結構いろいろなところでやっているのですが、例えば、空き家バンクというのがあります。でも、空き家バンクというのは、郊外部において考えられる空き地や空き家を解消するという、特に大きな量としてあるところに対応するという施策としては、中心的な施策にはなり得ないのではないかと私は思います。

確かに条例がいろいろな形でつくられているのですが、具体的にそれに対応する事例は、例えば、寝屋川市で平成 19 年に 39 例の行政的な対応をしています。命令や代執行までいった事例はない、という意味ではなかなか十分な対応できていないなということです。

そこで、今後の空き家・空き地対策を考えると、まず法令・条例という議論ではなくて、その地域の方々が、みずからその地域のマネジメント、ある意味で予防的な対応する組織を考える必要があるのではないかと筋道で書いています。「3. 郊外住宅地におけるエリアマネジメントの必要性」ですが、自分たちの資産価値を維持するという意味でも、もっと積極的に郊外部でのエリアマネジメントにかかわるこういう組織づくりの必要が出ていないかと、ということでもまとめました。

そういう中で、良好な住宅地を維持管理するエリアマネジメントの事例というのは結構あります。ただ、これも多くの事例は、具体的にそこに緑地とか魅力的なコモンスペースを開発段階で獲得したところが、エリアマネジメント組織を立ち上げてその維持管理活動をやっているとか、あるいは建築協定とか地区計画という枠組みで対応しているところが多くて、いま生じているような空き地・空き家が住宅地の中に入ってきている中で、マネジメントに直結するかというと、なかなかそうはいかないのではないかと考えています。

6 ページですが、それでは「人口減少、市街地の縮減に対応するエリアマネジメント」を考えなければいけない——この辺はもう少し書き足さなければいけないのですが、そのための仕組みとして、これも国交省の委員会ですらまとめた 7 ページの上に出ているように、空き地・空き家を、駐車場とか広場とか市民農園という形で使える法人をエリアマネジメント組織にするような、そういう仕組みをつくらないとどうもうまくいかないのではないかと考えています。こういう提案が既にレポートで出されているわけです。ただ、これを支える制度的なものの検討は行われているかという点、まだそうはなっていない、課題は相当大きい、ということで終わっています。



私のストーリーは大体こんなところ。相当図面を入れて分量が増えていますが、図面を入れたというのは、皆さんが使う図面と重複しては困るのであらかじめ入れておいて、もし重複するようなら、私は予定ページよりも大分多いので、私のページをとっていただかないかと、あらかじめいろいろ入れておきました。

とりあえずお話しさせていただきました。次、中井さんに誌上参加いただきます。

中井「大都市郊外住宅地の「問題」とは何か。」

中井 大都市郊外住宅地の「問題」とは何か。

本格的な人口減少時代を迎え、郊外住宅地の「衰退」問題は、その一つのシンボルとしてとらえられることが多い。しかし、郊外住宅地という地域について、何が特有の問題なのかについては、いまひとつ明確に議論されていないと感じている。単に人口が減っているということであれば、例えば地方都市などでは、中心部のほうが人口の減少は著しい。大都市中心部は、地方都市ほどには人口減少は顕在化していないが、それも時間の問題であろう。空き地・空き家の増加が問題との見方もあるが、郊外に限らず、中心においても空き地や空き家は増加しており、必ずしも郊外に特有の問題というわけでもなからう。

こうして考えてみると、程度の問題をさておくとすると、大都市郊外に特有の問題とは、(1) 一般的に高齢者が増加する中で、公共交通による利便性が低いこと、(2) 均質的なコミュニティが形成されており、新陳代謝が低いことによるコミュニティ力の低下、の2点（+アルファ？）が大きいのではないかと。そして、これらは実は、中山間地の過疎集落の抱える問題との共通点が多い。

過疎集落との違いは、(1) 大都市郊外住宅地は計画的に整備されたところも少なくなく、したがって、これまでの公共投資を考えれば、中山間地の過疎集落と比較すると、「もったいない感」が強いこと、(2) 中山間地の過疎集落と比較すると、ひと口に郊外住宅地といっても多種多様であり、郊外住宅地内（間）の格差が拡大していること、などが挙げられるように思う。

本稿は、郊外住宅地の特質を念頭に置き、そこに特有の課題をあぶり出すことによって、再生への道筋を考える一助としたい。

小林 中井さんは、この枠組みでということであれば、こういう路線でお書きいただけるということですね。

次は、石川さん。

石川「遠郊外住宅地の展開」

石川 どういうスタンスでメモを書いていいのかわからなかったので、各項の議論を少し自分なりに整理した中で、概括的に書いています。あと写真と地図のコピーがあると思いますが、後ほど補足してご説明させていただきます。

まず「遠郊外住宅地」というときに、1回整理してみると、二つの側面で議論してみる必要があるだろうと思いました。

1つは、首都圏等の東京等の都心部からかなり遠距離にある、これは近郊整備地帯等の何キロ圏かという議論もあると思いますが、少なくとも都心部から1時間以上かかる郊外の地域にありながら、かつ、2つ目に駅前の住宅地ではなくて、その地域の駅からもバス・車を使わなければ通勤・通学が困難な、その街地域の中でも遠郊外に開発された住宅地であろう、と勝手に理解をしました。

スプロールしたというよりは、むしろ当時と言うと開発許可とか、公団の一団地もそうだと思いますが、郊外住宅地の成立で考えると、かなり計画的に作られた団地という気がします。高度成長期への首都圏の志向に対して、遠くの距離においては地価が安い・土地がまとまってあるということから計画的に宅地開発等が進められて、団塊の世代を中心に販売された住宅地が、いま「遠郊外住宅地」としてあるのだろう、という思いがあります。



そうした場合、「その住宅地の形成の特徴」として、交通状況は、当時は30年くらい前ですから、いまほど自家用車の保有率が高くないことから、恐らくバスがもっと便利だったように思います。バスからさらに電車に乗って東京に通っていた人が多かったのだろうと思います。

ただ、この場合特徴的な事でもありますが住宅地の形態で見れば、遠郊外部にあるにもかかわらず、その住宅地の中に入ってみると、宅地面積は若干大きいものの、23区に連続するような地域での住宅地とそれほど密度は変わらない。つまり周辺の田園地域とは異質な、郊外の飛び地・島状の住宅地になっているのではないかと思います。入居が一時期に集中したことについては、先ほど中井先生のお話と若干似ているところがあるように思います。

そういうものが、いろいろな議論はあるけれど、結局は高齢化に対しては足の問題が大きいと考え

ます。いままでは自動車で何とかしのいできたけれども、それも実際にいずれ困難になるだろうという問題、次の世代がないという問題、それから近隣センター等の施設では魅力のない地域になっている。

過疎集落との違いは、(1) 大都市郊外住宅地は計画的に整備されたところも少なくなく、したがって、これまでの公共投資を考えれば、中山間地の過疎集落と比較すると、「もったいない感」が強いこと、(2) 中山間地の過疎集落と比較すると、ひと口に郊外住宅地といっても多種多様であり、郊外住宅地間の格差が拡大していること、などが挙げられるように思う。

ということは、逆に言うと、当時は、住宅地としては比較的には便利だったのではないかと思います。一団地の計画開発として、いまでも公園等が残っていますし、小学校用地等あるいは地域センター等の利便施設はそれなりにいまでも形がありますので、かなり便利だったという理解をしています。

その反面、恐らく北関東でもどこでもそうだと思いますけれど、木更津も典型的であります。郊外であればあるほど、遠距離でも車で簡単に行ける大規模ショッピングセンターのほうに流れている、という状態が多いのではないかと思います。

ということで、処方箋としては、この前から議論していたようなことを書いてみました。遠距離ということは、逆に言うと、団地の中だけではなくて周辺の田園的魅力、田舎暮らしみたいなことをやってみたらどうかとか、結果的には、東京に通勤しなくても、地域での通勤者の受け皿には充分になり得るといふこととか。というのは、「もったいない」というのが中井先生にありましたが、いわゆる団地内の公園・公民館等の施設は充実しているので、という気がしています。

それから、もちろん足の便が悪いわけですから、交通支援等をする、あるいは出前ですということをしないうりだめなので、これはまさに地域のマネジメントのソフト部分だろうと思います。

コミュニティの問題としては、新住民が入りにくいということもあります。近くで売れている住宅地と比較してみると、中古住宅は空き地・空き家ですから全然 PR していないのですね。新規販売物件は PR する手段がありますが、中古の場合には、ほとんど販売というか賃貸の PR はないので、空き家バンクという話もありましたけれど、そういうものがあつたら、「意外と従来からの団地はいいではないか」ということをもう一回見ても

らってもいいのではないかと。

それから最後の「比較的密度が高い、まとまっている事のメリットを」というのは、実は感覚としてあります。遠郊外住宅地で密度が薄いといても、確かに空き地・空き家があるといつても、やはり周辺地域に比較してまとまっているのです。人がまとまっているということはある意味でメリットなので、エリア・マネージメントをやる場合には、大切な資源ではないかという気がしているので、あえて書き出してみました。

あと写真についてですが、大久保団地というのは、先ほどの『不動産学会誌』で長谷川洋さんが対象にしている団地そのものです。



大久保団地はシーアイタウンとも言います。それから団地内のショッピングセンターは、たまたま昼間でしたけれどガラガラ、また大久保団地のバスは、ざっと見ても平日1時間に1本程度、ということですよ。



次の写真は、結構山坂のあるところですが、木がうっそうとしてきたような団地になっています。それから、この中で珍しく、大久保団地内に木更津タウンハウスという、100戸程度のタウンハウスができていまして、意外と小ぢんまりしている中にも空き家がなくて人が住んでいる。多分

賃貸だと思いますが、結構いいタウンハウスがありました。



それから、付近の羽鳥野のショッピングセンター「おどや」というのが、車で行けるのであれば、少しくらい遠くても皆さんこっちに買い物に来ているということです。これは別の日ですが、「おどや」の前に来ている車をご覧くださいますと、おじいちゃん・おばあちゃんが乗れそうな小さな車が、いっぱいとまっている。この駐車場は、実はすごすばらしくて、ダブルラインのほかにも平らなんです。ですから、これはほとんど突っ込んでそのまま出られるような、バックしなくてもとめられるという、敷地が非常に広い駐車場を持っている。



シーアイタウン、大久保団地の東側にある羽鳥野の団地の中には、東京や千葉市に向かう高速道路のバス停があり、この直近に「おどや」ができました。ですから、大久保団地と羽鳥野はまったく別々のものですが、高速道路ができて後でくっついたわけです。

それから、この地図にある細い線がバスルートです。大久保団地に1本入ってきているのが、シーアイタウンで止まっています。羽鳥野には、別のところからバスが1本入っている。

それから木更津の場合、よくいわれている遠郊外住宅地に、もう一つそれより北・都心に近く「真舟」という団地があります。これも古い団地ですが、ここがおもしろいのは、少し北東部にある区画整理「請西東」とくっついてしまったんですね。それで、一番上の写真の「真舟団地付近の請西区画整理」というのは、請西の区画整理の中での空き地のところで、いまこんな賃貸住宅がいっぱい出てきている。



下の2つが、左手が東側を見ているのですが、真ん中のは、右手が古い真舟の団地で、左手が請西の新しい区画整理とくっついてしまったところです。逆に見ると、テラスハウスみたいな古い団地の横に、いまはやりのダイワのXEVOが建っている。これは古い団地の横に、区画整理がくっついてきたということです。この前、周りの郊外地の住宅地はスプロールではなくて、計画的開発地が隣接していると申し上げた部分です。だから、請西のところでは、いまこんな形で家が建っている。さらに、ここにロックタウンというスーパーマーケットが出るということで、ここに出店するお店が中心市街地から出てきてしまっているのが都心部の空洞化の問題になっているという、まさに住宅地の郊外化の典型です。





ということで、木更津で言うと、シーアイの大久保団地と八幡台の団地と、その間にできた羽鳥野うのがあります。あと真舟と請西、大体この辺が郊外の団地として展開しています。

そういう意味では、木更津は人口が増えてきた。高速道路・アクアラインによる影響が多いかもしれませんけれど。

古い大久保団地等についても、高齢化していますけれど思ったほどの疲弊ではない。見かけ上はストックがしっかりしていて何とかまだ生きている。

ただ、近隣センター店舗は空き家が多くて、品数が乏しく買い物には行く気がないと。その分、近くの羽鳥野にある「おどや」みたいな郊外ショッピングスーパーにみんなが集まってくる。車だとすぐ行けますし、おじいちゃん・おばあちゃんも行っている。現状報告としてはそんなことです。小林 次は、中城さん。

中城「大都市圏外延部における不動産市場の現状と今後の展望」

中城 与えられましたテーマは、「大都市圏外延部における不動産市場の現状と今後の展望」。バブル崩壊後14年くらい下がり続けたものが、3~4年上がったのですが、また下がっています。最近、不動産市場は非常に乱高下をするようになっています。

そういう意味で、なるべく新しい情報を使わないといけないなと思っていて、この9月の月末に発表される予定の地価調査の結果を使いたいと思っています。

全般的な動向と外延部の動向を比較して見る、ということが基本になります。特徴的な住宅団地が、一般の地価動向と同じなのか、違うのか。以前、同じような分析をしたときには、地区計画をかけても建築協定をやってもあまり変わらない、という結果しか得ることができませんでしたので、

今回どんな結果が出るのか、確信はありませんが、計画的につくったそれなりに大きな団地の中の地価動向と、自然発生的に立ち上がってしまったような住宅地の地価動向に違いが見られるようになっていのであれば、地価の二極分化とか、地価の個別化といわれる中で、あり得るシナリオかなと思っています。

そのような分析を通して私が考えているのは、住生活基本計画も資産価値という考え方とかを使っていて、例えばリバースモーゲージで老後生活することが現実味を帯びてきている。いままでの概念では、資産を形成することによる人生の安定が前提として存在していて、何とか持ち家を持って借金を返せば、それで何とか老後も過ごせるでしょう、という構図があったと思います。しかし現実には、資産形成することによる人生の安定がかなりあやしくなっているのではないかと。

市場の中で取引される値段は地価調査に反映されていますので、計画的な建設とかマネジメントとかをいっしょうけんめい実践してというものを何とか資産形成に、いまでも資産価値を保持している要素があるとすれば、それはどういうところで、そしてその要素は何なのかをさぐりたいと考えます。いま私は悲観的なシナリオを申し上げましたが、それが現実であるとするならば、それに対応した新しい考え方をもっていけないといけない。



つまり、うまくいっているものが何で、うまくいっていないものがどういうことかというのは、市場での不動産の価値で測定しようというのが今までの発想ですが、これから大都市外延部が、それなりに社会的に存在意味を維持するとすれば、むしろ市場での交換価値ではなくて、そういう環境に住んでみようと思う人たちが新しい価値観で住むということではないか。その環境なり住宅なり、あるいはコミュニティなりに身を置くこと。つまり、利用価値を見出す人のステージに転じていけないといけないのではないかと。

利用価値を何ではかるのかというのはなかなかやっかいな課題です。少なくとも地価調査では出てこないわけですが、資産価値を形成することが遠郊外地ではなかなかうまくいっていないのではないかと問題意識としてあります。しかし、その中でもうまくいっている要素があるとしたら、それを引き出したい、というのが1つ目の仮説であります。

2つ目の仮説は、外延部においては、資産形成をする人が住まうのではなくて、そういう環境を利用する、利用価値を見出す人たちのステージとしてであれば、存続可能ではないかということです。

3つ目は、かなり大胆な前提をおくことになりましたが、そうはいても、やはりミニマムの市場価値というかがあるのだらうと思います。例えば、古い郊外地のマンションですと、すごく大ざっぱですが、500万円くらいから下がることはあまりないのではないかと私は思っていて、そういう意味で、もし下支えする価値があるとすれば、それを一つの目安にいろいろなアクションが起し得るのではないかと、とも思っています、そんなことについて書ければよいのかなと思っています。

既に整備された社会資本をどういう形で生かしていくか

一空地や空き家の問題にどう対処するか

小林 ここで切って、少し議論しましょうか。その上で、あとご用意いただいたペーパーをご紹介いただき、さらに議論しましょう。

それでは、出席は3人ですが、中井先生にも誌上参加していただきましたので、いままで紹介された中身から、われわれとしてはどういうことを考えていったらいいかを少し議論したいと思えます。

中井さんの話も石川さんの話も、また中城さんの話も若干それに絡むかもしれませんが、郊外部で比較的しっかり計画的に開発されたそれなりの団地があって、その価値をどう考えていって、これから新たに社会資本整備という時代ではないとすると、既になされた社会資本投資をどういう形で生かしていくか、というスタンスで郊外住宅地を考えてみる、というのが一つテーマとしてあるかもしれない。

ただ、それは大きな見地から見た話で、一方で、具体的にそこに住んでいる方にとって、単に「社会資本整備が済んだから、そこはいいんだ」と言われても、自分の生活実感とは違うのではないかと

という感じを持たれていて、隣に空き家があったり空き地があったりするとところに住むというのは、やはりいろいろ問題があり、「できれば違うところに住みたい」と思い始めている人もいます。また、当然高齢化した中で、従来のような社会資本整備がされていても、高齢者にとってふさわしい住宅地かということ、そうでもなさそうですよね。

特に石川さんがおっしゃったように、バス便をベースに考えて郊外住宅地、特に遠郊外住宅地をつくってしまった。そういうところに高齢者が住み続けていくという仕組みが、どうもそれだけではうまくいかないのではないかと、という感じもしないではない。そのようなことをベースに、石川さん、中城さんから少しお話をいただければいいかと。

最初に申し上げた遠郊外部、相当郊外部で計画的な開発が、昭和40年代を中心に、都市への人口集中に伴って行われたわけですね。そこに一定の社会資本整備を行って、その時代においては一定の利便性を持った住宅地ができた。

しかし、その後の時代の推移の中で、さまざまな問題を抱えてきたけれど、既に施された社会資本整備をどう生かしたらいいか、というスタンスで郊外住宅地を考える、ということについてはどうですか。

中城 小林先生のレジュメにもありましたが、社会インフラができていところの空き家をどうしていくのかは、典型的な課題です。積極敵に解決を試み、そのことを通じて普遍敵な解を透視すると思っています。

そこに高齢者が住めるのかどうかというのは、確かに悩ましい問題ですが、空き地や空き家の使い方に何らかの理念がないと、その場しのぎになってしまうように思います。既に整備された社会資本を使うことを基本にして、空き地・空き家について、その住宅地の中で使うのか、周辺の人たちに移り住んでもらうとか、それは一つの受け皿としていろいろ展開するベースになるように思います。需要のボリュームの大きさには期待しにくいわけですので、多様な住まい方の発掘が求められるのではないのでしょうか。

石川 実感というか、僕の住んでいるところは田舎だからかもしれないのですが、その住んでいる人は、空き地とか空き家の問題は意外と気にしていないのではないかと、という気がしているんです。

というのは、その計画開発だけで言うと、もとの密度がヘクタール40人程度とかだろと思うのです。ところが、前の畑というか、昔からの集落のほうをもっと飛び飛びだし、暗いし、外灯も

ない。まだ外灯がついている間で暗くなっても、道沿いに歩けるような状況だと、そんなに空き地・空き家というのは、「町の中だってそうだよ」という感じが、木更津ではあるような気がしています。ちょっと感覚が違うのかもしれませんがね。

小林 千葉県八千代市で、空き地・空き家の問題を調査したんですよね。たしか八千代市で起きている火災の半分以上は、空き地と空き家で生じている、というデータがありまして、特に空き地の雑草に火をつけられるという火災が多くて大変問題だ、という指摘を行政側がしているんですね。住んでいる方は、恐らくそれは問題だろうと思っているんだろうと考えますが、それが本当に計画的に整備された住宅地の中の空き地・空き家なのか・そうでないのかは、資料からはよくわかりません。

それで、私がきょう発表したペーパーの7ページにある資料は、むしろそういうところをこの地域の組織が積極的に活用して、この地域の魅力を高めるような仕組みに使えないか、ということなんです。住宅地の基盤が整っているわけですから、「それが問題である」というのではなくて、せっかく空いているんだから、それを資源として使って、駐車場とか市民農園とか広場ができれば、それは従来とは違った住宅市街地として評価されるのではないかと。そういうことができるような仕組みがとれないか、というお話だったのです。

ただ、これは現在の法制で言うと、ほとんど無理なのです。空き地・空き家の所有者が「OKですよ」と言ってくればいいのですが、なかなかそうはいかないのです。近くの農家の方が持っている空き地であれば、またいろいろ議論があるかもしれませんが。例えば相続されてしまって、相続される方が数人争っていて、そのために空き家・空き地になっていたりしていると、「ここが空いているから使わせてくれ」なんて、相続する権利者の数名の方に向け合うなんてことは、住宅団地の方はとてもできません。実は、そういう問題を抱え込んでいるのではないかと、ということです。

空き地の駐車場や菜園による利用—鳩山ニュータウンの事例—

吉田 埼玉に鳩山ニュータウンがありますね。たしかテレビで取り上げられたことがあったものだから、今度、その開発した人に案内してもらったりすることにしているのですが、その前に、たまたま近くに用があったので行ってみました。空き

家はあまり多くないので、シーアイタウンと比較してどうなのかということですが、この図は、たまたま私が歩いたところだけをつぶしてみたのですが、この程度なんです。

石川 2割弱ですかね。

吉田 いや、2割いかないです。

もう一つ、空き家になっているところがあって、門扉とか家の玄関のドアがかなり傷んでいる。それから、仲介業者が入って売りの看板が出ているところがある。しかし、一方では、かなりしっかりしているところがあって、聞いてみると、それは別荘地的な使い方をしていると言うんですね。それと菜園みたいな形とか、駐車場として使われている。そういうことで、この空き地があることが、この地域にとってかなりマイナスになっているなという印象は、現段階では受けなかった。



ただ、たまたま自治会の人に聞いたら、やはり高齢化していることが大変だと。今まで神輿を担いだ祭りをしてきたけれど、今年はどうするかということが話題になっている。要するに、親たちが65歳くらいになってしまって、担ぎ手がないわけですね。子どもはいないし少ないものだから、神輿を担いで祭りをすることの意味が、その地域社会では希薄になっている。それに自治会のメンバーも減ってきている。そんなことを言っていました。

バス便はかなりいいですよ。高坂駅からバスで7~8分のところですし、比較的頻繁にあるんですね。そんなことで、テレビでとりあげられているほど問題の地区ではない。



小林 菜園で使っているというのは、だれがどういうふうにか？

吉田 その辺は聞いていないのですが、土地利用を見ると、そうなっているんです。

小林 あるいは駐車場で使っているというのは…

吉田 それは、だれかの貸し借りをやっているんじゃないですかね。

小林 実際に利用されている場合は、恐らくまだ問題は出ていないのでしょうか。

吉田 ないのだと思います。

それから、ほかの資料によると、ある地区では、自分の家の前とか後ろの空いている敷地を借りたりして、広く使っているという事例紹介がありましたが、それはそのような取り組みがかなり熱心にやられていて、そういうマッチングする人がいるということですね。

石川 過渡的な段階かもしれませんが、先ほどの駐車場ですが、意外と駐車場は必要なんです。1人1人、おじいちゃんもおばあちゃんもみんな車を持っているのですから、一家に一台どころではない。普通、当時の分譲地というのは、駐車場が置けるのはやっと1台くらいですよ。だから、センターみたいなところとかに結構置いていて、貸し駐車場が結構あるんです。

小林 逆に言うと、そういう議論ができる場所は、一定のしっかりした基盤が整っていれば、それは大変やりやすいけれど、そうではないところではなかなかそうはいかない。基盤整備されて、皆さんが住んで車利用しているところの中の空き地は駐車場として使えるけれど、という話なのでしょうかね。

吉田 先ほど石川さんがおっしゃられたように、

これは田園暮らしにもなっていないかなと思いますが、そこに住むことの良さみたいなことが、魅力づけができれば……。

石川 実際にあると思うんです。その菜園との係わり程度というのもいろいろあるんですね。小さな菜園から、一宅地丸々程の果樹園から、もっと郊外の農地からと、いろいろな人がいてもいいはずなので、その住宅団地の中には、それなりの規模の小宅地を菜園にするようなことを望む方もいらっしゃるはずですよ。菜園を好むのは大体おじさんですね(笑)。奥さんは絶対にやらない。

住宅地の質と地価の関係

小林 そういう何らかのソフトなマネジメント、あるいは初歩的なマネジメントであっても、そうした仕組みがあって、空き地・空き家対応がコミュニティ単位でやられているところは、それはそれで問題はなかなか出てこないかもしれませんね。

中城さんのレポートの中で、全体で地価が下がっているけれど、そういうマネジメントができていくところは下がり方が低いところですね。そういう議論は、数年前の「土地白書」に出ていましたね。

中城 私も何度かそういうことにトライするのですが、なかなかいい答えが出てこないですね。印象としては思っているのですが、数値としてはなかなか出せない。現状ではマネジメントの質とか利用価値の共感といったものが残念ながら資産価値に顕在化するにいたってない。

小林 「土地白書」で具体的な数字として出していました。宇都宮郊外の団地がしっかりしたマネジメントをやっていて、周辺の住宅地の地価が相当下落しているのに、そこだけはほぼ下落しないで地価を維持している、というのが、たしかコラム風に1ページに……。3年くらい前かもしれません。

石川 前に財団にいたときに、同じような都心からの立地距離にある良好な住宅地の事例として、高坂と高尾ニュータウンで地価を10年の定点観測をやってみました。確かに環境のいい住宅地は、それなりに地価は下がっていないと漠然とは言えるのですが、意外といい住宅地ほど売買されない、市場に出てこないのがデータが少ないとか、例えば「まちなみコンクール」か何かで注目された住宅地とかだとすぐ売れてしまうんですね。だから、そういう売れるまでの期間とか、値段にならないけれど人気の程度というのは、恐らくマネジメントとか物理的な環境のよさによってはあるはずで

すよね。

ただ、実は、以前、財団で諏訪野という福島県内の団地を売っているときにバブルが来て、資産価値としては急減してしまっただけですけど、売るときには「資産価値ではなくて、環境価値で売らんだ」とかと言葉を変えてPRしました。結果的には、最後にまた「お値段」になってしましますが、住宅地は「環境価値」という言葉で売るように努力しました。利用価値という意味でいくと、それはキーワードにはなるような気がしますけれど。

小林 これからつくる団地はいいのでしょうかけれど、既にでき上がってしまっている団地は、ある意味でレベルが決まってしまうんですよね。もともとかなり高いレベルでつくられた住宅団地ならいいのですが、必ずしもそうではない団地が恐らくこれから問題になってきて、そこでは質を上げるといってもなかなか難しいんだろうと思うんです。

先ほどの鳩山団地というのは、もともとのレベルはどんな団地でしたか？

吉田 あれは新日本都市開発がやられたもので、質はかなり高いんです。ただ、僕はそういうふうには理解していたけれど、何かのときにテレビでマイナスのイメージで取り上げられていたんですね。だから、ちょっと見てみようと思って出かけていったのですが、それほどではなかった、ということです。

だから、鳩山ニュータウンの場合は、まだそこまで地域は劣化していないというか、問題を起こしていないのではないかという感じです。

石川 埼玉のほうでは、鳩山ニュータウンではなくて、旧宅造法が何かでやった、道路も狭い、敷地の狭い等の住環境の悪い団地が郊外にあります。そういう住宅地が残っています。

戸建地区に若い層を呼び込むことは可能か

吉田 それで、小林先生が言われたけれど、1つは、現在住んでいる人に対して、どういう生活利便を確保していくか。それで実態調査をみると、交通が不便だったりすると、「出ていきたい」というニーズが出てきたりしますが、それを引きとめるにはどうするか。それでも、結局亡くなったりすれば空き家化するわけですから、今度は若い人をそこへ呼び込むことができるかどうか。

多少は出ていくでしょうけれど、少しは戸建地区に若い層を呼び込むことができるかどうか、その辺をどう考えるかはなかなか難しいところがあ

って、いま都心回帰なんて話があると、なかなかそうはいかない。

小林 その議論がここに入っているんじゃないですか。

吉田 その辺のかね合いみたいなことがあるんじゃないかな。

小林 この議論は前に出ていましたね。郊外部のそういう団地は、何か古いセンスのコミュニティが残っていて、むしろ新しい人たちはそこに入りたがらないと。

吉田 そういう話がありますね。

「外延部住宅地の、何がどう問題なのか？」

小林 用意していただいたこの「外延部住宅地の何がどう問題なのか？」のペーパーをご紹介いただいて、また議論しましょう。

小畑 『不動産学会誌』をざっと読ませていただいたのですが、もっと鋭い切り口があるのかなと思ったわりには、あまりなかったものですから(笑)。ずばずばおっしゃりそうな先生がたくさん書いておられるにもかかわらず、という気がちょっとしたので、このペーパーを作ってみました。

外延部住宅地の何がどう問題なのか？

09.9.4SK

1) 社会問題・社会不安の発生懸念 ・人口構成の極度な偏り ・社会階層の極度な偏り ・さびしさ/うつ/自殺/孤独死 ・独のゲマインシャフト住宅(地)づくり ・フランスのZUS(衰退都市地域)	2) 人道的見地からの懸念 ・日常生活維持の困難化 ・医療・福祉サービスの機会減 ・(コンパクトシティ政策)	3) 治安・防犯問題からの懸念 ・郊外の犯罪増(地域犯罪と広域犯罪) ・空き家、空き地、荒地の増加による誘発 ・外国人労働者の増加(不適切待遇が問題化)
4) 国土の防災・保安問題の懸念 ・防災(地震、河川氾濫・山林火災など)の見守り機会の喪失 ・植物・生物・害獣・害虫の監視	5) 行政コスト急増の懸念 ・インフラ維持コスト・更新コスト ・緊急車利用(=行政負担)の増大 ・介護・福祉の移送コスト ・ドイツの縮退都市政策 ・青森・富山などのコンパクトシティ政策	6) 都市経営の困難化の懸念 ・不動産流通・資産保全 ・地域活力の維持向上 ・地域の担い手・エリアマネジメント

どの圏域を対象にすべきか (首都圏/地方都市) (郊外/遠郊外)

お配りしてあるペーパーの、上の段は、社会問題からどういうことが問題か、下の段は、行政上どういうことが問題か、ということでジャンル分けをしてみました。「社会問題・社会不安の発生」では、例えば、最近いわれている話は、やはりお年寄りばかりになっているという話がありますし、社会階層は、いまお話に出たような、良質な戸建住宅地は単にお年寄りだけなのですが、ミニ開発みたいなものになると、階層が相当下のほうが偏ってしまう。それから、もしかしたら寂しさが増えているとか、うつの問題、自殺、孤独死という話と連動していないか。この辺、あまり切り口がよく見えていません。

昨年、ドイツのことをいろいろ調べていましたら、最近、「ゲマインシャフト住宅」というのが出

てきていると報じられていました。これは、ドイツの郊外も、日本と同じように少子高齢化が進んで寂しくてしょうがない、それを公共団体は何もしてくれないので、自分たちで気の合う仲間が、一緒に家造りして住もうという運動です。協同組合住宅とか、フェライン法というスポーツクラブみたいなものをつくったら助成するという19世紀末からの制度を、もう一回ほころいはたいて、郊外の住宅地再生に取り組もうという運動で、ミュンヘン市やハンブルグ市が支援しています。

フランスのZUS（衰退都市地域）というのは、戦後大量建設した郊外住宅団地が荒れてきて、このまま放置すれば国全体がだめになるとの認識に至った郊外地区の指定で、全国に751箇所上る。それを解消すべく都市再生機構ANRUを2004年に発足させ国を挙げた取り組みをしています。

日本で、衰退する郊外がどれくらい不安なのか、あるいは問題なのかという話は議論しなければいけません、いろいろと問題は起きています。千葉市の海浜NTあたりでも、最近、「海岸の公園は馴染みの場所だが、外国人があまりの多くて不安を感じる」と地元の自治会役員が話したので、どういふ外国人か尋ねたところ、中国系が多いということでしたが、そんな問題が出てきています。

それから「人道的見地から」というのは、福祉・医療で、特にこれは雪国で多いのですが、お年寄りをひとり暮らしのまま郊外に放置しておいていいのか、ということもあって、北海道や青森あたりでは、冬の間だけでも近くに住んでください、という運動をしているようなことがあります。

「治安・防犯」の話は、小林先生のところにも書いて頂いていますが、治安・防犯がかなり問題になってはいるのですが、当事者はなかなか認めたがらない。「うちは安全なんだ、うちの問題じゃない」と皆さんおっしゃるんですね。現実には、いまほとんどの自治会活動が防犯パトロールをやっているのです。

建築研究所の樋野さんたちと一緒している研究で、先日、岡崎に行ってきました。岡崎市は経済力も、住環境の評価も愛知県の中でもトップなんですね。高校などの偏差値も最高のレベルになっている、トヨタの関連会社もあって、30年前頃から開発された郊外の高級住宅地が落ち着いてきている。そこでもやはり、防犯が問題になっているのです。よく分かる市だから、防犯を全面に出して頑張っているのだと感じました。

下の段は、「国土の防災・保安問題」が関係してくるのではないかとということで、これは過疎地

の方が問題が大きいのですが、先ほど空き家・空き地の火災の話がありましたが、丘陵部の田畑が放棄されると地崩れが起きるとか、河川の氾濫や山火事が増える、そういうことに対する治安や保安という問題が一つあるのかなと思います。

そして、動植物や生態系の保全、害獣・害虫の早期警戒なども、人がいることによって守られてきたものがだめになる、という話があります。

人口減少に伴う「行政コスト急増」の話は、建研や国総研の皆様がよく調べておられますが、やはりインフラの維持コスト・更新コストが急激に高くなるというお話もありますし、郊外でひとり暮らしが増えると、頻繁に救急車を呼ぶため、救急車の出動回数が圧倒的に多くなる、ということです。それから、介護・福祉の移送コストが1回5万円もかかることが頻繁に起きると言われます。

この辺りも、ドイツとかでは考慮しながら縮退都市政策をやっているように聞いていますし、青森・富山のコンパクトシティも、そこに来ている部分もあるのかなと感じています。

最後に、小林先生たちが言っておられるエリア・マネジメントの考え方を受けて、「都市経営」ということで見ると、「都市経営が困難化」という話があります。そのときに、先ほど中城先生がお話しされたように、やはり不動産価値を落とさないことが、行政側にとって非常に重要で、固定資産税が減ってしまうかどうかという問題です。国民の立場に立ってみれば、大事な資産を保全するという話につながると思います。

再生の目標は、地域活力が維持していける。「維持向上」と書いてありますが、少なくとも維持はできないと大変なことになるという危機意識、このあたりをもう少し鮮明に出してもよいのでは無いかと思います。そのための方策として、地域の担い手・エリアマネジメントが非常に大事な役割を果たすと考えられるのですが、そのポジショニングがまだ出来ていないと思いながら、この表をつくってみました。

この表をつくる時に、一体どこを対象に今回の議論をするのだろうか。首都圏郊外の話、地方都市の話、或いは地方都市郊外もありますし、郊外ってどこまでが郊外なのかという議論とかいろいろありました。先ほど来のお話を聞かせていただきながら、いろいろ考えておりました。

最近、おもしろい話の相談の持ちかけがありました。千葉大ゼミの関係で、若い人に人気のある幕張ベイタウンとその隣の開発後30年以上経て高齢化が進む磯辺地区で、世代間交流できないか

という調査をやってみたいとのことでした。

まだ、これから調査を始めるところですが、双方の自治会役員に回目ヒアリングして、「あっ」と驚いたのは、現状の問題への意識やコミュニティ活動への意識が、全く違っていたという点です。前者は平均年齢が約33歳、磯辺のほうは47歳くらいになっている。



ベイトンでは、各分譲のマンションの人たちが自治会をつくり、さらにその連合自治会をつかって、「美しい町並みをどうやって守ろうか」という運動、都会的センスの夏祭りを実施している。磯辺地区のほうは、高齢者のミニデイスティが足りないことや、サークル活動が必要な高齢が多いのに不足して困っている問題や、生活保護への対応などの相談なども問題になっているといった具合でした。

交通条件だけで言えば、川を挟んで隣接しているのではほぼ一緒なのですが、こうした場所では、都市インフラがほぼ同じなのにも関わらず「郊外問題」の縮図と、再生のモデルが出現しているように思われます。郊外問題を考える上で、ヒントになる要素が出るかもしれません。

小林 いまこのペーパーをご紹介いただいた中では、少なくともわれわれ5人が、何を対象に書くかというターゲットを少し決めておかないといけませんね。いまご紹介いただいた「外延部住宅地は何がどう問題なのか？」というペーパーは、極めて総論的なものですね。

一方で、われわれは、どちらかという計画的に開発された大都市、比較的遠い郊外における住宅団地の話を中心に見てきたので、そういうところでは、ここで挙がっている問題としてはどこですかね。人口構成が高齢化して極度に偏りがある、というのはそうですね。ただ、社会階層がそんなに偏るという住宅地ではなさそうだということですね。ただ、高齢化していますから、医療・福祉サービスの問題なんか出ているかもしれない。

ということで、このマトリックスの中で、ある程度対象となる住宅地のターゲットを決めた場合に、何が本当に問題なのかを少し序論的にまとめていただいたものがあって、その後5人のペーパーが並ぶという方式がとれば、読んでいても、「なるほど、この特集はそういうところを特集しているのか」ということが非常に鮮明にわかると思うんですね。それが何かわからない状況で書いていくと、読んでいる方は、地方都市の話をしているのか、大都市の話をしているのか、遠郊外部の話をしているのか、単に郊外の話をしているのかがちょっとわからない。

ちょうど中井さんのペーパーがそこを結構意識されて、2番目の(1)(2)のところで、大都市郊外住宅地といっても、計画的に整備されたところも少なくなく、これまでの公共投資を考えれば「もったいない感」が強いとあります。しかし、ひと口に郊外住宅地といっても多種多様である。多種多様の中で、「もったいない感」がある住宅団地を少しターゲットにして考えてみたら、そこには一定の人的資源もあるし、物的資源もあるし、何らかの形でエリアマネジメント的な活動をみずからやって、みずからの住宅の資産価値を低めず、地域価値を低めず、という活動が期待できるのではないかと、ということで書くのであれば非常に明快になりますね。

石川さんの話も吉田さんの話も、いまの段階であれば、どうもそういう住宅地は可能性がないわけではない、ということがイメージとしてありますね。

石川 「もったいない感」の中で、やりようによれば、まだしばらくは魅力ある住宅地が維持できる可能性は、全部ではないでしょうけれどある。吉田 後で私のペーパーの中で触れるつもりなのですが、(紹介なのですけれど)長谷川洋さんは、公的介入(財政投入)することの意味合いについて論文にまとめておられる。それによると、いまの段階で再生するほうがよろしい。要するに効果がある、とっておられるわけで、それよりさらに劣化が進んでしまうと、むしろ行政コストがかかってしまう。

小林 吉田さんのペーパーを紹介してください。

吉田「大都市遠郊外部の再生と都市再生機構の役割」

吉田 私に与えられたテーマは、「大都市遠郊外部の再生と都市再生機構の役割」です。なぜ「都市再生機構」の下にアンダーラインを引いたかとい

うと、どうも都市再生機構の役割論そのものを真正面から論ずるのはちょっと厳しいかなと思うものですから、含みとしては、再生の主体論ということの中で、都市再生機構の役割に触れるほうがよいかということ、アンダーラインを引きました。

それを前提に、いま議論になりましたように、どこを対象にしているのかを少し明示的にしていかなければいけないということで、私自身は、同じ大都市圏といっても東京を少しイメージして書いてみたい。

もう一つ、遠郊外部といったときに、郊外部と遠郊外部を四角でくくったのは明確には分けられない、場合によると一緒にして考えてみよう。ただ、実際に書いていく段階で書き分けることはあるかもしれない、ということです。

1 番目に「大都市遠郊外部における住宅地開発の変遷」とあるのは、いまいろいろな論文で書かれていることです。最後に「都市再生機構は郊外部における住宅地開発（計画的、大規模）の推進に大きな役割を果たしてきた」というのは、後のほうになって都市再生機構の役割を論ずるときの一種の伏線になっています。

団地は「ダンチ族」という言葉があるように、ある種の憧れがあった。郊外に「庭付き一戸建て」というのは、いわゆる「住宅すごろくの上がり」ということであつたはずですが、いまはどうもそうならないという問題が起こっている、と思います。

その辺のことが「2. 遠郊外部住宅地の課題」、ただ課題を挙げるだけであれば、いろいろと書かれています。むしろ整備主体論、再生の担い手はどうなのかということと、取り組みがどういう形で行われているかをここでは書く、ということです。この辺は、かなり重複するかと思いますが、実際に空き家とか空き地に対する対策は、かなり地域密着型の組織ができてやられている。ですから、そこに住んでいる人たちが主体になって組織をつくって、行政と絡みながら、また応援を得ながらいろいろなことをやっている、ということです。

さらに取り組みが進んでいるところでは、高齢者への対応とか、配食サービスをやる NPO もある。要は、その住宅地に住み続けられるようにしている、ということです。この辺のことを含めてやるのが、いわゆるエリアマネジメントだろうと思いますが、ここで明示的に括弧で書きましたのは、空間というハードな、あるいは土地利用の

そういう面のエリアマネジメントと、もう一つ、地域コミュニティを維持していくというソフトなエリアマネジメント、それが一体的にやられていく必要があるだろう、ということです。そういう取り組みが、既にいろいろなところで多様な形で行われています。

ただ、そこでいろいろと、人材の問題とか、資金の問題とか、あるいは制度上の問題が指摘されています。

それでは、実際にどう具格的に対応していくべきかを考える必要がありますが、「安心して住み続けられる」という問題は、現在、住んでいる人たちに対する対応ですから、ある面では緊急に必要なことであろうということです。

それで、次のページに「一方」と書きましたのは、もう少し長いレンジで「遠郊外部」というのを見てみる必要があるだろう。そういうことを考えていくと、どうもいまの制度あるいは仕組みだけでは不十分で、何らかの公的介入が必要になるのかもしれない。ちょっと大きめに言えば、大都市政策とか、住宅立地政策の見直しにかかわる問題というくらいに考えなければいけないのではないか、というのが、ここでの一つの考え方の方向性です。

そう考えていくと、「3. 大都市郊外部再編のあり方、組織体制、仕組み」をどういう具合に組み立てていくか、ということになるわけです。「①当面の課題への対応と望ましい将来像への対応」では、まず当面の課題というのは、場合によっては都市再生機構が絡まなくてもいいかもしれないけれど、これからの人口減少社会の中で起こってくるであろう状況に対して、郊外部をより望ましい方向に、将来像に向けて息長く再編していくんだと考えると、かなり制度的な、あるいは組織的な対応が必要になるかもしれない、ということです。

問題は、その場合に、特に都市機構を念頭に考えてみますと、財政的な支援がかなり期待できるのかどうか当然問われなければいけないことと、郊外部の将来像をどうイメージするのか、ということが問題となる。

それで下に幾つか書いたのは、ある面では「自然の回復」をかなり積極的に考える。「地球環境問題」とかまで触れるかどうかは別として、そういう意味合いを持たせるかどうか。

それから、先ほど石川さんも言うておられましたが、郊外における新しいライフスタイル、これまでは「田園暮らし」と言いましたが、そういう

ことを積極的に訴求していく、ということです。そうした場合に、郊外居住の需要はどこまで期待できるかも多少押さえておかなければいけない。この点については、東京圏における一戸建て需要についての調査がありますが、やはり立地条件がよければ、一戸建ての需要は依然としてまだある、という分析があります。ですので、ある程度期待できるところもある、ということです。

繰り返しますが、郊外部への公的介入、特に財政支援の是非について一つ押さえておく必要があるので、これは長谷川さんの論文を少し援用してみようかと思えます。

もう一つ、一方で、いま都心回帰というコンパクトシティの話があるので、それとの関連をどう考えるかが、ちょっと私の気になるところです。都心回帰というのは、多少極端な言い方をすると、規制緩和・容積緩和でかなり超高層が建てられるようになっているので割安感がでてきた、ということかなと思えます。

そういう居住が果たしていいのかどうかについては、疑問なしとしない、ということがあります。その意味で、郊外部の比較的計画的に整備された住宅地については、有効な社会資本として活用していくことがあっていいだろう、そう考えたときに、再生の方策、組織、体制、仕組みはどうあったらいいか、ということが課題となります。

3つ目は、「都市再生機構の役割と限界」を少し整理する必要があるのではないかと。この5つの項目は、現在行われている取り組みはかなり地域密着型で、地域住民が中心になって進められていて、それに自治体が絡んでいるということで、都市再生機構は、果たしてそういう柔軟な対応ができるのかどうか。それについては疑問なしとしない、ということです。

ただ、都市機構は、既に住宅団地やニュータウンのみずからが開発したところについては、その再生に取り組んでいますし、少子高齢化への対応もやっていますので、そういう意味で人材なりノウハウがあるのではないかと。ただ、小回りのきかないところがあったりするので、その辺は一つの限界として意識していく必要があるだろう、ということです。

後段に、郊外部の再生の積極的な意味合いを付与するとすれば、どういうことかということになるわけですが、みずから開発し、みずから管理している住宅団地なりニュータウンの再生にいま取り組もうとしているわけですから、それに組み込みながら、そういうノウハウ、あるいは場合によ

っては周辺を取り込んで、もう少し広いエリアで地域マネジメントを考えていく、ということを考えることはどうなのか、ということです。

その場合に、多分事業性の問題が出てくるだろう。それについてはどう考えるか。要は、大都市政策として何らかの公的介入を考えるのか、あるいは自前で採算に合うような形で進めるという形で考えるのか。その辺が争点になるわけで、大都市政策の中で、郊外部の再整備がかなり重要であると考えれば、その辺の仕組みづくりとか財政支援のあり方を考えていく、という話になっていくのではないかと。そういうことになれば、都市機構がやれるかと。

郊外部住宅地への公的支援の可能性

—郊外住宅地再生法—

小林 いかがでしょうか。いまのお話を少し議論したいと思えますが。

石川 結論を急ぐわけではないのですが、イメージとしては吉田さんがおっしゃった、この対策に関する主体とか事業とか、どの程度までやるか、ハードとかソフトとか、エリアマネジメントとか、いろいろあると思うけれど、いままで僕たちは基本的に「何とか頑張っている、自分たちでも何とかかなるんだ」ということを言おうとして、そういう事例を集めてきているわけですが、やはりそれだけではうまくいかないのは目に見えているわけで、それは何らかの財政支援という公的支援、それは国なのか、県なのか、機構なのか、自治体なのかはわからないけれど、何か支援がないとうまくいかない。課題は絶対にあるわけですからね。吉田 20年6月に出た「今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会」は、日大の岸井先生が委員長になってやられていて、中井先生も入っておられるわけですが、たまたまこれを見たら、いま私がここに書いたようなことをもう少し精緻にやられているんです。

それで、私のペーパーの3ページは、まだ出典は書いていませんが、これからとったものです。そこで、一番下に4つの四角があって、「UR(都市再生機構)等の専門機関スタッフ」となっていて、一番上の四角の中の左の楕円形の中に「専門家、UR等」と書いてある。だから、そのエリアマネジメント組織がコアになるわけだけど、そこに何らかの専門家あるいはUR等が参画・協力するというスキーム、組織体系を考えている。

結局その土地利用の再編をすると、土地の交換分合的なことをやるのか・やらないのかという話

になって、そう簡単ではないけれど、そこまでやるとなると、都市機構みたいな組織がかかわっていく意味合いが出てくる。そういうことをやる際には、個人情報扱いますから、当然公的機関というか、ある信頼される組織が関与するほうがいいだろう、という話になるのではないかな。

石川 ちょっと吉田さんと違ったことを申し上げたかもしれないけれど、つまり事業法としてのスキームとか、あるいは土地利用規制法とかというスキーム、あるいは、いわゆる都市再生機構等の事業者法というか、そういう「何とか法」という個別の制度は多分いっぱいあります。

僕が言いたかったのは、中心市街地みたいに、何か大きな宣言法を作りそれから基本的な計画をつくって、それから纏まっていくんだ、とやったほうが早いような気がする

吉田 ですから、都市機構は、私が知っている限りにおいては、民間と競合しないような業務のやり方をやれとなっているわけです。民間と競合しないということは、市場性があれば民間が参入するから……。

石川 難しいところに押し込められているわけですね(笑)。

吉田 そうそう。その市場にならないような分野でやれということですから、そういう分野なら公的介入が入る論理があるとするならば、言ってみれば、こういう遠郊外部エリアの再整備というのは当然やってしかるべき事業……。

石川 ただ、UR とかがやった団地だけを、UR が世話したってしょうがないわけですから、先ほどの民間開発とか国土開発がやったところとかのマネジメントをして、直していくのであれば、下水道事業団みたいに、だれがやったところでもその地域を直していくというお助けマンとして、UR が変わっていくことはあると思いますね。

吉田 実は公団が開発しますと、必ずそれにぶら下かってスプロール開発が始まるんですよ。私は2カ所くらい団地を住み変わりましたが、団地の周辺に必ず起こる。団地の真ん中に店舗があるけれど、その団地の周辺にまた店舗ができて、そちらのほうが安かったりするものだから……。また団地の外周に柵がありますが、柵の切れているところから、という具合に、計画開発の周辺には必ずそういうスプロール開発がありますから、その辺まで取り込んで再整備することがあってもいいのかなと。まずは自分のところをかためるわけですが、そのときに少し手足を出していく。

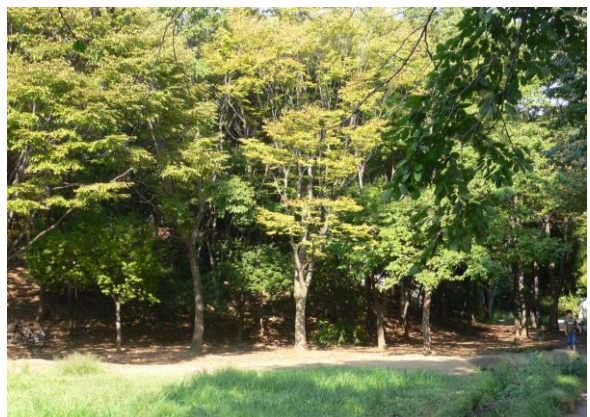
石川 自治体の立場から見ると、中心市街地の衰

退というのは、極めて明示的に町全体の大問題ですよ。でも、郊外部の衰退問題って、意外と他人事みたいなのところがあるようです。新住民と言っては悪いけれど、後から来た人には……。だから、自治体がどこまでやるかが課題です。

大都市圏における水と緑のネットワーク形成の一環としての郊外住宅地の位置づけ

小林 それは相当限界があって、地に這うような仕事をどこが担うかという問題です。これは結構お金がかかると思うんです。本当にやり切れるかという、相当問題がある。むしろ例えば、これからの大都市圏の周辺には水と緑のネットワークをつくりましょうとか、そういう大きな計画論の中で、その中にある比較的早い時期につくられた住宅団地も、それなりに緑をもって環境のいい地域です、それと農業その他と一緒にネットワークをつくる。いままでつくられた住宅団地も中に組み入れて、それをネットワークとして考えて、そういう大きな意味での「首都圏再生」みたいな議論の中ですくい上げてくるような話のほうで、これからは受けると思います。地に這った「この地域を改善しましょう」という話で、お金をどこが投じるかという、出てこないですよ。

吉田 ちょっと省略してしまったのですが、いま小林先生が言われたことは、私の4ページの最初のところ、「スマートシュリンク」と書いてありますが、その前がそういう形で、自然を回復して再創造するというので、ネットワークをつくる。いままで住宅が自然を攻めていったのですが、今度は逆に自然が現在ある住宅市街地の中に入り込んできて、ネットワークを形成することによって、緑の質を高めていくような……。都市がシュリンクしていくけれど、ただそれで待つのではなくて、一方、緑のほうを充実させていくというネットワークさせていく、という話になるのかなと思っています。





小林 そのときに、道州制の議論がからみますね。道州制になったとき、道州の政府が何をやるか。道州制で、南関東と北関東と分かれるかどうかはわかりませんが、関東という大きな政府が、一つの目玉事業としてやる水と緑のネットワークのような議論、これは従来からいわれている内容ではありますが、そのネットワークの中に郊外住宅地を拾っていくという考え方を持ち込む。「それだけ魅力的な水と緑のネットワークの中に、この団地が入っているんですよ」というほうがわかりやすいし、訴える力があるのではないかと思います。



吉田 その辺を少しトーンアップして……（笑）。
阿部 いまのお話は結論的に非常に素晴らしいと思います。すると、逆に言えば、郊外住宅地の再生の方向というのは、必ずしも若い人を再び呼び戻すかどうかというよりも、人口自体はもう少し縮退して減少するかもしれないけれど、そこで質の高い生活が営まれるとか、何かそういう類の目標になるのかもしれない。もちろん、若い人がそこに好んで来てくれればいいし、その方策も考えなければいけないけれど。
吉田 地域社会としてはいいわけですね。
阿部 そうですね。そうすると、全体のいまのコンパクトシティの議論とか、いろいろな議論と共存することができそうな気がします。

吉田 あまりコンパクトシティを、都心の超高層についてをやり玉に上げるというのは、よろしくないなと思っているので、それはむしろ避け……。阿部 でも、大きな方向としては、やはり都心とか中心部のところに高密度に住むというところがあって、そうすると、戸建住宅地の再生ということで郊外に住むというのは、やはり主流にはならないのではないですかね。

吉田 主流というのではなくて、住宅需要というボリュームを取り合うときに、うっかりすると利便性だけを求めると、しかも、かなり容積緩和で高いものを建てるわけですから、割安感が出るようにつくれるわけですよ。そういう取り合いになったときに、そのようなコンパクトシティまで考えることはないのではないかと、もう少し遠慮してもいいじゃないか、というのが私のスタンスなんですけど。

具体的に言えば、神楽坂なんかでわーっと超高層マンションが建っちゃうわけで、それは割安感がありますが、そういうのは程々にして、むしろ魅力ある郊外地をつくって若い人達に来てもらうほうが、政策論としてはいいのではないかと思っているところがあるんですけどね。

エリアマネジメントフィーをどう生み出すか —自治体の固定資産税の活用—

中城 おっしゃるとおりだと思います。マクロな話をしているときにミクロな話で申しわけないですが、「自分のところは使わないから、これはもう緑になってもらってもいいや」と思う人たちが所有権を放棄して、市町村が何かを持つ。そして、それが森になっていく。

小林先生のお話にありましたように、いい住宅地というのは、みんなのコモンスペースや共有物をもって、それを管理することを一つの契機にして、住宅地のハードとソフト維持されている、ということですよ。

「自分のところはもう使わないから、森になってもらってもいい」というので、みんながみんな所有権を放棄してくれたらいいけれど、そこを強制することはできないだろう。そのあたりの仕組み化がポイントといえます。小林先生は、法人にもたせるというのは、現行法ではなかなか難しいとおっしゃっていて、そのとおりだと思いますが、私は例えば信託とかとの可能性を真剣に検討すべきではないでしょうか。

吉田 港北ニュータウンのグリーンマトリックスというのは、かなりいいですよ。あれは、計画

的なニュータウンの中に緑をできるだけ残すスタイルだけど、今度は住宅地が衰退してくる中で、そういうマトリックスをどうつくり上げていくのか。

中城 共有物の共有者にはならない方法、つまり持たざる経営、ソフトでマネジメントに参画していくという方法もあるでしょう。必ずしも所有しなくてもいい、ただ何かそれに近い形で「管理責任を負う仕組み」は求められるでしょう。

吉田 そうですね。例えば、どうせ住宅地として売れなければ、地代収入みたいな形で、ずっとその土地所有者がもらうと。所有権はずっと彼が持っているけれど、地域というか自治体になるかもしれないけれど。

中城 もちろん予算の問題はありますが、そういうときに、AさんからBさんというマッチングの機能を機構なりマネジメント会社が負うということも、一つ方法としてあると思います。また一方で、マネジメント会社そのものが借り上げてしまって、そしてまた再配分する。要するに、口は出すけれど、いつ撤退されるかもわからない、そういうマネジメント主体は、なかなか定着しにくい側面もあるように思うんですね。

吉田 それともう一つ、もう少し調べてからと思っているので、ここにはまだ書かなかったのですが、CO2の問題があるではないですか。ある面で樹林地にするわけですから、CO2の削減のために、その郊外部の緑を還元していき、その緑を、CO2を出している企業に買ってもらう、ということが仕組みとして可能なかどうか。すると、途端にある種のお金が入ってくる仕組みができるんですね。

中城 そうですね。やはりマネジメント会社は収入源が要るんだろうと思うんです。住んでいる人たちからの直接的なマネジメントフィーでもいいかもしれませんが、ある種のビジネスができて、それが収入になる、ということも必要じゃないかと思っています。

石川 中根・金田の緑は、住宅地を借りている人のプラスとしてだけど、ある程度オープンにするということで、地主さんたちの固定資産税を軽減してもらいそれを対価に地主さんたちが緑を管理して残すという仕組みになっている。

あるいは、三田市にあるアルカディア 21 も、21 戸が持っている私有共有地だけどセミファブリックにしているということで、固定資産税を半分まけてもらっているという例もある。

小林 地域の住民みずから土地を管理しています

から、行政コストをある意味で低めていることになります。土地をほうりっぱなしで空き地になっているところは、むしろ行政コストがかかっているわけですから、固定資産税を逆にすればいいですね。

吉田 自治体とのお金の回し方というのは、その資産価値を高めると固定資産税が高くなるわけですから、その分は緑の管理費用に回してもらえばいいわけです。地域住民が、いい住宅地であるということで固定資産税を自治体に払うなら、それを緑の管理、地域管理のほうに、マネジメントの費用として回してもらおう。そういうことですよ。

中城 筑波の定借の例ですと、定期借地権のコモンの裏庭を地主が持っていて、定期借地権の住宅の居住者たちが自分たちで管理している例では、コモン式としてコミュニティづくりの仕組みとして機能している。住宅が建っていれば6分の1になるけれど、その中庭のコモンスペースは何も建っていないので課税標準が圧縮されない。

しかし、筑波の例は、その地目を雑種地にして、固定資産税を住宅地並みに近づけにはしている、という例があります。本当はもっと安くしてもらいたいと思います。

石川 筑波の中根・金田は、実は農地まで入ってきてしまったから、農地は農地法の問題とかややこしくなっている……。だけど、緑地レベルであれば、いまみたいに固定資産税を、農地の問題ではないですから、まけることはできると思います。

中城 市町村税でするので市の裁量の中で、適切に誘導していくということではないでしょうか。

石川 あるいは、それをまけることに対する、例えば基準財政需要額として見る、ということをするためには、先ほど言った何とか法が要るということです。国法としての、そういう再生法が要るとかすれば……。

阿部 本日の議論に、中井先生に誌上参加で加わっていただき、座談会のまとめにしたいと思います。座談会のまとめを、皆様の原稿と合わせて「UED レポート」に掲載し、それをもとに、今後の研究会を次のステップに発展させていきたいと思っています。

本日はどうもありがとうございました。

(了)

2. 大都市外延部におけるエリアマネジメントの必要性

小林重敬（東京都市大学教授 当研究所理事）

1. 大都市外延部における土地利用上の諸課題

近年の人口減少の動向、高齢社会の進行は大都市外延部における土地利用の状況に様々な課題を生じさせようとしている。その課題はまた、持続可能な社会の実現に対応する新たな都市構造を求める社会動向、新たなライフスタイルとして既成市街地、中でも交通の利便性の高い駅周辺の市街地に生活の場を求める動向などが相まって増幅されていると考えられる。そこで、まず大都市外延部における土地利用上の課題を、近年の空家、空き地のおおよそ実態から推測し、そのような実態が引き起こしている具体的な問題を示すこととする。

1) 大都市外延部における土地利用上の課題

大都市外延部における土地利用上の課題を調査した最近の資料として、国土交通省土地・水資源局が2009年3月に出した「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討」報告書がある。その

内容は、大都市外延部の土地利用上の課題について体系的な情報を提供している。

報告書では以下のような構成をとっている。外部不経済をもたらす土地利用状況として以下の8種類取り上げ、それぞれに典型的な検討項目を挙げている。

外部不経済をもたらす土地利用状況の8種類とは、①資材置き場、②残土置き場、③廃棄物置き場（許可施設以外）、④管理水準の低下した空き地、⑤耕作放棄地、⑥手入れの行われていない山林、⑦管理水準の低下した空き家や空き店舗及び廃屋・廃墟等、⑧ゴミ屋敷である。

上記の土地利用ごとに以下のような検討項目を挙げて検討している。

①発生概況、②外部不経済の実態、③対応可能な法令の概況、④自治体の対応状況（それぞれ、条例一覧あるいは類型化した条例を示し、典型的な事例を紹介している。）、⑤自治体の対応を困難としている要因など。

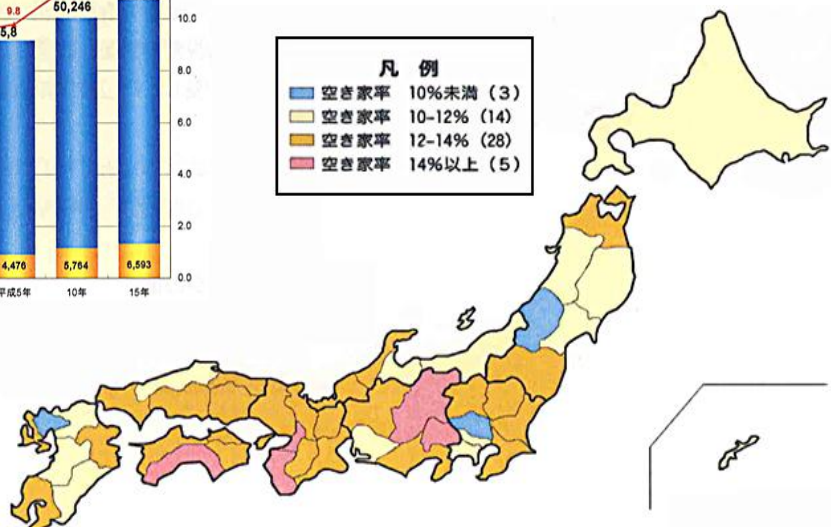
図1 空家の推移と地域別にみた空家の概況

（国土交通省土地・水資源局「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書」平成21年3月）

空き家の推移



空き家の概況



出典：住宅・土地統計調査（総務省）より作成

2) 管理水準の低下した空家、空き地

上記の外部不経済をもたらす土地利用状況の内、本稿に最も関係がある土地利用としては、4) 管理水準の低下した空き地、7) 管理水準の低下した空き家や空き店舗及び廃屋・廃墟等、があり、さらに5) 耕作放棄地、6) 手入れの行われていない山林、8) ゴミ屋敷も関係すると考える。

そこで、ここでは空家、空き地を中心に内容を整理し紹介する。

まず、我が国の空き家の推移をみると、図1にあるように昭和38年から一貫して増加し平成10年には10%を超え、平成15年では12.2%に達している。10件に1件以上が空家であるということである。その中には廃屋に近いものも含まれていると考える。地域別にみると西日本の比較的利便性の低い県に空家率が目立つが、一方で大都市圏の中にある都府県もかなり高い空家率、多くが12-

14%の空き家率を示していることがわかり、大都市郊外部における空家率の高さをうかがわせる。

一方、空き地については、図2にあるように、地域別面積量で見ると北海道と九州・沖縄で絶対量が一貫して大きいことが分かるが、近年（平成10年から15年の間の変化）の空き地面積の増加を示しているのは、むしろ大都市圏を抱える関東地区、中部地区、近畿地区であることが興味深い。この空き地の増加傾向と空家の存在量を示す空家率の両者を見ると、大都市圏における空家、空き地問題の大きさが理解できると考える。

とくに、空家の増大は、それに伴う管理水準の低い空き地を生み出すこととなり、外部不経済をもたらすと考えられる。図3は外部不経済の発生状況をモデル的に示したものである。

図2 地域別にみた空き地面積の推移

(国土交通省土地・水資源局「外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書」平成21年3月)

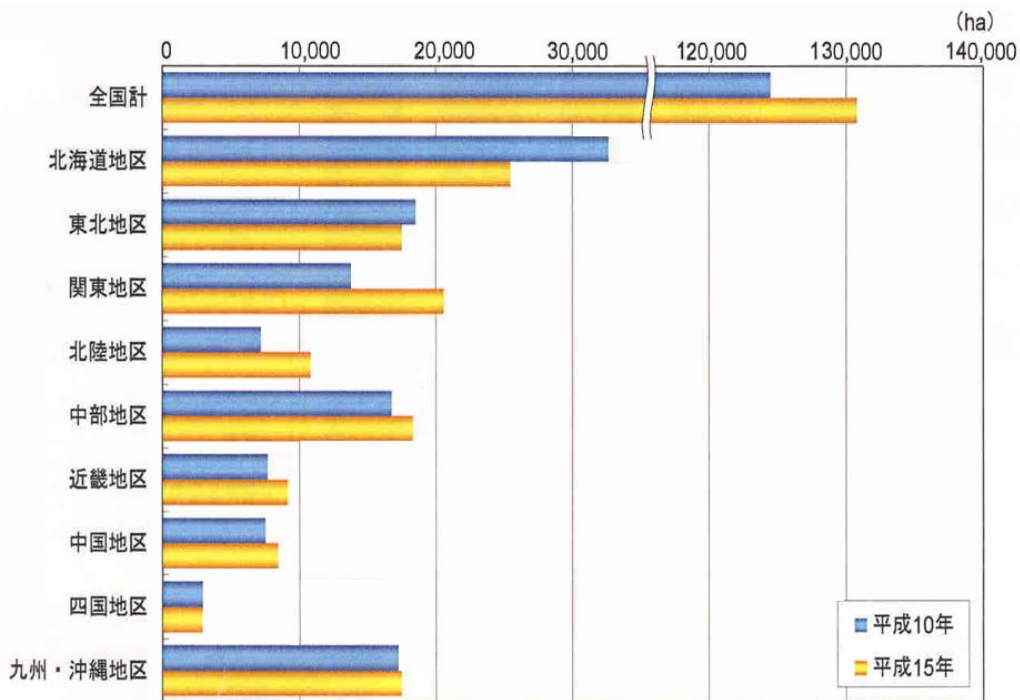


図3 管理水準の低下しがもたらす外部不経済（国土交通省審議会資料）

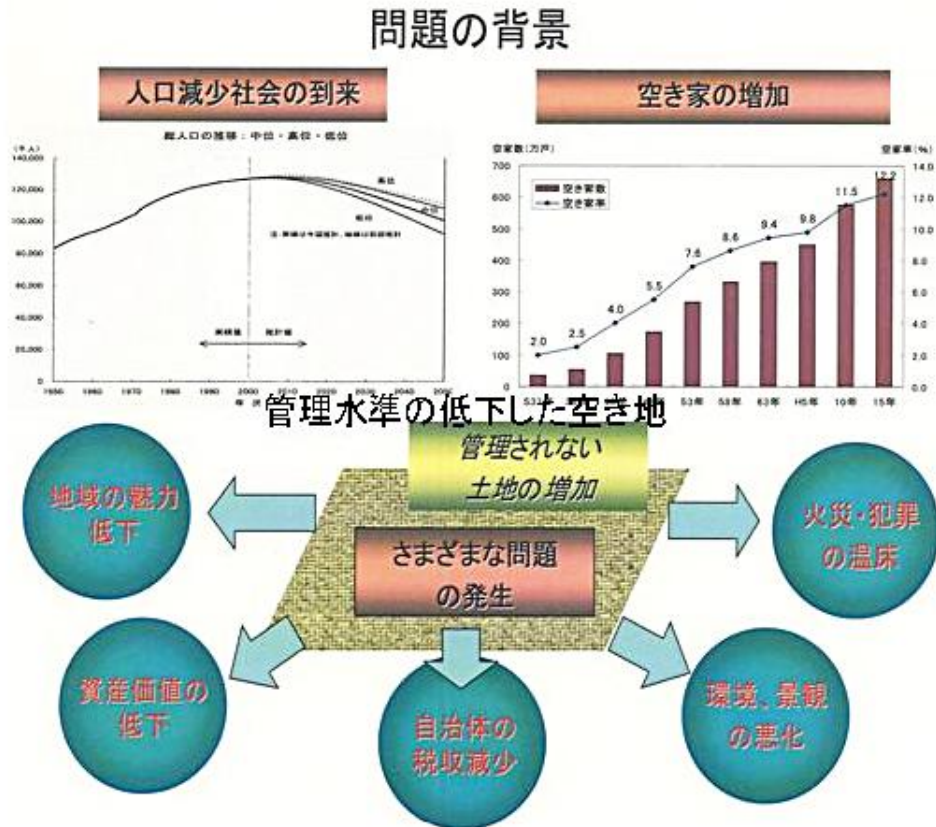


図3に見るように管理水準の低下した空き地が、地区に存在すると火災の発生、犯罪の温床となる可能性が高くなり、治安の低下をもたらす。また雑草類が繁茂し、不法投棄の場所となり、地域の景観を損なうとともに、空き地が湿地化してカヤハエの発生、雑草類の花粉の飛散が人々の健康を害する恐れもある。

以上の外部不経済の存在は地区の魅力を低下させ、そこに住宅を所持し、居住する方々の資産価値を低下させる。その結果、税収の多くを固定資産税によっている市町村などの自治体の税収の減少をもたらすことにもなる。

2. 大都市外延部における土地利用上の諸課題へのこれまでの対応

1) 法令レベルの対応

大都市外延部における土地利用上の諸課題へのこれまでの対応を見ると、法令レベル（国のレベル）では直接的な法令は存在せず、この問題の現代性を表すとともに、課題解決の難しさを表している。

たしかに、建築物の状態によって、建築基準法、消防法、道路交通法などが考えられるが、建築基準法は保安上危険な一定規模以上の建築物に対して、相当の猶予期間において当該建物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用禁止、使用制限などの勧告、命令でき、これに従わない場合は行政代執行も可能である。しかし大都市外延部で問題になる一般戸建住宅はこの対象に入らないと考えられる。

消防法は火災の予防に危険である物件に対して、除却などの処理命令をすることができ、行政代執行も可能であるが、空家が廃屋になっても「危険物がみだりに存置され燃焼のおそれのある物件」と判断することは難しく、また道路交通法も道路の危険のみを対象としており、一般戸建住宅を対象として考えていない。

また、原状回復を求める法令もあるが、もっとも汎用性があると考えられる景観法での原状回復命令も、これまで運用された実績はない。

2) 自治体レベルの対応

一方、自治体の対応はより身近な問題として認

識する立場にあり、さまざまな対応を進めている。大別すれば①空き家などの実態調査の実施、②空き家などの撤去補助など、③空家バンク等の実施、④条例による管理や改善の指導・勧告など

上記の対応の中で、本稿がテーマとしているエリアマネジメントにつながる対応としては②、③、④の対応が関係する。

②空き家などの撤去補助など実施している3事例を見ると、富山県滑川市では「まちなか再生事業」の一環としており、北海道黒松内町、長野県白馬町は観光と関係づけて観光地としての地域イメージ低下を防ぐ目的でおこなっており、いずれも郊外部住宅市街地を対象としたものではない。

③空家バンク等を実施している事例をみると、兵庫県朝来市、鹿児島県垂水市、北海道恵庭市、兵庫県小野市などがあるが、基本的なスタンスは空家の解消、すなわち流動化や利用促進を促す施策である。郊外部住宅市街地を対象としても可能であると考えが中心的施策にはなりがたいと考える。

④条例による管理や改善の指導・勧告などは、郊外部住宅市街地を対象としてエリアマネジメントを考える際に最も使い勝手がありそうである。大阪府寝屋川市の「寝屋川市美しい街づくり条例」がその事例であり、土地所有者などに対して空家の適正管理を義務づけ、人の健康又は周囲の美観を著しく阻害する恐れが生じたときは勧告でき、さらに氏名公表および命令、さらに行政代執行まで行くことができる。近年では対処事例も増加しているが(平成19年39事例)、命令や代執行までいた事例はない。

そこで、法令や条例などの従来の行政が持つツールで、空家、空き地問題に対処することは難しい、少なくとも当面は難しいことがわかる。そこで考えられるのは、行政、すなわち従来の「公」に頼るのではなく、「新たな公」である地域組織による地域によるマネジメント、すなわち「エリアマネジメント」に期待することが考えられる。

ここで、「エリアマネジメント」に期待する理由は以下の通りである。まず、第一に外延部に昭和40年代に多く建設された計画的住宅団地、その中には大規模なニュータウンも含むが、それらは当時しっかりした社会資本投資がおこなわれ、外延部における居住生活が可能で整備が行われており、それを放置しておくのは大変もったいないということである。しかも、それらの社会資本投資を無駄にしないで再活用する時間はあまり残されていないことである。それはこれら郊外部住宅市街

地が高齢化の波に洗われていることはもとより、現代的な社会ニーズからは賞味期限切れになる可能性があるからである。その端的な例が住宅市街地に設けられた商業施設は現代のニーズにあわず、商業機能としては外延部に進出してきた大型ショッピングセンターなどにとって変わられているからである。

第2に外延部に建設された住宅市街地は、多くの居住者が「エリアマネジメント」活動のきっかけとなる緑地、空地などの魅力的なコモンスペースを開発段階で獲得している住宅市街地が多いことである。これは後で具体的に述べることとする。

第3に、郊外住宅市街地には、現在であれば「エリアマネジメント」を展開する人的資源があるということである。「新たな公」である地域組織を担う人材がまだ存在し、現在でも様々な活動を進めているところであり、その動きを支援することから始められるということである。

そこで、まず、すでに「エリアマネジメント」、あるいは「エリアマネジメント」に類似する活動は様々な形で我が国においても展開している事例を見てみる。

3. 郊外住宅市街地におけるエリアマネジメントの必要性と可能性

住生活基本法が制定され(平成18年)、その全国計画が策定されたが、そこにはこれからのわが国の住まいづくりの新たな考え方が4点にわたって示されている。その中の1つとして「資産価値の評価・活用」という視点が示され、それに加えて、住宅資産の維持・向上の意識を醸成するために資産価値が適正に評価され、その価値が最大限に活用される必要があることを挙げている。

このような新たな視点を住宅政策に加えたことにより、具体的な施策の展開に当然のことではあるが影響を与えて、新しい施策展開につながってくる必要があると考える。具体的には住宅市街地の価値を維持し、価値を高めるための活動である。

しかし、都心部居住・中心部居住の動向が顕著になりつつある今日、多くの一般住宅市街地は、人口減少社会や高齢社会・少子社会の到来により、低未利用地の発生や空き地・空き家の増大が見られるようになっている。

そのような新たな動向を居住環境整備施策や土地・住宅政策の視点から見ると「管理されない土地」の増大がもたらす問題や縮小する市街地の問題が課題として見えてくる。

(1) 良好な住宅地を維持管理するエリアマネジメント

郊外住宅地を中心に、良好な住宅市街地が形成されており、さらに近年では付加価値を付けた住宅市街地が開発されている。そのような住宅市街地では環境をはじめとする住宅地の質を維持し、さらには価値を向上させるためのエリアマネジメントが展開している。

それは当然のことながら、多様な主体が参加する動機付けが重要であり、公益的な空間の提供、自然の保全、公益性重視、良好な景観の創造と維持が必要である。結果的に、地域コミュニティを中心とした多様な主体による活用・管理が展開することになる。

ただこれまでの事例を見ると、多くは住宅市街地の中に共有スペース、具体的には緑地、空地などの魅力的なコモンスペースを開発段階で獲得している住宅市街地が、その共有スペースを維持し、さらに住宅市街地の価値を高めるための活動の段階である。

そのような事例は、近年では数多く見られるようになってきているが、代表的なものを挙げると、神奈川県逗子市の披露山庭園住宅地、横浜市緑園都市、兵庫県の神戸三田国際庭園都市・フラワータウン・アルカディア、東京都の八王子みなみ野シティ・コンサージュ、さらに検討中のものとして茨城県のつくば市中根・金田地区などがある。

一方で、地区計画や建築協定などの、従来から住宅市街地の質を維持してきた仕組みによって良好な住宅市街地を維持してきた事例も上記の地区以外にも多く存在する。そのような仕組みもエリアマネジメントの一環であると考えているが、建築協定は自主組織としての協議会が建築協定を守る活動をしているが、地区計画は基本的には地区に良好な住宅市街地を維持するための担い手組織があることを前提にしていないものであり、エリアマネジメントを実現するには限界がある。地区計画適用地区にもエリアマネジメント組織の必要性を唱える意見も出されている。

図4 良好な住宅市街地エリアマネジメントモデル図

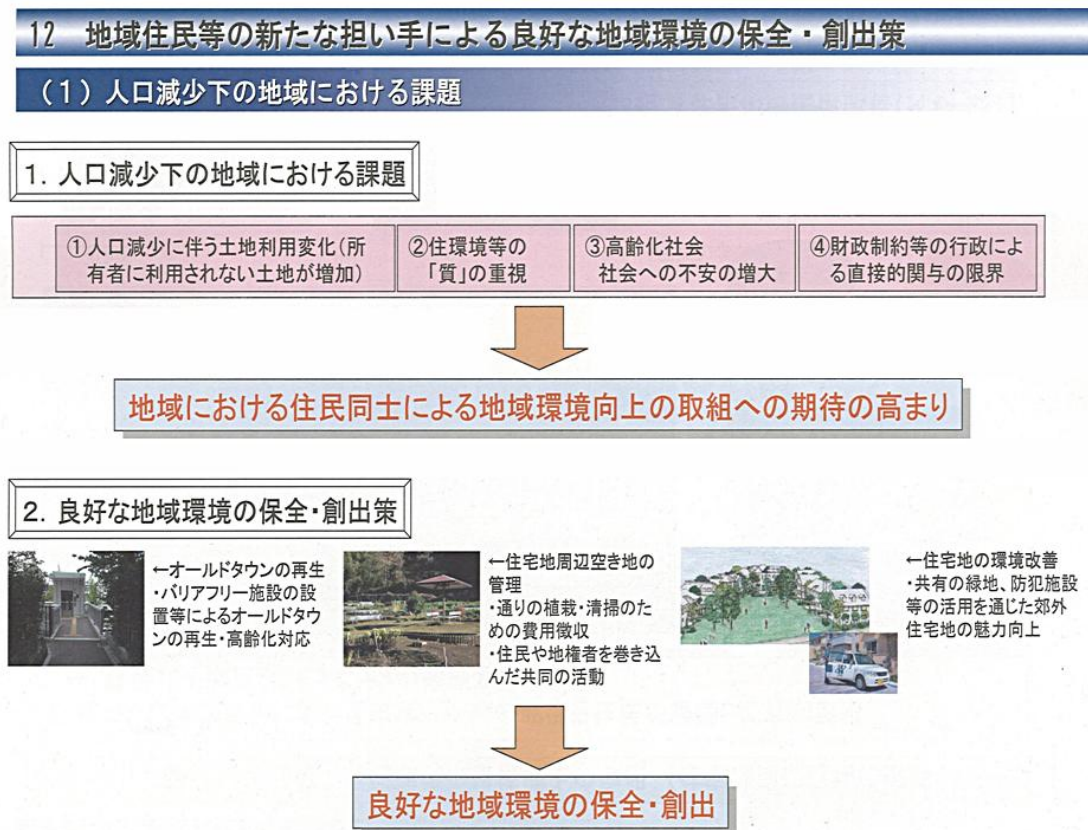
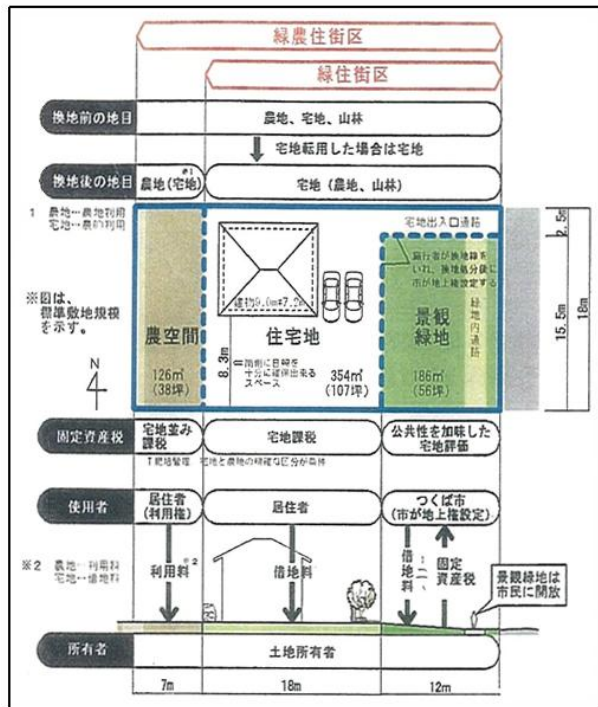


図5 茨城県のつくば市中根・金田地区

■景観緑地の仕組み:



ただ近年、景観法が制定され、景観法は行政の仕組みがある一方で、良好な景観を創造するためには、地域の主体の活動を前提としている内容ともなっており、住宅市街地の地域価値を創造する新たなツールとして期待できる。

また、ニュータウンなどの計画的に開発された既存の住宅市街地の再生もこのタイプの1つと考える。課題としては必ずしも新しいものではないが、国の明確な方針の下に、広域的な住情報の提供やストック再生による住み替え支援、多様な機能の導入を進めること、ユニバーサルデザインの市街地として再生し、地域の主体の組織を作ってマネジメントする必要があることなど体系的な対応の必要性が示されている。

大阪の千里ニュータウンや東京の多摩ニュータウン、千葉の千葉ニュータウンではそのような活動が、NPO 組織などの多様な主体によって取り組まれている。具体的には地域住民による地域管理や地域・住民の連携の強化、コミュニティビジネスの育成などが進められ、結果的オールドタウン化したニュータウンの再生につながる可能性が出てきている。

(2) 人口減少、市街地の縮減に対応するエリアマネジメント

市街地における居住環境整備の分野では、人口

減少、市街地の縮減などの今後の新しい動向に対応する課題が示されている。

その中心的な課題は、都市の外延に拡大した住宅市街地の再編である。大都市圏の郊外には必ずしも良好とはいえない住宅市街地が広がっており、また良好に形成された住宅市街地の中には敷地分割による細分化、マンション、共同住宅の混在など時間の経過と共に居住環境が悪化している地区も増加している、そのような地区はやがて訪れる人口減少、世帯減少のなかで空き家化、空き地化が進み、防犯・防災上の課題を有する市街地となってゆく地区が増えるものと考えられ、そのためのエリアマネジメントの必要性が挙げられている。

具体的には住宅地を管理運営する仕組みとその担い手が必要であり、それを私はエリマネジメントとその担い手と表現し、これまでの開発、供給を中心とした住宅政策から、管理、運営に重点をおいた住宅政策への転換の必要性と表現しているところである。

具体的には、公共団体、地域住民、NPOが連携し、低未利用地等の管理・活用を促進する仕組みの検討であり、土地所有者以外の多様な主体の参加や所有者以外の利用の促進も考えられている。

そのような活動を積極的に展開する地区の事例も見られるようになってきている。防犯、防災を主

題とした住宅市街地の代表的な活動として、大阪府の堺市登美丘地区、千葉県の市川市鬼高地区、埼玉県の坂戸市鶴舞地区、検討中であるが千葉ニュータウンの一部である流山市新市街地地区などがある。

(3) 広域エリアマネジメント構想の必要性

上記では、「新たな公」である地域組織による「エリアマネジメント」の活動に期待するとしたが、おそらくそれのみでは力不足であると考えられる。大都市外延部の課題は、より大きな構想に支えられ、一種の社会活動として展開される必要がある。ちょうど40年代に大都市に人口集中があり、その増加する人々に住宅、住宅地を提供することが大きな政策的課題となったような位置づけが必要であると考えられる。

それは、大都市外延部に残されている緑、たとえば斜面緑地、都市林、農地などをはじめ、耕作放棄農地、施業放棄山林などを含めた土地利用、さまざまな改変されてしまっているがまだ命脈を保っている河川などによる、「水と緑のネットワーク」を大都市圏の魅力あるものとして政策に位置づけることである。それは現在でも横浜市、川崎市、町田市などによる個々の行政努力によって進められているところであるが、将来的には道州制

が実現した暁には、州政府の目玉戦略とすることが考えられる。

その際、外延部の住宅市街地の存在が重要なものとなる。それは外延部の住宅市街地は先ほどのべたように、開発時に魅力的な外部空間をその中に擁している場合も多く、またその後の時間経過のなかで緑あふれる住宅地となっている場合が多いからである。さらに、「水と緑のネットワーク」の実現とその維持には、外延部住宅市街地にある人的資源を期待する必要があるからである。

さらに重要なことは、そのような「水と緑のネットワーク」位置づけがなされた地域には、今後そのことに魅力を感じる新たな社会階層が住み着く可能性があることである。新たな生活スタイルをもった人々が住み着く可能性があるからである。20世紀初頭に生まれた近代都市計画は、郊外部の緑、農地をつぶして新たに生まれた社会階層に魅力的な住宅市街地を提供するツールとなったが、21世紀に期待される新たな都市計画は外延部に緑、農地を取り戻すことに魅力を感じる社会階層が、20世紀に開発された外延部住宅市街地を再利用して住み着く場所を作り出すものとなることが期待される。

図6-1 課題解決のための住宅市街地エリアマネジメントモデル図

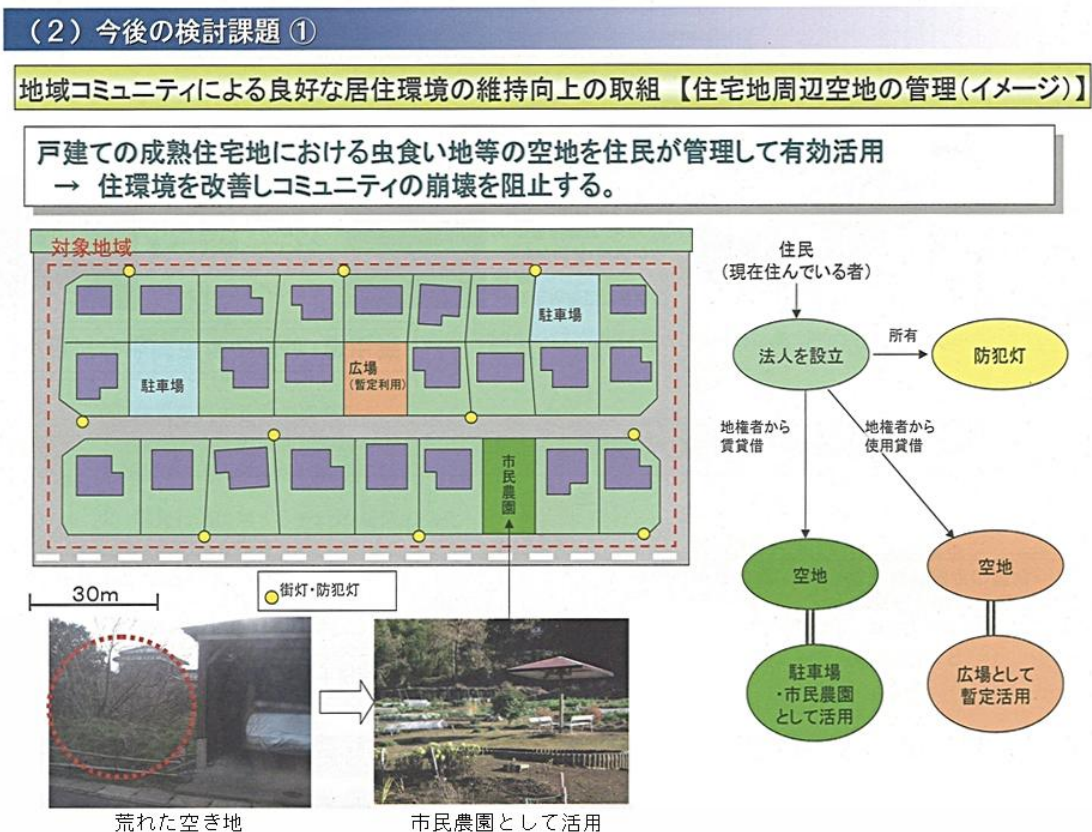


図6-2 課題解決のための住宅市街地エリアマネジメントモデル図

(2) 今後の検討課題 ②

地域コミュニティによる良好な居住環境の維持向上の取組【住宅地の環境改善(イメージ)】

郊外住宅地において、共有・共同管理を通じた住環境改善の活動
→ まちの魅力向上(付加価値の向上)

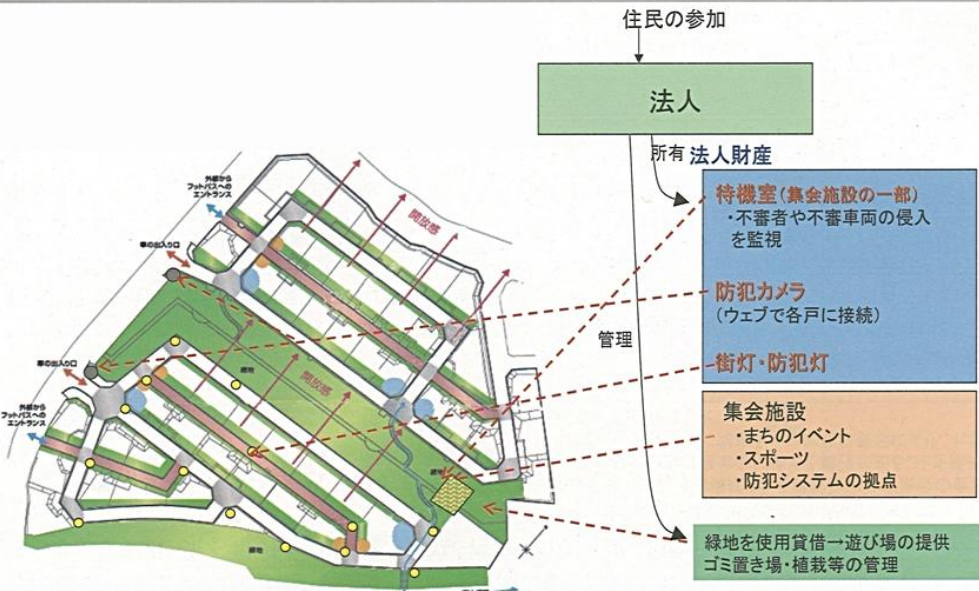


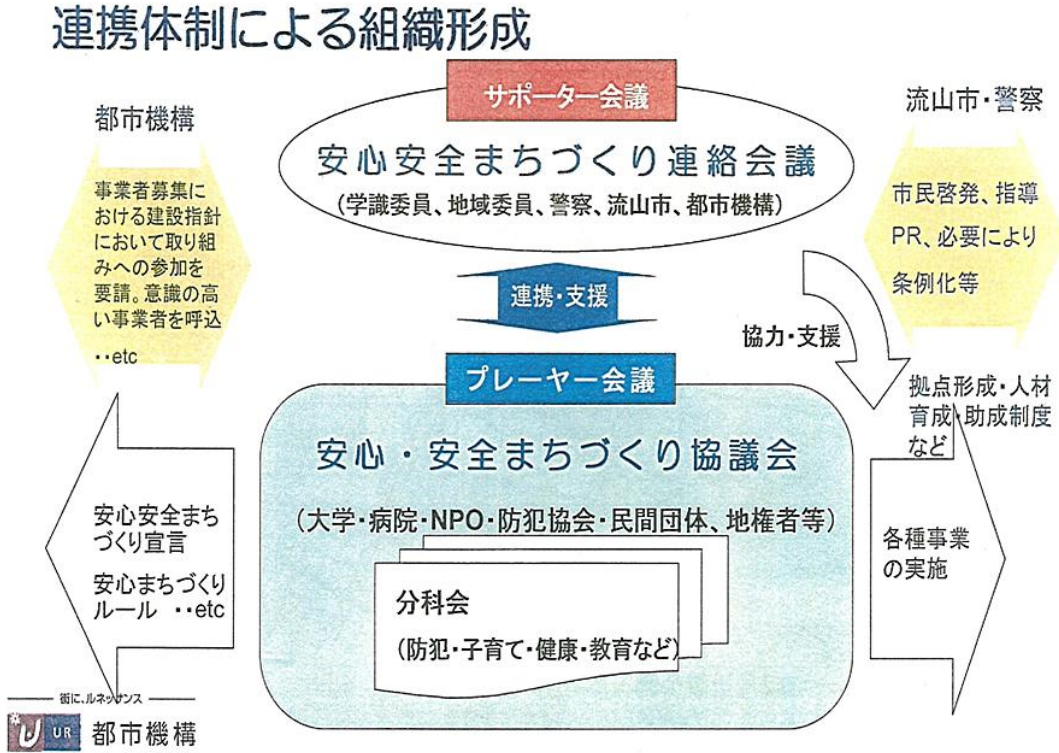
図7-1 千葉県流山市新市街地地区

事例1 - 安全安心の取組



図7-2 千葉県流山市新市街地区

■連携体制図:



3. 大都市圏外延部における不動産市場の現状と今後の展望

中城康彦（明海大学不動産学部教授）

1. はじめに

地価バブル崩壊を経て、土地価格が2極分化するようになった。景気後退や成熟社会を迎えて相対的に需要が減衰するなか、居住の快適性や業務の効率性を有する比較優位な不動産は堅調な需要があって相応の価格で取引される一方、これらに課題を残す不動産に対する需要は低迷し、市場価値が急落する。収益還元価格を重視する不動産証券化の定着を経て、現況、地価は多極化、さらには個極化していると指摘されることもある。

高度経済成長期の人口の受け皿として大都市外延部に開発された住宅地は、個人所得の低迷、人口の減少、世帯規模の縮小、都心居住の評価などを背景として、需要が減少傾向にある。この状況下、大都市外延部の住宅地の不動産市場を健全に保持するためには、個々の住宅地の創意と工夫によって競争力を高めるとともに、そのことを通じて市場そのものを創出することが不可欠である。

2. 不動産市場の現況－住宅地の価格競争力

住宅地の価格競争の実態について、2009（平成21）年の東京都の地価調査をもとに検討を加える。2009（平成21）年地価調査は米国で発生したサブプライムローンやリーマンショックの影響を強く受けた特別の背景を持っている。このため分析は単年度ではなく、時系列的な変化をより重視する。

1) 住宅地価格の水準

2009（平成21）年の東京都地価調査における住宅地の平均価格（円/㎡）をみると、都心区で100万円を超し、その周辺区では50～100万円、さらにその周辺を35～50万円の市区が取り巻いている。東京都の西部ではこの価格帯がおおよそ区部と市部の境界を形成している。その外側は都心部に比較的近い25～35万円の価格帯があり、さらに外周では20～25万円、15～20万円の価格帯がおおよそ1つの市の幅で続いている。より西側に、15万円以下の市町村が広がっている（図1）。

1983（昭和58）年を基準としてその後の地価変動をみると、1987（昭和62）年にかけて急騰した地価が1990（平成2）年にピークを迎え、2004（平成16）年まで下落した。その後、2008（平成20）年にかけて反騰したが、2009（平成21）年には再

び下落している。

1983年（昭和58）年を100として2009（平成21）年を比較すると、区部では住宅地142.4、商業地146.3と消費者物価指数の変動率より高くなっている。一方、多摩地区では住宅地102.7、商業地99.6で、おおよそ同一水準となっている（図2）。

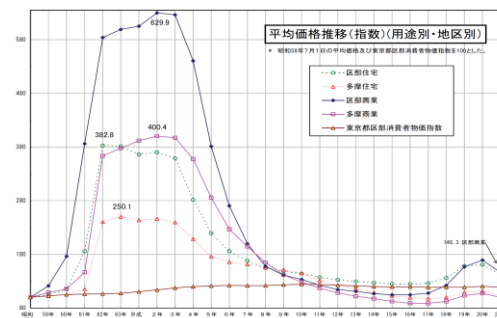
図1 2009（平成21）年地価調査の住宅地平均価格



出典：「平成21年東京都基準地価格」東京都

時系列的にみて、多摩地区は、区分と比較して高騰期の上昇が少なく、低迷期の下落が長期化する傾向がある。26年間が経過して区部と多摩地区の価格差は増大している。

図2 用途別・地区別平均価格の推移



出典：「平成21年東京都基準地価格」東京都

2) 住宅地価格の変動率

2008（平成20）年～2009（平成21）年の価格変動率をみると、区部で-9.1%以上下落したところが多く、その周辺部では-9.1%以上下落した市と-6.1%～-9.0%の市がおおよそ半数程度である。土地価格15万円未満の地域と、価格変動率-3.1%～-6.0%の地域がほぼ一致する（図3）。

東京駅からの直線距離による距離圏別平均価格と変動率では、価格が高い都心部に近い距離圏ほど下落率が大きく、都心からの距離が遠くなるに従って下落率は小さくなる傾向がある（図4）。

3) 大都市外延部における住宅地価格

①最寄り駅までの距離と地価変動率

八王子市は、平均価格が最も低い価格帯である。15万円未満に属する（図1）一方、下落率が-6.1%～-9.0%に属し、同一価格帯の中では相対的に下落率が高い（図3）。ここでは大都市外延部の例と

図3 2009（平成21）年地価調査の平均価格変動率

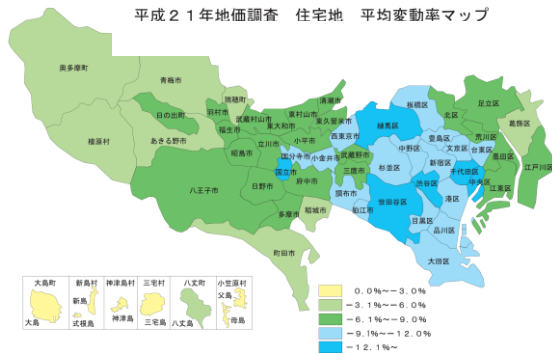


図4 東京駅からの距離圏別平均価格と変動率

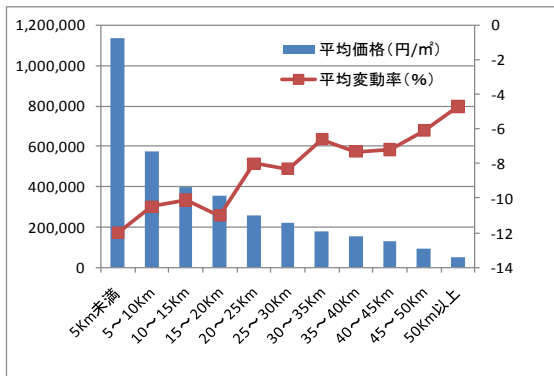
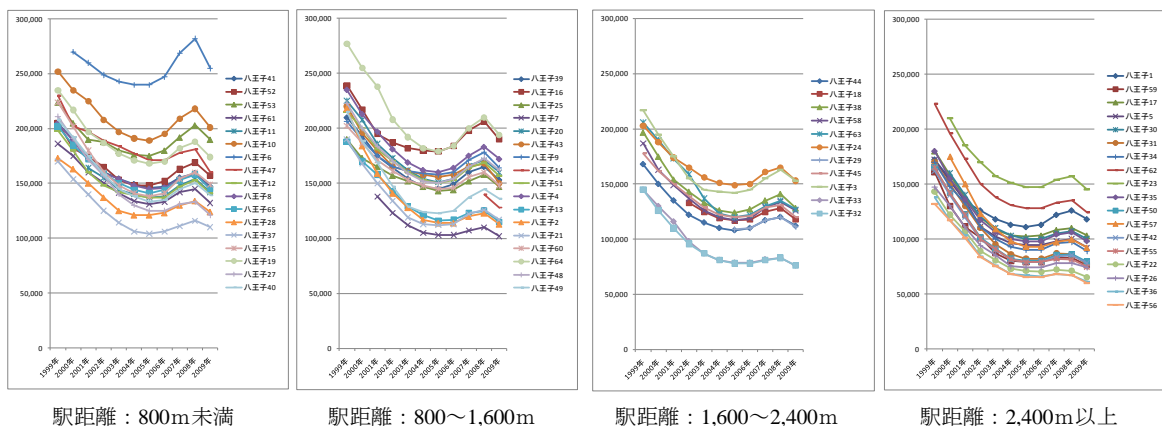


図5 最寄り駅からの距離圏別基準地価格の推移（住宅地）



しては八王子市を取り上げ、地価調査の地価動向を分析する。さらに、住宅地の（価格）競争力について考察する。なお、八王子駅は東京駅からの直線距離は35～40Km圏である（図2参照）。

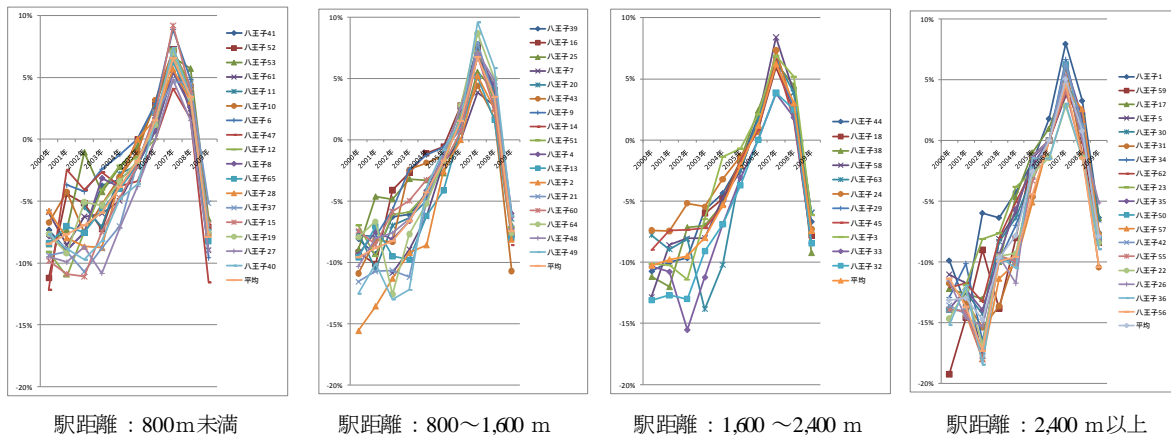
駅からの距離が800m未満の住宅地は徒歩10分以内の徒歩圏である。この範囲の基準地のうち、価格が相対的に高く、かつ下落が少ないものとして、八王子-10（地価調査の基準地番号）と八王子-53がある（図5）。それぞれ区画整然とした地域にあり、前面道路幅員は11mと5.5mである。価格が中程度であり、かつ価格下落が大きい八王子-15と八王子-27をみると、いずれも中小規模の開発区域内にあり、前面道路幅員は4mである。

800～1,600mは、徒歩で10～20分程度であり、徒歩による通勤通学の限界な範囲である。この範囲の基準地は、価格下落が小さいグループと大きいグループに2分できる。前者の中でも下落が少ない八王子-20、八王子-60はいずれも大規模開発区域内の区画整然としたエリアにあり、前面道路幅員は9mおよび6mである。後者のうち八王子-13は大規模開発区域内で区画は整然としているが前面道路幅員は4mである。八王子-21は小規模開発区域で前面道路幅員は4mである。

1,600～2,400mは徒歩20～30分で、徒歩で通うことは困難である。この範囲の基準地のうち、価格が高く、かつ下落が少ない八王子-24は、大規模開発区域内で区画整然とし、道路幅員は6mである。価格が安く、かつ下落も大きい八王子-32、八王子-33は、自然発生的な住宅地域で道路幅員は4mで、八王子-32は行き止まり道路である。

2,400m以上の範囲にある基準のうち、価格が高い八王子-23、八王子-62は、幹線道路沿いの住宅地で前面道路幅員は11mと16mである。価格下落が少ない八王子-1の前面道路幅員は4mであるが、この距離圏には計画的開発が少ない中で、中規模

図6 最寄り駅からの距離圏別基準地価格の対前年変動率の推移（住宅地）



の開発区域内の土地であることが、相対的に高い評価にとどまっている理由と推察できる。

2000（平成12）年以降について、最寄り駅からの距離別に対前年の価格変動率をみると（図6）、800m未満が-8.47%~+6.56%、800~1,600mが、-9.59%~+7.47%、1,600~2,400mが-10.27~+6.22%、2,400m以上が-14.76%~+5.06%と、駅距離が近いほど、価格下落率が少なく、上昇率が高い。

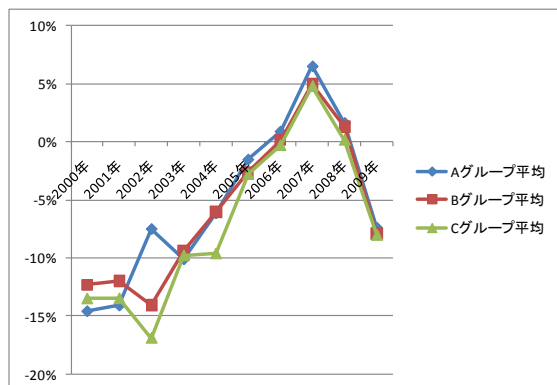
地周辺の街路状況で、整備状況がよいとしてAグループに分類したものであり、右図は整備状況が劣るとしてCグループに分類したものである。

分類後、それぞれに属する基準地の変動率の平均を求めた。これによれば、駅からの距離がおおよそ同一の範囲であっても、基盤整備が整っているグループでは下落率が少なく、上昇率が高くなる傾向がある（図8）。

図7 基準地周辺の街路状況



図8 街路状況区別地価変動率の推移

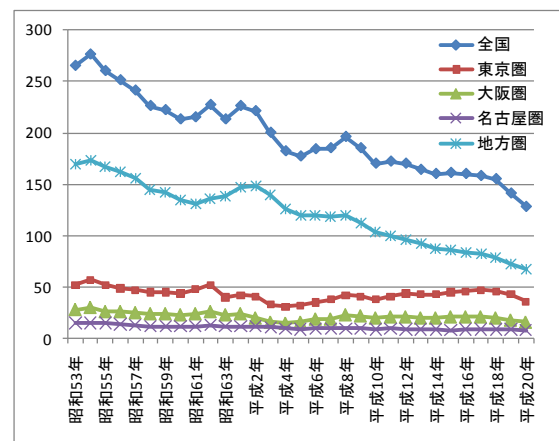


3. 今後の展望—市場の創出

1) 減少する土地取引

近年の売買による土地の取引量をみると減少傾向にあり、全般的に市場の活力が失われている実態がある。圏域別にみると地方圏において減少が顕著である（図9）。

図9 売買による土地取引量の推移



出典：「土地白書」平成21年版 国土交通省

② 街路状況による区分と地価変動率

最寄り駅から距離が2,400m以上の区域に属する基準地について、街路状況を地図上でA~Cに三段階区分した。図7の左図は八王子-59の基準

大都市外延部において今後地方圏の動きと同様の傾向が表れる可能性が否定できない。このため、外延部において不動産取引の活性化に向けた

努力が必要となるが、この際、①単純な不動産売買だけでは限界があり、②不動産のもつ、空間的・時間的な側面に着目して土地利用の需要を創出し、広義の不動産取引を発掘する必要がある。

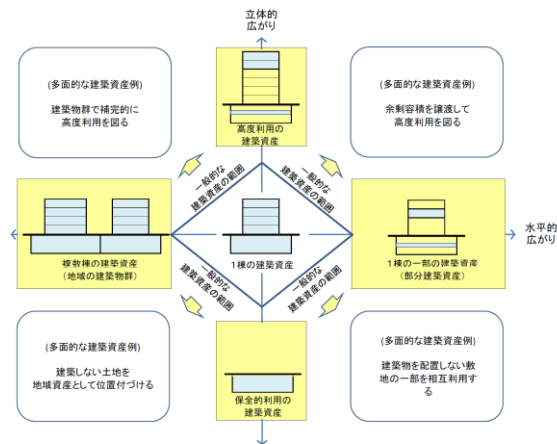
2) 需要を創出する資産管理の視点

①建物に求められる空間的要素の広がり

大都市の中心部において規制緩和や特例措置を適用した一層の高度利用が行われている。一方で、人口減少や都市の縮退によって生じる空き地、空き家の問題がクローズアップされている。これまで宅地予備地として位置づけられてきた市街化区域内農地について、食の安全確保や都市の快適居住を補完する多面的機能が注目されて、保全も視野に入れるようになってきている。

土地利用に関し対比的な関係にある、建物による高度利用の促進と、建物を建築しない保全的利用の両面に社会的要請が拡張している。

図 10 敷地の範囲を超えた空間利用の広がり



従来、物理的に利用可能であったとしても、機能的に陳腐化した建物について建替えが選択されることが多かった。しかしながら、今後の社会情勢を考えれば、建替えたとしても早晩陳腐化が起きる可能性が高い。持続可能性を考慮すれば、建替えはもはや普遍的な解決策とはいえない。

建物の社会的な寿命は、機能的要因や経済的要因によっても決定される。機能的要因にもとづく陳腐化に対しては部位ごとに社会ニーズに合致した改修が必要であり、地域衰退など経済的要因にもとづく需要の衰退に関しては、用途転用や地域の活力上昇などが必要となる。

このように、建物の利用に関し対比的な関係にある、建物の個別部分に注目する必要性と、建物の集合に注目する必要性の両面に社会的要請が広がっている。

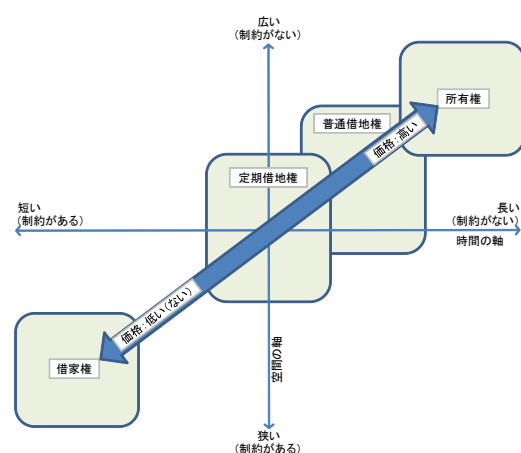
②建物における時間的要素の高まり

建物の長期利用にともない、特定の所有者や利用者が建物の全体について全期間を通じて支配することを前提としない仕組みが必要となる。所有と利用の分離が安定的、持続的に確保されるとともに、所有者の交代や利用者の交代を前提に、建物が存続するシステムを構築する必要がある。

用途転用や急速化する社会ニーズへの対応を契機として、所有者や利用者の変更が今まで以上の頻度で発生する可能性があり、建物の寿命の長期化と所有期間や利用期間の短期化が同時進行することに対応することが求められる。

所有者や利用者の交代を前提とする社会を所有者からみると、自ら使用したり他人に利用させたりする使用収益期と売却等を行う処分期を体験することになる。賃貸市場と売買市場の両市場に参加してリスクを取ることを意味するが、売買市場の動向の不透明さが高まる中、売買市場のリスクを負うことを避けることも合理的である。

図 11 利用の権限のもつ時間と空間的制約



所有や利用の変更が起きることが不可避であるならば、あらかじめ期間を限定した、期間利用権を用い、過大な投資やリスクを避けることの合理性が高まっている。

このように、建物の所有や利用に関し対比的な関係にある、長期利用に注目する必要性と、期間を限定した利用に注目する必要性の両面に社会的要請が高まっている。

3) 遊休化した不動産の有効活用と市場の創造

①建物の有効活用

図 12 に示す住宅街区のうち、区画 1 の住宅が遊休化した場合、建物を残したまま有効活用する方法のうち主要なものは、以下の 4 とおりである。

図 12 郊外住宅地における価値の創造

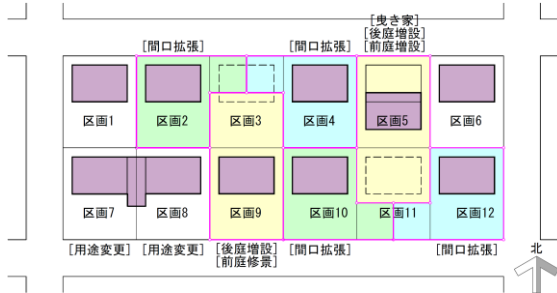
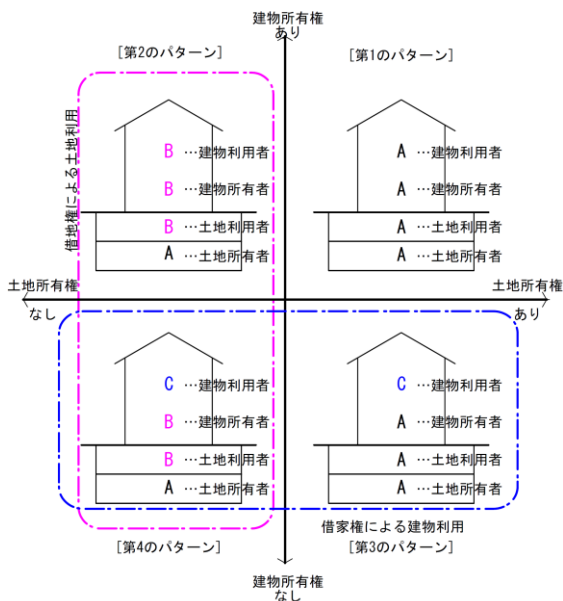


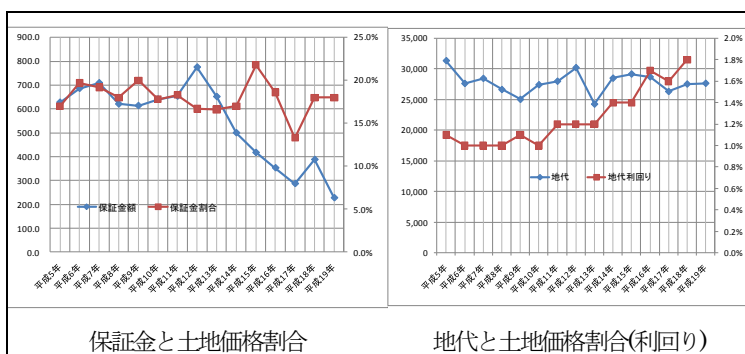
図 13 土地と建物の所有と利用



・第1のパターン：現在の所有者が土地建物を売却し、新所有者が自宅として利用する。通常（狭義）の不動産取引である（図13）。

・第2のパターン：現在の所有者は土地所有権を手放さず、新たに借地権を設定し建物を売却する。つまり、借地権付き中古住宅の売買をおこなう。購入者は第1のパターンと比較して安価に入手でき、土地所有者は地代収入を得ることができる。定期借地権の場合、借地保証金が更地価格相当額の20%程度、年額地代が1%程度である（図14）。

図 14 一般定期借地権付き戸建て住宅の借地条件



・第3のパターン：現在の所有者が土地建物の所有権はそのままに、建物を賃貸する方法。わが国は賃貸アパートに代表されるように外観からもすぐに賃貸用建物とわかるものが多く、このことが賃貸住宅の社会的地位を高めることが出来ない要因のひとつとなっている。持家として設計された住宅を賃貸する場合はこれがなく、賃貸市場の多様化に貢献しうる。賃貸人には賃貸借契約の更新や解除、建物修繕や原状回復などが不安であるが、定期借家契約、終身借家契約、トリプルネット契約などにより、使用の程度と費用負担の衡平を図る仕組みを取り入れる。

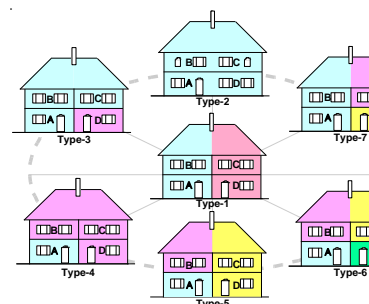
・第4のパターン：賃貸事業や施設運営を手がける会社が借地権付き建物を買い受け、建物賃貸事業や高齢者施設、社会福祉などを運営する。

一軒の住宅では小さすぎる場合は、2以上の住宅をまとめて改修し、利用することが考えられる（区画7と区画8）。営利企業のほか、信託会社、NPO、エリアマネジメント主体などが活動することが期待される。

世帯規模が小さくなる傾向にあり、既存の建物が大きすぎることも考えられる。このようなストックとニーズのニスマッチに対して、建替えや敷地分割で対応するのではなく、建物の利用区分の変更で対応することが考えられる。図15に示す英国のセミデタッチハウス（2戸建て住宅）がその例である。セミデタッチドハウスはもともと2階建て程度の2戸の住宅であるが、世帯の細分化に対応するため、1戸を上下に分割して2戸のフラットにすることや逆に全体を1戸として、民宿（B&B）とすることなどが行われる。

写真1は、住宅地のマネジメント会社が住宅地内の空きスペースに高齢者用のバンガローを建てて運営している例である。多様な世代が住める住宅地とすることによって、地域内住み替えが可能となり、需要を確保することができる。

図 15 住宅の利用区分の変更



②土地の有効活用

区画3が空き地となった場合、隣地所有者が有効に利用して住環境の向上を図ることが考えられる。この場合、

写真1 高齢者用バンガロー



区画2、区画4、区画9の所有者が利用する可能性がある。区画9は、それまでなかった後庭をもつ住宅となる(写真2左)。敷地境界線部分の緑を伝って、小動物が住宅でも見かけられるようになると、付加価値は高まる(写真3)。後庭が出来ることによって前庭は修景に力点をおくことができ、住宅地の美観が高まる(写真2右)。区画2と区画4は間口が広がり、家庭菜園等の余裕ができる。

南側の区画11が空き地になった場合も同様に考えるが、前面道路側に前庭を確保するために、区画5の住宅を曳き家する。安価で確実な弾き家工法の開発が必要である。曳き家は東西側の隣地が空き地になった場合にも有効である。

写真2 前庭・後庭による住環境の改善



後庭と境界線付近の緑

前庭による街並みの修景

写真3 後庭の小動物



きつね

りす

③市場の創造による資産価値の下支え

表1はパターンごとの中古住宅の取得費用を比較したものである。通常の売買31,500,000円に対し、借地権付き住宅を購入する場合、17,115,000円であり、市場の拡大が期待できる。

この場合の土地所有者の資産価値を収益還元法により試算すると次のとおりである。

・純収益：年額地代 180,000 円の 90%とすると 162,000 円

・収益還元：還元利回りを 3%とし、直接還元法を採用する

・収益価格：162,000 円 ÷ 3% = 5,400,000 円 (30,000 円/㎡)

以上より、借地権付き戸建て住宅の需要を発掘することにより、土地所有者は収益不動産を保有し、資産価値 5,400,000 円を保持することが可能となる。この額は資産価値のいわば下限値として、不動産市場を下支えする役割を負う。

表1 パターンごとの住宅取得費用

○取引の対価試算の前提

	面積 (㎡)	単価 (円/㎡)	価格 (円)	時価(内訳) (円)	時価(合計) (円)
土地	180	100,000		18,000,000	
建物	150	180,000 (新築価格)	27,000,000 (新築価格)	13,500,000 (中古: 1/2)	31,500,000

○取引対価の比較(不動産取得税、登録免許税、不動産手数料等は考慮外)

パターン	土地建物の時価 (円)	建物 (円)	取得の対価 (円)
パターン1 土地建物の時価	18,000,000	13,500,000	31,500,000
パターン2 注1) 借地権建物の時価 (保証金は将来返還)	借地保証金 (円) 3,600,000	建物 (円) 13,500,000	取得の対価 (円) 17,115,000
			(年額地代: 180,000 円)
パターン4 注2) 家賃 (敷金は将来返還)	敷金 (円) 157,500	家賃 (円) 78,750	取得の対価 (円) 236,250
			(年額家賃: 945,000 円)

注1) 借地保証金は更地価格相当額の20%、地代は1%(年額)。取得対価には地代の1ヶ月分を加算。

注2) 家賃は土地建物時価(合計)の3%(年額)。敷金は月額家賃の2ヶ月分。

4. まとめ

現状の不動産市場をみると、地方圏を中心に取引量が減少する傾向にある。東京都の地価調査の価格を分析した結果、東京駅から遠い圏域で低迷している。最寄り駅から遠い、区画街路が整理されていないほど価格下落率が高くなる傾向にあり、居住の快適性や利便性に優れる住宅地とそうでない住宅地の格差が増大している。このことは大都市圏外延部の住宅地の不動産市場が長期的に弱含みに推移することを示唆しており、新たな需要発掘の必要性を示している。このため遊休化した住宅や土地について、一般に採用される土地建物の所有権を譲渡する方法だけでなく、借地権付き戸建て住宅売買、契約内容を工夫した建物賃貸借などにより多様なニーズを受け入れることを試みるべきである。

i 八王子駅からの距離ではなく、最寄り駅からの直線距離。

4. 東京圏拡大の経緯と郊外部市街地の状況

西澤 明（財）日本開発構想研究所研究主幹、慶應義塾大学大学院特別研究教授

本稿では、まず、戦後の東京圏の距離帯別の人口増加数を概観し、次にDIDの拡大状況から市街地拡大の状況を把握する。さらに、現在、郊外部において人口減少・高齢化により課題が生じるおそれがあると考えられている駅からの徒歩圏外にあって高度成長期に住宅地となった地域を抽出し、具体的な市街地の状況や人口構成などをみることにする。

1. 東京圏の人口増加の推移

戦後、東京圏は他地方からの人口流入を受けて人口が急速に増加したが、その人口の受け皿として、都区部から郊外へと市街地が拡大していった様子を図1、表1でみる。

戦後の人口増加は都区部から顕著になった。都心部（本稿では、都区部のうち内側の14区を都心部、外側の9区を周辺区部と呼ぶこととする。）の人口は戦中期に大きく減少（1940年457万人→1947年214万人）したが、1955年には374万人まで回復した。1960年には422万人と戦後のピークに達したが、人口増加は1955年までがピークで、戦前のピーク時人口までにはいたらなかった。また、周辺区部の人口増加が最大であったのは1955年→1960

年であり、人口増加が顕著であったのは1965年までで、1970年以降の人口は横ばいである。

都区部以外の市町村を東京駅からの距離帯で分類し、その人口と人口増加の推移をみると、各距離帯の人口増加が年代を追って外側に広がっていったことがわかる。人口増加が最大となったのは、10～20kmは1960→1965年、20～30kmと30～40kmは1965→1970年、40～50kmは1970→1975年であり、50～60kmは1970→1995年の間ならかなピークを見せている。60～70kmの人口増加はわずかである。60～70kmの1950年から2005年間の人口増加率は34.6%で、この期間の全国の人口増加率51.9%を下回っている。人口増加からみた東京圏の拡大範囲は概ね60km圏内と考えられる。

1950→2005年の人口増加の絶対数でみると、30～40kmが609万人、20～30kmが494万人、10～20kmが363万人の順に大きく、30～40kmが最も多くの人口増加の受け皿になっている。また、40～50kmの人口増も293万人で、周辺区部（281万人）と同程度の人口増加となっている。

図1 東京圏の距離帯別人口の推移

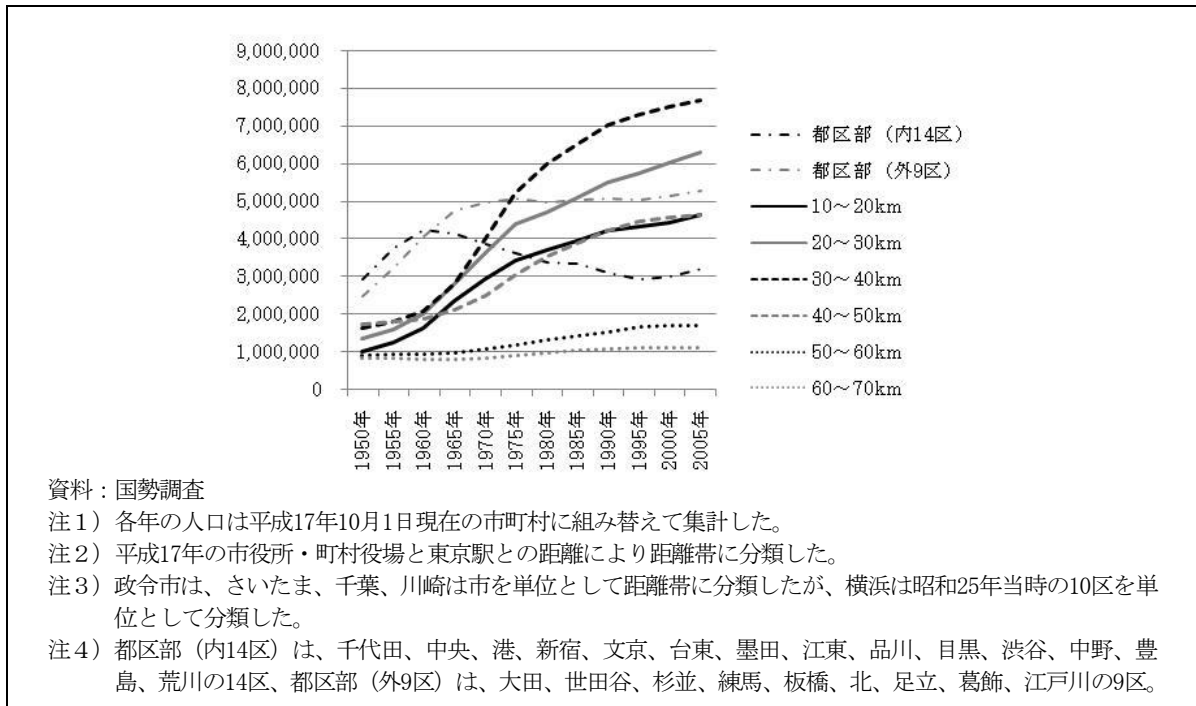


表1 東京圏の距離帯別の人口増加の推移

(単位：万人)

	50→ 55年	55→ 60年	60→ 65年	65→ 70年	70→ 75年	75→ 80年	80→ 85年	85→ 90年	90→ 95年	95→ 00年	00→ 05年	50→ 05年
都区部(内)	83	48	△10	△27	△27	△22	△4	△24	△17	7	21	29
都区部(外)	75	86	68	22	7	△7	5	5	△3	9	14	281
10～20km	24	39	71	59	48	29	22	29	9	12	20	363
20～30km	26	41	80	83	73	33	36	42	24	27	28	494
30～40km	18	26	73	122	121	76	53	53	29	19	18	609
40～50km	8	4	25	39	55	48	35	36	24	11	7	293
50～60km	2	△0	6	9	13	12	11	13	12	3	1	83
60～70km	△0	△2	0	4	7	6	6	5	4	0	△2	28
合計	236	242	314	311	297	176	164	158	84	88	109	2180

資料：国勢調査

注1) 図1の注参照。

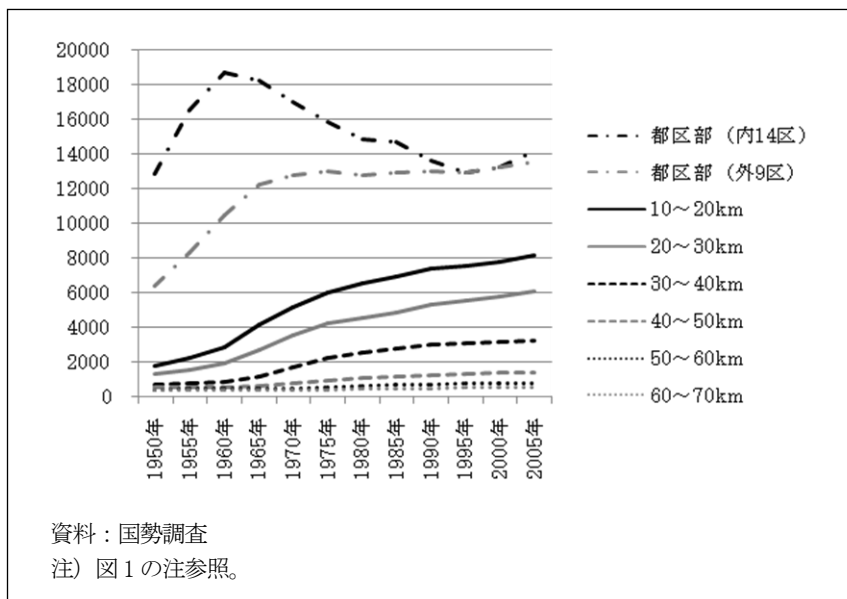
注2) 1万人未満は四捨五入のため、合計が合わないことがある。

注3) 網掛けは距離帯ごとの人口増加が最大の時期を示す。

図-1 からわかるように、人口の絶対数では、30～40km、20～30km の距離帯の人口が多いが、東京から遠くなるほど距離帯ごとの面積が大きくなるため、人口密度で見ると、都心部が最も高く、東京からの距離が遠くなるほど低くなっている

(図2)。都区部では約 14000 人/km²、10～20km で 8100 人/、20～30km で 6000 人/、30～40km で 3200 人/、40～50km で 1400 人/となっている。

図2 東京圏の距離帯別人口密度の推移



2. 東京圏のDID（人口集中地区）の拡大

ここでは、東京圏の拡大の状況をDIDの拡大の状況により把握する。図3に、①最初に我が国の国勢調査でDIDが設定された1960年のDIDの範囲、②東京圏の人口増加率がピークを越えた1975年のDIDの範囲、③直近の国勢調査である2005年のDIDの範囲を示した。

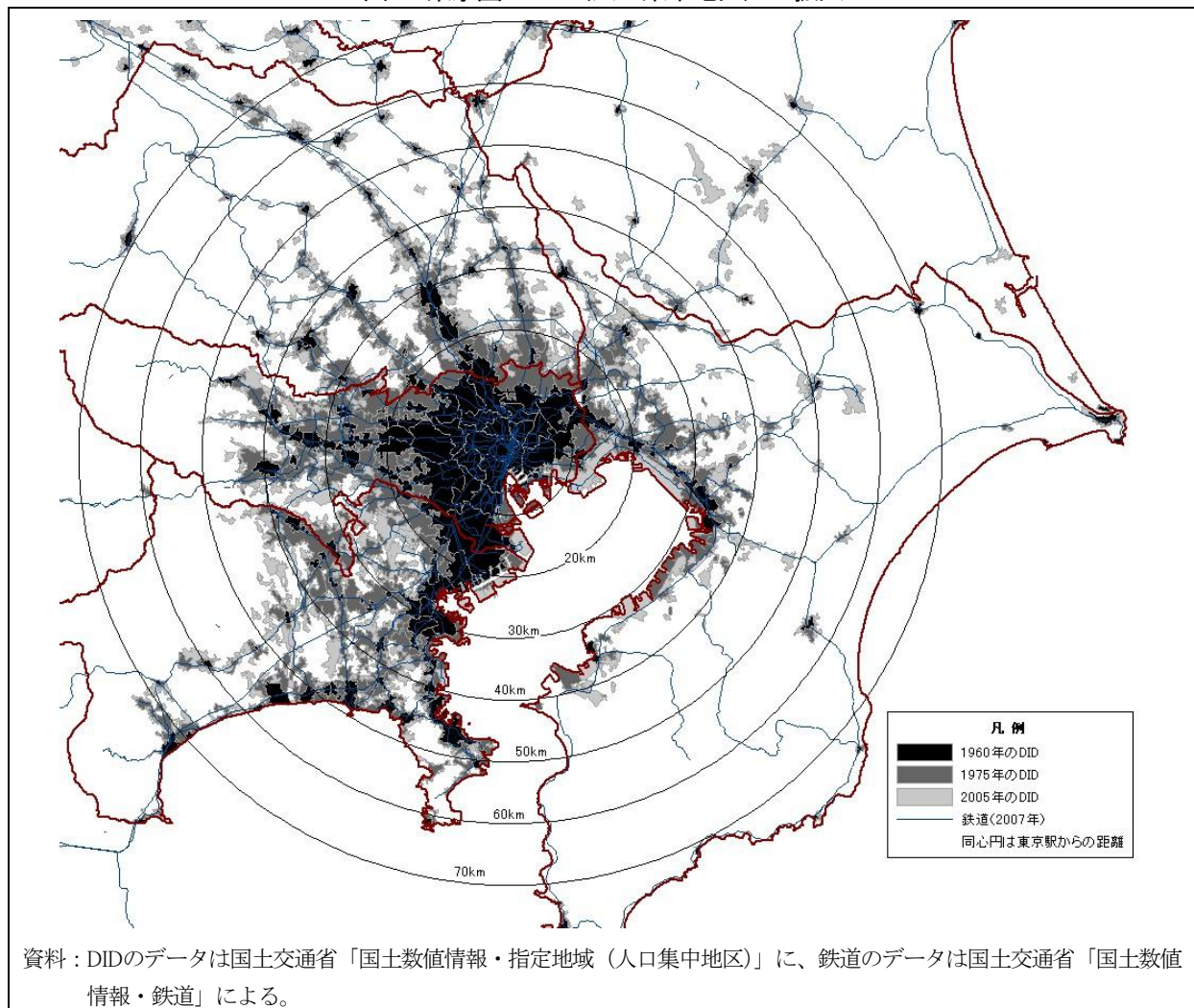
60km圏内のDID面積は、1960年の970km²が、1975年には2259km²に拡大し、2005年には3251km²となっている。1975年までにDIDが拡大した地域は、周辺区部の練馬区、足立区、江戸川区などのうち1960年では非DIDであった部分と、鉄道路線の沿線である。鉄道沿線のうち、横浜市西部から相模原市にかけての相鉄線～小田急江ノ島線～横浜線の沿線と、東京都西部の中央線、青梅線、京王線、西武新宿線～拝島線の沿線では鉄道の密度が高いことからDIDも面的な拡大をもつて拡大している。一方、埼玉県、千葉県範囲では、東京から

放射線状に伸びる鉄道路線に沿ってDIDが伸びているが、各路線を横に結ぶ鉄道路線が少ないため、各路線の間にはDIDのない地域が広がっている。

また、3時点のDIDの拡大をみると、都心から近いほうから遠いほうへ、鉄道路線に近いほうから遠いほうへDIDが拡大しているが、横浜市北部～川崎市西部～町田市にかけての多摩丘陵にあたる地域ではその外側に比べてDIDとなった時期が遅れたことがわかる。

都心から30～40kmの圏域を見ると、神奈川県と東京都の範囲ではほぼDIDが連たんしているが、埼玉県では鉄道沿線に広がるDIDと非DIDが交互に現れるようになり、千葉・茨城県では千葉市の周辺を除けばDIDの拡大は小さい。北総線（1979年一部開業、都心直結は1991年）、つくばエクスプレス（2005年開業）が開業するまで鉄道の空白地帯となっていたことが原因と考えられる。

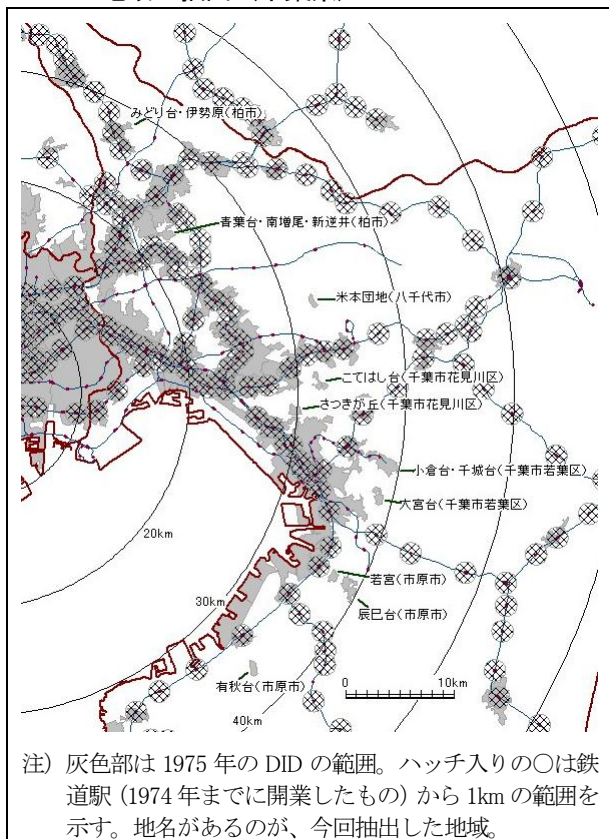
図3 東京圏のDID（人口集中地区）の拡大



3. 高度成長期に住宅地化された駅徒歩圏外の住宅地の状況

大都市圏周辺部においては、高度成長期に住宅地となり短期間に入居が進んだ地域で、その後の世帯の更新が進まない地域では、地域の人口減少・高齢化により様々な課題が発生するおそれがあると考えられている。なかでも鉄道駅から離れた住宅団地では、交通利便性が劣ることから、住宅地の更新が進まず、今後、急速な人口の高齢化が進むと予想される。ここでは、DIDの拡大の推

図4 高度成長期に住宅地化された駅徒歩圏外の地域の抽出（千葉県）



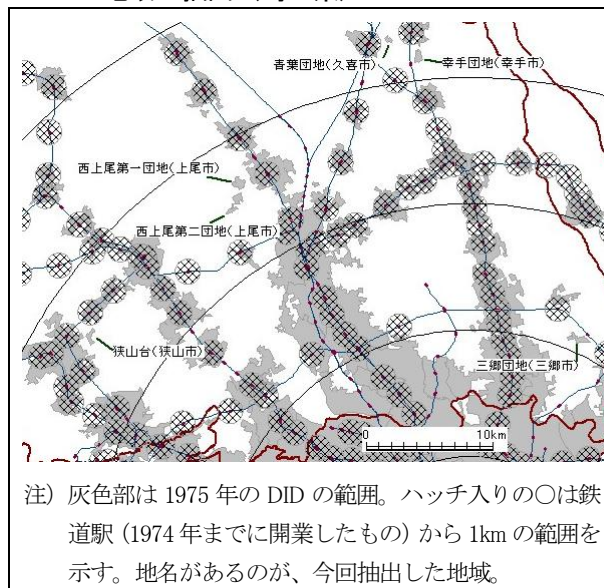
抽出した16地域の駅からの距離、人口、住宅の所有関係(持家か借家か)と種類(戸建か共同住宅か)は表2のとおりである。地形図等から市街地の具体の姿も把握しつつ、順に各地域の状況をみてる。なお、本来なら商店、病院、学校などの生活サービス機能の利便性などについても把握すべきであるが、今回は、人口や住宅の状況のみを見ることとする。

市原市の「秋有台」(図6。各地域の地図上の太線は1975年当時のDIDの範囲。以下、同じ。)は65歳以上人口が極端に小さい。持家世帯比率と民間借家世帯比率も小さい。国勢調査の世帯の種類別集計では、持家、民間借家、公的借家(公営・都

移と鉄道駅の分布状況から、このような地域を抽出し、その市街地の状況や人口構成のデータをみる。

抽出したのは、埼玉県、千葉県で、①1960年に非DIDで1975年にDIDである地域、②鉄道駅(1974年までに開業したもの)から1km圏外にある地域、③駅周辺のDIDの塊から独立したDIDの3つの条件を満たす地域であり、図4、図5に示す16地域である。

図5 高度成長期に住宅地化された駅徒歩圏外の地域の抽出（埼玉県）



市機構・公社)の借家、給与住宅に分類されているが、小地域統計(町丁・字)集計では、持家と民間借家の集計しか掲載されていない。このため表2では、持家世帯比率と民間借家世帯比率しか掲載していないが、それ以外の部分は公的借家もしくは給与住宅ということになる。

公的借家と給与住宅の比率は市によって異なるが、公的借家のほうが多い市が多い。ただし、市原市では給与住宅が公的借家よりも多くなっている。(給与住宅=4537世帯、公的借家=2975世帯)。秋有台は三井化学、日産化学等の社宅や寮(中層共同住宅)が立地している団地であり、人口の出入りが激しい地域と考えられる。また、社宅の特

徴として、退職後は退去する必要があることから、高齢者の人口比率が極端に小さくなっている。

市原市の「辰巳台」(図7右)は、持ち家と借家・給与住宅、戸建てと共同住宅が拮抗する地域である。古河電工、チッソ石油化学等の社宅・寮があるほか、県営住宅も立地している。人口の出入りも相当にあると考えられ、65歳以上人口比率も

8.8%と低い(2005年の1都3県の平均は17.5%、全国の平均が20.1%である)。また、2000年から2005年までの人口も増加している。現在のDIDは北側にやや拡大しているが、他のDIDとは連たんしていない。地域の周辺は谷戸の農地がひろがっている。

表2 高度成長期に住宅地化された駅徒歩圏外の地域の諸元

No	市区	地域名	最寄駅(1974年以前開業)と駅からの距離(注1)	人口(2005年)(注2)	人口増加率(00→05年)(注2)	55~59歳人口比率(注2)	65歳以上人口比率(注2)	持家世帯比率(注2)	民間借家世帯比率(注2)	一戸建世帯比率(注2)	共同住宅世帯比率(注2)
1	市原市	有秋台	姉ヶ崎 2.5~4.0km	4,252人	-3.2%	1.3%	1.8%	13.1%	3.3%	14.3%	84.8%
2	市原市	辰巳台	八幡宿(注3) 2.6~4.3km	13,134人	2.3%	4.5%	8.8%	49.6%	14.6%	36.1%	57.0%
3	市原市	若宮	八幡宿 1.4~2.1km	5,021人	-6.1%	12.8%	28.0%	88.5%	9.5%	53.6%	4.4%(注4)
4	千葉市	大宮台	蘇我(注5) 4.4~5.2km	6,375人	-6.7%	8.7%	35.5%	92.4%	6.1%	96.3%	3.2%
5	千葉市	小倉台・千城台	都賀(注6) 1.9~4.8km	25,812人	-6.2%	9.7%	25.3%	50.8%	11.1%	47.7%	43.7%
6	千葉市	さつきが丘	新検見川 1.9~3.0km	10,142人	-5.8%	9.2%	15.5%	35.4%	9.6%	20.6%	77.6%
7	千葉市	こてはし台	京成大和田 1.7~3.6km	6,905人	-8.0%	14.9%	27.6%	93.5%	4.9%	73.4%	0.8%(注7)
8	八千代市	米本団地	勝田台(注8) 4.1~5.3km	7,636人	-6.5%	11.5%	19.4%	13.1%	0.6%	13.7%	86.3%
9	柏市	青葉台・南増尾・新逆井	常磐平 1.2~2.4km	11,109人	0.2%	9.0%	14.8%	85.9%	11.8%	78.1%	20.6%
10	柏市	みどり台・伊勢原	江戸川台 0.9~1.8km	4,944人	5.4%	10.0%	21.3%	82.1%	15.7%	86.8%	11.7%
11	三郷市	三郷団地	三郷(注9) 1.7~3.4km	19,129人	-9.8%	10.0%	15.1%	22.1%	1.9%	0.3%	99.7%
12	幸手市	幸手団地	幸手(注10) 1.5~2.4km	6,203人	-10.1%	10.9%	15.5%	0.0%	0.1%	0.0%	100%
13	久喜市	青葉団地	久喜 1.4~2.0km	5,690人	-8.6%	8.7%	14.2%	4.9%	0.7%	5.3%	94.7%
14	上尾市	西上尾第一団地	上尾 1.8~2.9km	7,050人	-9.0%	10.9%	21.8%	0.0%	0.2%	0.0%	99.9%
15	上尾市	西上尾第二団地	上尾 2.9~3.4km	6,640人	-11.2%	11.4%	20.2%	0.0%	0.0%	0.0%	100%
16	狭山市	狭山台	狭山市 1.5~2.2km	7,296人	-6.3%	10.7%	20.1%	53.0%	7.6%	19.3%	80.5%

資料：国勢調査

注1) 最寄駅(1974年までに開業したもの)と地域との直線距離。

注2) 人口、住宅の所有関係、建て方別世帯数の数値は、国勢調査の町丁・字別人口を集計したもので、実際のDIDの範囲とは一致しない場合がある。

注3) 現在はちはら台駅から1.8~3.3km。

注4) 若宮は長屋建比率が41.9%ある。

注5) 現在は千城台駅から2.4~3.9km、大森台駅から2.6~3.6km。

注6) 現在は地域内を千葉都市モノレールが通っている。

注7) こてはし台は長屋建比率が25.8%ある。

注8) 現在は八千代中央駅から2.9~3.8km。

注9) 現在は新三郷駅から0.3~1.6km

注10) 現在は杉戸高野台駅から0.4~1.3km

図6 市原市有秋台

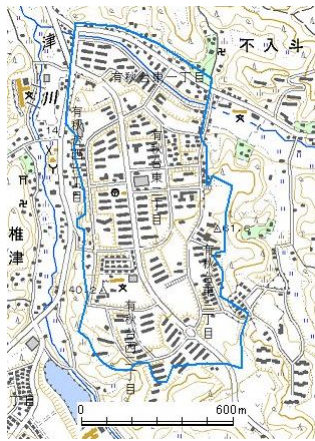
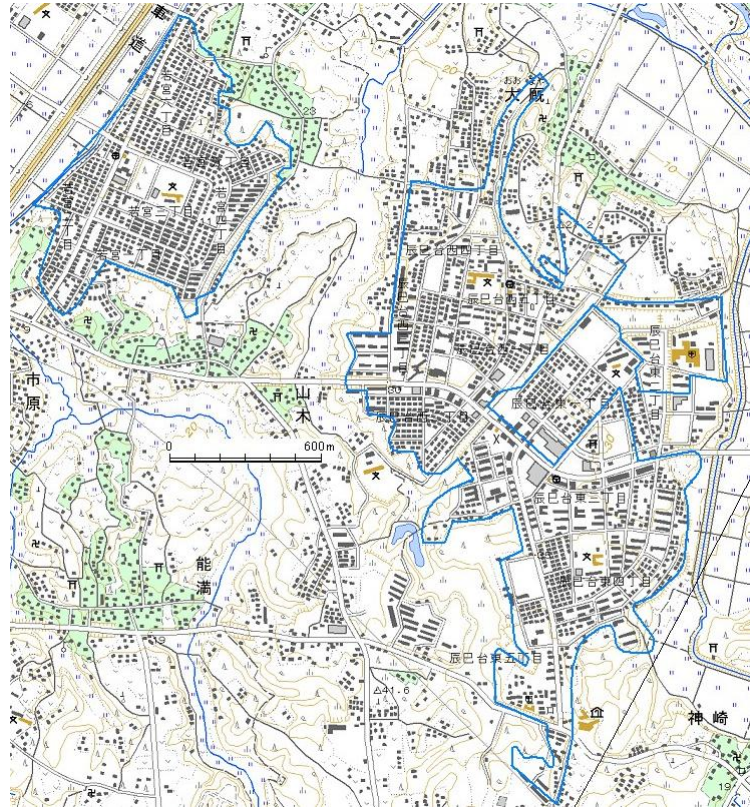


図7 市原市若宮(左)と辰巳台(右)



辰巳台の西側にある「若宮」は、持ち家、戸建・長屋建が卓越する地域であり、65歳以上人口比率も28.0%と高い。また、団塊の世代を含む55～59歳人口比率も12.8%と高い（1都3県の平均は6.9%）。この地域も東西両側は農地に囲まれている。現在のDIDは当地域の南側のDIDと連たんしているが、基盤整備がなされた住宅地ではない。

千葉市若葉区大宮台（図8）は最寄り駅から距離のある団地（1975年当時は蘇我駅から4.4～5.2km。現在でも大森台駅から2.6～3.6km）で、持家・戸建住宅が卓越する団地である。今回抽出した16地域の中で65歳以上人口比率が35.5%と最も高い。団地の周辺は農地であり、他のDIDと連たんしていない。また、2005年のDIDの範囲も1975年のそれとほとんど同じである。

千葉市若葉区小倉台・千城台（図9）は戸建て住宅のほか県営住宅もあり、世帯数の上では、持家・戸建住宅と民間借家・公的借家が拮抗する地域である。1988年に千葉都市モノレールが開業するまでは、最寄りの都賀駅から最も遠いところで4.8kmあった。65歳以上人口比率も25.3%と高くなっている。都賀駅周辺のDIDと小倉台・千城台の北西の端の間の非DIDであった地域の市街化が進み、当地域のDIDと都賀駅周辺からのびるDID

が連たんするようになったが、その他の当地域の周辺部では、北側の一部に新たな住宅団地の開発が進んだが、その他は農地や林がひろがり市街化は進んでいない。千葉市花見川区さつきが丘（図10）は、持家世帯比率が35.4%、共同住宅世帯比率が77.6%で、持家・戸建住宅よりも公的借家が多い地域である。65歳以上人口比率は15.5%と1都3県の平均よりも小さく、比較的世代交代が行われている住宅地であると考えられる。地域の南側は高速道路をはさんで千葉市の中心市街地と連続しているが、北側、西側には農地がひろがっている。

千葉市花見川区こてはし台（図11）は、持家・戸建（一部は長屋建）が卓越する地域で、65歳以上人口比率も27.6%と高い。また、団塊世代に相当する2005年の55～59歳人口比率が16地域の中で最も高い14.9%となっている。八千代市米本団地（図12）は、北側がUR（都市機構）の公的借家・共同住宅、南側が持家・戸建の団地であるが、世帯数では86%が公的借家と想定される。65歳以上人口比率は19.4%で1都3県の平均を少し上回る程度である。現在のDIDは南側に少し拡大しているが、他のDIDとは距離があり、離れ小島状の市街地となっている。

図8 千葉市大宮台

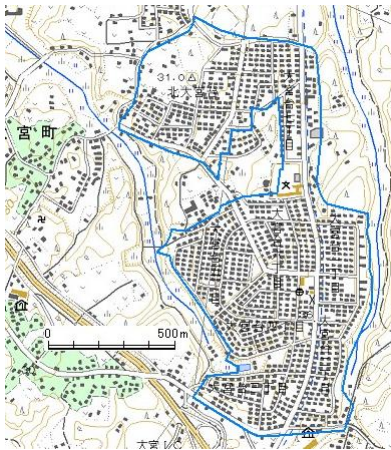


図9 千葉市小倉台・千城台

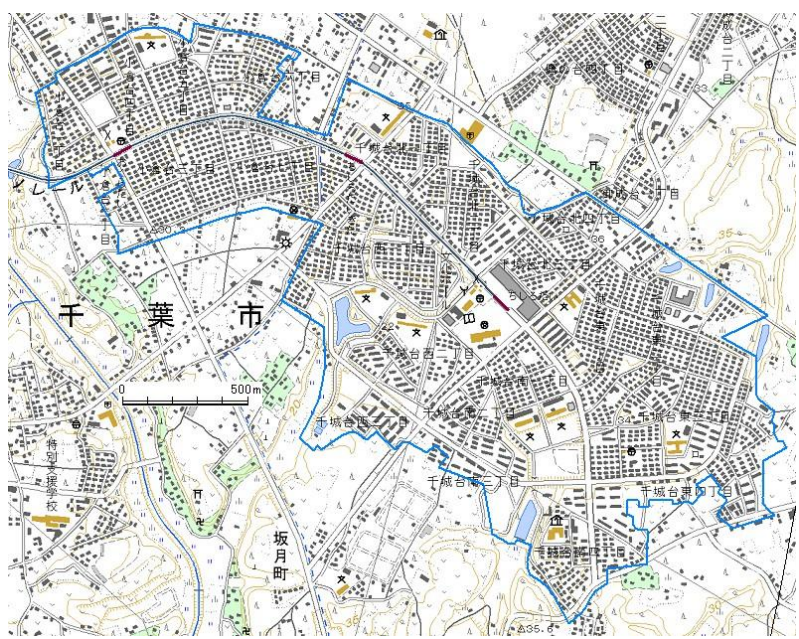
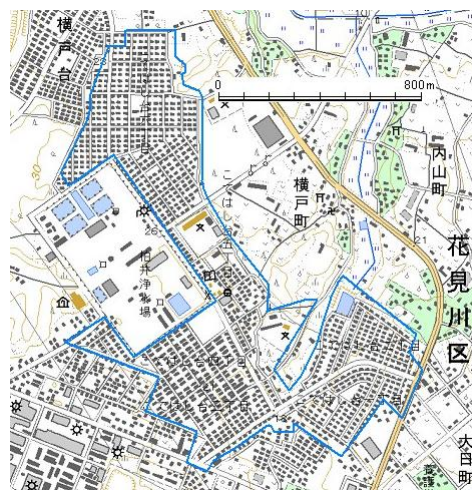


図10 千葉市さつぎが丘



図11 千葉市こてはし台



柏市青葉台・南増尾・新逆井（図13）（南増尾、新逆井は各一部）は計画的に開発された住宅団地ではなく、小規模な開発の集積した市街地と考えられる。持家・戸建住宅のほか、11階建以上のマンション、民間借家も混在する地域である。駅から比較的近いため、人口の出入りもあると考えられ、65歳以上人口比率も14.8%にとどまる。

柏市みどり台・伊勢原（図14）は、流山市の江戸川駅周辺のDIDの東に隣接する地域である。持家・戸建が卓越し民間借家もあるが、中高層マンションは立地していない。65歳以上人口は21.3%とやや高いが、人口増加が続いている地域である。駅からも比較的近い（0.9～1.8km）であり自転車圏内と考えられる。

三郷市三郷団地（図15）は、ほとんどが共同住

宅で持家（分譲）が22%でその他の大半は公的借家である。中層が世帯数の59%を占めるが、11階以上の高層共同住宅の世帯も25%ある。65歳以上人口比率は15.1%と高くないが2000年から2005年の人口は9.8%減少している。1985年に団地の近傍に武蔵野線の新三郷駅が開業し、交通利便性は高くなっている。北側隣接地では新たな大規模面的開発が進行中であり、生活サービス機能の拡充が期待される。

図 12 八千代市米本団地

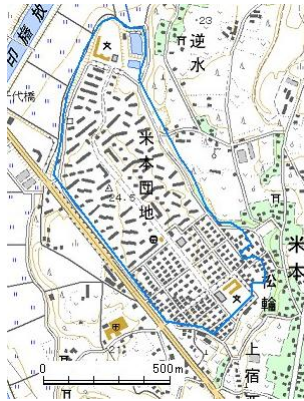


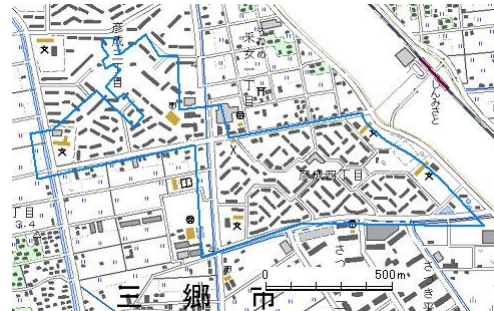
図 13 柏市青葉台・南増尾・新逆井



図 14 柏市みどり台・伊勢原



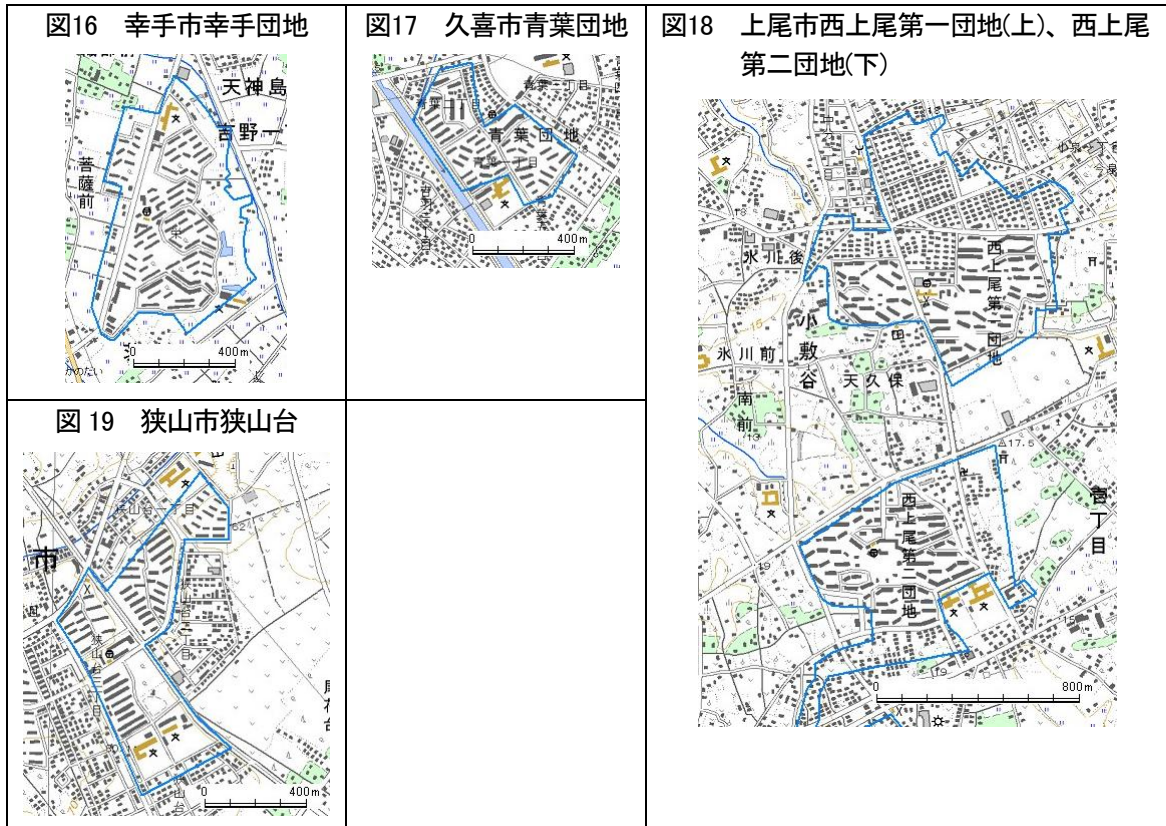
図 15 三郷市三郷団地



幸手市幸手団地(図16)、久喜市青葉団地(図17)、上尾市西上尾第一団地及び西上尾第二団地(図18)は、いずれも共同住宅の公的借家からなる団地である。青葉団地の国勢調査集計データには団地外の持家・戸建住宅が立地する地域を含んでいる。また、西上尾第一・第二団地の地域では、1975年のDIDは団地の周辺の戸建て住宅地を含んでいるが、国勢調査の町丁・字の設定の制約からDIDの範囲で集計できないため、集合住宅の部分だけを集計している。幸手団地はUR、青葉団地はURと県営、西上尾第一・第二団地はURの団地である。65歳以上人口比率は幸手団地と青葉団地は15%前後で低いが、上尾の2団地は20%を超えやや高くなっている。また人口全体はどの団地でも5年間で10%前後減少している。いずれも駅からはバス圏域であったが、1986年に幸手団地の徒歩圏に杉戸高野台駅が開業している。

狭山市の狭山台(図19)は、1975年のDIDの範囲はURの狭山台団地の範囲だけであるが、国勢調査の制約から人口、世帯の集計には周辺の戸建住宅地を含んでいる。狭山台団地には借家と分譲の両方の共同住宅がある。65歳以上人口は20.1%とやや高く、人口も減少している。

以上のように、16地域の中には市街地の縁辺に当たる地域が多い。今後、市街地の縮小やコンパクトシティの実現を考える場合には、このような縁辺の市街地をどのように扱うかが重要になると考えられる。一方で計画的に開発された住宅団地では生活基盤・都市基盤が整備されていることから、その有効活用も重要であると考えられる。本稿では触れられなかったが、生活サービス機能や交通機能の配置とともに、これらの地域の再活用が必要ではないだろうか。



4. 抽出した16地域の将来人口シミュレーション

抽出した16地域について、簡単な将来人口シミュレーションを行った。シミュレーションの方法としては、2000年と2005年の男女別5歳階級別人口から、コーホート変化率を算出し、これを起点年の男女別5歳階級別人口に乗ずることにより5年後の人口を求める方法をとった。また、0～4歳人口は、2005年の子ども女性比(0～4歳の男女計の人口と20～39歳の女性人口の比率)を当該年の20～39歳の女性人口に乗じることにより求めた。0～4歳人口の男女比は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)で用いられた出生性比である105.4とした。

シミュレーションの結果を表3に示す。16地域のうち、市原市辰巳台と柏市みどり台・伊勢原では人口が微増傾向にあり、柏市青葉台・南増尾・新逆井では9%程度の減少と予想されるが、他の地域は24%～37%の減少が見込まれる減少傾向にあることが分かる。

また、大きな人口減少が見込まれるところでも、高齢化の進展については差があり、65歳以上人口

比率の増加ポイントを見ると、10ポイント程度から30ポイント程度までの差がある。75歳以上人口比率の増加ポイントでも10ポイント程度から20ポイント程度の差がある。各地域においては、このような人口高齢化の予測のもとに、準備を進めておく必要がある。

5. 東京圏の人口増加とDIDの人口増加 ～DID以外への市街地の拡がり～

DIDの設定が始まった1960年から2005年までの東京70km圏域の人口増加は、1,701万人である。一方、この間のDID人口の増加は1,788万人であり、人口増加は概ねDIDで吸収したと考えられる。もちろん、拡大したDIDには1960年以前からの居住者もいることから、拡大したDIDの人口すべてが新規増加人口ではなく、DID以外のスプロール住宅地への人口分散もあったと考えられる。本稿ではこのようなDID外のスプロール住宅地については触れられなかったが、これらの住宅地では基盤整備が伴っていないなどの課題があると考えられる。DID外のスプロール住宅地の状況についても把握する必要がある。

表3 16地域の将来人口シミュレーション

	人口 (人)	65歳以上人口 比率	75歳以上人口 比率	人口 (人)	65歳以上人口 比率	75歳以上人口 比率	人口 (人)	65歳以上人口 比率	75歳以上人口 比率
	市原市有秋台			市原市辰巳台			市原市若宮		
2005年	4,252	1.8%	0.7%	13,134	8.8%	3.1%	5,021	28.0%	8.1%
2010年	3,888	2.1%	0.5%	13,186	11.2%	3.5%	4,544	36.3%	10.9%
2015年	3,459	3.5%	0.7%	13,227	15.4%	4.8%	4,060	42.0%	17.3%
2020年	3,115	4.6%	1.0%	13,216	19.5%	6.6%	3,525	42.5%	24.2%
05→20年	-26.5%	+2.8p	+0.3p	+0.8%	+10.7p	+3.5p	-29.8%	+14.5p	+16.1p
	千葉市大宮台			千葉市小倉台・千城台			千葉市さつきが丘		
2005年	6,375	35.5	9.7	25,812	25.3	8.2	10,142	17.5	5.8
2010年	5,613	39.5	15.3	23,318	31.5	10.4	9,343	24.3	7.4
2015年	4,795	41.2	22.4	20,906	36.5	15.6	8,551	32.1	11.4
2020年	4,073	40.7	25.3	18,282	38.2	20.4	7,699	36.8	17.3
05→20年	-36.1%	+5.2p	+15.6p	-29.1%	+12.9p	+12.2p	-24.0%	+19.3p	+11.5p
	千葉市こてはし台			八千代市米本団地			柏市青葉台・南増尾・新逆井		
2005年	6,905	27.6	5.8	7,636	19.4	4.9	11,109	14.8	4.3
2010年	6,178	38.5	9.0	7,031	29.8	7.2	10,951	20.5	5.4
2015年	5,339	43.7	15.3	6,417	38.0	13.8	10,660	26.2	8.0
2020年	4,415	41.8	22.2	5,654	41.2	21.5	10,106	28.9	11.9
05→20年	-36.0%	+14.2p	+16.4p	-25.9%	21.8p	+16.6p	-9.0%	+14.1p	+7.6p
	柏市みどり台・伊勢原			三郷市三郷団地			幸手市幸手団地		
2005年	4,944	21.3	7.3	19,129	15.1	4.3	6,203	15.5	4.3
2010年	5,074	26.5	8.3	17,077	24.7	6.0	5,475	26.5	6.1
2015年	5,153	29.7	12.5	15,205	37.2	10.5	4,807	37.9	10.7
2020年	5,097	30.1	15.7	13,183	44.9	18.4	4,110	44.9	19.5
05→20年	+3.2%	+8.8p	+8.4p	-31.0%	+29.8p	+14.1p	-33.7%	+29.4p	+15.2p
	久喜市青葉団地			上尾市西上尾第一団地			上尾市西上尾第二団地		
2005年	5,690	14.2	3.8	7,050	21.8	4.3	6,640	20.2	5.4
2010年	5,165	23.0	5.2	6,231	32.9	7.5	5,783	31.5	8.8
2015年	4,680	34.7	8.9	5,340	40.8	15.4	5,006	40.6	15.8
2020年	4,117	41.3	15.6	4,414	44.2	23.3	4,232	45.0	25.5
05→20年	-27.6%	+27.1p	+11.8p	-37.3%	+22.4p	+19.0p	-36.2%	+24.8p	+20.1p
	狭山市狭山台								
2005年	7,296	20.1	5.9						
2010年	6,655	29.3	8.1						
2015年	6,004	40.2	13.5						
2020年	5,254	47.1	21.3						
05→20年	-27.9%	+27.0	+15.4						

注1) 2005年人口は国勢調査による。

5. 大都市圏外延部の住宅団地の現状と再生の課題

小畑晴治（財）日本開発構想研究所 理事 千葉大学大学院准教授

I. 日本の住宅で何が起きているのか

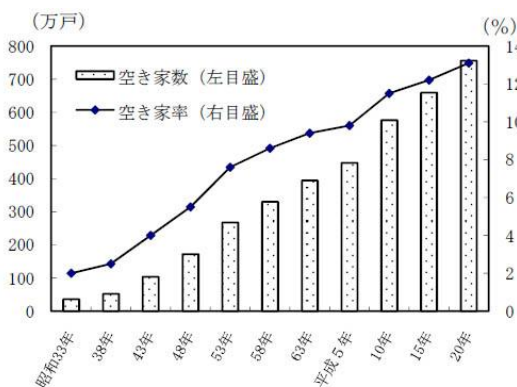
1-1 マクロの視点で大都市圏の住宅を考える

少子高齢化や人口減少という言葉が、何の危機意識を伴わずに使われるようになってきている。数年前、人口減少問題に、警鐘を鳴らした人たちが、このところ何も言わなくなったのは、何故だろうか。合計特殊出生率は、2007年以降やや改善してはいるが、2006年12月に、国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来人口の推計、2105年に日本の人口は5000万人を下回る（中位推計）、という公表数値を打ち消せる状況は見えていない。昨今起きている社会現象によく目を凝らしてみると、大変な状況がカタストロフィー的に始まろうとしていることが分かる。

マクロ的な視点の一つとして、平成20年度住宅・土地統計調査の報告で、空家が全国平均で13.1%にも達していること図-1や、高齢の夫婦世帯や単身世帯が急増している状況に、留意する必要がある。

図-1 空家数及び空家率の推移

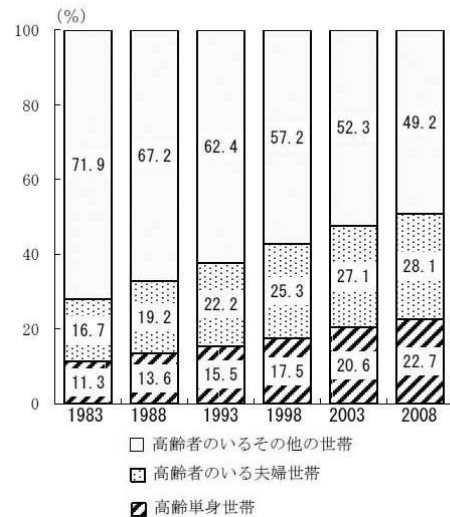
—全国（昭和33年～平成20年）



先進諸国の中で、空家率が特に高いのは、ドイツ（2004年11%）であるが、旧東独地域の特殊事情など日本と事情が異なる。日本はダントツに高く、全国的に広がっている点が問題で、平成20年度調査で最も高い山梨県が20.2%、次いで長野県19.0%、和歌山県17.9%となっている。県内平均で5軒に1軒が空家という状況は、大変な状況と考えるべきであろう。また、高齢者単身世帯の伸び率も急激で、22.7%（414万世帯）となっている。

図-2 高齢者のいる世帯の世帯の型別別

—全国（昭和58年～平成20年）



少し古いデータであるが、2005年度の国勢調査結果を再分析してみると、全世帯の中の18歳未満の子どもを含む世帯の比率が、27.8%となっており、30年前の1975年時点（この頃から出生率が下がり始めた）の55.8%に比べて半減していることが分かる。人口減少そのものは、2007年度から始まったばかりで、まださほどの減少感は感じられないが、空き家の急増と独居高齢世帯急増の状況は、今後の人口の急減が、どのような結果を招くのか、想像に難くない。

マクロに見れば、そうした状況が、過疎化が進む地方都市だけでなく、大都市外延部の計画的な住宅地や団地で顕著に見られることに注目する必要がある。

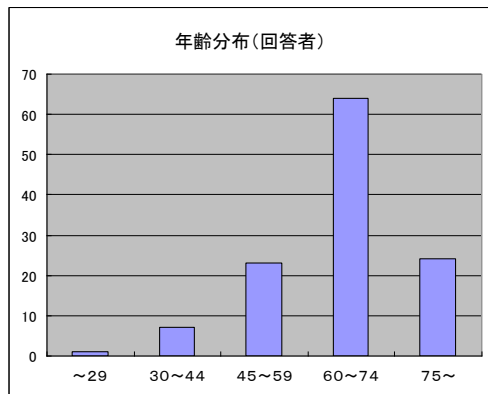
1-2 大都市外延部の住宅で起きている問題

統計的に整理されたデータは見つからないが、たまたま調査に関わった2つの大都市郊外（遠郊外でないがバス便）の、戸建住宅地（千葉市西部）と賃貸住宅団地（東京都区部の外れ）の状況を見ると、不安を感じる。たまたまの結果であるかもしれないが。

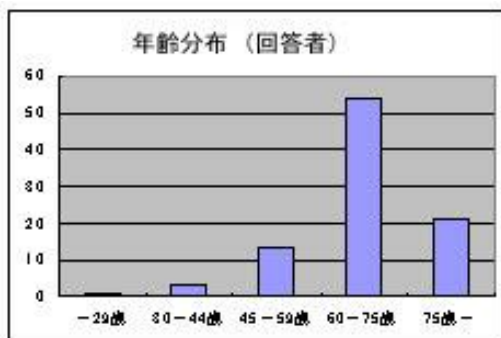
住んでいる人たちは、決して悲観的でなく、自治会活動もしっかり行われている。アンケート回答者（142名と94名）のプロフィールは、図-3・4のように、60歳以上が8割、世帯構成は、2

人世帯以下が過半、周辺環境への満足度は高い。
(バス便の運行サービスは充実)

図一3 S団地(戸建住宅地) 450戸
年齢構成(回答者 142名)



図一4 H団地(賃貸集合住宅団地) 2725戸
年齢構成(回答者 94名)



一体何が問題なのか、考えて見たい。空家や空地が寂寥感や荒廃感を招く状況、買い物の不便性や犯罪不安という居住者の生活面、緊急車の多用や公共福祉サービスの非効率など行政負担面の状況など、様々な立場での見方があるが、この二つの地区では、そうした生活環境での問題を顕在化させている事象はまだ少ない。しかし、転入の殆ど無い中で、10年先を考えると震撼する。

II. 大都市外延部の住宅開発

2-1 大都市郊外の戸建住宅団地の夢とその後

昭和40年代の高度経済成長期以降、大規模な郊外住宅団地が開発されてきた。「庭付き一戸建て」は、『住宅双六』の上がりとして、多くの勤労者にとって憧れの到達目標となった。小坂明子の歌った『あなた』(1973~)(もしも私が家を持ったなら...)の歌のイメージ、小さな家と、庭とペット、親子4~5名の核家族という共通生活イメージであった。しかし、それから3~40年たった今、理想の住まいに対するかつての社会的共通イメージはすっかり希薄化した。少子高齢化が進む中で現代人の不安や悩みに対して、郊外戸建て住宅があるというだけでは、安心や癒しを与えてくれなくなった。

こうした社会や家族の状況の変化については、何人かのジャーナリストたちが語るように、『岸辺のアルバム』や『金曜日の妻たちへ』のドラマに象徴される社会意識の変化や家族関係の変化として、三浦展氏の著作『家族と郊外の社会学』1995『家族と幸福の戦後史』1999などで問題提起されている。そうした「家族の絆」の弱まりが、確かにみられるが、底流にあるのは、現代社会の問題であり、日本全体の問題なのであろう。ことによると、世界共通の社会問題であるのかもしれない。

2-2 高度経済成長と郊外居住

今、大都市郊外の初期の戸建て住宅地に住む団塊世代より上の人たちは、高度成長を管理職として牽引し、社会的にもエスタブリッシュされた階層であり、住民はプライドが高く責任感も強い。結果的に、よく頑張って質の高い住宅を手に入れることができた。社会も企業も右肩あがりの中で、真摯な努力が報いられた結果なのであろう。

しかし、今日の、郊外住宅地の活力低下を見ると、そうした誇り高い住民意識が、静かに迫り来る大きな社会問題が存在するという状況認識を遅らせ、対策を難しくしている側面も否定できない。

団塊世代前後の年代は、その学生時代(40年前)に固定的な社会体制への反発から大学紛争に至ったのと軌を一にして、住宅領域では「マイホーム主義」への反発があった。そのことが何を意味するのか、当時よく見えなかったが、農村や地方都市から大量に大都市に出てきた当時の若者たちが、近隣コミュニティや血縁コミュニティと離れて、郊外住宅というマイホームに引きこもることへの反発などが潜在的にはあったのかもしれない。しかし、その団塊世代も、子どもが小学校を過ぎる時期(20~30年前)までに郊外の住宅を購入したというケースが多い。

いずれにせよ、昭和40年代に郊外戸建て住宅

を手に入れた郊外居住の先駆者たちは、模範的な自治会活動を行い、良好な近隣関係を築き、長期に居住し続けてきた。近年、郊外の各所に、大規模ショッピングセンターやアウトレット店舗ができたことで、自動車交通を使う限りは、利便性も向上してきたことに、満足感も高まっている。

Ⅲ. 大都市圏外延部の住宅地問題

この問題は、様々の観点から捉えられるが、整理してみると、別図のように、社会政策(上段の1)~3)と地域政策(下段の4)~6)の二つの観点に分けることができる。

表-1 大都市外延部の住宅地問題

<p>1) 社会問題・社会不安の発生懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人口構成の極度な偏り ・社会階層の極度な偏り ・さびしさ/うつ/自殺/孤独死 ・独のゲマインシャフト住宅づくりの契機 ・フランスのZUS(衰退都市地域)指定 	<p>2) 人道的見地からの懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日常生活維持の困難化 ・医療・福祉サービスの機会減 ・(コンパクトシティ政策の考慮事項) 	<p>3) 治安・防犯問題からの懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・郊外の犯罪増(地域犯罪と広域犯罪) ・空き家、空き地、荒地の増加による誘発 ・外国人労働者の不用意な増加(非適切対応問題など)
<p>4) 国土の防災・保安問題の懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災(地崩れ・河川氾濫・山林火災等)の監視機能の喪失 ・植物・生物・害獣・害虫の監視 	<p>5) 行政コスト急増の懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・インフラ維持コスト・更新コスト ・緊急車利用(=行政負担)の増大 ・介護・福祉の移送コスト ・ドイツの縮退都市政策での考慮事項 ・青森・富山のコンパクトシティ政策考慮事項 	<p>6) 都市経営の困難化の懸念</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不動産流通・資産保全の必要性 ・地域活力の維持確保の切実 ・地域の担い手・エリアマネジメントの待望状況

3-1 社会政策から考える

住宅地が、社会的な特定階層に大きく偏ることは、様々な問題があると言われており、先進諸国の多くでソーシャル・ミックスが志向されているのに対し、冒頭で紹介した2団地では、結果的に年齢階層が高齢層に偏ってしまっている。社会的問題としては、この両団地ともに、住民の中に、引きこもりがちの人が多くいるとの報告があり、それぞれの自治会でかなり気にしていたが、集合住宅のH団地では、孤独死の発生も起きているとのことであった。

人道的見地で問題となるのは、日常生活の足の便の喪失であろうが、この両団地では今のところバスの運行はしっかりしており、かなり活発な高齢者の生活行動を支えている。

治安・防犯については、非常に関心度が高い。大きな犯罪が起きている訳ではないが、犯罪不安感が高いこと、自治会活動での防犯パトロールも

しっかり行われている。この2団地以外でも、郊外住宅地・団地に共通なのは、郊外団地・住宅地で犯罪不安感が高く、防犯パトロールが自治会の主要な活動になっている状況である。そうした地域住民の潜在意識にも関わらず、誇りの高い戸建て住宅地では、防犯対策の必要性を認めながらも住民が多いという報告を、これらの自治会でも聞いたし、他の団地・住宅地でもよく耳にする。

3-2 地域政策から考える

国土の防災や保安は、大都市の外延部より、地方都市郊外部や中山間地の問題であるかのように感じる向きもあるが、空き家の多い地区での火災発生(放火・事故)多発や、傾斜地崩壊などは、「予兆」があって大きな災害に繋がるものであるが、その予兆の見守りが無くなることは、地区によっては大問題となってくる。

行政コストの増加は、急病や怪我で緊急車を呼

ぶ頻度が、郊外住宅地や団地で頻発し、自治体の財政に影響を与えている問題が、国の研究などでも報じられている。これは、医療サービス体制の撤退などとの裏腹の関係でもあろう。「かかりつけ医」制度など地域医療の体制強化や、地域看護体制の拡充で補完するなどの取り組みが遅れていることにも起因していると考えられる。

大都市外延部の自治体では、行政サービスコストの増大に加えて、住民が一気に高齢化し、住民税収入が激減する状況が始まっており、自治体経営が困難化している。行政コストの大幅な削減のために、地域の担い手を育成し、行政サービスの肩代わりをする「新たな公」の協働体制づくりをすることや、若い世帯を誘致するために近郊緑地の農を活かすなど地域資源を発掘する試みなども行われている。

3-3 ピーター・カルソープの視座

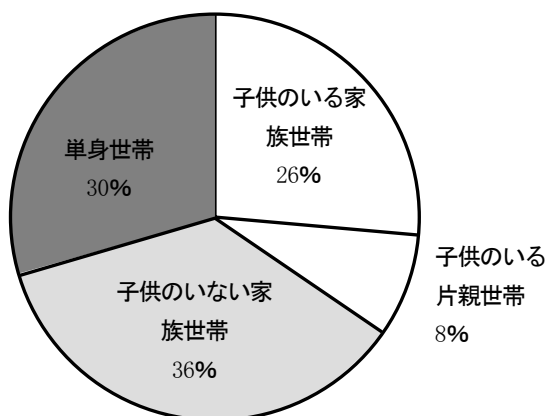
現代社会の家族や雇用の問題と都市のあり方の不整合を見抜き、具体的改善提案を打ち出し訴求したのが、米国の都市研究家ピーター・カルソープである。1990年当時の米国の家族構成の変容を見て、新しい郊外住宅地づくり（ニューアーバニズム）を提唱するに至ったが、我が国でその核心が理解されていないは大変残念なことである。

即ち、自動車交通前提の郊外に膨張する住宅地は、高齢者が増え、一人暮らし世帯が全世帯の1/3に増え、子ども（18歳未満）の居る世帯が1/3にまで減少した現状(1990 米国)で、全く適合性がないと感じた。そのような郊外住宅地に共働きの核家族や高齢者が多く住んで、安全快適であり得ないことに気づいた。それに対する具体の代替案を都市デザインとしてまとめたのが、「ニューアーバニズム」のコンセプトなのである。

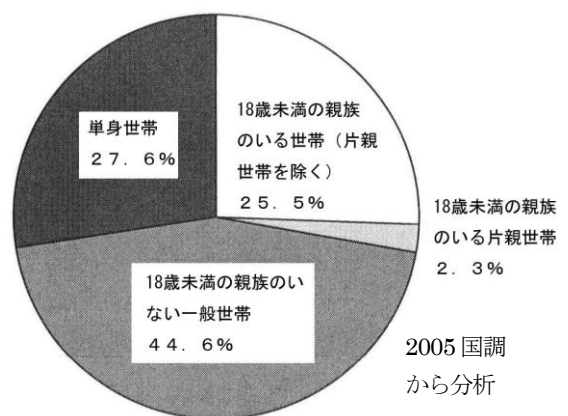
図-5 孤立した郊外の風景



図-6 1990年の米国の世帯構成



2005年の日本の世帯構成（参考）



3-4 ニューアーバニズムとサステナビリティ

ニューアーバニズムには、都市の健全性と持続可能性（社会的・環境的）の観点がしっかり入っている。公共交通の重視や、防犯性を考慮した屋外環境のあり方がコンセプトに謳われていることが目を引き、日本に紹介された時、奇異な考え方として扱われることも多かった。

しかし、今このコンセプトが、現在シアトルやポートランドを始め、米国の各地で受け入れられ、静かに広がっている。低炭素の取り組みや、安全安心のまちづくりの必要性が高まる我が国でももっと見習う必要がありそうに思われる。

1997年秋に、オープンビルディングの国際会議（ワシントン DC）で、ニューアーバニズムのまちづくりのワークショップが行われた時、そうしたコンセプトが明快に語られた。年金生活の高齢者が、郊外住宅地で安心して暮らし続けられるためには、交通アクセスや防犯性の確保を基本として、歩いて暮らせる低ランニングコストの居住環境、ゆっくり時間を過ごせる公園や散歩道などを、高コストを掛けずにつくることが目標であった。

こうした考えは、英国のアーバンビレッジのコンセプトにも大きな影響を与えている。良質な戸建て住宅地の一角に、単身高齢者が誇りを持って便利に暮らせる低層フラットが建設されている事例がある。（図-3）

郊外で暮らす高齢者は、一人になったら老人ホームへどうぞという短絡的な割り切りや措置では、生活者の尊厳を守り、QOLを守り高めることにはならないのではないかと思います。

IV. 大都市外延部住宅地の再生の課題

4-1 迫り来る問題の見極めと起死回生策

先に述べたように、空き家急増問題や高齢夫婦・単身世帯の急増問題は、大きな広がりを持ち、怒濤のように、迫りくるように感じられる。その流れの方向やゆらぎを見極めて対応しなければ、圧倒的な力に押し流されるだけであろう。

大都市外延部住宅地で、空き家を減らす方法は本当にないのか？郊外住宅地や郊外団地に若者や子育て世帯が移ってくる魅力付加はできないのか？国・自治体・住民が、力を合わせてもう一度チャレンジしてみることも大切となろう。

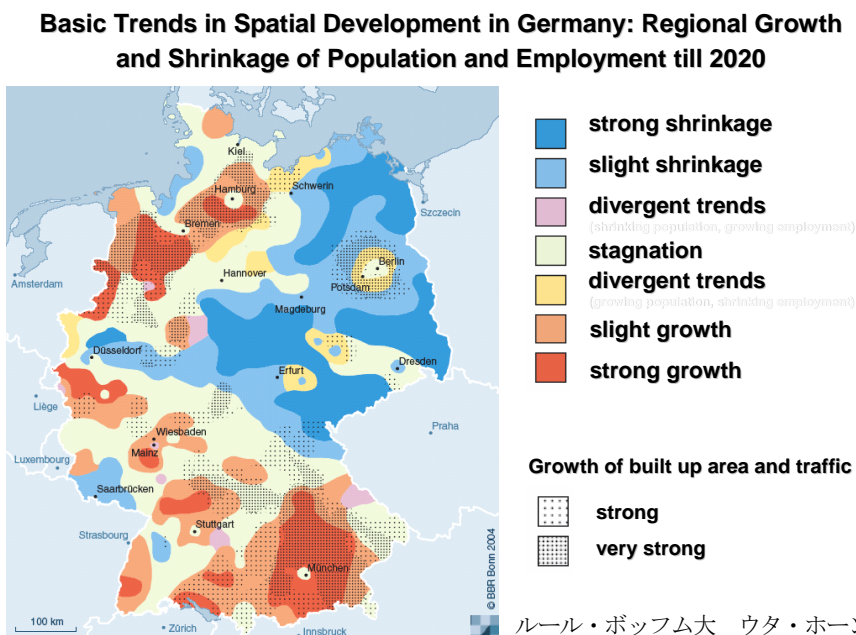
全ての郊外エリアを等しく、何の犠牲も払わずに再生しようとしても、むなしいだけであろう。今必要なのは、起死回生策、「肉を切らせて骨を守る」発想である。「うまく行ったとしても再生できるのは半分程度と考える」覚悟も必要であろう。

4-2 戦略的な縮退政策が基本

一度開発したエリアの縮退は、大きな犠牲を伴うが、避けては通れない。明確な撤退ビジョンを共有し、整然と着実に行うことが、効果が大きく損失が少ない筈である。ドイツが、20世紀末に打ち出した「シュリンクング・ポリシー」が一つの参考になる。

まず縮退計画のための見取りを、作ることになるが、図-7 が公表されている。中長期的かつ戦略的に行うために、地域毎の社会経済状況を評価し連邦全体の地図に落とした。

図-7 ドイツの縮退都市政策のための分析図



ルール・ポッフム大 ウタ・ホーン准教授 報告より

人口が減少し経済の回復が望めない地区での縮退の考え方を整理し、住民参加により該当する自治体が縮退の方策を競うこととした。

2000年から始まった『東の都市再生』(旧東独の都市が対象)では、人口流出で大量に発生した空き家を減築しながら、地域の活性化や雇用機会を創出するなどの提案に、予算が付いた。ライネフェルデ市などの事例が有名であるが、決断が的確で早い都市が優先的に支援対象に選ばれた。

2004年から始まった『西の都市再生』(旧西独のルール工業地帯)では、産業構造転換で活力が低下した都市・地域の再生が、同じく提案方式で実施された。

4-3 縮退しながらの魅力付加

大都市郊外にどのように魅力を付けるか、容易ではないが、まずは必要条件を満たす視点で、雇用や福祉、医療サービスなどの確保と、防犯・治安の安心提供である。このあたりは独・仏・英とも共通の考えとなっている。どれも、コストの掛かる取り組みテーマであるが、NPOなど地域の担い手の志やコミュニティビジネス、ボランティア活動などの工夫によって、自治体と協働・連携しながら、模索することになる。

それだけでなく、若い世代や外国人労働者への配慮の視点も大切になる。若い世代は、現代社会の矛盾の中で模索し苦しんでいるケースが多いため、郊外で生活にゆとりのある高齢者が様々な立場で支援できる可能性が大きい。場合によっては、外国人労働者を含めた多文化共生を積極的に打ち出すことも考えられる。若い世代には、郊外でも生活の楽しさや社会交流の刺激が必要である。

そうした整備の可能性を含め、大都市外延部にこれまでにない魅力付加が不可欠と考えられる。

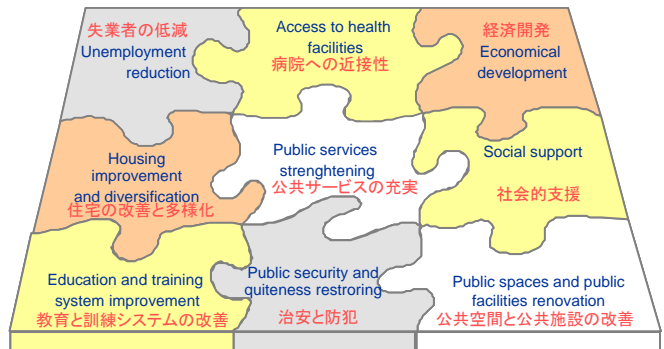
結び

大都市圏外延部の問題は、状況の深刻さや住民の不安・懸念としては、比較的だれにも理解しやすいが、解決は大変難しい。Ⅲのところでも述べたように、社会政策的課題と地域政策的課題が、重なり、複合化している。

フランスの都市再生機構ANRU(2004発足)が、国家的な都市再生の決め手として取り組むGPV施策(1999～)は、GPU施策(1991～、パリの中心部改造等)に代わり、郊外の衰退地区(全国752箇所)の再生を基軸に、大きな国家予算を集中して取り組んでいる。

大都市郊外の衰退・荒廃の理由や状況は、わが国とはやや異なる(問題の発端は移民問題・失業者問題)が、国の都市再生戦略として、第二次大戦後郊外に急拡大した大規模住宅地の再生が、今重要であると考え、中長期的視野で取り組んでいる。大統領が保守派のサルコジに替わった後も、継承、拡大で取り組みがなされているが、社会政策と地域再生政策を一体的に行う政策でもある。

図-7 フランス都市再生機構ANRUの郊外衰退地区再生のスキーム



フランス都市再生機構ANRU資料(2004)より

英国では「アーバンビレッジ」のコンセプトが、荒廃した郊外再生の手法として使われているが、この考え方は、米国のニューアーバニズムやスマートグロスと軌を一にするものと言われている。

これらに共通しているのは、郊外の再生に対して、具体のアーバンデザインで段階的な絵姿をはっきり示し、住民参加が可能のように工夫して取り組んでいる点である。「郊外住宅団地」というモダニズム的な開発を改めて、ストリート(街路)を入れた地区の再構成や、まちらしさ(アーバンティ)の演出を行っている点、雇用や医療、福祉、防犯などと一体に行う点が特に参考にできると考えられる。

参考文献

- ・ピーター・カルソープ著 倉田直道・洋子訳「次世代アメリカの都市づくり ニューアーバニズムの手法」(原著1993) 2004 学芸出版社
- ・三浦展著『「家族」と「幸福」の戦後史』1999 講談社(講談社現代新書)
- ・千葉大学大学院 都市・建築デザイン技術論ゼミ報告書 2007

8. 大都市遠郊外部の再生をどうすすめるか

吉田拓生（(財)日本開発構想研究所副理事長）

本稿は、本格的な少子高齢社会の到来をむかえ、急激な高齢化による問題に直面しつつある大都市圏遠郊外部の再生について、東京圏を対象に論究したものである。

1. 大都市遠郊外はどうなるか

高度成長期、大都市への人口集中にともなう膨大な住宅需要に応えるために、市街地周縁から郊外にかけて多くの住宅団地（中層アパート街区）やニュータウン（中高層や戸建てなど様々なタイプの住宅街区）が建設された。

そこには子供たちの遊び場や公園、学校、店舗、診療所、集会所などの生活施設が整い、「団地」でのモダンな生活スタイルは「ダンチ族」という言葉も生まれ、新しく世帯をもとうとする若年層にとって憧れの対象であった。そして緑豊かな郊外での「庭付き戸建て」は「住宅双六の上がり」を意味し、都市住民にとっての「夢」でもあった。しかし現実には、住宅地の外延化により2時間を超す通勤時間を強いられるところもあった（遠高狭の問題）。

また開発の過程で農民や自治体の強い抵抗に直面することもあり、「団地お断り」や「宅地開発要綱の制定」はその象徴的な出来事である。東京郊外の町田市は「団地白書」を公表、団地建設にともなう自治体財政の圧迫に対し、然るべき施策を関係機関に迫ったのである。

このように急激な人口流入による旺盛な住宅需要を背景に、住宅地開発が積極的に進められたが、都市計画の観点からみると、公民のデベロッパーによる比較的規模のある計画開発を除けば、スプロール的な開発が圧倒的に多い。そのようななかで日本住宅公団（現・都市再生機構）は昭和30年の設立以来、多くの団地建設やニュータウン開発を手がけ、国民の居住水準の向上に大きな役割を果たしてきた。

1-1 遠郊外住宅地の状況

それから概ね40年が経過し状況は大きく変わった。1960年代後半から1970年代の住宅地は団塊世代が一斉に入居したために、その偏った社会属性から、人口減少と高齢化が急速に進むという大きな転換期を迎えている。

初期に入居した第1世代は高齢となり、第2世代は世帯をもつ段階になって親もとを離れ、郊外には高齢者たちが取り残された。

若年層の流出・高齢者の残留、空き地・空き家・空き店舗の発生、バス便の撤退など日常生活に支障をきたすところもあり、これが人口減少に拍車をかけ、コミュニティの存続が危ぶまれるという負のスパイラルが一層加速するのではないかと懸念されている。

- ・人口減少—若者の流出、子供が少ない
- ・高齢化が進行、独居老人が増える
- ・空き地・空き家が増加、その割合が高まる
- ・環境の悪化、荒廃化、治安や防災の不安
- ・生活サービス機能（交通、医療・福祉、日常の買物など）の維持が困難

このように立地条件の悪く魅力に乏しい住宅地では地域社会そのものの存続が危惧されるが、一方で交通の便に恵まれた住宅地周辺では新規の住宅建設が行われ若年層の移住もあり、郊外部の状況は一様ではない。

1-2 郊外住宅地再生への活発な取り組み

人口減少・少子高齢者化にともなう地域社会の衰退に対し、既に様々な地区で様々な取り組みや活動が行われている。

これらの取り組みは、課題の性格から地域住民が主体となり、地域密着型のNPOや企業など様々な組織や人材が関与し、行政と連携をとりながら行われている。

<再生の取り組み事例>

- ・空き地（荒廃地）の活用
 - 共同の菜園、駐車場の整備（自治会、NPO）
 - 賃貸・取得などの仲介斡旋（自治会等）
- ・空き家の活用
 - 空き家への仲介・斡旋、
 - 若年層の移住を促す住宅リフォーム
 - 訪問・通所介護、配食サービス（NPO）
 - コミュニティ活動拠点施設（NPO、自治会）
- ・買い物や医療など日常生活利便の確保
 - バスサービスの見直し（バス事業者）

- コミュニティバスの運行 (NPO)
- 高齢者などへご用聞き・配送サービス・配食サービスの提供 (NPO)

これで明らかなように施設や空間などにかかわるハードの対策だけでなく、地域社会の維持というソフトな側面を含めた一体的な取り組み（エリアマネジメント）が必要であり、そこで暮らす住民にとって「安心して住み続けられる」ための有効な方策が求められている。

2. 大都市郊外再編の方向

このような課題をかかえる郊外住宅地の再生をどう考えるか。その再生の構築にあたって、「郊外」とは何か、改めて問うてみることも必要であろう。

東京郊外の大規模な住宅地開発の展開をみると、北から西は「比企」「狭山」「多摩」へと連なる丘陵部（樹林地）、北から東は「常総」「下総」にかけての台地部（畑や水田）が切り拓かれた。自然や農地を改変し、自然・農村を「都市が侵略」してきたのである。

かつての美しい田園や農村風景が失われ、古くからの水田をささえていた崖地と低地部の微地形が織りなす特徴的な風情も喪失した。



●ニュータウンの森と緑の遊歩道（港北 NT）

もちろん一方で計画的に開発されたニュータウンなどでは既存の自然を残しながら新たに森や公園が整備され、それが緑のネットワークを構成し、多くの都市市民によって活かされている。

ハワードの「田園都市構想」は大都市郊外に「都市と田園を結婚」させ、理想とする地域社会をつくりあげることが目標としたが、ロンドン郊外のウエルイン・ガーデンシティやレッチワースは今でも緑ゆたかな田園住宅地として、その輝きを失っていない。

わが国でも明治の後半から大正、昭和にかけての住宅地開発は、これを範とし、鉄道の敷設、学園の誘致などを一体的に行ない、関東では田園調布や成城学園、関西では芦屋、御影などの高級住宅地を生み出したが、60年代以降の高度成長期の住宅地開発はそのような余裕はなかった。

しかし、人口減少と少子高齢化という大きな節目を迎え、郊外住宅地の再生は、①中短期的には、当面の課題に応える暮らしのセーフティネットを維持すること、②一方で超長期的スパンにたって、市街地の縮退に合わせて自然を回復していくという、両にらみの息の長いプロセスを視野に入れた取り組みが必要であろう。

都市の賢い縮退「スマートシュリンク」とは、一面では都市から自然への回帰のプロセスをどう構築していくかでないかと思われる。

以下に基本的な幾つかの論点について触れてみたい。

2-1 郊外住宅地の評価—存続と撤退

人口減少・少子高齢社会の本格的な到来は、市街地の縮退、逆都市化は不可避とされる。都心回帰—集約型の都市構造への再編が基本方向であろうが、「そこに住み続けたい」と思っている人に「住み替え」を強いることは無理であろう。現に「住み暮らす」人たちがいる限り、行政はそのための何らかの施策を用意する必要がある。

ただし郊外の住宅地は計画的に整備されたところと、スプロール的な住宅地もあり、立地や環境も異なる。新たに若年層の移住があり、うまく世代継承されるところと、そうでないところがある。そうでないところは長期的には、農村地域の「限界集落」と同様のことが起る懸念があり、「集中と選択」は不可避であろう。

大きく色分けすると「存続」か「撤退（自然消滅）」かになるが、中間にさまざまな「混在」のバリエーションがある。

- ・存続型：住宅地として持続。住み続けられるようにする。
- ・撤退型：都市的利用から撤退。超長期的には自然に戻す。

2-2 郊外住宅地再生のあり方

ここでは、都市的土地利用から撤退も視野に入れて郊外部の再編のあり方を考えてみたい。

①地域コミュニティの維持—住み続けられるために

高齢者は、往々にして多少不便であっても、余程のことがない限り「住み慣れたところから離れたくない」との意向をもつことが多い。段階的にせよ、そこで暮らす人がいる限り、地域社会（コミュニティ）の疲弊に対する対応策が講じられなければならない。

とりわけ計画的につくられた住宅地は道路や上下水道、公園などインフラが整備され、貴重な社会資産といえる。その開発整備には多くの苦労があったのである。この社会ストックを活かさないのはもったいない話で、国民経済的にみて大きな損失であろう。

ただし住宅市場の中で居住地が取捨選択されるわけで、郊外居住の需要がどこまで期待できるかの問題がある。この点については、「超高層の住まいは子供にとって望ましい環境ではない」との意見もある。欧州などでは高層住宅から撤退している。

また若者世帯の都心回帰は共稼ぎ夫婦の通勤条件が大きな要因となっているため、在宅勤務型ワークスタイルが普及し、住宅地でのコミュニティビジネスが増えれば、身近に自然に接することができる郊外を、子育て世代が選択する可能性も高まるのではないかと。また都市構造論的にみれば、緑の少ない既成市街地にこそ公園緑地の拡充を図るべきである。

②郊外居住、ガーデンタウンの魅力の創造

郊外住宅地への一定の選好は期待できるが、住宅余りの状況では、単に「庭付きの広い家」ということでは若い人たちを呼び込むことは難しいだろう。郊外に住むことの魅力を最大限に活かすライフスタイル、自然への近接性や農を活かす魅力的な環境をつくっていくことである。

周辺農家の農地をとりこむ、あるいは住宅地内の空き地を家庭菜園や花木園として活用するなど自然や農に親しめるようにする。そして田園居住

は、長期的には自然の回復、近郊農業の復権と表裏をなして再構築されることであろう。

- ・魅力的な郊外居住の創造
- ・郊外の「原風景」の回復、近郊農業の復権

●一戸建て住宅のニーズ（注1）

住みたいと思う賃貸住宅の形態

- ・広い庭付き一戸建て 36.2%
- ・一戸建て・テラスハウス 26.0%

●「終の住処」の都心と郊外の志向（注2）

（未取得者 45～64 歳を対象）

- ・郊外志向—男性：62% ・女性：43%

③地球温暖化問題への挑戦—自然の回復

地球温暖化を防ぐ低炭素社会の実現（CO2 の削減）は、大げさにいえば地球存亡を賭けた命題である。都市の縮退に合わせ樹林地の造成は、21 世紀における大都市圏再整備の主要なテーマとなるのではないかと。このため住宅地内の空き地や荒地を極力自然性の高い利用へと誘導していく方策が考えられる。

問題は必要な財源の調達である。CO2 排出企業を念頭に置いたグリーン・トラスト（グリーン・ファンド）などの仕組みが考えられてよいだろう。



●郊外住宅地の周辺に広がる田園風景

④東京都市圏全体を視野に自然系の再編を図る

超長期的な視座から、それぞれの都市的な立地条件と合わせ、かつてその土地がもっていたであろう自然生態系ポテンシャルを読み込んで、団地や住宅地の公園緑地を絡めた「水」と「緑」のネットワークを再構成、拡充していく。

当然に、既成中心市街地と周縁辺部、郊外部に分けて、これらを総合的にとらえ、それぞれの将来方向、業務や産業など経済活動の配置を含めた、超長期的に都市圏全体を俯瞰した「東京圏再生」のビジョンの再構築が求められよう。

- ・都市と郊外を結ぶ緑のネットワークの再編

3. 大都市郊外部の再生をどう進めるか —仕組み・体制・担い手

3-1 公的介入の必要性、財政支援の考え方

まず大きく次の2つの課題に分けて公的介入について考えてみたい。

①安心して住み続けられるために（中短期）

この課題については、既に多くの地区で地元住民が中心となり NPO などが行政の支援をうけて取り組んでいるが、ノウハウ、人材や体制、資金などの課題があり、行政が施策の対象として関与しているところが多く見られる。

今後、自治体財政が逼迫するなか財政支援がどこまで期待できるか、「財政投入の是非が問題となる。人口減少や空き地・空き家が発生し、住民にとっては居住環境の悪化と生活不安、行政にとっては税収の減少と財政コストの上昇が懸念される住宅地に対し、行政が再生費用を負担する場合の効果について、長谷川洋氏（国土交通省技術政策総合研究所）は木更津市の CI タウンを対象に費用便益の試算を行っている。

●行政および住民にとっての再生の費用便益の推計結果（注3）

単位（万円）

		費用	便益	費用 便益比	費用 便益差
行政支援 なし	行政	3,003	14,868	4.95	11,865
	地域住民	17,034	19,091	1.12	2,057
行政支援 あり	行政	7,250	14,868	2.05	7,618
	地域住民	12,787	19,091	1.49	6,304

それによれば、「行政にとっては市民税収の減少抑制の便益が大きく（合計で 14,868 万円の便益が発生）、一方、地域住民にとっては防犯力の向上や生活環境の悪化防止の便益が大きい（合計で 19,091 万円の便益が発生）」とし、想定される便益の範囲内で包括的な支援（まちづくり交付金など）の実施を提言している。

これ一つの試算ではあり、住宅地の状況にもよるが、何らかの形で行政が介入（財政支援）することの論拠があると思われる。

②郊外住宅地の再編、再整備（超長期）

空き家・空き地の発生がそれほど多くない場合は、部分的、個別的な利活用で対応が可能である。ただその割合が高まると、それでは不十分で土地・建物の交換分合、住み替えなどの斡旋・仲介、不動産の税務対策など組織的な取り込むが必要となる。

さらに超長期的スパンに立てば、郊外住宅地のポテンシャルや周辺環境に合わせて住宅や施設など都市的利用と家庭菜園や緑地など自然的利用とに大きく色分けして、再編・再整備する必要も出てこよう。

このような場合、土地利用の整序再編—土地の交換分合、土地・建物の借地・借家あるいは一時使用などの様々な形態があり、地元住民の意向をふまえた土地整序の基本方向やマスタープランをもとに進めていく必要がある。

また事業的な枠組み（土地利用の再編整備の法制度）が用意され、資金や専門的、技術的なノウハウをもつ持続的な実行力のある組織の関与が不可欠となる。

3-2 郊外住宅地再生の担い手

現在、郊外住宅地の活性化は地元住民（住宅所有者など）が主体となって取り組まれているが、人材・ノウハウ・資金の問題がある。特に長期的な取り組みは住民や行政、様々な NPO などをネットワークし、さらに資金手当までの道筋をたてることのできる、マネジメント能力、プロデュース能力、コーディネート能力をもつ継続的で安定的な組織や仕組みの存在は極めて重要である。

<組織の要件>

- ・地域住民の意向調整や合意形成を内包する
- ・権限、資金、専門的能力、実行力をもつ
- ・継続性のある、安定的な組織

この場合、個人情報（不動産権利関係など）をあつかうことが多くなるため、行政や公的機関（行政や例えば住宅供給公社など第3セクター）が関与することが望ましい。

ここでは公的デベロッパーである都市機構の参画について考えてみたい。

■大都市郊外再生における都市機構の役割

都市機構はその前身である日本住宅公団の設立以来、半世紀にわたり多くの団地やニュータウンの整備や市街地再開発事業、大規模公園事業なども手がけ、「長い歴史の成果を受け継ぎ、培ってきたモノづくりの技術とノウハウを持つマンパワー集団」である。

現在、都市機構は全国で77万戸、東京圏で約43万戸の賃貸住宅を保有し管理運営している。

人口減少・少子高齢社会を迎え、老朽化、空き家や空き店舗の発生などの問題を抱える一部の郊外団地については、その再生（改修・建替え）を進め、また遠郊のニュータウンでは「新・郊外居住」を提唱し、その推進に取り組んでいる。

都市機構の役割は都市再生にあり、当然に都市圏全域を対象に郊外も含め住宅市街地の活性化に寄与していくことが期待される。

具体的には都市機構が団地の再生を実施する際に、それを核に周辺の衰退する住宅地にまで拡大して地域の活性化に取り組むことであろう。

この場合、都市機構は土地整備など骨格となる事業とトータルコーディネイターの役割を担い、多くの業務は民間企業やNPOなどがその機動力を活かし柔軟に対応していくような体制をとることが有意義であろう。

●都市機構が取り組む主な業務分野（注4）

- ①都市再生：大都市や地方都市のさらなる活性化のために、構想企画、諸条件整備等のコーディネート業務や、パートナーとして事業に参画、適切な役割分担のもと、都市再生を推進する。
- ②住環境：全国に約77万戸あるUR賃貸住宅ストックの特性に応じた再生・再編を実施。また暮らしやすさへの配慮や子育て環境の整備を行う。
- ③郊外環境：「安心安全」「環境共生」「コミュニティ支援」等をテーマに、地域の特性を活かした魅力ある郊外や地方居住の実現を図る（「新・郊外居住」の推進）。
- ④災害復興：都市防災の機能強化し、被災地の復興を支援する。

●UR賃貸住宅ストック再生・再編方針（注4）

- ・団地再生：約16万戸
- ・ストック活用：約57万戸
- ・用途転換：約1万戸
- ・土地所有者等への譲渡、返還等：約3万戸

3-3 具体的な整備の展開イメージ

—自然・田園都市構想—

ここでは、都市機構の賃貸団地（中層）と周辺の戸建て住宅地とを連携させる再生のあり方について、団地と周辺の住宅地、および最寄り鉄道駅周辺をからめた再生の考え方を提案する。

(1) 基本的考え方

①住宅団地再生を核に周辺整備を進める

本格的な人口減少社会を迎え、長期的には住宅ニーズは順次減少し、条件の劣る地区は空き家の発生が拡大するとみられる。都市機構が団地再生を実施する遠郊外部では、周辺も人口減少・高齢化が進み、再生が課題となると思われる。

このため団地再生事業を郊外住宅地再生の核となり先導的な役割を担うよう位置づける。

②郊外を緑豊かな田園居住地域に再編する

人口減少が拡大するとみられる遠郊外部は「疎密な地域」となることを前提に、それを前向きにとらえ、緑ゆたかな、近くに農村風景が展開する魅力的な「自然田園居住/ガーデンタウン」（田園・田舎暮らし）を再創造していくことを目指す。

③少子高齢社会に適合する環境を整備する

団地再生にあたっては、修復・建て替えなどハードの整備だけではなく、コミュニティの活性化や暮らしやすいまちとするために、都市機構が保有する賃貸住宅や空き店舗などを活用して、周辺を含めた子育て支援、高齢者介護などの施設・サービスの充実を図る。とくに高齢者などへの交通手段（コミュニティバス）の方策は重要である。

④都市機構、自治体、地域住民の協働による地域づくりを進める

郊外住宅地再生のあり方について、都市機構、地元自治体、地域住民、NPO法人や民間企業などが協議し、合意形成のもとに、地域に密着して事業を進める。都市機構は土地整序など骨格となる業務や事業のプロデュースやコーディネート機能を果たす。

⑤息の長い、状況変化に対応する柔軟なまちづくりとする

既存住宅地の再生は、新規開発と異なり、そこで暮らす住民の意向をふまえ、息の長い取り組みが必要である。とくに「住み替え」や「緑・農への土地利用転換」は居住者（地権者）の意向や状況に合わせ、単位を分けて段階的に順次進めるといった、時間軸を組み込んだ緩やかな手法が望まれる。

(2) 各地区の位置づけと将来イメージ

住宅団地および周辺一般住宅地の土地利用の方向は大きく3つに区分する。

- ・「住区」一戸建て・タウンハウス、グループホーム、生活サービス施設など
- ・「農区」一畑地（市民菜園）
- ・「緑区」一樹林地（果樹園・花木園・植木園）

上記の土地利用区分をもとに、対象とするエリアの各地区の整備方向は以下のように構想する。

①鉄道駅周辺——郊外の「地域拠点」として、商業、医療、都市サービス機能（サテライト・オフィスやコミュニティ・ビジネスなど）の集積を図る。また交通便利を重視するニーズに応える居住を誘導する。

②住宅団地——「居住拠点」として店舗や診療所などのほか、周辺を含めた子育て支援や高齢者介護など生活サービス（コミュニティ・ビジネスなど）の充実を図る。

また、周辺住宅地からの住み替え（一時居住）の受け皿とする。

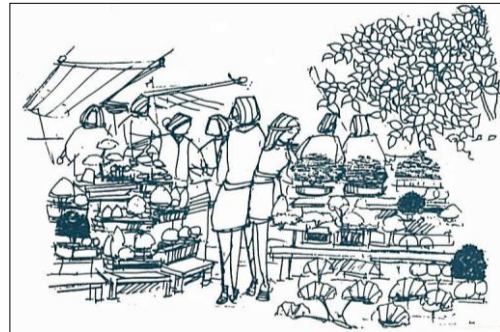
居住は、自然を生かす「田園居住」を目指し、子育て世代のニーズに合うよう、住戸の改修、あるいは「タウンハウス」や「戸建て」への建て替え、また高齢者向けの「グループホーム」「ケア付き住宅」などに改造する。

団地再生によって生まれるオープンスペースは集約し、一部に自然の回復（果樹・花木園などの導入）を図る。

③一般住宅地——「田園居住」として活かす部分を除き、居住の「居住拠点」への集約を図る。跡地は住宅敷地の拡大や家庭菜園などに活用する。

なお上記の提案は、賃貸団地を「居住区」の核としたが、逆に周辺住宅地に空き家が多く発生する場合は、周辺住宅地の空き地・空き家を活用する（定期借家権の設定などにより居住を誘導する）方法が考えられる。この場合は、団地の将来方向は、「緑」や「農」が主体となる。

これは、周辺の住宅地は区画道路が整備されていること（上下水道、ガス・電気などインフラが敷設）、団地は大街区となっている物的状況を活かすためである。



●花木園・ガーディニングを楽しむ



●かつての農業用溜池を活かした釣り場

3-4 新しい法制度、整備方式の整備

土地整序の方法は、一般的には土地区画整理方式（「集合住宅区」「集合農地区」を組み込む「大街区方式」）が考えられるが、土地利用の再編・整備（まだら模様の空き地・空き家の集約など）は、長期にわたり、事業性も極めて厳しいため（開発利益が期待できない）、既存の事業制度では対応が難しく、また土地の交換分合（住み替えや土地利用転換）などは、土地と上物を一体とした対応が不可欠であり、新しい法制度の整備、またハードとソフトを統合した地域全体をマネジメントする手法の導入が不可欠と考えられる。

そして最大の課題は所要資金の手当で、国や自治体の財政支援が期待できないとすれば、樹林地造成にグリーントラスト、グリーンファンド（国民、CO2 排出企業の参画）など、広く財源を求める仕組みの構築が必要であろう。

関係省庁の関与による総合的な施策のイメージは次のようになる。

- ・国土交通省——土地整備（インフラ整備）、住宅の改修・建て替え
- ・環境庁——CO2削減（樹林地造成）
- ・農林水産省——農地造成（近郊農業育成）、樹林地の造成
- ・文部科学省——学校農園、林間学校
- ・厚生労働省——高齢者福祉、子育て支援、テレワーク
- ・経済通産省——コミュニティビジネス支援
- ・総務省——自治体財政支援

<注>

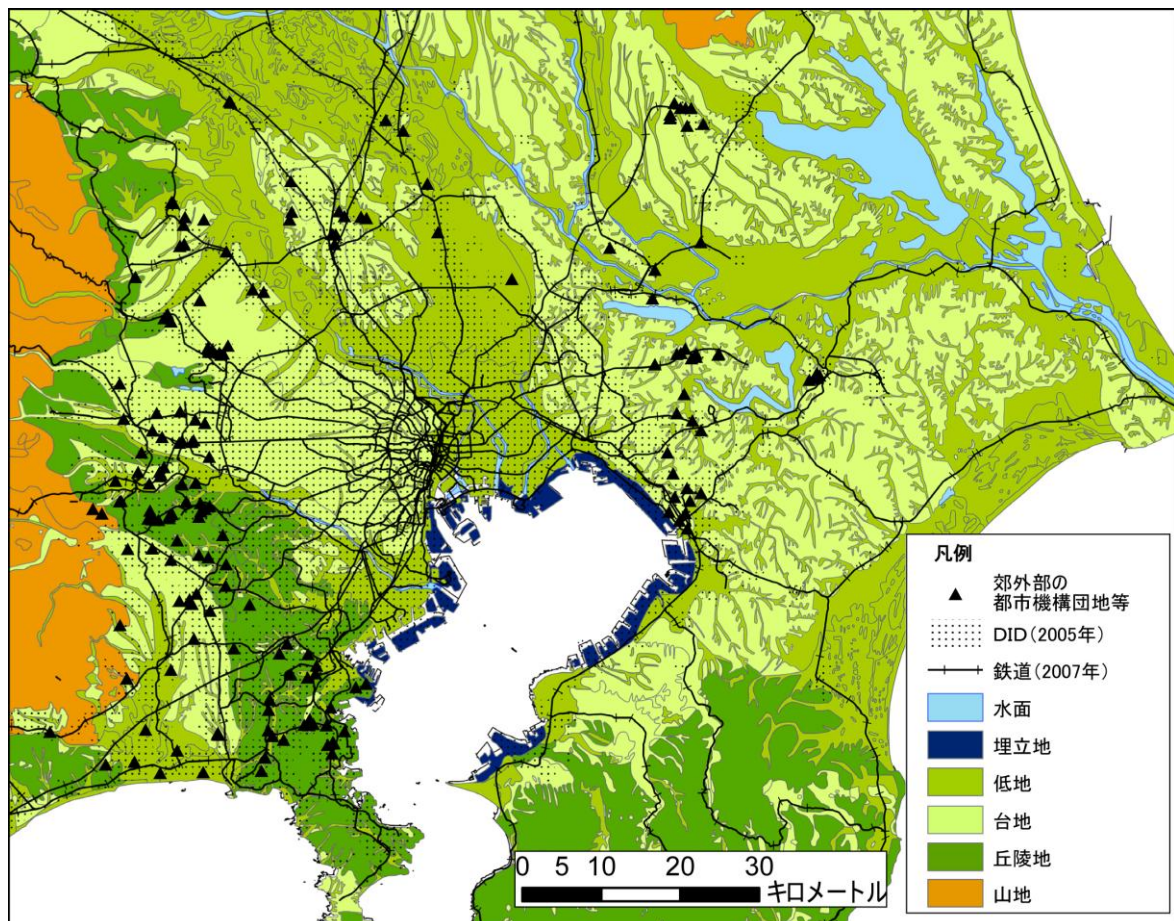
- 1 「需要アンケート調査」（都市基盤整備公団・平成15年1月実施。茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川の賃貸住宅に居住する20歳以上の既婚者を対象）

- 2 「都市・住宅に関する市民意識調査/求められる終の住処」（都市基盤整備公団 総合研究所 平成11年度）
- 3 「人口減少社会の郊外住宅地再生—行政コスト推計及び住宅地再生評価の手法開発」：長谷川洋（国土交通省技術政策総合研究所）
- 4 「Profile UR」UR都市機構

<参考資料>

1. 「特集・郊外住宅地の衰退と再生」：2009Vol.23 No.1（日本不動産学会誌）
2. 「特集・成熟する横浜の郊外」：2000年12月横浜市企画局調査季報144
3. 「東京圏における住み替え行動の実態と要因の分析」：平成20年5月 財団法人日本住宅総合センター
4. 「今後の市街地整備の目指す方向」：平成20年6月今後の市街地整備制度のあり方に関する研究会

●東京遠郊外部の住宅地開発の状況（住宅団地等の分布）



- ・郊外の丘陵部や台地に住宅地開発が進んだ。
- ・鉄道路線に沿って市街地 DID が外延化し、都市機構の賃貸住宅（団地や市街地）が分布。（都市機構の賃貸住宅は30 km以遠を示す。ただし小規模のものは除く。）

資料：DID のデータは国土交通省「国土数値情報・指定地域（人口集中地区）」、鉄道データは国土交通省「国土数値情報・鉄道」による。また、土地分類データについては国土交通省「土地分類調査（20万分の1）」による。

7. 土地利用基本計画を使おう！

ー持続可能な地域づくりのための土地利用調整の視点と手法ー

梅田勝也（国土交通省土地・水資源局土地調整官）

（はじめに）

国土利用計画法が制定され、土地利用基本計画制度が運用を開始して以来、既に30余年が経過した。それまで、都市計画、農業、森林などの個別規制法がそれぞれの立場から行ってきた土地利用規制について、国土利用計画法に「土地利用基本計画」の制度を定め上位計画とするとともに、各個別規制法についても所要の改正を行い、土地利用規制の体系化を図ったものである。

このように、目的の異なる法律を組み合わせる土地利用計画・規制を行うという仕組みは、海外ではあまり例を見ないものである。

本稿では、①まず、現在、全国の現場でどのような土地利用計画上の課題が生じているのかを把握し、②次に、わが国の土地利用計画制度の成り立ちと特徴を振り返る。

その上で、この間の経済社会情勢の変化や国民の求める価値観の多様化等を踏まえ、③土地利用基本計画と個別規制法の連携による実現可能な土地利用調整の手法を展望するとともに、④都道府県や市町村で取り組まれている特徴的な取り組みをいくつか紹介する。⑤末尾に、土地利用基本計画の基本的な仕組みと考え方を、参考として付す。

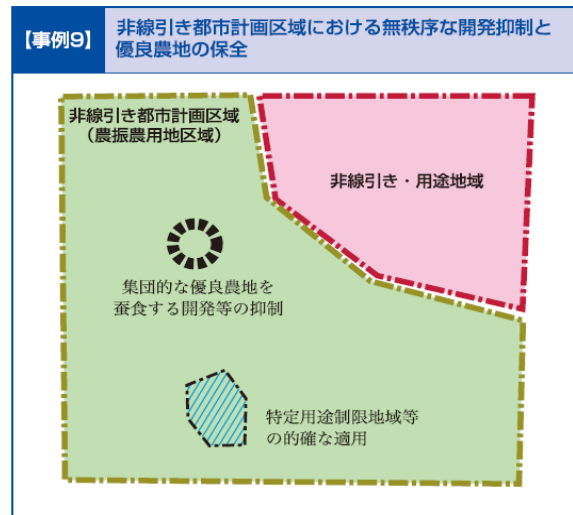
本稿は、本年2月に国土交通省土地・水資源局が取りまとめた「土地利用基本計画の活用に関する研究会報告」とそれを基に本年3月に公表した「土地利用基本計画を使おう！（活用の手引き）」（<http://tochi.mlit.go.jp/pdf/02/02/tebiki.pdf>）を下敷きになっているが、補足的な加筆や個人的な見解を加えて記述していることをお断りする。

1. 現場には、今、どのような課題があるのか！

全国に、今、どのような土地利用上の課題があるのだろうか。従来からの課題でいえば、規制の緩い地域における拡散的で無秩序な開発は依然として各地で見られる。一方、人口減少社会の本格到来を迎え、土地需要の変化等に起因する新たな課題も生じてきている。

「活用の手引き」では、今日的な課題として17の類型を取り上げ、背景や対応の考え方を紹介している。ここでは、これを基に、全国各地における土地利用の現状と課題を報告する。

①非線引き都市計画区域における拡散的開発のコントロール



（注）事例番号は、「活用の手引き」と同じにしている。

非線引き都市計画区域（用途地域を除く）では、開発許可制度において、立地基準（用途規制）の適用がないため、道路・排水施設等の技術基準を満たせば、一般的に、建築用途上の制限はない。

（*）1968年（昭和43年）の新都市計画法で、スプロールを防止し計画的な市街化を図る目的で、都市計画区域を、市街化区域と市街化調整区域に区分（線引き）する制度が創設された。ただし、法附則で、「当分の間」大都市等の区域のみ適用することとされたため、地方圏では人口10万人以上の市の区域等を除き、線引きの対象外となった（未線引き都市計画区域）。なお、2000年改正で、三大都市圏の政策区域又は政令指定都市を含む都市計画区域を除き、線引きをするか否か（非線引き都市計画区域とする）は、都道府県が選択する仕組みに変更されている。

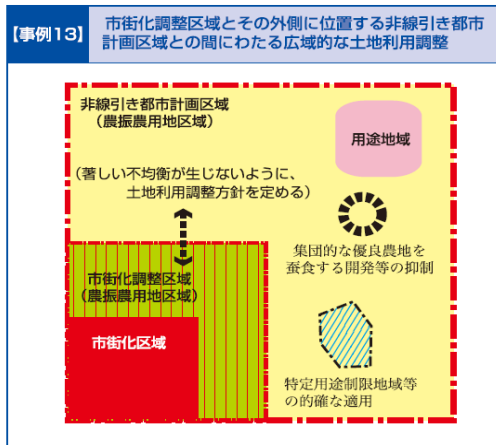
このような非線引き都市計画区域（用途地域を除く）で、転用による開発利益期待の農地が開発に供されると、開発事業者にとって素地価格が相対的に安価なこともあり、既成市街地や周辺住宅地にとっての脅威となる。

規模の大きい商業開発の場合は、中心市街地の空洞化に拍車をかけ、また、住宅用途のミニ開発の場合は、周辺の既存住宅地で発生している空地・空家の解消にとっての支障となるなど、まちづくりへの影響は大きい。

また、バイパス道路が農業地域の中に整備され、沿線が無秩序・乱雑な開発が進むと、後背農地の玉突き的な転用を防ぐことが難しくなる。

なお、一旦、農地転用が認められると、農振地域内であっても農業側からの規制は事実上働かなくなる。このため、都市側からの立地規制もない場合は、次の用途転換の際に、都市・農業ともに積極的な規制・誘導ができないということになる。

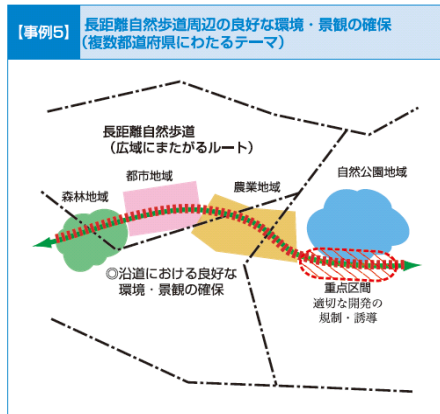
②市街化調整区域と、隣接する非線引き都市計画区域との間にわたる規制強度の不均衡の調整



市街化調整区域の外側に、非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、市街化区域の開発需要が、市街化調整区域を飛び越えて、相対的に規制の緩い隣接の非線引き都市計画区域 (周辺市町村) に滲み出すことがある。平野部等で地形的に連続している場合こういう事態が生じる。

市街化調整区域の住民は不公平感を抱き、線引き側にとっては土地需要や人口の周辺市町村への流出、非線引き側では優良農地の無秩序な転用や景観の悪化等の事態が懸念される。このような状況が続くと、線引き廃止という動きにも繋がる。

③個別規制法の区域にまたがる広域の土地利用調整 (長距離自然歩道の場合)



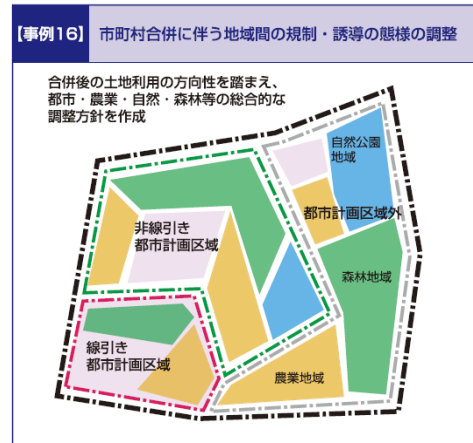
「新奥の細道」など長距離自然歩道は、複数の都道府県に渡り優れた風景地等をつなぐ自然歩道で、国が路線・計画を決定し都道府県が整備している。沿道には道標、ベンチ等が整備され、自然公園地域の中では、制度の趣旨を損なう開発を規制することもできる。

一方、既存の国道等を活用している部分など、自然公園地域外の路線まではその規制は及ばないため、地域外では自然歩道の趣旨になじまない開発が沿道に展開するおそれがある。

このような長距離・広域にわたるようなルート、例えば国道や河川の流域では、自然公園法に加えて、森林、農業、都市、景観などの諸制度が連携して、良好な環境・景観の形成・維持について、取り組んでいくことが求められる。

後述するように、わが国の土地利用計画・規制制度では、個々の法律は全土をフルカバーしていないので、必然的にこのような「足並みを揃える」対応を考える必要がある。

④市町村合併に伴い市域内に生じた規制強度の不均衡の調整

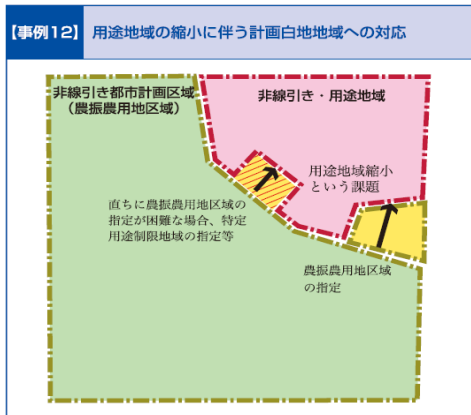


市町村合併により、新行政域の中に、土地利用規制の種類異なる地域が混在する状況が見られる。都市計画の場合は、線引き・非線引き・都市計画区域外の区域が併存するようなケースである。

このような場合、一つの市の中に規制強度異なる区域が併存する形となり、住民の間に不公平感が募る等の問題が生じる。このため、土地利用規制の種類を統一化するなど、規制態様の不均衡を解消していくことが求められる。

一方、統一化にあたっては、技術的検討に加え、線引きの権者である県との調整など、関係者間の合意形成が必要となるため、市や県は相当の時間をかけながら調整を行っている。

⑤人口減少社会下の土地需要の縮退への対応



(工業需要の減退による用途地域の縮小)

現在の用途地域の中には、工業地域を示す青色が塗ってあるが、現状は優良農地のままで、今後も工業需要は見込まれないという地区が相当ある。このような場合、用途地域と農振地域は重複指定されていないので、単純に用途地域を縮小すると土地利用規制の空白地域が生じる。一方、用途地域に指定されたままでは第三種農地扱いで農地転用が原則認められるため、農地としての集団性が損なわれていくおそれがある。

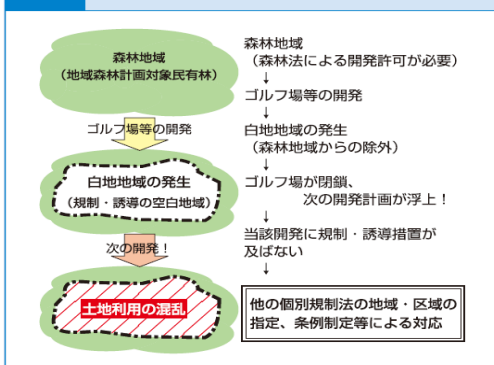
このような場合、県が農業振興地域に指定し、市町村が農用地区域に指定するなどの検討が必要となるが、農振側の都合もあるので、所要の調整が必要となる。

(耕作放棄地から他用途への転用)

里地・里山等で耕作放棄地が発生し竹林が繁茂するなど、農用地として再度活用していくことが困難な場合がある。このような場合、単純に農業振興地域を外すと、土地利用規制が全く働かない白地地域化する場合もある。このため、地域森林計画の区域への編入など、他の個別規制法と調整し、土地利用の計画・規制を適切に受け渡していくという総合的な取組みが必要となる。

⑥開発行為等による土地利用規制の白地化

【事例8】 土地利用規制の及ばない地域（白地地域）の発生への対応



わが国の土地利用計画制度は、国土全体を五つの個別規制法何れかの規制下に置き、規制の空白地域が生じないように制度設計されている。しかし、関係諸法の運用によっては、五地域の何れにも該当しない「白地地域」が発生することがある。

例えば、他の個別規制法と重複がない森林地域でゴルフ場等の開発がなされると、森林法の規制対象区域から除外され、その後は、土地利用に関する有効な規制が及ばない「白地地域」になる。

仮に、その後、ゴルフ場等としての利用が経済事情等により停止し、他の用途に転用される場合、関係諸法の規制がないため、どのような利用目的の開発も認めざるを得ないという事態が生じる。

2. わが国の土地利用計画制度の経緯と特徴

(1) 国土法の制定と土地利用基本計画の創設

1960年代以降、全国的な交通・通信網の整備期待で全国に開発ブームが広がった。狭い国土の中、金融緩和もあり土地の買占めや開発の動きは、三大都市地域から全国に波及、都市部にとどまらず山林・農地も投機の対象となっていく。

当時、都市計画法をはじめとする個別規制法はあったがそれぞれ全土を対象としていないこと、開発行為に対する有効な規制措置を持たなかったこと、また、各行政目的を達成するための制度であり総合性に欠ける憾みがあったことから、以下のような仕組みが考案された。なお、当初は国土総合開発法を改正する予定であった。これが国土利用計画法（新法）となった過程で、当初の意図がかなり変質したという経緯がある。

①国土利用計画法を制定し、『土地利用基本計画』を新たに設け、(i)国土全体を対象とする（全国土を対象に、都市・農業・森林・自然公園・自然保全の5地域を、重複を認めつつ設定）、(ii)個別規制法を改正し、開発行為の規制のための規定を整備、(iii)個別規制法の調整規定を置く（区域指定と開発行為に関して）、(iv)土地取引段階で利用目的と取引価格を審査する制度を導入、という枠組みである。

②(ii)の関連法の整備については、1974年(昭和49年)に森林法を改正して、民有林を対象とした林地開発許可制度を創設している。また、都市計画法も同年、当時は線引き都市計画区域のみ開発許可の対象としていたものを、未線引き都市計画区域も新たに開発許可の対象とする内容の法改正を行った。これらに先立ち、1972年(昭和47年)には自然保護への対応を強化するため、自然環境保全法が創設されている。

(2) 土地利用計画制度の特徴と土地利用基本計画

①個別規制法に基づく土地利用計画・規制の区域は、全国土をカバーしていない

わが国では、各個別規制法は、区域指定（都市計画区域、農業振興地域、地域森林計画対象民有林の区域、自然公園の地域、自然環境保全地域）を行うことにより、初めて規制を行うことができる。欧州等では、一般的に、全土を一つの土地利用計画制度の対象としており、この点、わが国とは制度の前提が大きく異なっている。

都市計画法について言えば、その適用区域は、国土の4分の1程度である。これは、一つには、明治以降、わが国の都市計画が街路中心の施設計画として始まり、財源等の裏づけという実現性に配慮した区域とした意味合いがあるようである。また、具体的な規制効果と執行力を伴う法定都市計画であり、これが都市計画区域の範囲の捉え方について大きな関わりを持ったともされている。（大塩洋一郎「日本の都市計画法」1981年）

このようなわが国の土地利用計画制度の実情を背景に、国土利用計画法が創設された。即ち、五つの個別規制法を重ね合わせて、国土全体に土地利用規制の網をかけるという考え方である。

例えると、一つ一つのテーブルクロス（個別規制法）がテーブル（国土）に比べて小さいため、色の違う五つのクロスを重ね合わせて、テーブルを覆おうというものである。土地利用基本計画は、各クロスを隙間の生じないよう配置、全体の色や重なり具合を指示・調整し、舞台を引き立てるといような役回りといえる。

②個別規制法の改正で規制措置が整備されたが、規制手段の弱い地域が、なお存在している

国土利用計画法の制定により、全土にわたって土地利用規制の網に穴が開かないよう制度上措置されたが、その詳細を見ると、それぞれの個別規制法に規制手段の弱い部分が見られる。

森林法改正で創設された林地開発許可制度は、技術基準（土砂崩壊、水源涵養、残地森林率等）を満たせば開発が認められ、開発後の用途を規制することはできない。農振法も農用地区域外の農地（農振白地）では開発行為の規制は事実上なく、自然公園法も普通地域では届出で足りる。また、都市計画法も、非線引都市計画区域（用途地域を除く）では、技術基準（道路、排水施設等）に適合すれば施設用途にかかわらず開発が許可される。

その背景は、一つは、農地や森林の制度の主旨が現に有する農地や森林の機能の保全を主な目的

としており、転換後の用途の内容を積極的に判断する制度ではないことにある。「農業振興地域制度に関するガイドライン」においても、農用地区域からの除外の判断について「農用地等以外の用途の中で、いかなる用途に供することが当該地域にとって必要かつ適当かを積極的に判断するものではなく…」としている。

もう一つは、すべての法律を通していえることだが、全域を規制の強い地域とするのは、制度上も運用上も難しいことが挙げられる。結果として、土地利用転換後の(都市的)用途を規制・誘導する方針が明確でない地域が個別規制法に生じている。

なお、ドイツ、フランス等欧州では、国土全体で開発を一旦原則禁止とし（建築不自由の原則）、一定の土地利用計画が策定された場合に制限を解除し開発を認める「計画なきところ開発なし」という体系を採っている。この点で、わが国の土地利用制度とは、その前提において、事情が相当異なっている。

③個別規制法の区域は自ずから重複。円滑な運用のための調整措置が必要である

わが国の国土は狭く、土地利用の形態も、都市、農業、森林等の各地域が画然と分かれているわけではない。都市活動や農林漁業そして自然環境等の営みが、重複しつつ時には競合しながら行われている。土地利用基本計画に定める都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然環境保全地域（個別規制法の区域と原則一致している）の合計は国土面積の1.5倍にもなる。

都市地域においても、農業地域と制度上重複が認められていない市街化区域と用途地域を除くと、農業地域と重複している場合がほとんどである。わが国では、欧州のように都市を囲んで城壁を築き外敵から身体や財産を守る必然がなかったという地理的・文化的要因等から、どこまでが都市でどこからが農村という領域性が明瞭でない。個別規制法の区域が重複して指定されていることには、国土が狭いこと以外に、このような歴史的背景もあると考えられる。

一方、各個別規制法の区域が重複することが避けられないとすると、その競合・共存のルールが必要となるが、「線引き」における都市と農林漁業の調整及び自然公園関連以外、個別規制法の中には相互の調整規定は定められていない。このため、土地利用基本計画の変更(国土法9条)を通じて、個別規制法の区域・地域について、その重複の是非等を調整している。

3. 土地利用調整の一つの手法（「橋渡し」による法 10 条の意図の実現）

(1) 国土法 10 条には何が示されているのか！

国土利用計画法 10 条は、個別規制法が土地利用基本計画に即して、総合的配慮の下に運用されるべきことを規定している。

- ① 開発行為の具体的規制は、都市計画法等の別に定める法律（個別規制法）に委ねる。
- ② 一方、個別規制法は、土地利用基本計画に即して、開発規制を行うことが求められる。
- ③ 個別規制法には、各々固有の立法目的があり規制基準等が定められているが、法 10 条により、「個別規制法に明文の規定がなくとも当然に、公害の防止、自然環境・農林地の保全…等に配慮しつつ運用する」ことが要請される。
- ④ 以上は、国と地方公共団体とともに拘束する。これについて、国土利用計画法コメンタール（河野正三 1977 年）は以下のように解説する。

法 10 条は、開発行為の規制…等については、本条を根拠として都市計画法等の別の法律で行う構成を取り、いわば本法が土地利用規制に関する法制の基本法たる性格を有することを明らかにしたものである。

また、立法時に事務方の責任者であった下河辺淳氏は、自治研究「国土総合開発法と地方自治」で次のように述べている。やや難解ではあるが、法 10 条の含意を汲み取ることができる。

- i) 農地法の所管者が農地転用を議論するとき、実は農業を議論するだけではなく都市を議論している。森林の中のゴルフ場を議論するときには、森林の都合もあるが、果たしてゴルフ場が適切かどうか、ゴルフ場を造るために土砂崩壊がないかなどを判断して、森林をゴルフ場にすることがよいかという事務が実際に発生している。
- ii) 現状を守る法律が次の土地利用への調整者でもあるということ。今度の法律（国土利用計画法）は認めたものと理解できる。許可要件において、すべての地域を通じて共通に公害の防止・自然の保全・歴史的風土の保存に配慮するということも書いてあり、これから、縦割りの五つの法律が、全部調整上の問題になるだろうと思っている。

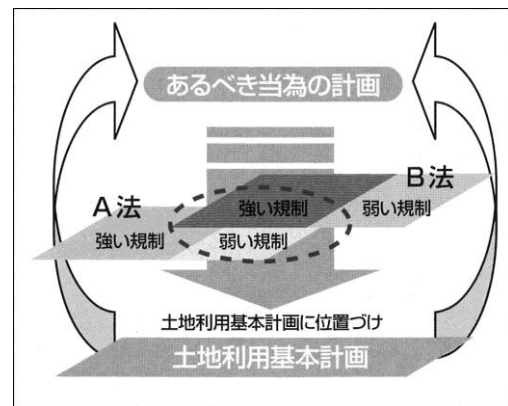
同時に下河辺氏は、法 10 条の拘束力について、法律上は、個別法が「即して」運営するとしているが、（プランナーとしては）土地利用基本計画がどこまでよく調整されたものであるかという内容によって勝負がついてくるとしている。

(2) 橋渡し（ブリッジ）機能とは！

個別規制法はそれぞれ、計画白地地域では、技術基準のみを課しており、土地利用転換後の立地規制を行うことはできない。では、個別規制法はどのようにして法 10 条の趣旨を実現するのか。

「手引き」では、このための手法として、個別規制法間を「橋渡し」する機能を提案している。

- ① A法では十分な規制・誘導を行うことが難しい計画白地地域^{(*)1}がある。
 (*1) ここで計画白地地域とは、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）、農用地区域を除く農業振興地域、地域森林計画民有林の区域（保安林を除く）、自然公園法の普通地域などを云う。
- ② 一方、その地域は、B法では、相当の規制・誘導が可能な青地地域^{(*)2}であるとする。
 (*2) ここで青地地域とは、市街化区域、用途地域、農用地区域、保安林、自然公園法の特別地域などを云う。（この段階で、A法とB法が連携し補い合えば、一定の個別的対応は可能である。）
- ③ さらに、「A法+B法」の連携の方針を土地利用基本計画の中に位置づけると、その方針がより安定的に運用されることになる。（土地利用基本計画が、A法とB法間の契約書の役割を果たすようなものといえる。）
- ④ そして、土地利用基本計画に即して、各法の許可権者の下、A法・B法がそれぞれ計画的に規制・誘導を行っていく。

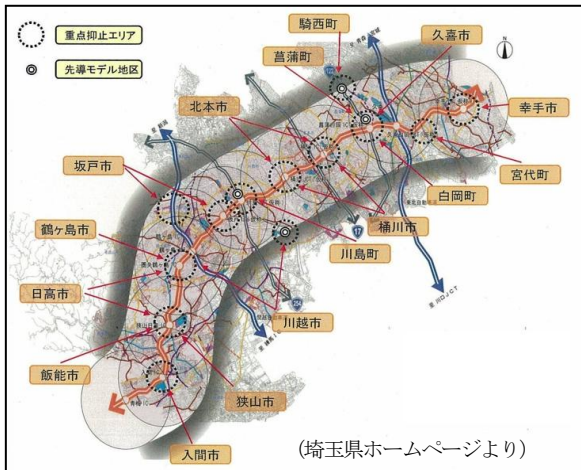


A法とB法の意図が一致するケースは、今日、少なくないと考えられる。既に、都市化の圧力が高く農地保全と開発が激しく競合するような時代ではなく、持続可能な土地利用が共通に意識されるようになってきている。このような時代には、都市側の無秩序な開発を抑制しようという意図は、同時に、農業地域での集団的な農地を保全しようという意図と重なるものである。

4. 特徴的な土地利用調整の事例

以下では、「土地利用基本計画を活用」、「個別規制法において工夫」、「市町村条例で対応」等、特徴的な土地利用調整を行っている事例を紹介する。

① IC周辺地域における戦略的な土地利用調整（埼玉県及び16市町）



- 土地利用計画と公共施設の整備とは表裏一体である。土地利用計画の前提として特定の公共施設整備が要請される場合も、逆にある種の公共投資の制約が要請される場合もある。
- ここでは、圏央道という基幹的な道路整備と土地利用の規制・誘導を総合的に調整している埼玉県の例を紹介する。



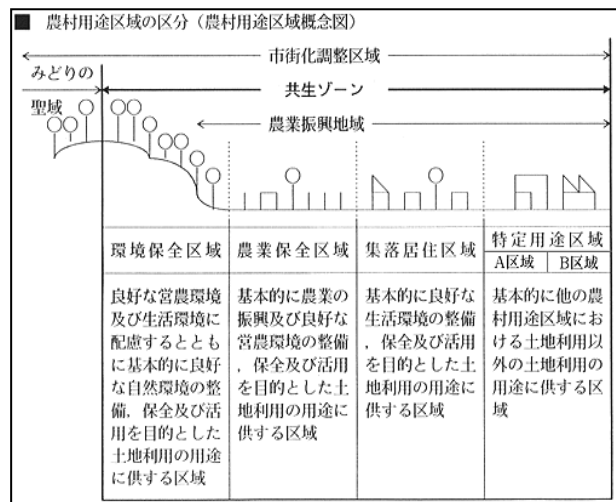
田園都市産業ゾーンのイメージ
(埼玉県ホームページより)

- 埼玉県は、圏央道整備を機に、インターチェンジ周辺地区における「田園都市産業ゾーン」を計画。豊かな田園環境と産業基盤づくりとの両立と調和を目指す基本方針を平成18年に公表。
- 平成19年、土地利用基本計画（図）を変更し、IC周辺の市街化区域編入に合わせて農業地域を縮小。同時に、「IC周辺地域における田園環境との調和・乱開発の抑制と集団的な農地保全の方針」を土地利用基本計画（書）に位置づ

け、公共施設整備と整合の取れた、土地利用の骨格的な方向付けを行った。

- 平成20年、沿線16市町が協調して、圏央道IC周辺地域の乱開発抑止基本方針を策定するとともに、重点抑止エリアを設定し、関係法令の厳格な運用に努めることとした。特に農振農用地区域では、乱開発に繋がる資材置き場などへの転用目的の農用地区域除外は行わないよう努めることとしている。
- この事例は、土地利用基本計画が、個別規制法と権限主体間の調整をしている数少ない例である。

②市街化調整区域における里づくり（神戸市）



(神戸市ホームページより)

- 神戸市は、平成8年、「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を制定。市街化調整区域における秩序ある土地利用の推進、農村らしい景観の形成と保全、住民主体の里づくりを通じて、農業の振興や農村の活性化を図っている。
- 共生ゾーンは4種の農村用途区域（環境保全区域、農業保全区域、集落居住区域、特定用途区域）に区分され、区域毎の土地利用基準が定められている。
- 区域内で土地利用を行うには届出が必要となり、資材置き場など都市計画法の開発許可対象外の行為も含まれる。
- 対象区域の9割以上の集落で里づくり協議会が設立され、また、過半の集落で地域の将来計画である里づくり計画が策定されている。これが共生ゾーン内の規制・誘導に実効性を与えているといえる。
- 農政事務局が、市街化調整区域における土地利用調整のイニシアティブを、開発許可部局と連携しつつ取っているのも特徴である。

③優良な集団農地を保全するためのまちづくり
(山形県鶴岡市)



(鶴岡市提供資料より)

- ・鶴岡市は、平成 16 年、市街化区域と市街化調整区域の線引きを実施。優良農地を守り市街地の拡散を防ぐことにより、中心市街地への都市機能の集積を目指した。
- ・背景として、農用区域の除外要件の一（圃場整備後 8 年経過）が外れる時期を控え、優良農地に市街化調整区域を指定し保全する必要がある。
- ・なお、線引き導入にあたっては、既存集落等の土地利用の実情を踏まえ、都市計画法 34 条 11 号の規定を活用し、一定の住宅等の建築が可能となるよう配慮している。
- ・この取組みは、平成 12 年都市計画法改正により線引きが選択性になって以降、新たに線引き制度を導入した唯一の例である。
- ・さらに、平成 17 年に近隣 4 町 1 村と合併。旧町村では、非線引き区域や都市計画区域外が混在することとなった。現在、鶴岡市は、新市全体を一つの都市計画区域とし、区域区分（線引き）することに向けて作業を進めている。



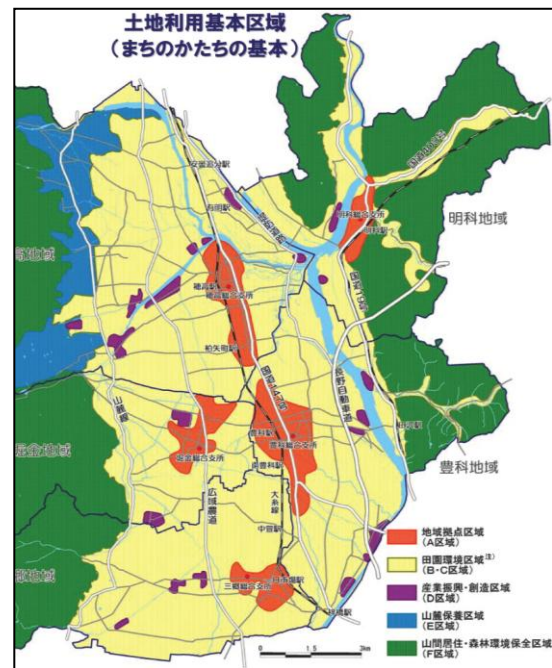
(鶴岡市提供資料より)

④土地利用調整条例の活用と市町村合併（長野県安曇野市）



(安曇野市「土地利用管理制度に関する市の方針」H20.9より)

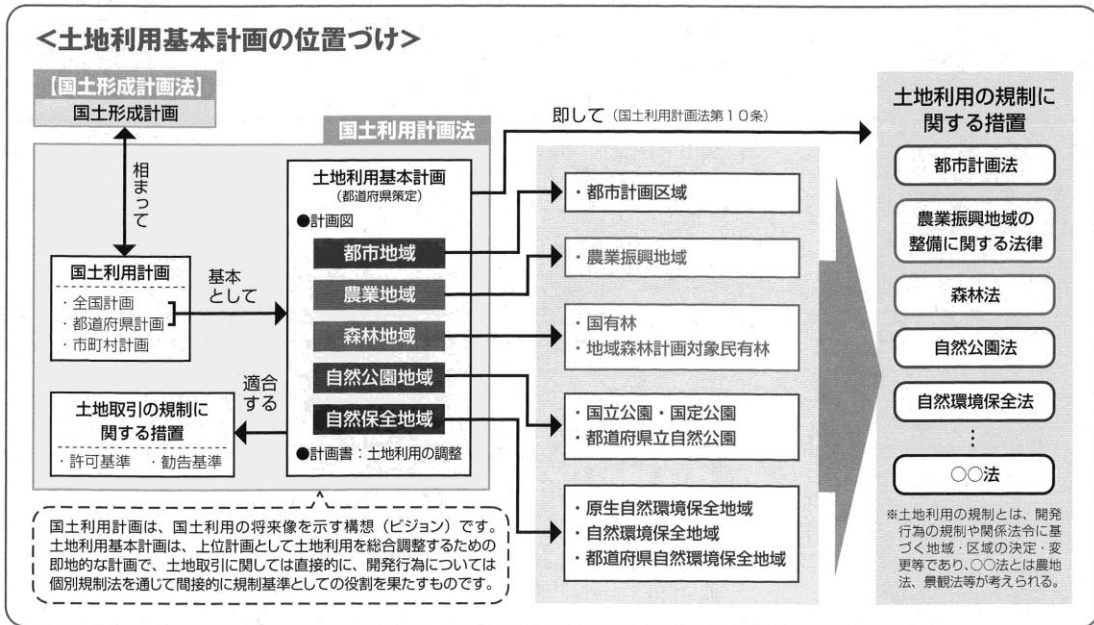
- ・安曇野市は、平成 17 年に 5 町村の新設合併により誕生した。旧町村それぞれに都市計画区域が設定されていたが、旧豊科町は線引き都市計画区域、その他の町村は非線引き都市計画区域であった。
- ・一方、非線引き都市計画区域のうち旧穂高町は、平成 11 年、自主条例（穂高町まちづくり条例）を町内全域に適用し、立地・用途・形態等の土地利用規制を先駆的に行っていた。
- ・異なる 3 タイプの土地利用規制を新しいルールに統一するにあたって、全域線引き・全域非線引き・自主条例方式の 3 通りが考えられた。
- ・市は、県とも調整した上で、「自主条例方式」で統一する方針を決定。平成 23 年の全市適用を目指している。



(安曇野市「土地利用管理制度に関する市の方針」H20.9より)

参考《土地利用基本計画制度の概要》

I. 土地利用計画体系における位置づけ



(計画の体系)

土地利用基本計画は、国土計画の体系（上図の左半分）と都市計画等の個別規制法の体系（上図の右半分）を橋渡しする位置にある。国土利用計画の意図を受け、個別規制法の具体的な規制に繋がっていくという両義性を持つ計画である。

国土利用計画がビジョンの性格を持つのに対し、土地利用基本計画は即地的な要素を持って県土の基本構造を示すものとされる。

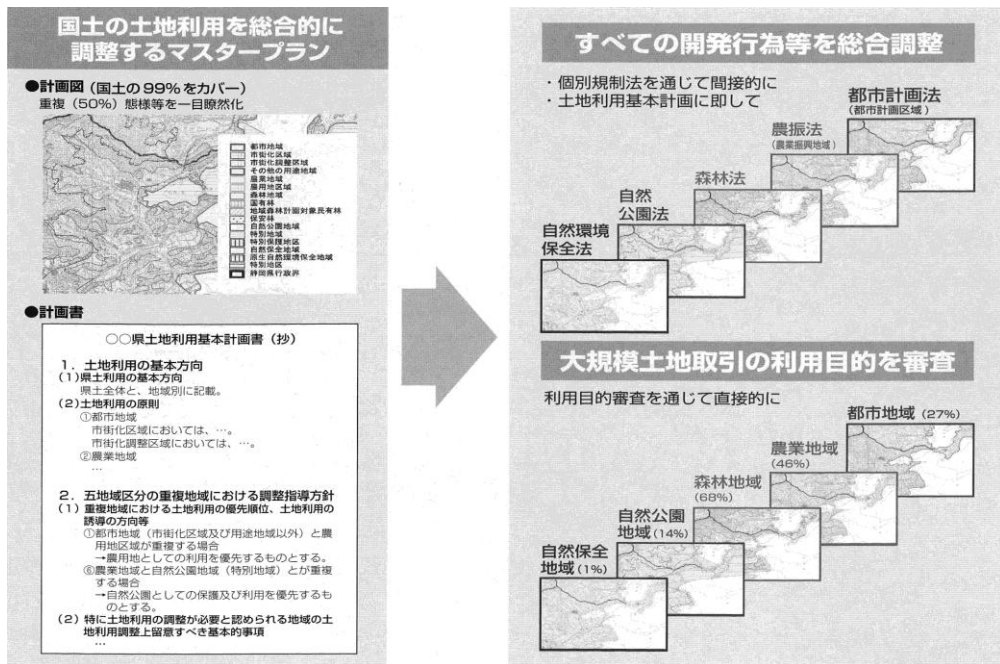
個別規制法との関係では、土地利用基本計画は、

諸計画の上位計画としての役割を果たし、法10条の規定に基づき、個別規制法を通じて開発規制を行うための基本となる計画となる。

(計画の主体)

土地利用基本計画は、計画・規制に関係する者共通の土俵となるもので、その代表として都道府県が作成するものである。市町村との関係では、「市町村長の意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置を講ずる」という他法令には見ない市町村の積極関与の規定を置いている。

II. 土地利用基本計画の構成（図と書）と二つの機能（間接・直接）



(土地利用基本計画は、図と書で構成される)

土地利用基本計画は、「計画図(法9条2項)」と「計画書(法9条3項)」で構成される。

- (i) 計画図は、五地域の指定地域を5万分の1の図に落としたもの。指定地域の重複状況等を一目瞭然に俯瞰できる図である。(上図左上)
- (ii) 計画書(土地利用の調整等に関する事項)は、国土利用計画(国・都道府県)を踏まえつつ、土地利用の総合的・基本的な方針を示すもの。都道府県土の土地利用を総合調整するマスタープランである。(上図左下)

(土地利用基本計画の間接・直接の二つの機能)

- (i) すべての開発行為は、国土法10条により、土地利用基本計画に即して、個別規制法を通じて間接的に総合調整される。(上図右上)
- (ii) もう一つの機能は、大規模土地取引につき、土地取得の段階で利用目的の計画適合を審査し、勧告・助言を行う直接的な措置である。わが国独特の仕組みであり、土地利用基本計画はその規制基準の第一である。(上図右下)

- (i) の間接的な総合調整について、法施行時の次官基本通達には、以下のとおり解説している。
 - ・法は、「土地利用基本計画に即して適性かつ合理的な土地利用が図られるよう…別に法律で定めるところにより…土地利用の規制に関する措置等を講ずる」(法10条)とし具体的な規制措置は個別規制法に委ねている。
 - ・個別規制法には、それぞれ固有の立法目的が存在し、その目的に従って規制内容やその基準も自ら定められるものであるが、一方、法10条の規定により、個別規制法に明文の規定がない場合においても当然「公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ」運用することが要請される。

III. 制度の意義(プラットフォーム機能)

土地利用基本計画の主要な意義は、各種の土地利用計画制度が矛盾なく円滑に機能し調整されるためのプラットフォーム(基盤・土俵)としての役割といえる。縁の下の力持ちであり、オーケストラの指揮者のような存在ともいえる。

土地・水資源局が作成したリーフレットには、「土地利用基本計画は、オーケストラの指揮者のような存在といえます。バイオリン、フルート、チェロなどにあたる個別規制法の腕がよくても、バラバラで調整されていないと、交響楽としての

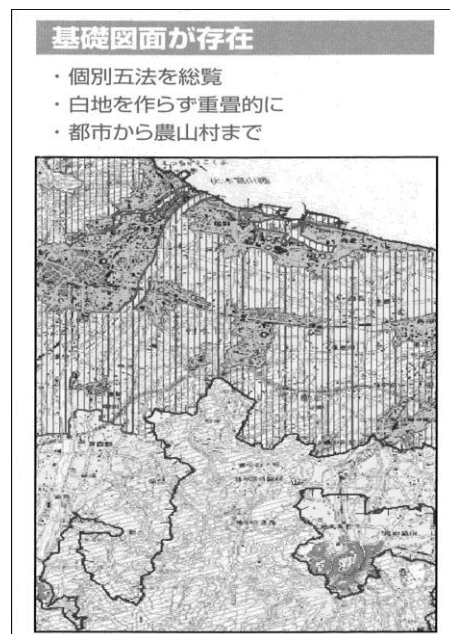
総合力は発揮できません。土地利用基本計画は楽器を持たず自らは旋律を奏でないわけですが、個別規制法の演奏を活かし交響楽としての総合力を発揮するためには、欠かすことのできない存在と云えます」とある。



(計画インフラとしての基礎図面の存在)

国土利用計画法施行当時、各個別規制法の区域相互の関係は全く不明であったが、今では、都市から農山村まで一枚の図に表示できている。都市、農業、森林等の計画・規制の位置関係をこの図で初めて把握することができ、相互の調整を可能としている。この五地域図の情報は、国土交通省ホームページに公開されている。

- (*) 国土庁初代土地利用調整課長の佐竹五六氏は、「土地と水」で、「個別規制法の線引きを集約した一枚の図面を作成すること、また、その作成の過程を通じて個別法担当省庁や都道府県関係部局が話し合いの場を持ち相互の理解を深めたことの意義は計り知れない程大きい。この種の図面すら存在しなくて、何の土地利用行政の総合化かということになる。」と記している。

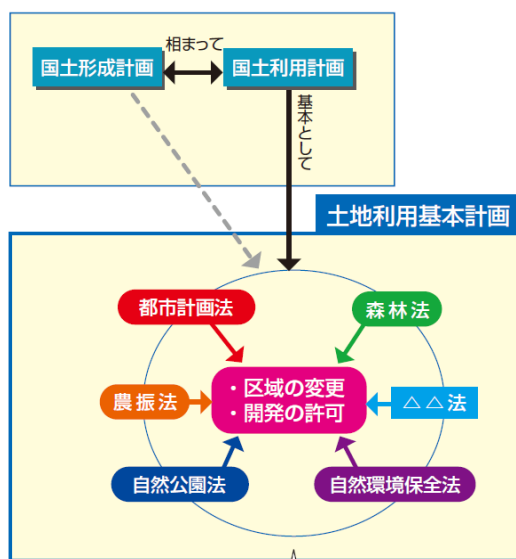


<http://lucky.tochi.mlit.go.jp/>

(五地域を総合調整しつつ全国土をカバー)

土地利用基本計画は、比喩的には、五人の知事（都市計画法を所管する知事、農振法等を所管する知事等）が一堂に会して議論・意見交換を行い、総合調整を図る場（土俵）としての意義を持っている。この場で、区域・地域の調整を行い、都市から農山村までの空間が、五つの個別規制法の何れかの土地利用規制下にあることを担保している。

日本の土地利用計画制度は、個別規制法の適用区域にあつて初めて規制が行われるという体系にある。この意味で、土地利用規制という土俵が欠けることなく円く存在していることを、土地利用基本計画制度の中で支えている意義は大きい。

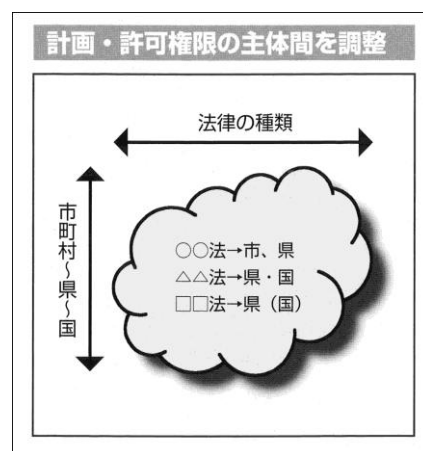


(法令・主体間を垂直・水平に調整)

個別規制法毎の区域指定、計画作成、開発許可等の実施主体は、各制度の主旨等に応じて、国・都道府県・市町村に分けて定められている。

このため、それぞれの計画・規制が矛盾なく円滑に運営されるためには、法令間及び権限主体間の垂直・水平（縦・横クロス）の総合調整が不可欠となる。

土地利用基本計画は、計画図・計画書を通して、また、法10条による間接的な土地利用調整システムを介して、このような調整をプラットフォームとして支えている。



(さいごに)

地方圏を中心に本格的な人口減少社会を迎える中、集約型の都市構造への転換を図り持続可能な地域社会を創っていくことが重要となる。そのために土地利用計画の果たすべき役割は大きい。

その命題の一が、都市外延部から農山村に至るまでの土地利用調整を総合的に行うことである。これなくしては、中心市街地の再生も望めない。

土地利用基本計画は、現行制度下、上位計画として、このような土地利用の総合調整を行い得る唯一のツールといえる。しかし、法制度上そうであっても、現場でこのような調整の実効を期することは簡単ではない。複雑な調整を行う主体が必要であり、それを動かす仕組みも必要となる。

一つ参考となるのが、都道府県（土地対策部局）が、土地利用基本計画の変更調整のために設けている「土地利用調整会議」という仕組みである。この部局横断の調整システムの存在自体にプラッ

トフォームとしての意義があると云えるが、区域変更のための場としてだけでなく、県土の抱える様々な課題の調整の場として活用することができれば、実効ある調整の推進役となる可能性がある。

また、神奈川県土地利用調整条例や高知県土地基本条例のように、開発協議等の手続きを条例に定め、市町村計画との整合にも配慮というような取組みも参考となる。

実効ある土地利用調整を図っていくためには、どのような主体がどのような手法で、調整行為をプロモートしていくのかという視点が欠かせない。既に経験を積んでいるこのような取組みも参考としながら、地域の実情に合った土地利用調整の仕組みを構築していくことが期待される。

8. 55年体制下における土地政策を総括する

—主として土地需要超過時代に焦点をおいて—

佐竹五六（元水産庁長官 初代・国土庁土地局土地利用調整課長）

1. 総括はなぜ必要性か、既往の政策を総括する 伝統を喪った日本の官僚の政策形成過程

(1) 問題意識

日本の土地政策の根幹となるべき都市計画法制（都市計画法、建築基準法等）農地法制（農地法、農振法等）^{注1}はともに、その制定当時と法を取り巻く社会的・経済的環境が激変し、さらに少子高齢化社会を迎えつつある現在、新しい方向が模索されているが、その方向を見定めるためには原点に立返って、それらの法制が果たしてきた現実的機能を分析し、さらにはその狙いを現在維持することの妥当性を検証する、すなわち総括する必要がある。日本官僚制における人事システムの下では、敗戦後の復興から高度経済成長にかけて、各省庁共通にそれぞれ存在した政策パラダイムが喪われて以来、官僚自ら徹底した過去の政策の分析評価を行う伝統を喪い^{注2}、多くの分野において、戦後改革直後の法制の骨格が漫然と維持されているところに現在の混迷の一因があるのではないか^{注3}。

注1 他に森林法制を取り上げる必要があるが、紙幅の関係等もあり以下では省略する。

注2 かつては、伝統のある官庁では、新しい政策課題に取り組む際に既往の政策を検討することが常識化しており、若いキリアー官僚の仕事とされていた。下河辺淳氏は、経企庁開発局長時代、国土計画行政について点検の重要性を強調されるとともに自ら実践されていた（「戦後国土計画への証言」P139-142, 340, 350-352）が、この時期においては稀有な事例といつてよいであろう。既往政策の総括作業の欠落は、各省庁の政策パラダイムが喪われた70年以降顕著に進んだ現象と思われる。

注3 05・12・6 日経 経済教室 金本良嗣教授 「政策評価が不可欠」

「……………中心市街地問題のように「症状」が分かり易い問題は、却って『政府の失敗』を招きやすい。「症状」にとらわれ、その「原因」の分析がおろそかになりがちだからである。因果関係の分析をきちんと行わない短絡的な対症療法はほぼ確実に失敗する。中心市街地政策もその典型である。1998年に中心市街地活性化法が制定され、これを含む、いわゆる『まちづくり三法』によって中心市街地活性化政策が推進されてきた。ところが年に1兆円規模の国からの補助がつぎ込まれてきたにも

拘らず、状況は改善している。……………（総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」）……………政策の見直しのためには、何故これまでの政策が不成功しなかったのか周到な分析が必要である。それにも増して重要なのは、中心市街地問題に政策介入が必要なのかを問い直すことである。……………」新農業基本法の策定に当たって、旧法に関し徹底した検証が行われたのであろうか。もっとも、いろいろ言い訳はあるにもせよ、農政に関しこの様な伝統が喪われたことについては、筆者等の世代（1955年前後の入省者）の責任は大きいと思う。

(2) 分析の視点

現代日本の土地法制の根幹を形づくる都市計画法制、農地法制は、50年代半ばから70年代初めまでの高度経済成長（農地法制の場合）、70年代半ばから80年代を通じてのグローバル化（都市法制、農地法制共通に）という法制定当時まったく予想できなかった日本経済の激動のなかで、最少限の役割、具体的にいえば、局地的に望ましい農業、都市空間の維持確保という役割は果たした、特に農地法については、80年代末のバブル絶頂期においても投機資本の流入を仮登記段階で食い止めたことは評価されるとしても、法のねらった状況からは程遠い現状——耕作放棄地の激増、農地転用規制制度の空洞化、広汎な日本のスプロール——を招く結果となっている。にも拘らず、都市計画法制については、松本弘氏が「冷めた目で日本の都市計画を見ると」（同氏 「私の野菜づくり」《1998年ぎょうせい》）において筆者の言う「総括」をされているが、農地法制については関係した農林官僚に反省の言葉は小生の知る限り、公的にはもとより私的にもないようである^注。

注 1996年には、「農地改革50周年記念誌」が刊行され、農地法に直接関係した多くの農林省OBの方々が寄稿されているが当然発言あつてしかるべきと思われる方々が極く少数の例外を除き、私的な回想録に留まっている。農政の基本とされた農地改革50周年記念誌としては異様な感じを受けざるをえない。

官僚の沈黙を見かねてか、原田純孝教授が、筆者がここで述べた総括を試みられているが、もとより教授自らが認められているように、民法学者の立場からのご発言（「農地法の今日的意義と課題」《「農業と経済」1996年4月号》）であり、論旨は極めて明快であるが、それ

だけに一層90年代の混迷を浮彫りにされる結果となっているように読み取れる(同教授には別に、「農地制度を考える——農地制度の沿革・現状と展望——」《1997年全国農業会議所》がある)。なお、農政局農政課長として1946年5月から49年6月まで農地改革に参画された小倉武一氏は前記記念誌には寄稿されていないが、ほぼ同じ頃農地法のあり方にも係わる極めてドラスチックな発言をされている(本稿P注)。なお、学者・ジャーナリスト等と異なり民主主義政治下の官僚は政権党の意向を尊重せざるを得ない。外から混迷と見られるのはやむをえないであろうが、その間の経緯、その後の推移を踏まえた評価等は可能な限り、少なくとも組織内には残すべきではないか。

勿論、現在の状況を土地政策のみに帰することはできないであろうが、そもそも係る事態を現出したことにそれぞれの土地政策はどのように関わっていたのか、もし全く無関係というならば、これまでの土地政策、具体的には農地法制、都市法制のレゾンドートルを問われることになる。

また、国土利用計画法は、中心市街地問題の経過を外から観察する限り、立案担当者(経企庁開発局長下河辺氏)の意図を的確に活かすことができず、このままでは、同様レゾンドートルを問われかねないのではなかろうか。

筆者は、在官時代いわゆる55年体制下において、幾つかの大きな制度改——農業災害補償制度、土地改良制度等——の改正を、企画立案から施行まで手がける経験に恵まれた。その経験から、政策目標達成の程度は、現状認識とその要因分析的確性、目標水準設定の妥当性、現状と目標水準との距離の測定と動員できる政策手段(質・量)のバランス及び政策手段動員等に関する制約条件の判断に係ると考えるようになった^注。また、中央の官僚の机上での構想は、現場執行担当者の心を掴まない限り、いかほど中央の関係者に説得力があるものでも例外なく失敗するのに対し、各地の現場に芽生えのある動きを取り上げ支援する試みは概ね成功することを学んだ(ただし、現場の声は必ずしも神の声でなかったことについてP20参照)。

以上の観点から、それぞれの法制度についてこのような事態を招くこととなった要因を分析する。
注 別添「政策論の構造」及び図 詳細は、拙著「政策論の作法——政策は如何に策定されるべきか——」(1999年 創造書房)

2. 一握りの官僚の頭脳の産物であるが故に、一貫した観念の体系ではあるが社会的支持を欠

いた両法制の、55体制成熟下(70—80年代)における破綻

農地法と都市計画法は、それぞれ立法の視点は異なるが、一定の理念と論理によって組立てられた整合的な観念の体系であるが、いわゆる55年体制が未成熟であった60年代前半までに立法化されたため、政府与党政調部会の事前審査等を通じる現実の利害関係によるチェックが充分働かず^{注1}・^{注2}特に、制定時期が早かった農地法制(=農地改革直後の自創法、農調法)は、官僚の描いた理想が殆どそのまま立法化されたと評価してよいであろう^{注3}。当然のことながら、それは、他の一切の環境条件等を捨象し、政府部内の特定官庁における特定部局の組織法令上の守備範囲という限定された分野において展開された論理によって組み立てられている故に、「絵に描いた餅」たらざるを得なかったのである。

注1 かつての自民党の部会・いわゆる族議員を中心とした政策決定システムは、その爛熟期、80年代後半から2000年初期にかけての状況から、現在、当時の野党からは勿論、学者、ジャーナリストからも諸悪の根源として糾弾されている。筆者もこれ等の指摘は間違っていないと考える。しかしながら、自らの経験では、その形成期から成熟期、60年代末から70年代を通じて、当時既に行政の情報回路が機能不全を起し、中央省庁の政策企画担当官の現場感覚が失われつつあった時代にあつて、特に金焔火来た若手議員の朝の部会における生々しい発言は、委員会での野党質問と同様、現場の状況を知る良い機会であった(拙著「体験的官僚論」《1998年 有斐閣》P141)。この様な側面は評価されてしかるべきであろう。でなければ、あのような運営が30年余も継続することはありえないのではないか。なお、与党部会のこのような側面については、加藤紘一氏「政策決定過程論」(明治学院大学立法研究会編「日本の政治」に収録)参照。

いわゆる党人派若手与党政治家にとって、誰でも出席できる早朝の部会は正に政策訓練の学校であったからこそ、与党事前審査制は小泉政治の下でも廃止できなかったのではなかったか。

ただし、自民党の政策通とは官僚の発想——それも大蔵省主計局的発想を理解し、自由に駆使できることという偏った弊害を生じたのではない。主計局的バランス感覚は政策の重要な要素ではあるがすべてではない。政治主導とは政治家が官僚の役割を自ら果たすことであつてはならないのではないか(注² J・カーチス氏)。政策形成過程の一新・透明化を謳われる民主党は、大量の新人議員の育成をどのようなシステムで図られるのであろうか。

注2 日本の学者・ジャーナリストは、政治家は「全体の

代表」である故をもって、地方的な或いは特定業界の利益を政治家が代弁、主張することに否定的である。これに対して、日米の政治の実態を熟知しているJ・カーチス教授(コロンビア大学)は、そのような賢人政治を夢想する姿勢は、政治そのものの否定につながる、と警告している(J・カーチス「日本の政治をどう見るか」第4章)。

現実には、かつての日米農産物交渉、同水産物交渉における市場開放要求品目をみれば、それらが専ら特定業界の政治的影響力の強弱から選ばれていることが理解されよう(小尾敏夫氏は、80年代から90年代にかけて頻発した日米経済摩擦は、両国の官僚摩擦であり、同時に族議員摩擦であるとす。「日米官僚摩擦」《992年 講談社》はじめに) 現実に交渉を担当する官僚には、マルチな国際交渉の場における議論の展開や国際経済学の論理に通じているばかりでなく、相手国の要求の背後にある政治的利害関係に対するリアルな洞察力も必要とされるのである。

また、長い議会政治の歴史を持つ英国においても、選挙区ごとの個別利害がストレートに政治家によって取り上げられるという意味で、政治のドブ板化がとみに進んでいるというレポート(朝日新聞特別取材班「政治家よ「不信を超える道はある」《2000年 朝日新聞》P 224—233)がある。このような世界的な流れの中で、日本では、脱官僚・政治主導の政策運営が強調されているわけである。

勿論ドブ板政治は無条件に肯定されるべきものではないであろう。政治家は、学者・評論家と異なり、個々のドブ板的要求を一般的政策に高めるため、統計・文献の裏打ちはなくとも問題の全体像を描く構想力が必要であり、それを助ける知的資源・スタッフを、自らあるいは政党が持たなければならない。また、既に機能不全に陥っているタテの官僚組織の情報回路の活性化とともに、それによる情報をチェック、あるいは補完するための独自の政党地方組織を通じる回路をもたなければならない。これを欠き、個別補助事業等の採否に対する影響力を行使していたのが55年体制末期における一部の声の大きい与党政治家であったのではないか。その反面として、中央で政策形成の任に当たるスタッフ——日本の場合、これまでは官僚による独占——は、それが執行される場における問題の具体的なイメージを持つことが必要とされるにも拘らず、それを欠いていた。中央の政策の論理と問題の現実と直面している関係者との間に絶えざるフィードバック機能が働いていることが適確な政策運営の要諦であろう。拙稿「内務省の大先輩に教えられたこと」(人事院公務員研修所「いま我々はどのような時代を生きているのか?—行政官としての志・使命感の原点を探る—」(2006年 改訂版P54—55) 注3 加藤一郎氏は、改革直後の創設自作地所有権について

「このように、売り渡された農地の所有権は、それを所有権と呼ぶに相応しくないほど、強い管理を受けている。それを所有権と呼ぶことは、いたずらに小農の所有欲を満足させるための手段に過ぎないとさえ思われるくらいである。機能的に見れば、この所有権は、自作を止める時に政府から買い取り価格という形で一定の金額をもらうところの耕作権に過ぎないのだ、ともいえるであろう」(「農地法の基本原理」国家学会雑誌1950新憲法特集)

3. 農地法制(=農地法、農振法)

—土地法制の理念をそのまま実定法として立法した改革直後の農地法制—

戦後の農地改革の企画立案とその遂行及び改革の成果を恒久的に維持存続させるための農地法(1952年)の制定・施行は、1930年代半以降入省した農林官僚のうち、直接・間接に石黒忠篤氏(農林官僚の大御所、元農林事務次官・農林大臣)に連なる方々によって構想・推進されたが、これらの人々は共通に農村問題=土地問題の解決に強烈な使命感を持っていた。

農地改革は、日本経済に、比喩的に言えばクローズドシステムで組み込まれた農業・農村を前提に、これ等農政派官僚によって構築された。その背景には、共通に、「日本農業を動かす政府・官僚」(東畑精一氏「日本農業の展開過程」第1章2節 1935年)という自負心が存在した。

かくてこれらの人々は占領軍の権力を背景に、大正末期以来の行政的蓄積をフルに活用して、農地改革の徹底を図るとともに、様々な規制措置により創設自作地の資産性の徹底的した抑込みを図った(=利用権の根拠を所有権への仮託)。残存小作地及び将来一時的に発生が予想される小作地についても耕作者の圧倒的優位が法的に確立されたが、時間的制約——改革の早期実施は政治的安定化を狙った占領軍の強い要請(大和田啓気氏「秘史日本の農地改革」《1981年日経新聞社》P233—234)——から分散零細錯甫の集団化(耕作農民による近代的土地所有権の確立とともに、西欧における農業革命の実体的要素であった圃場の集団化(=農場制の確立)は見送られた。さらに、農地価格の統制、創設自作地の国の先買権等は、農地改革の恒久化のため制定された農地法には承継されなかった。また、1957年干拓造成農地の譲渡方式が、1961年から開拓制度における用地調達方式が、それぞれ変更され、農地制度と(農用地造成を含む)土地改良制度との制度的一貫性が失われることとなった。これ等の諸制度は、農地価格を要として一貫した

論理によって政策的に位置付けられていたが、農政派官僚の頭の体操的な色彩が強く、現実の要請の前に転換を余儀なくされたわけであり、当時の情勢を考えればやむを得なかったというべきであろう^注。

注 拙著「農政・土地・水——その展開方法と課題——」
(1989年 創造書房) P136—139

(1) 農地法の論理が現実の農業・農村に妥当した1950年代前半

このように農地改革は、敗戦直後の危機的な経済状況の下で、経済的にはもとより社会的、政治的にも危機的状況にあった日本の再建に大きな役割を果たした(また、1952年に農地改革の恒久化を目指して制定された農地法は、朝鮮動乱収束後の不況期において、農業・農村が過剰労働力を抱え昭和恐慌期に類似した状況にあったが故に、「戦前の地主制の復活を防止する」という政策目標は一概的の外れとは言えなかったのである。(栗原百寿氏「農業問題入門」《1955年有斐閣》 P204—205)

農地法の論理は、かかる情勢の下において現実的に一定の意義を持っていたと考えられるが、その根底には、「農業のみで生計を維持し多少とも余裕のある農家は、わが国の農家の僅か5.5%に過ぎないという事実《55年臨時農業センサス》は、如実に(農地改革が経営の零細性を克服できなかったことを物語っている。このような現状においてにおいて国民経済が農業に要求している役割を果たすための推進者たる地位は国が引き受けざるを得ぬことも当然といわねばならない。日本農業の担い手としての自作農を育成する努力を一層強く傾注すると同時に、自作農が企業者と呼ばれるに相応しい段階に成長するまでの間、国は自らの農業の推進者たる役割を果たさなければならない。農地開発改良事業に対する財政支出の要請はここに根差している(「農林省農地局編 昭和33年度 農地行政白書」P22)の如き考え方があった。この様な認識の延長線上に農業基本法・「自立経営の育成」路線が位置づけられる、と考える。このように形は変わっているものの、戦前の農政派官僚の発想を忠実に承継したと見られる政策発想は、その後総括点検を受けることなく今日に至っているのではないか^注。国内的のみならず国際的にもオープンシステムとなった日本農業にこのような政策発想が妥当するであろうか。敢えて、総括点検を訴える所以である。

この時代、以上述べたような意味において、地主制が存在した戦前期と同様農地政策は自律的で

あり、他省庁の施策はもとより外部の経済・社会から影響を受けることも少なかったのである。政策の目標と取引規制という手法は整合的であり、現場における執行担当者に改革の趣旨は徹底し、農村社会においてもこれを支持する強い社会的勢力(農民組合)が存在していた。当時においても、農村内部に滞留する過剰人口の圧力から闇小作等法の潜脱を図る可能性は広く存在したが、それはむしろ農地法制の存在理由を示すものであった。

注 日本農業の担い手施策を集中すると言う発達は、正に「日本農業を動かす政府官僚」と言う戦前の農政派官僚の伝統を忠実に承継しているのではないか。

(2) 高度経済成長の開始とともに始まった農地法の論理の破綻——日本経済の発展が農業農村にもたらすインパクトを予想していなかった農地法制

——高度経済成長が引き起こした龐大な労働力需要——農村から都市への人口の大移動——宅地需要の発生——日本の風土的特性から供給源は農地に——農地法に期待された新たな役割——

以上述べた50年代初めの状況は、50年代半ばから始まった高度経済成長とともに一変した。戦後諸改革の成果として、農業外の賃金・利子・地価水準によって農業・農村内部の労働力・資金・農地の動きが直接影響を受けるという意味において、農業・農村が日本経済にオープンシステムとして組み込まれるようになると、農政の影響力は漸次低下していったのである(転用が規制されている農地ですら、買替えによる玉突き現象により地価の影響は免れず、間接的に地域一般にその影響が及び農業生産にも影響を及ぼすこととなった)。

高度経済成長に伴い発生した大規模な人口移動(都市集中、就中太平洋ベルト地帯)は、農村内部の過剰労働力を一掃したのみならず、早くも60年代後半には農業後継者問題が政策課題としてクローズアップされるようになった。同時に土地の需給の面においても、人口移動は必然的に大量の宅地需要を誘発したが、主要な都市が大河川の下流部の沖積平野に形成されている日本の自然的立地条件から、その相当部分を農地が引き受けざるを得なかったのである^注。

注 (西欧の中心的大都市からでる鉄道の車窓風景と日本のそれは著しくことなるが、)「こうして見ると、ヨーロッパと日本とは、都市と農村との空間的な関係は、少なからず異なっているようである。ヨーロッパでは、都市と農村はその間に森林や沼沢地を挟んで、両者は相

対峙するように、比較的はっきりと分かれているが、日本出はそのケジメがはっきりしない、つまり両者は連続的につながっているといえるような状態にあるのである」(上田篤「日本都市論」《1968年 三一書房》P16、なお、同P22参照)

農政派官僚は、高度経済成長に伴う農村よりの労働力流出を「追い風」と受留め、農業基本問題調査会を設置し、その答申を受けて農業基本法の制定に踏み切った。上記基本問題調査事務局解説版は説く。「このような『農業の近代化』は先進資本主義国が辿ってきた歴史的事実であり、また現に経験している事実である。我々はかつてイギリスにおいて……そのような基盤のうちから農業と工業との真に近代的な生産力がすくすくと成長した事実を想起する。また、我々は現に西欧諸国において、工業化の著しい進展にも拘らず農業の合理化、近代化を強く推進している事実をみる。……」(監修・農林漁業基本問題調査事務局「農業の基本問題と基本対策・解説版」《1960年農林統計協会》P163)と大上段に構えて、その正当性を主張していたのである^注。

注 このように「わが国農業について、英国の200年以上前の歴史的過程に類する展開を予想」することの妥当性に対し、すでに70年代の初めには、農政派OBの官僚のうちからも痛烈な批判が出ていたのである(石井英之助氏「なまこ随筆——農政畑辺談話」1972年農林統計協会 P17-26)。農業集約化の大合唱・農業ビッグバン等の文字が最近とみに新聞紙上に散見されるが、官僚の設定した土俵に乗って議論が進められ、意図せずして政策プロモーター(P・クルーグマン氏)の役割をはたしているのではないか。なお、当時の農林省幹部内にも、勿論、当時まだ残っておられたいわゆる物動派・統制官僚は別として、石井氏と同様な見解の方がたは少なからずおられた。

しかしながら、現実の動きはこの様な想定を大きく裏切り、農家の兼業化の深化、太平洋ベルト地帯の都市近郊を中心に農地転用の激増、全国的な地価の上昇、農地移動の停滞であった。

時間的には先行するが、かかる事態への行政的対応として、先ず農地転用規制の対応が迫られた。最早食料自給のため農地の絶対量の確保は、既に政策論として通用力を喪い、周辺農地等との土地利用調整が政策課題としてクローズアップされるようになった。

ところが、農地法の転用規制は本来の目的は、本来、食糧生産のための農地絶対量の確保にあり、農地改革後はその潜脱防止が加わったので、土地利用調整を想定していなかったが、農林官僚は、農地法4・5条を換骨奪胎(1959年通達による措置、裁量行政の典型)^注して当面を凌いだ。1968年新都

市計画法の制定に対応して、69年急遽農振法を制定した。なお、農地法4・5条は、農振法に移されることなく、同法内に残った。

注「白地農用地を抑制し、土地利用の秩序化を果たすには、先ず、農振地域の管理において、白地農地面積・位置や農振除外の是非に対する評価の客観化を進める必要がある、農振地域の管理における位置の規定は曖昧であるため、運用面では窓口担当者の主観に委ねられている部分が多く、これが白地農用地の分散的開発・拡大を防止できない原因の一つになっている」(有田博之、福与徳文氏「集落空間の土地利用形成」《2998 日本経済評論社》P228) なお、転用許可基準は、農地法4・5条の改正により法律事項に格上げされた(1998年)。同改正については、農業構造問題研究(食料・農業政策研究センター)1998年NO4 P13

(3) 都市計画法(1968年)・農振法(1969年)体制——歪み(農村計画法でない)を持った硬直的運用

農業基盤整備事業の果たした役割とその功罪——実態的側面における効果(=緊急避難的措置)と行財政制度で引き起こした混乱、さらに維持管理運用面に残された課題

農業関係者によって「農業の領土宣言」と指称されていた(関谷俊作氏《元農地課長》「改訂版 日本の農地制度」《1988年 農業振興地域調査会》P111-112)からもわかるように、同法から独自の理念も論理も読み取ることはできず^{注1}、農用地区域の線引き円滑化のため、農業基盤整備事業投資を一法の形式論理からすれば当然の措置であるが一同区域に限ったため、却って様々な混乱を引き起こした。

明治以来膨大な軍備予算の重圧によって民生公共投資が極度に抑圧されてきたツケとして、農業基盤整備投資が現場から見れば、事実上都市基盤整備の機能を果たしていたからである^{注2}。

注1 農振法立法の経緯については、前掲農業構造問題研究 1998NO4 関谷俊作氏「農業法制と土地医療計画」

同じ農地局内にあっても、農業基盤整備事業を所管する建設部・計画部と農地法を所管する農政部農地課とでは全く考え方が異なっていた。後者は、農林省の土地改良事業が実質的に都市基盤整備の役割を果たすことに批判的であった。しかし、急激な都市化としかも日本における都市と農村とのフィジカルな関係を考えると、後者の制度論だけでは割り切れない現実があった。現場の関係者は、中央の所管問題に関係なく差し迫った課題を処理してくれる事業を歓迎したから、55年体制が成熟してゆく過程では、事柄の帰趨は明らかであった。反面この様な処理は農業側にも都市側にも様々な問題を生

じる種となるという側面があったことは否定できない。
注2 蓑原敬氏「日本の都市成長管理政策と都市資産の形成」都市計画家協会編著「都市と農村の新しい土地利用戦略」

2003年学芸出版社 P189、2005・10・10 日経MJ 山本雅之氏「都市づくり3法 私はこう見る」、伊藤滋教授「市民参加の都市計画」《1976年 早大出版会》P105

以上やや丁寧に引用したよう、地元農業関係者のみならず都市計画関係研究者にとっても、農業基盤整備事業が都市基盤整備としても一定の役割を果たしていることは常識であった。それはまた東京西部の現在でも優良住宅地として評価が定着している多くの地域において、大正末期から昭和初期に耕地整理法を準用した土地区画整理を実施している事実がこれを証明している。減歩率を、当面農業利用を妨げない程度まで引き下げた土地区画整理（＝圃場整備）は、農業は自分一代と決めている農民が大多数を占める高地価下の都市近郊農村社会において、農村から都市への移行過程において生じる様々な矛盾をある程度解消し、円滑な移行を図るための極めて有力な手法であり、関係省庁の協力によって活用されることが望まれたが、残念ながら制度の硬直的運用によって十分な活用は見られなかったようである^注。

注 筆者は農地局管理課長として北関東某県の担当者から補助金は要らないから、市街化区域内で土地改良法の換地規定を利用させてもらいたいとの陳情を受けたが、建前上断るよりなかったという経験を持つ。減歩率が問題なのである。

広々とした農地が広がっている環境の下で、都市公園に必要な面積まで含めた減歩率を要求し、かつ、公共施行の手続きによる限り、強欲だとされる農民だけでなく良識ある市民《例えば、文芸評論家 平野謙氏「区画整理は憲法違反」》の同意が得られないのは、土地改良法「圃場整備」事業運用の経験から考えても、当然のように思われる（前掲 拙著「農政・土地・水」P236-237 特に、土地改良区の組合員でない非農地関係権利者の利益保護に対する配慮P231-）。

（4）棚上げされた農業基本法と修正路線（1975年農地法改正）

——深まる農地法と農業基盤整備事業の亀裂（1972年土地改良法改正・農村総合整備事業の予算化・3.5%資金の運用）、都市法制運用への影響（含む、米の生産調整）——

一方、農政の中核たるべき構造政策については、60年代後半から70年代を通じて高度経済成長を支えた所謂「花見酒の経済」〈笠信太郎氏《1962年 朝

日新聞社》を背景に趨勢的な地価の高騰が続き、新幹線・高速道路等公共事業の用地買収、政策的に推進された工場の地方分散（1971年農村地域工業導入促進法）に伴う農地の買替え・玉突き現象（坂本楠彦教授「住宅問題講座8」《1968年 有斐閣》第2章B3）もあって、全国的に農業採算価格で地価が形成されるどころ（＝農地法の論理が妥当する地域）は著しく縮小した。これに加えて、70年から本格化した米の生産調整の影響が重なり、農民の兼業への傾斜は急激に深まったのである。

このような状況を背景に、東海地方で60年代の初めに始まった水稻集団栽培（米作りのマニュアル化）は、事実上意欲的な農業者によるいわゆる請負耕作（＝実質上の短期賃貸借）に転化し、急速に全国に広まり、微弱ではあるが水稻大規模経営が誕生する動きが見られるようになった。既に農地価格の高騰によって所有権移転による規模拡大の道は閉ざされていたから、農政派官僚は、75年の農地法改正に引続き、農地法の特例法——1980年 農用地利用増進法、93年 農業経営基盤強化促進法に吸収（以上の経過については原田純孝教授「農地制度を考える」《1997年 全国農業会議所》）——によってこれを追認するとともに、構造政策の柱として位置づけた。

都市を取り囲むこの様な多数の零細農地所有者が潜在的供給者となって、高度経済成長の過程を通じての地価の趨勢的上昇の下、人口の大移動によって引き起こされた零細な宅地需要者とともに土地市場を形成したのである。50年代後半から60年代を通じて医療、年金等社会保障制度が極めて不完全な状況の下において、これ等零細土地所有者の供給行動は、生活の必要に対応した分散零細場圃の切り売りであり、土地市場は恒常的な需要超過の状態におかれ、都市近郊の前身が農家である地主が高額所得者番付を賑わすようになった。確かにそのような現象が見られたことは否定できないが、反面農民が生来持っている資産所有者としての側面を無限に膨れ上がらせた経済的社会的環境はどのようにして形成されたのか、にも想いを致すべきではないのか^注。

このことが、後述するように都市計画法の線引き、開発許可制の運用等都市法制に強い影響を与え、さらには宅地並み課税の実施をめぐって、その運用は制度立案者の意図と大幅に異なる結果を招いたのである。

注 足掛け6年都市計画法制定の家庭に参加された松本氏は、都市行政の展開を制約する条件の一つとして、農地に係る政策を取上げ、都市近郊農民が支える強大な政治

力によって強く影響されるそれによって都市行政が歪められ——その典型として宅地並み課税——新規参入者である都市住民の居住条件ささやかな要望にすら応えられなかったとされ、特に、先住民である農地所有者の首長が強い政治の庇護を受けていた。問題の本質は、土地をめぐる先住民の既得権とそれに対する新規参入者の再配分要求との確執であったが、後者に対する政治的支援が殆どないため、都市計画担当部局が有効な調整機能を果たすことが殆ど出来なかった、と回顧されている(同氏「新都市計画法の立案をめぐって」、「都市化の中で」《1986年ぎょうせい》P25-26)。都市近郊農林議員の攻撃の矢面に孤立無援立たれた氏の心情は、同じような局面に立たされた経験を持つ筆者としては、察するにあまりがある。

その結果が高額所得者番付への都市近郊地主の登場であり、その取得原因が農地改革にあったことと相俟って社会的非難の標的となった。これは紛れもない事実であった。しかしながら、反面「都が土を狂わせる」(薄井清氏1970年「家の光」という悲劇的現象が各地に多発したことも想像に難くないであろう。政治の庇護もその一因となっていたことはその通りであるが、多くの農家の土地に係る行動様式は外部から強力な働きかけのない限り意外に堅実で(華山謙教授「現代の土地神話」《1981年 朝日新聞社》第2章第2節「素地の所有者の行動様式」)市街化区域内にもスプロール現象をもたらした有力な要因の一つと考えてよいであろう。

(5) ホットイシューに追われた農政(=忘れ去られた基本法)——日本経済を取り巻く政治的(=第三世界の台頭と冷戦終結)経済的環境(経済のグローバル化・通貨システムの変動とWTO体制屈の移行)の変化、これ等のインパクトの土地政策への影響

一方、農業内部における政策面では、米の生産過剰と対米農産物自由化交渉に追われ、小倉氏の言葉を借りれば、基本法は無視された状況にあったが、改正農業基本法(99年)を受けて新しい政策展開^注が進められている。「農政の大転換」なる文字が新聞紙上を賑わしているが、筆者の仮説、「産業構造調整下の日本農業」という、プラザ合意(1985年)以降の趨勢を政策によって転換させるような動きは2005年センサスにも見られないようである^注。

注 1950年代末、農林漁業基本問題調査会を立ち上げ、引き続き事務方の中心となって農業基本法成立を推進された小倉氏は、それから約半世紀後、「農業の将来に明るい光が見えてくるような考え方とか組織が日本にはないじゃないですか。……基本法がだめになった後に、

また基本法なんていうのを考えること自体愚劣だと思うんだけど。……あれを見ても何の期待もできないわね……」(農業構造問題研究1998年 NO 4 P37)と断定される。これに対して、何人かのOBのうち、関谷俊作氏が旧基本法の理念に代わる新しい理念がない、と述べられている。このような先輩方の応酬に現役が沈黙している以上、農政の混迷といわれても致し方ないであろう。

1995年ウルグアイ・ラウンド農産物交渉における関税化回避のための米のミニマムアクセス受け入れ、1999年その見直しによる関税化受容れの過程を経て、一応海外からの影響を遮断し生産調整による米価の維持を図ってきたが、生産調整制度の運用、WTOドーハーラウンド交渉いずれの面から見ても極めて厳しい展開が予想されている。(佐伯尚美氏「米政策改革見直し、この1年」《日本農業研究所講演会記録 2009・3》)。

この様な事態を背景に、21世紀に入ると農地転用規制制度の空洞化は急激に進行し、幹線道路に接した圃場整備済みの農地(農振農用地区域)が地方の中核的都市近郊に展開する大規模小売店の出店用地として標的となったのである^注。

注 前掲「中心市街地に非力郊外ゾーニングとの連携必要、責任重い市町村」、05・10・10日経MJ山本雅之氏「まちづくり3法わたしはこう見る」

なお、中心市街地3法改正前から、矢作弘教授は、圃場整備済みの優良農用地が、市町村長の判断により農用地区域の除外され、しかもこのような措置が「市町村長の樹立する農村活性化計画に基づき転用が申請された場合には、原則事業完了後8年間は禁止されている農用地区域からの除外(=転用許可)を認める」という措置(89年の農水事務次官名の通達《元構改C59号》)に対し疑問をなげかけておられた(98・12・15日経流通)。この通達は、一見地方分権思想を先取りしたかに見えるが、そもそも市町村行政の現状から農村活性化——この観念自体が極めて曖昧である——を名目に転用を容易化するように働いたことが予想される。地元市町村の自主性を尊重することは方向としては正しいが、大規模小売店の影響が一市町村の区域を越えて広汎に及ぶこと(その影響は30-40キロに及ぶという《05・10・10日経「大型店の商圏まだ拡大・出店規制でゆがみ再燃」、04・9・7日経MJ 伊藤元重教授「都市部か郊外か商業施設それでも外へ」》を考慮すれば、当該市町村長のみの判断に委ねることは手続き的にも問題であろう。

4. 都市計画法制

(1) 新都市計画法は緊急措置・その意図と法制の矛盾——後発資本主義国日本の宿命
都市計画法制は、都市の骨格を形造るインフラ

——道路・河川・下水道・鉄道・流通施設・港湾等——の計画整備権限が、わが国の法制の下においては、多くの中央官庁の跨るのみならず、土地及びその上の構造物規制の役割を果たす建築基準法もまた同様な性格をもつ点において、都市的土地利用の相互影響の複雑さを考慮すれば、計画規制行政として農業的土地利用法制とは異なった特異な性格を持つ。

一国の経済社会の水準が向上し、各種行政ニーズが複雑・多様化すると、現在の高齢者対策に見られるように、課題に応じて臨機に様々な省庁の協力が必要となることは、如何なる分野の行政にも見られるところであるが、1919年制定された都市計画法と建物保護法は、この様な性格を持った法制の嚆矢といってよいのではないかと^{注1}。

しかも、そのモデルとなった西欧諸国と風土的・歴史的條件を異にするとともに、正にその故に、わが国においては、これ等の諸権限を総合化する「都市自治」の歴史を明治期において旧体制から承継しなかった^{注2}。

注1 旧都市計画法の運用を巡る担当官僚の苦勞については、赤木須留喜教授「都市計画の計画性」（東京都立大学都市研究会編「都市構造と都市計画」第三部第2章 1968年 東京大学出版会）

注2 徳田良治氏「明治初年の町村会の発達」（「明治権力の法的構造に収録」1959年御茶の水書房P112、大島太郎氏「地方制度」（「日本近代法発達史 第5巻」（勁草書房 1958年） P51,70-71

西欧と異なり日本においては、堺の如き特例を除き多くの都市は政治権力の城下町として発達し、「都市自治」は存在しなかった、とされている。しかしながら、「江戸の町の風物として、何気なく眺められているこれらの施設(明地、木戸、番屋、河岸、掃き溜め、下水等)が江戸の町に住む人々によって絶えず働きかけが行われ、そのことで人々の生活の一部にさえなっているのであった。…町の施設・建造物の多くが支配者の要求によってつくられ、或は規制されていることは間違いない。…この様な町の施設の持つ本来的な性格は、長い間に次第に変えられていった。支配者のためのものから、住む人々のものへと、性格を代えていく方向にあった」と指摘されている(伊藤好一氏「江戸の町かど」《平凡社 1987年》あとがき)。ここには一種の自治的秩序が形成されていたと見てもよいのではないかと。そして、この様な自治的秩序は、それが幕藩体制の一環であるが故に、維新政府の秩序のうちに組み込まれることなく放置され一積極的に解体されたわけではない—たことは、里山の入会利用関係(最少限民法上の保護(263,294条)はうけられることとなったが)、河川水等の利用関係(河川法施行法2条

等により林野入会と同様一定の保護)、海面利用関係(その相当部分は、明治漁業法によって物権的保護)が、明治政府が制定した近代法的秩序の枠外におかれたことにおいて、同様であったと評価してよいのではないかと。

(2) 矛盾の発現形態——中央官僚主導の上からの近代化・公共事業と土地利用規制

—既に先進国の資本主義が帝国主義に入った段階において、明治維新を遂行した後発近代国家—

日本の中央官庁が、それぞれ固有に抱える喫緊な政策課題を追求していたので、都市法制がその施行時に独自に展開しうる分野は土地区画整理、都市公園等極めて限られていたのである。敗戦前よりも、戦後改革によって法制上地方自治が大幅に拡大されたにも拘らず、この間の事情は基本的に変わらなかった。この様な事情等を反映して、1950年制定された建築基準法においてはもとより、1968年全面改正された都市計画法においても、企画立案担当官僚の目線は、すでに述べた農地法制のそれに比較してはるかに現実的^{注1}であったが、しかもなお、「無秩序な市街地の拡散を、……これに対する緊急対策を講ずることにあつた」と述べられた松本氏も、そのすぐ後で「いわゆる線引きの仕組みが提案されたのは、投資額は常に有限である以上、投資と開発の順序と場所のギャップを、できるだけ少なくするための戦略が重要であると考えた」ことを認めざるをえなかったのである。(「冷めた目で日本の都市計画をみると」(前掲「私の野菜づくり」 P192)。

筆者流の「政策論の作法」に即して考えれば、土地利用の現状から目標への距離の認識と動員可能な政策とのバランス、零細農地所有者の土地利用の動きを規定するメカニズムに対する洞察、さらに日本の官僚制の宿痾とも言うべき組織の逆機能^{注2}に対する配慮にいささか問題があつた^{注3}ため、農地法制と同様その狙い達成することが出来なかった、と評価せざるを得ないのである。

企画立案担当者の主観的意図及び関係公共施設の所管部局の現実の投資プライオリティがどうであろうとも、客観的に存在する法律の解釈としては、市街化区域は必要公共施設整備のための投資が優先的に集中されるべき区域となり、外部の関係者からこれを主張されれば都市計画法所管部局としては反論の余地はない筈である(前掲 大塩洋一郎氏「日本の都市計画」 P274)

(3) 諸矛盾が集中的に発現した宅地開発指導要綱問題——宅審6次答申と新都計法

しかも、都市計画法を所管する都市局は、既に述べたように都市のインフラ整備に係る各種事業の採択権を持っているわけではないので、開発業者はもとより地域の住民から見ても線引きの効用を感じられず、その当然の結果として自治体が自己防衛的にとった要綱に基づく公共施設等の開発業者負担をめぐって様々な問題を生ずることとなった^{注4}。

「イギリスやドイツで100年以上かかってゆっくりと実現した都市化がわずか20余年の間に進んだ」(前掲松本氏「都市化の中で」P22-23)、一口で言えばあまりにも急激な都市化、その原因となった経済の急成長が招いた矛盾・悲劇^{注5}というべきであろう。

注1「この立法が本質的にはこの様な異常な事態(=急激な都市化)に対応するための緊急措置」(同氏「都市計画法に想うこと——法施行25周年に寄せて——」《前掲「私の野菜づくり」 P206)である以上、都市計画区域内の公共投資に係る計画・投資の一元化などという当時の中央省庁官僚の常識からいえば、大それた考えなど最初から捨てられていたのであろう。西欧諸国とは、都市形成の歴史的過程を異にする日本では(旧西ドイツの建築抑制法システムの歴史について、藤田宙靖教授「西ドイツの土地法と日本の土地法」《1988年 創文者》P31、東西ドイツ統一後のその動揺について高橋寿一助教授の発言《農業構造問題研究・農業政策研究センタ・1998—IV号P86》)、公共都市施設の整備に応じた市街化など望むべくもなく、「バラ建禁止」がミュニヒムの悲願であったと考えてよいであろう。それすら結果的に実現できなかったところに、都市でもない、農村でもない半市街地の如き景観(後掲P24 司波氏)が展開される背景があった。

注2 近代的大組織は、経営、軍事、行政の区別を問わず、その組織原理は分業に基づく協業である。それは、組織目的の円滑かつ効率的な達成を図って形成されたが、その規模が大きくなればなるほど、その活動に軋みを生じ、活動の非効率性が外部の目にも顕著となる宿命を持っていた。

注3 これには反論が予想される。6次宅地審議会答申では、そのような問題点が十分意識されていたからこそ、肌理の細かい答申があったのであるから、行政がその通り実施しなかったところに問題がある、とする反論である。6次答申がどのような経過を辿って出来上がったかは建設省内部の事情に暗い筆者は理解不能であるが、あまりにも精緻に出来ていたが故に、第一線の実務家には使いこなせなかったことは確かであろう。いささか突飛

に受け取られるかもしれないが、太平洋戦争の戦闘記録に深い関心を持つ小生には、この答申が、作戦現場の実情を考慮することなく、大本営海軍軍令部で秀才参謀によって精緻に組み立てられたマリアナ沖海戦、レイテ沖海戦に極めて類似しているように思えるのである(拙著前掲「政策論の作法」P101-103)。

注4 宅地開発指導要綱問題の本質については、いささか古くなったが、既に74年の時点で問題の本質を明快に抉られていた遠藤博也教授「都市計画法五十講」(有斐閣1974年) P18-21、その後のこの問題をめぐる各方面の動きについては、荒秀・小高剛教授編「都市計画法概説」《1998年 信山社》P93-97

前掲「日本の都市計画」(P503-506)は、要綱による業者負担指導に対して、当然のことながら否定的である。これに対して自治体の立場からの発言 田村明教授(元横浜市企画調整局長)「都市ヨコハマを作る」(中公新書、1990年) P98-111

注5 小宮隆太郎教授は、1950-60年における限界資本係数の国際的に比較され、「戦後日本の成長率が高いのは資本蓄積率が高いとともに、この意味での「投資の生産効率」が極めて高かったことによる」(「現代日本経済研究」《1975年 東大出版会》P11)とされた。これは日本経済の光の面であるが陰の面はないのであろうか。

以上は民間投資についての指摘であるが、公共投資についても、21世紀の経済大国日本の首都圏で、一時間に数分しか開かない踏切をお年寄りが駆け足で渡り電車にはねられるなどという悲劇がおきていることの背景を、55年体制下公共投資予算に係わった官僚として考えざるを得ないし、また政治的には悪評紛々たる「利益誘導政治の光(?)の部面(早野透氏「田中角栄と『戦後』の精神」《1995 朝日新聞社》)と対比せざるを得ないのである。

なお、建設省で線引きを直接担当された経験を持つ簗原氏は、「瀬戸内沿岸の地域に線引きを強行することに忸怩たるものがあつた。東播磨など数多くの地域で農村の発展の経緯から見ても、地形的あるいは地域の社会構造から言っても、開発許可制度を都市計画から分離して弾力的に扱う以外に、都市計画制度を救う道がなかった場合も多い」(簗原敬氏「日本の都市成長管理政策と都市資産の形成」日本都市計画法協会編著「都市・農村の新しい土地利用戦略」2003年P106)と述べておられる。この表現は難解であり、現実の都市計画行政を経験していないものが軽々に発言すべきではない分野であろうが、あえて簗原発言にコメントすれば、「都市計画法の法文の文理に捉われず、6次答申に述べられているよう、現時点においてさらに筆者流に拡張解釈すれば、現場の実態上の要請に忠実に、横浜市にお

いて田村明氏が独自に実践されたように運用すべし」ということになるのではなかろうか^注。

注 現場経験の豊富な箕原氏であれば先刻ご承知であろうが、都市計画法の条文を楯として、重複農用地区域を「領土」と心得ていた当時の農林官僚に、この様な弾力的解釈が通用することは期待できなかった筈である。現場に近づけば近づくほど、姿勢は一般に頑なであったのではないかと想像されるが、現場の担当者責めるべきではあるまい。政策は骨太でなければならないのである。

これに反して、地元の農地転用申請に対してどのように働いたのであろうか、担当者による個人差が大きかったのではないのか。前記の農振法の運用に関する1984年の農水省次官通達が出された背景は、ここにあるのではないか(最近再び競う修正して運用を厳格にすると聞く。法律の解釈論としてもその裁量巾の大きさは司法に通用するか疑問である)。中央の方針は現場担当者の共感を獲えない限り、その意図が正確に実現されることは難しいのではないか。解決のカギは地方分権による判断権の地方移譲にあるろうが、その前提として、量・質両面において、逆ピラミッド型行政システムの現状を改善する、という難問が立ちはだかっているのではないか(下河辺氏 前掲「国土計画への証言」P85-91,97,120-121,134,138、150、201,特に362-363)。

(4) 住宅行政と都市計画行政

このように実体的には都市計画を支えるインフラ整備に係る公共事業と並んで土地利用規制についても、都市計画法自身の開発許可制度と並んで重要な役割を果たすべき建築基準法(特に集団規定)は、以下述べるように1950年制定という時代的制約が色濃く反映しており、両者の関係を再構築するための同法の70年改正も新都市計画法の狙いを完全に活かすには極めて不十分なものであったことを松本氏は、後に引用するように強く悔恨されている。

問題となった建築基準法については、1969年の時点において既に、建設省住宅局建築指導課長(当時)前川喜寛氏は、「衛生等を始めとする環境水準の確保については、大正8年の市街地建物法当時と大して変わっていないから、今後時代の要請に応じて住居法に相応しい内容に改める必要がある、と述べておられる(前掲「住宅問題講座2 住宅関係法P254」)。1950年当時の住宅事情を考えれば十分理解できる記述である。問題の存在は責任者によって十二分に意識されていたのである。現にその後、日照問題から耐震問題まで、問題が生じると改善措置がとられてきた。「街づくり建築基準法見直しが先決」(05・5・11 朝日)という声が

識者(東大教授 建築構造学神田順教授)からあがる所以であろう^注。

注 分野は異なるが、同じく1950年代の事情に対応して制定されて法律を、如何に70年代-80年代の情勢に即応して運用するかに腐心した経験を持つ筆者には、この様な事実に深い感慨を抱かざるをえないのである。運用担当者である官僚に、ジャーナリズムの慣用句となった問題の隠蔽・先送りという側面があったことは否定しないが、ながい歴史を持つ法制には複雑微妙な利害関係が網の目のようにまつわりつき、官僚の力量を以てしては、生活のかかった一定の民衆がそれを支持する法制の抜本改正は難しいのである。多少とも問題意識を持つ官僚の政治への期待はこの一点にあったのではないか。

松本弘氏は「建築行政との調整の過程で、規制の対象から建築を一般的に除外するとともに、市街化区域内小規模開発が許可の対象外とされることとなったため」(前掲「都市化の中で」P74) 緊急立法としての狙い「『バラ立ち』の抑制」が制度化からはずれることとなり、70年建築基準法改正においても新都市計画法企画立案担当者としては、その狙いが活かされるようには措置されなかったとされ、日本の都市における今日の様々な問題状況は、「建築と都市計画の行政が一体でないところに、原因の一つがあったと見ている」^注(前掲「私の野菜づくり」P199)と指摘され、単体としての建築物にのみ注目して街づくりに関心が広がらない建築家に疑問を投げかけておられる。

注 開発許可制度と建築確認等の二本立て構成については、前掲 荒・小高編「土地計画法規が異説」P61-66

以上のように「緊急立法としての最小限の狙い」すら結果として活かされず、コンパクトな都市づくりの狙いに反して、市街化区域の面積は計画の2倍弱にふくれあがったものの、線引きは無事達成され、局地的にはあるが良好な都市環境を保全するという一定の役割を果たした^注、と評価してよいであろう。農水省の米の生産調整行政も同様であったが、この時代においては中央官庁のタテの行政力は相当なものであったのではないか。

注 松本氏は、「大阪の「木津川流域の学研都市地域の丘陵や広大な農地を歩く度に、もし線引きがなかったら、とてもこの様な土地は残らなかつたらうと感じます」(同然P205)と書かれている。小生も、十数年前ではあるが、現在のさいたま市西部見沼代用水の西縁附近で、まだこんな農村空間が残されていたか、と武蔵野の面影を彷彿させる農村空間に接し感動した経験を持つ。かつて新潟県亀田郷土地改良区で、見事に一線で市街化の圧力を食い止めている農民の意志を見て取った経験——その意味については司馬遼太郎氏「街道をいく9巻」《1979年

朝日新聞社) P24-44——を持つ筆者としては、制度もさることながらその地域に長年生きてきた「農民の意志・土地への愛着」を第一に挙げたいが、線引きが一定の役割を果たしたことは評価されてよいと考える。

このような地域の農民の意志を結集した土地か威力という見方は、農地法・農振法からアプローチされた関谷俊作氏も同様な見解を示し、さらに両省の区画整理の事業の進め方の違いを指摘しておられる(前掲 農業構造問題研究P42-44)

(5) 法施行30年の状況をいかに評価するか

当初懸念された線引きは無事達成された者の、その反面、新都市計画法の運用の結果、30年後現出した状況について民間のコンサルの立場から、司波寛氏は次の如く厳しく裁断される。

「風土、伝統、制度が都市拡散ベクトルを内在させているわが国が戦後の集中豪雨的な人口の都市集中時代を迎えたのだから、都市郊外は瞬間に一大スプロール地帯となってしまった」(「都市郊外部で何が起きているか」都市計画技術者協会編著「都市・農村の新しい土地利用戦略——変貌した新しい線引き制度の可能性を探る——」《2004年学芸出版社》P31)とされ、特に戦後におけるその促進ファクターとして、「①超高速人口集中、②自動車の急速な普及、③容易な土地利用転換、④農業基盤施設としての道路の存在」をあげられた上、「一言で言えば都市でもなく農業地域でもない、定義のしようのない地域、……しいて言えば半市街地」とでも言うべき地域が出現したとされ、その特徴を、「①宅地のランダムな分布②小規模宅地③突き当たり道路④用途混在⑤荒廃した農地」と指摘されている。この様な事実としての土地利用の動向に対し「線引き制度がどのように機能したか」について浜松地区をミクロに分析し、結論として、「全国の市街化区域の平均人口密度が約58人/haということは、市街化区域自体が、未成熟なスプロール市街地ないしは区画整理事業等の基盤施設が整いながら人口定着が進まない市街地を多く抱えていることを意味する。さらにその外側を広大な市街化調整区域が取り巻き、自然保護政策や農業保全政策が特段に図られている地域以外は、無秩序なスプロール地域となっているのだから、いわゆる半市街地の広がりには想像以上に巨大といえる」と結ばれている。

(6) 良心的都市計画官僚の嘆き——内には縦割り権益・外には農協パワーをバックに政治圧力

この様な状況は、農地法制に託された農政派官僚の政策意図と同様、都市計画法に託された都市

計画官僚のささやかな悲願が、現実によって大きく裏切られたことを物語っているとみてよいであろう。

土地法制として、論理的に考えられる最も高いレベルを狙って制度化した農地法制と比較すれば遥かに現実的なレベルを狙った都市計画法制においても、松本氏は「振り返って、一番強く印象に残ったことは何かと問われれば、……一つには日本の政策決定システムに総合性を求めることの難しさであり、二つには政治の応援がないこと」と述べておられる(松本「都市計画に想うこと」前掲 P206)。また、別に「土地の保有、取引、地価に直接迫ることなく、地価の作用をほぼ容認したうえで嵩じられた土地利用対策は、その効果に大きな限界があったのは当然であった」ともある(「都市計画法の立案をめぐる」前掲 P25)が、氏の回想には賛同し難いのである。

国土庁発足時の土地政策課長であり、土地利用調整課長として、氏のオープンマインドと真摯・誠実な行政姿勢に接し敬服している小生ではあるが、今後の政策形成の検討素材として、これ等の諸点について若干私見を述べたい。

(7) 私見——問題を根源的に分析すれば

筆者が建設省の線引き構想を耳にしたのは67年末、当時農林省農地課係長であった若林氏(元農水大臣)からであったが、「農地価格と転用価格との間にこれだけ格差がある状況の下で、そんなことが出来る筈がない」というのが第一感であった。この直感は「選挙をやっている市町村長が、人の土地に色を染めるなんていうのを住民参加のものでできるわけがないじゃないですか。そういうのを平気で抽象的にやるべきだという人が無責任だと思っています」という考え方(下河辺淳氏「戦後国土計画の証言」《1994年日本経済評論社 P134》)に通じるのではないかと考えている。

また、80年代半ば、構造改善局長として所管事項説明で会館廻りの際、北関東某県選出の通産省OBの中堅自民党代議士から「選挙区の支持者から、『所有農地が全部市街化調整区域に入ったので生きる希望をうしなった』と訴えられたが、君どう思う」と質問されて絶句した記憶が生々しい。

この様な分散零細錯圃を所有する農民の行動様式——通例、農業は自分一代と割り切り、不完全な社会保障制度下で自宅から遠い圃場から不時の資金需要が生じるたびに処分してゆく——については、60年代に入ると坂本楠彦教授らの調査——60年代初め農地制度検討の一環として農地局

の委託により実施されたと記憶する——を通じて明らかにされつつあったのである(その成果は、前掲「住宅問題講座第8巻 土地問題」第2章B 縁辺農地の地価として公刊)。官僚の法形式論理で宅地並み課税を迫れば猛反発を受けることは必定であった。ほぼ同じ頃、建設省建築研究所で早川和男氏により「地価波及のメカニズムが研究されていた(後に「空間価値論」(1973年・勁草書房)として上梓)。

筆者はこれ等の研究成果を、1972年土地改良法改正に際し(非農用地の創設換地の理論付けとして)援用した(つもりである)が、都市計画法の検討、農振法の運用には直接的にも間接的にも利用された形跡はない。

戦前の内務省の権力行政を承継した建設官僚、土木官僚が新都市計画法制定に当たり、この様な地価波及のメカニズムを視野におかなかつたことは当然かもしれないが、仮にも経済官庁を自称していた農政派官僚が日本経済の構造変化と農業へのインパクトを見落としたことについては、強く批判されても止むを得ないのではないか。特に、零細分散錯圃——農地法制の目指す資本制地代を産出する農業生産力の形成を期待すべくもないという意味では問題のある商品——を売り渡された農民が、社会保障制度が著しく不完全な当時の状況において、生活防衛的な圃場の切売行動の可能性を制度的に断きる線引きに、専ら行政的理由——(農地転用許可行政において、政治の圧力と行政の論理の防衛の相克に疲れ果て)「ややもすれば、投資とその効果のケジメが乱れ勝ちであった都市近郊の農業投資に明確なルールを作りたいとする当時の農林省の強い決断」(松本弘氏「都市計画法の立案をめぐる」前掲P35)——から同意の意志決定したことが事実であるとすれば、その様な行政的理由だけで農民の生活設計を狂わせた措置を取ったことの妥当性に対し筆者は疑問をもつ。同様に、土地近郊農民の行動様式とそれを背景とした政治の圧力を非難される松本氏の見解には、それが妥当する一面は認めるが、全面的には同意し難い。農民の行動様式を念頭に制度設計を試みるべきでは無かったのか。

農林省の予算と権限の一部を積極的に建設省に移し、都市・農村計画法を共同提案し、共管するという大胆な発想は当時の情勢の下では望むべくもないとしても^注、農民の行動に精通している筈の農林官僚としては、戦前の経験に学び、減歩率を農民の理解の得られる圃場整備並みに10-20%に抑え、少なくとも一代限りは営農が可能なよう配慮された区画整理制度の実施と農林省の協力

を提案すべきではなかったか、と思うのである。少なくとも、基幹道路網が形成されていれば、良好な居住環境の最低限のレベル維持できることは東京西部の事業実施地が証明しているといつてよいのではないか。

注 先例がないわけではなかったのである。今日専ら省益第一の行動を云々される官僚であるが、1947年、1939年以来農林省に移されていた肥料生産行政の所管が、生産の実体にかんがみ、農林省の発意により通産省に移されている。筆者は60年代の初め通産省化学肥料部に出向、当時進行していたア系肥料のガス源転換の過程を具に観察する機会に恵まれ、所管移譲の先見性に敬服した。当時農林省肥料課長は後官房長官、外務大臣として令名を馳せられた伊東正義氏であり、自ら初代通産省肥料課長として課員一同とともに異動されている。農林省百年史には、僅か2行の記述(下巻P198)しかないが、この時期の我々の先輩は遥かに器量が大きかったのである。

また、建設官僚は、少なくとも新都市計画法に先行した首都圏整備法に基づく首都圏整備計画(1958年)におけるグリーンベルト構想の失敗(石田頼房教授「日本近代都市計画の百年」《1987年自治体研究社》P273-277)、拠点開発構想を背景とした新産業都市開発促進法(1962年)、工業整備特別地域整備促進法(1964年)の運用経験(前掲 下河辺淳氏「戦後国土計画への証言」P134)から、零細土地所有者の行動様式を学ぶべきではなかったか(華山謙教授「現代の土地神話」《1981年 朝日新聞社》P47-55)。これ等の行政展開に建設省都市局が直接参加していなかった故か、新都市計画法企画立案過程にそれらの経験が反映された形跡が全く見られない(前掲松本論文、大塩洋一郎氏(新都市計画法立法時担当課長)編著「日本の都市計画法」はこれ等の動きについて全く触れていない)のはいかながなものであろうか。

筆者は、50年代末から60年代の初めにかけて農地局に勤務していた間に、雑誌「都市問題」に掲載された新沢嘉芽統教授の論文によって、大正の終わりから昭和10年頃にかけて、耕地整理法を活用して東京西部の郊外で実施された土地区画整理事業の果たした役割を知った。現在なおそれらの地域の多くは優良市街地としての実体が維持・評価されているのである。

松本氏は、1986年時点において総括的に都市行政をめぐる三つの制約条件を挙げておられる(「都市計画法の立案をめぐる」前掲 P23-29)。筆者の言う政策形成に当たって明確にすべき制約条件に相当するものと考えているが、その前提となる事実認識とその要因分析にそもそも問題——分散零細錯圃という零細所有の実態とその行動様式、さらにそ

れを規定する経済的社会的条件の分析に欠けるところがあったのではないか。

あえて齒に衣を着せず直裁に述べれば、松本氏が難詰される諸現象の根源はヨリ深く、前掲司波氏の挙げられた要因の基底に、高度成長期における資本の強蓄積、その反面として公的住宅供給のための投入の資本が過少であり、民間の零細な私的資本に依存する割合が著しく高かったこと、さらに農地改革の結果として供給源となる近郊農地の所有形態が分散零細錯雑の状態にあったため、この時代、社会保障制度が公務員を含む大企業雇用者を除いては著しく不備であったこと等の要因が加重して働き、農民の行動様式を規定したことに想いを致すべきではなかったのか。これ等の根源的要因は、ともに以上縷々述べてきた農地法制、都市計画法の客観的機能を規定していた故に、日本経済・政治の基底部において相互に通底していたと考えてよいのではないのか。この様な分析は、また、下河辺氏が指摘された、GNPが10年間で2倍を予定していたにも拘らず実績が3倍になったことに伴うインフラ整備の遅れによって生じた矛盾に深く係わっているものと考え(前掲下河辺「戦後国土計画への証言」P234-235)。

かかる分析の帰結からすれば、松本氏の目線は明治以来国政をリードしてきた官僚の目線であり、氏の「都市への流入者群と先住者たちとの確執」(「都市計画法の立案を巡って」前掲P28)との指摘は、現象的には確かにその通りであるが、何れも高度経済成長の源泉となった生産付加価値の薄い分配にしか浴することができなかつたもの同士の確執であり、歴史と成長の実体を異にする西欧の市民社会の目線で、農民の強欲と勤労者の住環境意識の低さを斬って捨てることは、やや公平さを欠くように思えるのである。従ってまた、双方の社会的支持を受けることはできず、その当然の結果として、政治の支援を受けることができなかつたのは当然というべきであろう。社会的支持のないことを公平の証であると誇ったり(佐橋滋氏「異色官僚」《1967年 ダイヤモンド社》P256)あるいは民衆の意識の低さ、政治家のレベルを云々するのは官僚の驕りであらうべきではないのか^{注1}。

なお、以上の分析において規定的要因とした高蓄積(=労働への分配の低さ)は高度成長(=短期間の急成長)に不可欠な経済的条件であり、体制は異にするが、同じく後発社会主義国ソ連・中国においても同様に採られた政策であった^{注2}。政治的社会的には、政府の指向する方向(=所得倍増計画)を企業はもとより、一般民衆も挙げて支持して

いたのであるから、民主主義社会において官僚がこれを与件として政策を構想することは当然であり、イデオロギー的に反発することは論外である。

注1 拙著「体験的官僚論」前掲 P31-34、巻末事項別索 「国土型官僚」参照

注2 ソ連スターリン集団化(1929-30年)、中国人民公社運動(1958年)は何れも工業における資本の強蓄積に対応して、トップダウンでとられた政策であったが、農業政策としては何れも失敗している。農業革命(近代的土地所有権の成立・農場制の確立・農法の転換)には、それを可能とする外部の労働力市場と農産物市場、およびこれを支える(機械)工業生産力水準が必要とされ、すでに金融資本が圧倒的優位に立つ高度化した資本主義には、農業革命を受け容れる条件を欠いているのではないか。まして経済がグローバル化され、円高を背景に奔流のように外国農産物が流入されている環境の下において、それは夢に終わる危険を予想して対応を図るべきではないか。単なる面積規模しか示されていない水田大規模経営の生産力的基盤は、圃場の分散、水管理の自由度意外に脆弱な場合が少なくないのである。

また、都市計画官僚は「遙かに現実的であった」と述べた(P9)が、以上の分析の結論としては、自然的・歴史的・経済的条件を西欧と異にする20世紀半ばの日本に西欧流の「コンパクトシティ」(=バラ立ち禁止)の目標を設定したことは、現実と目標との距離と動員できる政策手段とそれを制約する条件を見誤った点において、オープン化した農村社会に土地法制の究極的理想である「利用の根拠としての土地所有権」観念の定着を試みた農林官僚と同様、木によって魚を求めた誹りをまぬかれなかつたと思うのである。

(8) 選択肢は他になかつたのか

—テクノクラートとしての官僚の役割、完璧なオプションペーパーの作成—

それでは取るべき現実的政策とは何かと問われれば、建設・農林、相争って線引きに行政努力を傾注することではなく、協力して零細土地所有者にも受け入れられる土地区画整理事業の実施を図ることではなかつたのか。

なお、50年代の終わりから60年代にかけて農地改革に匹敵する宅地改革を夢見ることは、あの時代の政治的社会的経済的条件を考えれば、評論家ならともかく実務家としては殆ど無意味であることは、松本氏自身も認められているところである。またイギリスの如き開発権の公国有化を考えることも同様であろう。政策論の作法としての制約条件を如何に認識するかの問題である。

5. 国土利用計画法

以上農地法制、都市計画法制に対して国土利用計画法は、その立法過程にも見られるとおり、概ね三つの考え方の妥協の産物（下河辺淳「戦後国土計画への証言」P118—120、126—128、131—134、150、248、「自治研究 昭和48年7月増刊号 座談会『新国土総合開発法と地方自治』」下河辺・宮澤発言、「土地行政オーラル・ヒストリー」《2008年・国土交通省国土交通政策研究所》P31—53）であるが、そのうち、主として土地利用基本計画に係る部分は、政府原案（＝国土総合開発法改正法案）の担当責任者・下河辺氏（当時経済企画庁総合開発局長、国土庁発足後は国土庁計画調整局長）の発想に係るものであり、同氏の高度経済成長下の開発行政経験、および70年代初めの調整インフレに対処した各都道府県の経験が咀嚼消化され、90年代以降の政策の主流となった地方分権による政策の総合化を先取りし、現下の土地政策の課題にも十分応えうるものとして評価したい。特に、「土地利用における公共の福祉」を、日本の伝統的法律学(行政法)に於ける通念の如く、外部（＝上）から与えられたものとしてではなく、相互に影響し合う土地利用の特性にかんがみ、関係者の協議を通じて策定される「土地利用に関する合意」によって構築されるという新しい発想（遠藤博也教授「計画行政法」《1976年 学陽書房》P47—53）——中世以来の西欧の「都市法」の発想に通じるのではないか——の芽生えを持ち込んだ、と評価できるシステムを創設（前掲「国土計画への証言」P134）したことは、「政策総合化のための具体的手続の創設」（前掲「土と水 第2部 土地をめぐる諸問題」P203—204）。という視点から注目すべきものと考え^{注1}。なお、このような芽生えを条例によって制度として定着させた掛川市、長野県穂高町の例をあげておく（1998・1・3 日本農業新聞「掛川市土地条例」、小林重敬教授編著「地方分権時代の街づくり条例」P140—149）^{注2}。

注1 ただし、国土利用計画法は、国土総合開発法の改正案として立案されたため、市町村段階の土地利用計画の策定続きを取込むことは法体系としてなじまず（「自治研究」《48巻3号》P61下河辺氏発言）、土地利用基本計画は都道府県における行政的な調整計画として位置づけられている。立案者である下河辺氏の意味を忖度すれば、周辺地域にフィジカルにはもとより、経済的社会的に影響を及ぼすような土地利用転換を図る場合には、都道府県段階において、様々な行政部門からその可否をチェックたうえ、かつてのように国の機関としての知事ではなく、政治的責任者としての知事の意志により決定する、という構想(同前と解する(前掲 自治研究 P36、45、

51における下河辺氏発言)。ただし、このような理解の仕方は、当該事務の国と地方との権限配分—農地転用事務を想起せよ—、法定委任事務の性格等法解釈論として維持できるかどうか不明であるが、政策の総合性を確保するという意味においては、必要不可欠な手続きであり、かつ、かつて70年代の初め主として山林原野に対し、過剰流動性を背景に投機資本が流入した際、都道府県がとった防衛的措置として経験済みの措置であった、と考える。

注2 「西欧近代においては、権利を（国家）法によって認められるものと定義する考え方は、ようやく19世紀後半正に列強が帝国主義＝福祉国家に変わらんとするところに出現したものであり、近世初頭にあつては、サヴィニーが権利を意思の力と定義している。……日本の私権は最初から国家の枠の中に閉じ込められていた。……

このことはまた、その反面において、国家権力の枠が外される場合になると、或いは、その枠の内部においては、私権は全く「私の権利」となり、エゴイズムの正当化の手段になり下がる（「ゴネ得」！）、という現象を生みだす。これに対して私的領域における公共の利益をみずからの手で配慮する」という態度からは、私権の「社会性」ないし「社会的契機の自覚が生まれてくる。……」（石井紫郎教授「日本人の国家生活」《1986年東大出版会》P341—342）

掛川市あるいは穂高町における土地条例が採用した法システムの根底を流れる思想がここに的確に表現されているのではないか。

ただし、現実にはその特性——土地行政の総合化を目指して、条例と組み合わせた即効性——とその効用を最も発揮すべき課題であった中心市街地問題に対し、具体的事情が分からない門外漢が発言すべき問題ではないかもしれないが、国土法が活用されなかったのは、かつてその運用に係わったものの一人として残念である^注。

注 中心市街地問題は、正に国土法の出番であったのではないか。米の生産調整に際して幹線道路際の水田の転用が大幅に緩和され(田中首相の指示と聞く)、街づくりの観点から後に様々な悪影響及ぼしたことと同様な性質の問題である。当時(40年代前半)は、有効な調整の場がなかったのであるが、国土法の立案者、下河辺氏は、特定の土地の利用転換をめぐって錯綜する各省の土地利用行政上の要請を、その相互影響に着目して都道府県レベルで調整する場として、土地利用基本計画に期待されていたのではないか(法10条)。そのような趣旨が必ずしも法律の構成上明瞭に表現されていたわけでないこともあって、活用されることがなかったようである。現実には、中心市街地3法の改正により体制が整備された時には、大規模小売店の目は海外に注がれ(08・8・11日経「非製造業の海外進出加速」)、国内では不採算既設

店舗の撤退が進んでいるのである。完全に措置のタイミングを失ったのではないか。

また、89年の農地転用制度の運用に関する農水省の通達改正に際しても、国土庁として何等発言しなかったのであれば、同様な想いを禁じえない(P10 注における矢作教授の疑問)。

6. 3～5の分析から得られた教訓

—社会的支持勢力の欠如と目標と手法のバランスの欠如—

(1) 社会的支持を獲得しうる内容の政策を——欧米の都市法制との対比において

先に引用した(P13)ごとく、松本弘氏は後日(立法過程を)「振り返って、一番強く印象に残ったことは何かと問われれば、それは、……一つには日本の政策決定のシステムに総合性を求めることの難しさであり、二つには政治の応援がなかったこと」と述懐されている(同氏「都市計画に想うこと」前掲 P206)。このような事実を実務家としてどのように考えるべきか、検討するため、モデルとなった欧米諸制度を調べてみると、顕著な相違があることに気付く。

欧米の法制は国別の相違を超えて、市民——この観念は最近まで、日本には、その実体が存在しなかった——＝都市居住者の共同体自らが定めたルールである、という意識が長い時間をかけて定着していることは、都市・農村を通じて土地利用に関する各種規制が「お上のつくったもの」と関係者から受留められている日本とは、制度を取り巻く政治的社会的条件において根本的に異なると思われるであろう(増田四郎氏「ヨーロッパの都市と生活」《1975年 筑摩書房》P203-213、渡辺俊一教授「比較都市計画序説」P2-3《1985年 三省堂》、252、藤田宙靖教授「西ドイツの土地法と日本の土地法」《1988年 創文社》P57-59, 99)

別の角度からいえば、欧米の土地利用(＝都市)法制は、住環境を守る(これは自己の所有する不動産価値を守ることに通じる)という強い意志に支えられている、のではないか。市民が自発的に法の執行状況を監視するという協力的行為はその現れといえよう(青木仁「なぜ日本の街はちぐはぐなのか」《2002年 日本経済新聞》P89-90, 95、ほぼ同旨「市民がやる」アメリカの都市計画行政について長野士郎岡山県知事(当時の)発言 本間義人編著「証言「地方自治」《1994年 ぎょうせい》P139)なお、前掲 拙著「政策論の作法」第1部(7)②)

以上の問題は法制史上の大きな研究課題であり、筆者の如き実務家が軽々に判断すべき問題ではないであろうが、現役時代から何故日本の土地

法制には都市・農業ともにザル法現象が多発しているのか、考え続けてきた。その結論は、2で具体的に述べたように、中央の官僚が構想した法制度は、現場に有力な社会的支持勢力を持たない限り極めて無力であり、ザル法化するという経験的事実である。

(2) 零細地権者の所有地に対する行動様式の分析把握とそれに即した政策を(「政策に科学を)

既に述べたごとく、農地法制、都市法制は、ともに一握りの官僚の頭脳の産物であり、合理的なその内容の実現を妨げる零細土地所有者のエゴに根差した圧力こそ不当である、という受留め方が一部官僚に存在する。これは明治以来55年体制の初めまでのエリート官僚に共通な伝統的発想であった。

しかし、自分達の生活上の様々な利益を守るために政治に働きかけることが非難されるべきことであろうか。ここで考えなければならないことは、農地改革、均分相続制、さらに最近では区分所有権制度等による零細土地所有者の著しい増加と最近では揺らぐようになったが地価神話の民衆への浸透である。

ロンドンにしてもパリにしても、都心から出発する列車に乗って10-15分も走れば緑の田園地帯が広がる。勿論鉄道の踏切など眼にすることはできない。日本の大都市近郊の車窓風景とは大きな違いあることは誰の目にも明らかであろう。このような景観の相違は、基本的に土地所有形態と資本の蓄積の差異に基づくそれぞれの国の近代化の歴史を反映したものと理解してよいであろう。

民主主義政治体制下の官僚は、徒に西欧モデル、或いは土地政策の理念的な高い目標を掲げるのではなく、一方でそれを念頭に置きつつも、あくまで日本の土地所有の現実と零細所有者の行動様式を観察し、彼らに受け容れられ、なお、土地利用の整序にも資する施策を構築すべきはなかったのか。そのためには零細土地(特に農地)所有者の所有地に係る行動様式を把握し、これを前提に政策を構築する必要があると考える。

68年の時点において、建設省都市計画課輔佐として松本弘氏は、「当分の間は農業の基盤として保全しつつ、漸次市街地に切り替えるための整備事業をおこなう」というような多角的で漸進的な投資の方法」を提案されている(同氏 前掲「都市化の中で」P240)がこれこそ筆者の言う線引きに代わる現実的提案である。

筆者はさらに、農林省において、同じような狙

いから非農地換地等圃場整備事業の改善等を内容とする土地改良法改正、集落整備法を構想し実現されたが、後者は種々の事情から充分には活用はされなかった。霞ヶ関における論理の空中戦はほどほどにして、現場の農民の声に耳を傾けそれを咀嚼することを望みたい。それにしても農林省には、石黒忠篤、小平権一氏以来「分からぬ時は現場に行け」という伝統があり、内務省地方局にも同様な趣旨の伝統があったことを後藤文夫氏(戦前 内相、農相を歴任)から直接うかがう機会があった(前掲人事院公務員研修所P54-55)。このような戦前の官僚の良き伝統を、我々は後代に伝えることがなかったことが反省される。

(3) 中央指導の必要性(=現場の声は必ずしも神の声でないこと)とストリートレベルの政策形成に注意(=政策は骨太で現場執行担当者の共感を得ることが大切)

以上、筆者は在官中現場の声に答えるべく制度を構想し、運用することに密かな自負を持っていた(前掲 拙著「農政・土地・水」第1章 3(2)、4(2)、第3章 1(1)) 従って、60年代後半から70年代にかけて省内で盛り上がっていた農村計画に必要性を巡る議論に対して冷やかな目で傍観していた(同前 第3章 3、4、前掲P25-26 「農業構造問題研究」)。事実、省内に議論は、農林省が自らの守備範囲として実施できる事業の範囲を拓ける組織法令上の根拠を、と言った権限論か、或いはひどく哲学的な抽象論の域をでない水準を出なかったと思うが、かく言う筆者も、自らの行政体験を通じて「計画の意義・大切さ」を思い知らされた。「現場の声」は必ずしも神の声ではなかったのであり、中央の指導の必要性である。

60年代後半、激しい都市化の進行に伴う工場廃水・生活排水の量的増大質的变化によって、当時都市近郊に限らず農村地帯も含めて農業用排水路——用排未分離の水路が多かった——は、何等かの対策が焦眉の急とされた。とられた措置は水路の管渠化・暗渠化であった。汚水は極力人目から遠ざけ、速やかに下流に流す、という考え方である。これ等施設管理の所管課長として、事業予算では「生産基盤と生活基盤の一体的整備」をスローガンに農村総合整備——羊頭苦肉の感があるが——モデル事業を、法制的には土地改良法を改正し所要の規定を設け、現場の要請に応えたつもりであった。十数年後、環境庁水質保全局長としてそのツケを思い知らされた。湖水・内湾等閉鎖性水域の富栄養化・赤潮の頻発である(拙稿「水環境保全

について——銘水百選定の趣旨——」前掲 「農政・土地・水」に収録)。

また、農林予算による農道整備も同様な問題が生じていたのではないか。ネットワークを構成する道路については、一貫した計画の下に進められない場合、却って交通事故や渋滞の頻発を招いたのではないかったか。ここでも現場の声は中央で評価吟味した上での対応が必要であったように反省している(箕原氏の農水省施行道路・下水道についての指摘等 前掲書 P195-196)。

さらに、水質保全局長としては、政策内容に対する現場担当者の共感、やる気を喚起することの大切さを思い知らされた。それは、水質環境基準健康項目の達成度の短期間における目覚ましい向上である。これは勿論排出企業側の責任の自覚も大きいであろうがそのことを含めて、水俣病、カネミ油症、イタイイタイ病等の痛切な報道に接した現場関係者の取組みの姿勢による成果であろう。中央で制度の企画運営を担当する官僚は、政策を現実化するの現場の担当者であることを銘記し、どのような人々が、どのような環境の下で、どのような考え方で仕事に取り組んでいるか、その具体的なイメージを持たなければならないのではない(前掲 拙著「政策論の作法 第1部5(6) 執行過程に対する配慮」)。

その反面、閉鎖性水域富栄養化問題、或いは耕作放棄地対策、農地転用問題に取り組む中央省庁の官僚、少なくとも課長以上の責任者は、問題発生の構造的要因を分析把握するため、単に所管事項に留まらず、問題事項との係わりの視点から日本経済の全体の動きについて一定の見識を持つ必要がある。

一方、日本経済は円安に設定された為替レートをフルに活用アメリカ市場を席卷し、ニクソンショック(ドルの金兌換停止)、変動相場制への移行を引き起こし、その後遺症として70年代初めと80年代後半二度にわたる地価の暴騰を招来する。国土利用計画法、土地基本法はそれぞれその所産であるが、地価暴騰のメカニズムに即して直接その要因に働きかけるものでなかったが故に、その効果は専ら政治的アピールに留まった。既に述べたとおり地価の趨勢的上昇は花見酒の経済に由来するものであったから、何れも強力な金融引き締めによって鎮静化したが、70年-80年代を通じ蓄積されてきた諸矛盾(=花見酒の経済によって蓄積された諸矛盾)一気に清算するという、意図せざる結果を引き起こした。かくて不良債権問題を通じて日本経済、特にその要、金融システムを直撃し、

その構造を一変せしめるとともに政治的には55年体制を崩壊せしめた。別の角度から見れば、それは土地問題の実体的構造が変化し、農林・建設といった既往の官庁の守備範囲の手法では対応できなくなっていることを意味する。国土庁は、この様な問題意識が反映して新設されたものと理解されるが、その運営は旧来の縦割り行政の枠を脱却することが出来なかったため、橋本行革によって新設された国土交通省に吸収されることとなった。

1998年橋本行革の一環として遂行された省庁再編の背景にもかかる問題意識があったことは間違いないであろうが、運用を担当する幹部官僚の意識に問題の実体変化がどの程度反映しているのであろうか。何よりも所管している多くの法制は、60年代から70年代に制定されたもの——農地法、土地改良法、建築基準法の如く50年代に制定されその後、問題が生じる都度弥縫的に改正された——55年体制的対応——法制が多い。アドホックな対応を提案した所以である。

補論 荒廃が進む日本の農山漁村の現状をどのように評価し、その要因を如何に分析し、対策を考えるべきか——小倉提案を如何に受け止めるか——

既に述べたようにWTO体制下で進む「日本経済の産業構造調整」^{注1}は、平成不況下、趨勢的な地価下落(=逆地価神話の成立)下においても、伝統的な農水官僚の守備範囲を超えた労働力、資金の動きを通じて、農業的土地利用のあり方に決定的な影響を及ぼしている、と考える。産業構造調整のメカニズムは、農業構造のありかたに留まらず農業生産もまた、土地、資本、労働力、即ち経営の三要素の結合形態によってその水準が規定されることを考えれば、国内経済一般のみならず海外経済に対してもオープン化されている日本農業の現状において、農水省に与えられた政策手段の有効性、さらには農水省の果たすべき役割についても、根本的な再検討が必要ではないのか^{注2}。これはまた、都市的土地利用に係る国土交通省の政策手段についても、程度の差はあれ同様であり検証が必要ではないか(耐震偽装問題は規制の強化のみによって何処まで解消できるであろうか、と同様な性質の問題ではないのか)。

いずれにせよ、橋本行革によって省庁再編があったものの、各省の役割と守備範囲は、法令上基本的に高度成長期のそれから変化していないのではないか。「環境保全を農水省の任務の中軸に据えよ」という小倉氏の提言は真剣に検討されるべ

きではないだろうか^{注3}。

注1 WTO体制の農林水産業の与える影響は、モノの自由化・関税引き下げといった直接的影響に留まらない。為替水準・それがもたらす間接的影響を通じて破壊的影響をもたらすことを理解しなければならない(拙稿「漁船漁業の再建の検討の前提として考慮すべき諸問題」海洋水産エンジニアリング 07・5月号「2 産業構造調整下におかれた日本水産業」)

注2 この設問は今から半世紀弱前、通産省官房企画室長天谷直弘氏が通産官僚に投げかけられた「我等何をなすべきか」という問いかけと同質である。拙著「体験的官僚論」P76

注3 旧基本法推進の中心であった小倉武一氏は、「農政転換の思案」と題して、小生の理解するかぎりでは、『生物の再生産にかかわる第一次産業』である日本の農林漁業が共通に『絶対的衰退ともいうべき事態』に直面している現在、産業政策として構想された旧基本法の基底にある思想は転換されるべきであり、日本固有の環境を構成する要素として、換言すれば『農山漁村の主要な形成要素として』維持保全するという観点から展開されるべきである(「……」は筆者の理解、『……』は小倉氏の使われた表現)と具体的提案をされている(同氏「小倉武一小論集3」《1996年 農山漁村文化協会》一部 農政転換の思案)。

正にコペルニクスの展開とも言うべき発想の転回である。かつて農水省の実務家であったものとして、直ちに追随は難しいが、半世紀余を通じて日本の農林漁業を注視し、考え続けてこられた大先輩の結論は重い。我々も、農山漁村を通じて農業・林業・漁業を生業として生活する人々がいなくなれば環境は荒廃することを経験的に承知している。日本に限らずアジアモンスーン地帯の自然環境は、そこに暮らす人々の生業としての営みを通じて維持されてきたことにおいて、厳しい自然環境を人間の意志と力によって克服することを通じて社会と文化を築き上げてきた西欧・アラブとは基本的に異なった歴史を持っている。筆者のいう「産業構造調整下にある日本の農林漁業」という発想の政策的帰結も小倉氏の提言に収斂するのかもしれない。

○ 何故、産業構造調整下の日本農林漁業を問題とするか

産業構造調整とは、為替レートを通じる一国の劣位産業の縮小・優位産業の拡大による産業構造変動を意味する。その意味するところは、ドル・ショック(=ドルの金兌換停止 1971年)以前1ドル360円のレートから90円を切るようになった今日まで、日本の産業構造が如何に大きく変わった

かを考えれば、容易に理解できるであろう。議論を思い切って単純化すればドルベースでコストを4分の1に切り下げることが求められるわけである。勿論、問題はこれほど単純ではないが、いずれにせよ通常の合理化・コスト切り下げで対応できる水準でなく、全く新しい対応が求められる。

1985年プラザ合意を契機とする急激な円の上昇に対応し、円高のメリットをフルに活用するため、いっせいに中小企業が海外進出に踏み切り、国内地方経済の空洞化がクローズアップされたことは記憶に新しい。もう一つの対応は国内立地の優位性を活用して、情報化・知的集約化を図り、日本でなければ供給できない品質の製品あるいはサービスを供給することである。いずれにせよ、日本経済のグローバル化以前、一国資本主義の繁栄が可能であった60年代・70年代の合理化・コスト切り下げ——それは、経済社会体制を超えてモノづくり（サービス供給を含め）を目指す以上、必須の要件ではあるが、このように一般産業において常識化している議論に紙幅を費やすのは、農林漁業関係の指導的立場に立つ人々、特に米関係者は、霞ヶ関の官僚を含め多年の閉鎖経済状態に安住していた報いというべきか、グローバル経済の恐ろしさを理解できていないようであるからである。自給率についてあれほどこだわりながら、その前提となる為替水準について触れられていないことからこのように判断する。

日本の農林水産業に対してもグローバル経済の論理は確実に貫かれている。農林水産品価格の恒常的低迷、生産規模の縮小（＝輸入の拡大）、若年参入者の激減による高齢化等は何れもその結果である。最早農水省の政策の如何によってこれ等の趨勢が大きく動かせる時代ではないのである。正にこの様な時代にあって中央の官僚が何をなすべきか、社会的に問われているのではないのか。団体指導者も政府——農水省にかぎらない——に何を求めるべきか、求めざるべきかを独自に考えるべきではないのか。

微弱ながら米作農家の規模拡大は続くであろうし——ただし、その生産力基盤は面積規模では表現できず、既に述べたように意外に脆弱であることが懸念される。——、また、知的集約化によって為替水準を問題にしない経営も続出するであろう。この様な部門では新規参入企業の活躍が大いに期待されよう。従って、そのような意味では、農林漁業の崩壊はありえないし、農政転換の最後のチャンスという表現も関係者の主観的切迫感のしからしめるところかもしれない。だが問題

は、このような流れに乗り切れない普通の農林漁業者の動向である。少数の担い手への施策集中という発想が、中央の官僚から生まれる必然性は、かつて同じような立場にあったものとして充分理解できるが、各種統計調査は生産の集中度がそれほど顕著には伸びていないことを示すようである。何よりも、分散零細鑑圃と米作に不可欠な水利条件から大規模経営の生産の自由度は著しく低い——地域の——関係農業生産者の理解と協力が不可欠（1999・4・10 朝日「日本農業これからの課題」における「農業用水管理」に関する笠井氏発言）であることに対する政策立案担当官僚に理解の程度に疑問があるのである。

耕作放棄地の拡大は農政の分野の問題に留まらないであろう。中山間地に農林業者が、漁村に沿岸漁業者が住むことが出来ないような事態が生じた場合、中山間地・平地農村・沿岸海域が一体となった日本特有の自然環境を守っていくことはできるのか。中山間地の荒廃、産業廃棄物処理場の拡大は、水源地における微量汚染問題の発生を懸念させる。農山漁村の荒廃は、最早農水省だけの問題ではなく各省一体となった対応が望まれる次第である。

かつて70年代末から80年代にかけて当時の建設省河川局が総合治水主義を提唱した時、農水省の積極的協力はなかったと記憶するが、平地農村にも耕作放棄地が広がる惧れが懸念される現在、再度取上げられてもしかるべき検討課題ではないか。

○ 官僚の果たすべき役割

日本の農政に関しては、現状では、執行過程まで含めて具体的な政策立案に関しては、客観的に見て官僚の果たす役割は未だに大きいのではないのか。農政の分野でも、かつて竹中氏が組織したような作業能力を持ったスタッフ集団が組織できれば別であるが、一般には期待しにくいのではないのか。問題が与野党間のホットイシューとなり、しかも政権交代直後のテンションの高いときであれば、官僚が沈黙することも無理もないと考えるが、逆にこういう時期であればこそ不偏不党、問題の全貌を過不足なく描き、制約条件と選択肢を骨子としたオプションペーパーを提起して農水官僚の信を世に問うべきではないのか。勿論世に問うといっても、具体的に手続きを政府部内でどのように進めるかは政権の座を占める政治家が判断すべきことであろうが。

下河辺 淳 アーカイヴス

これまで「下河辺淳アーカイヴ」は総合研究開発機構（NIRA）の特殊コレクションとして、収集、整理、管理、公開されてきましたが、2008年1月から、財団法人日本開発構想研究所が、下河辺淳氏からの申し出を受け、「下河辺淳アーカイヴス」として引き受けることにいたしました。

本アーカイヴスは下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その書誌情報を公開するものです。

1. 著作物・関連資料の展示

財団法人日本開発構想研究所内に「下河辺淳アーカイヴス」を設置し、著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日（月曜日～金曜日） 10:00～17:00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話（03-3504-1760）でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします（コピー不可の書誌があります）。

2. ホームページ上での文献データの公開

財団法人日本開発構想研究所ホームページにおいて下河辺 淳氏の著作物ならびに資料、関連情報等を登録し、インターネットを通じて氏の業績を広く公開しております。

< 下河辺淳アーカイヴスアドレス (URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

3. クォーターリー・レポートの発行

2009年春から「下河辺 淳 アーカイヴス」の紹介を兼ね、下河辺 淳氏との対談を含む「クォーターリー・レポート」を発行しております。

Vol.1 2009・03	21世紀の日本とアメリカ	A4版 21頁	山本正氏との対談
Vol.2 2009・07	日本の食と農を考える	A4版 21頁	石毛直道氏との対談
Vol.3 2009・11	クルマ社会の未来	A4版 21頁	志田慎太郎氏との対談

4. 文献データの内容

下河辺 淳氏の著作物、ならびに資料、関連情報等の総数は、2009（平成21）年1月27日現在で7933件（ただし、関連資料846件を含む）です。「下河辺 淳 アーカイヴス」では、これらを発行年別、役職別（所属先・肩書き）、資料別（単行書、新聞、雑誌など）、発表方法別（論文、講演会、座談会、インタビューなど）、分野別に分類し、書誌情報として文献検索システムを構築しています。

「下河辺 淳 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

*1件につき2分野まで付与してあります。したがって件数については延べ数としてあります。

国土論、国土開発・計画	1,073 件	価値観、ライフスタイル	129 件
都市、首都・東京	644 件	ジェネレーション、ジェンダー、家族	338 件
地方・地方都市、地域開発	1,935 件	情報、メディア、ネットワーク	185 件
土地、建築、住宅	162 件	科学、技術	265 件
災害、防災	714 件	文化、デザイン	155 件
経済	171 件	生活全般	164 件
企業、経営	179 件	シンクタンク	524 件
産業	164 件	政策、政治・行政	930 件
交通	184 件	人物、人物評	219 件
自然、環境、エネルギー	435 件	その他	62 件
国際関係、世界、民族、宗教	1,019 件		
社会論、未来論、歴史・伝統	481 件	延べ件数	10,132 件

下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業、工学博士。

同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典 アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランティア経済」については三部作（『ボランティア経済の誕生』『ボランティア経済学への招待』『ボランティア経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。2009年9月に86歳を迎えた。

*「下河辺淳アーカイヴス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイヴス」 TEL：03-3504-1760 FAX：03-3504-0752
E-Mail:shimokobe-arck@ued.or.jp

(財) 日本開発構想研究所の概要

基本理念

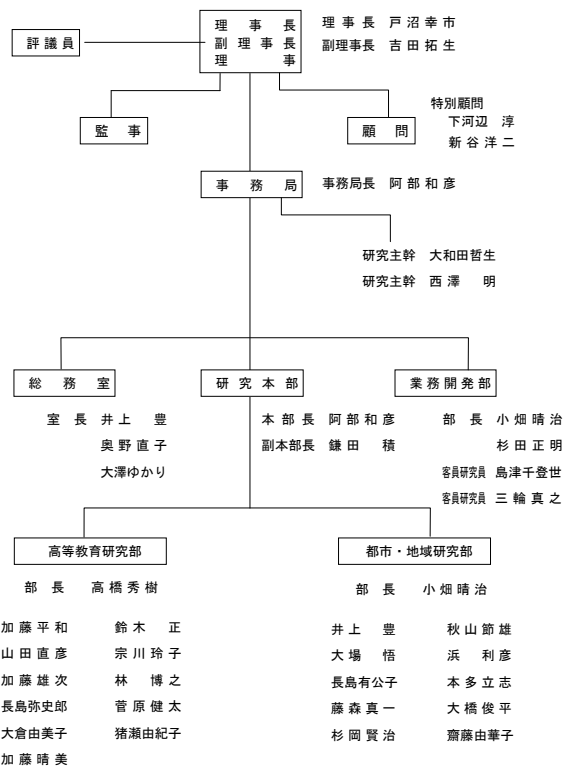
(財) 日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンク・タンクとしての歩みを進めています。

設立年月日	昭和 47 (1972) 年 7 月 5 日
基本財産	100,000 千円
主務官庁	内閣府・国土交通省

組織及び調査研究スタッフ

(平成 21 年 11 月 1 日現在)



役員及び評議員等一覧

(平成 21 年 8 月 1 日現在)

【役員等】

理事長	戸沼幸市	早稲田大学名誉教授
副理事長	吉田拓生	
常務理事	阿部和彦	
理事	田畑貞壽	千葉大学名誉教授
	齋藤諱淳	財団法人衛星通信教育振興協会理事長 元文部省生涯学習局長
	小林重敬	東京都市大学教授
	吉越 洋	東京電力株式会社顧問
	齋藤勝利	第一生命保険相互会社代表取締役社長
	鎌田 積	
	小畑晴治	

監事	松本久長	株式会社新日鉄都市開発取締役都市開発部長
	山田大介	株式会社みずほコーポレート銀行産業調査部長

【顧問】

特別顧問	下河辺 淳	下河辺淳研究会会長
顧問	新谷洋二	東京大学名誉教授

【評議員】

学識者	天城 勲	元文部事務次官
	稲本洋之助	東京大学名誉教授
	今野修平	元大阪産業大学大学院教授
	黒羽亮一	大学評価・学位授与機構名誉教授
	青柳幸人	元住宅・都市整備公団理事
	黒川 洸	財団法人計量計画研究所理事長
	天野郁夫	東京大学名誉教授

出捐者代表	正賀 晃	株式会社新日鉄都市開発代表取締役社長
	本山博史	株式会社みずほコーポレート銀行取締役副頭取
	鼓 紀男	東京電力株式会社取締役副社長
	宮崎 勇	関西電力株式会社顧問
	水野明久	中部電力株式会社代表取締役副社長執行役員
	八丁地 隆	株式会社日立製作所代表取締役執行役員副社長



●銀座線虎ノ門駅から徒歩3分

●JR 新橋駅から徒歩10分

UEDレポート

[発行所] 財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-16-4 アーバン虎ノ門ビル7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2009年11月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : http://www.ued.or.jp

