

元気な地域勉強会2010

～地方都市における持続可能な土地利用の仕組みについて～

2011年1月26日 18:00～20:00
北上市生涯学習センター 第1学習室

1. 開会

今日は中出先生には会議の方から参加していただきまして、北上市の土地利用に関する現状や国土利用計画の部分で方向性を見ていただきました。

これからの時間に関しましては、目指すべき都市を実現する土地利用計画を巡って先生に情報提供いただき、その後どう北上市の中に落ちていくかというような所についてディスカッションをさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願い致します。

2. 講演

テーマ：

「地方都市における持続可能な土地利用の仕組みについて」

講師：中出 文平 先生

(長岡技術科学大学工学部教授)



〇はじめに

ただいまご紹介にあずかりました中出と申します。長岡へ赴任してもうすぐ7年になります。

長岡は、中越大震災で被災しましたが、全国からいろいろご支援していただき、災害で名前を覚えられてしまったまちです。新潟県250万人弱の県民人口のうち長岡はかなり大きな合併をして29万人くらいです。

県庁所在地の新潟はこれもかなり大きな合併をして政令市になっているのですが、新潟が80万人ちょっとで県全体の3分の1です。

それに対して長岡は住宅地になりそこなって、30万人いない、30万弱の県のナンバー2ですが、北陸本線と信越本線がぶつかる、また、信越本線と上越本線がぶつかる所ですし、新幹線だけではなくて高速道路の関越道等北陸道がぶつかるということで交通の結節点とされています。

私は大学では都市計画、その中でも土地利用計画とあって、ほとんど大学の研究としても更に専門的に特化しているところと、行政に近いということもあって難しいので学生達があまり勉強しなくなって、このような分野をやらなくなって大学の研究分野としても絶滅危惧種に近くなってきています。

全国でやっているのは若手を入れても5～6人くらいの先生たちくらいしかなくなってきています。東京には東京型のことをやっている人もいるが、地方ではあまりいないということであるところには呼ばれることが多いのですが、今日は北上市さんからお招きいただきまして、元気な地域のかたち勉強会というので話をしたいと思います。

題材は半分くらいが毎年、国の国土交通大学校というところで、都市計画の研修、土地利用計画をやっていますのでそちらの話を、それから旧国土庁系の国土利用計画の研修会で土地利用研修をやっていますので、この二つの研修会でやっている話が半分くらい入っています。

行政の方々に、とくに都市計画のセクションには新都市という雑誌がありますが、この内容は新都市の去年の1月号か2月号に半分くらい載っていますので、それを見ていただければと思います。

それから、場合によっては、詳しいことについては都市計画会という学会誌の論文にうちの研

究室の成果が大体あがっていますので、なにかあれば言っていただければと思いますし、パソコンに言えば揃っていると思いますのでこれほしといえぱくれると思います。

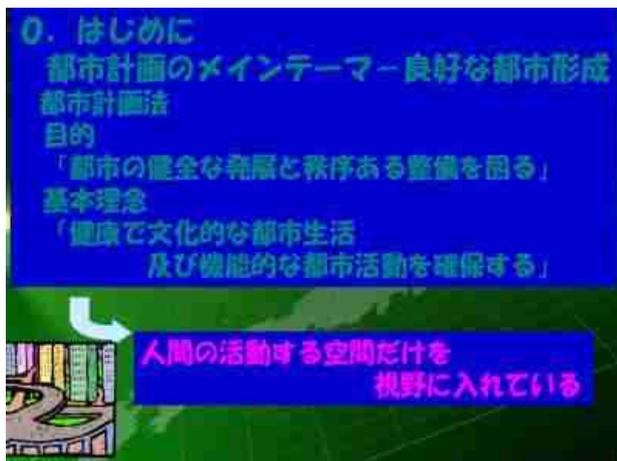
今日は、コンパクトなまちや今、国では集約型都市構造と言っていますが、その背景の話を少しさせていただいて、その後ちょっと紙芝居として写真で都市のフリンジ等で見られる風景というものを見ていただきます。

その後、実際にはそれは決して脱法行為でつくられているわけではなくて、ちゃんと法律の制度に基づいてつくられているのだが、その日本の法律があまりいい制度設計されていないというか、情けない制度なので、うまくできていないというその辺りのところをご理解いただいて、じゃあ何をしなければいけないのかというところまでお話し、それ以外については皆さんから質問など受けながらディスカッションさせていただければと思います。

(0) 都市計画のメインテーマ

まず最初に、都市計画って何なのか、都市計画のメインテーマは当然良好な都市形成です。

都市計画法というのは昭和43年につくられて第一条の目的がありそこには「都市の健全な発展と秩序ある整備を図る」と書いてありますし、もう少し噛み砕いたかは分かりませんが、第二条では「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保する」という目的が書いてあって、これは確かに良好な都市形成を作るんだよということが宣言されているんです。しかし、これをよく見ると実は人間の活動する空間だけを視野に入れています。

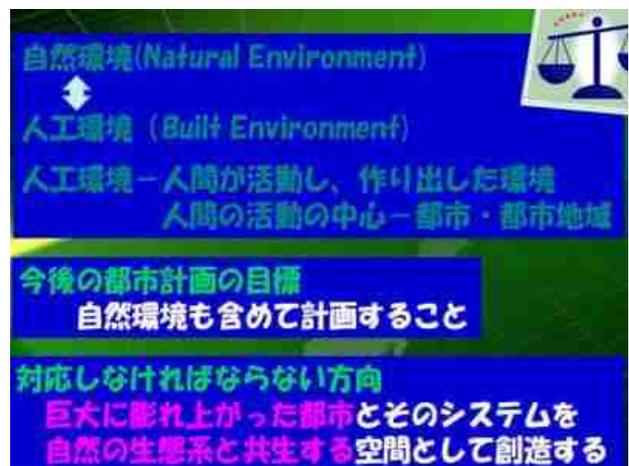


こうやって戦後の高度経済成長の旺盛な都市化、開発には対応してきたのですが、しかし我々の周り、特に地方都市だとこれが切実な問題なんですけれども、実は我々が今、都市計画法で扱っているのがこの人工環境の部分 **Built Environment** の部分だけで、人工環境というのは人間が活動し作り出した環境のことを言っています。

Built というのは **Bulld** の過去分子ですがつくられたとか建設環境とか人工環境と言いますが、その人間が活動する所の中心が都市とか地域だとすると、都市計画法はこっちを相手にしています。

しかし、我々の周りにはもう一つ大きな概念として自然環境があります。

Natural Environment と **Built Environment** の関係を両方ともちゃんと考えていかなければいけないはずなんですけれども、今まで考えてこなかったとすると、これからの都市計画の目標というのは、自然環境も含めて計画する事が非常に大事であるところ10年、15年言われてきています。



ということからすると、対応しなければならない方向はほんの数年前まで右肩上がりだと信じられていた巨大に膨れ上がった都市とそのシステム、これを自然の生態系と共生する空間として作り直すということが必要です。

つまり、人間が使う空間は限られていますから、その中で人間がいっぱい使うと自然の部分が減るといったことで人間が使う空間をある程度人間がちゃんと自分で制御しなければならないということです。

○市街地の拡大状況

市街地の拡大状況を見ていただこうと思います。長岡の明治期、高度成長期、現在の5万分の1の図面を比較して100年間の推移を見ていただきたいのですが、長岡を使ったのは私が住んでいるというのがありますが、長岡が決して優等生でもなく劣等生というわけでもありません。一般的な都市だと思って聞いて下さい。



これは1890年代、明治45年とか大正2年の地図が日本の地方都市だと大体最初に整備された地図なので、北上の一番古い地図もこのようなものだと思います。

これを見ていただくとここに信濃川が流れていて、日本一の川なので幅1キロありますがまだ河川整備されていないので、蛇行しています。ここに城下町由来の長岡市があって、この辺り一帯今合併して長岡市なんですけど、ここに一つ大きな関原という町と、そしてこの辺りに回用水の町があったりして、それ以外に黒く塗られているところはほぼ自然堤防上の集落だとかあるいはその山から下りてきたちょうど境目のあたりの等高線が20～50ぐらいある集落等々で、その以外はまだ圃場整備されていない田んぼです。

私が住んでいる大学はこの辺にあるんですが、この辺に集落があり、集落が点々としているわけですね。

これがほぼ80年～90年経った高度成長期まっただ中、ただし、モータリゼーションは進んでない頃の地図を見ると図式が違うので若干見え方が違うんですが、信濃川が河川改修されていてきれいになっている。それから圃場を見ていただくとまだ大規模圃場整備ではなくてまだ昭和40年代の圃場整備なので、それほど大きくはな

いけど圃場整備が進んでいるということはかなり違う点なんですけど、長岡の市街地、それからここにある関原と言いましたが、こういう市街地等々さほど実は変わっていません。先ほど申し上げた通り図式の違いなので集落の見え方も違いますが、こういうところにある集落とかちゃんと田んぼの中に集落として浮いている状況があります。

これがそのわずか25年後くらい、その間に昭和50年代の後半から大体1980年代からモータリゼーションがすごい勢いで日本に進展し始めると、これ90年代後半の地図、現代といってももう10年ぐらい経っていますけど、これ見ていただくとまず構造として高速道路、ここまでが関越道でこれが北陸道、それから国道8号がバイパス化され東京の方から来る国道17号もバイパス化され、つまり、全く構造自体が変わってきている上に、市街地を見ていただくと、川の東側、長岡では川東と呼ばれる所は市街地から連坦します。川の西側もこの辺りからずっとこの部分まで市街地から連坦して、それ以外にもインターチェンジの周辺等々、それから大学もこの辺りにあるんですけどこのように新しい市街地ができています。

実はここにはわざと出していないものがあって、日本で一番初めにつくられた地方型のニュータウン、長岡ニュータウンという失敗したニュータウンがあるんですが、人口4万人で計画しながらまだ3千人くらいしか住んでいないニュータウンがこの辺にあるんですけど、そういうのも見せたらもっとすごいことになるんですが。

D I Dの広がりというのも昭和45年くらいだとすると、今はここからこちら側にも第2 D I D、第3 D I Dができていて、平等の市街地に広がっています。これは決して長岡が劣等生というわけではなく、地方都市みんな被っている状況なのです。

○地方都市の実状

一方、これは新潟が合併する時に新潟市が作ったパンフレットなのですが、政令市になった時に田園型の都市である政令都市なんだということで作ったパンフレットです。

日本海があって、ここに新潟の中心部があるん

ですがこういうところに合併したところ、こちら側から信濃川がきてこちら側からの阿賀野川がきて日本の1、2を争うような一級河川が2本入っていますが、こういうところのすぐ近くに緑の部分全部水田ですね。



それから先ほど長岡みたいにこういうところに自然堤防所の集落があり、ここは砂丘なので砂丘に並行してここに集落がある。こういう農村地帯がすぐ近くに広がっている。なおかつここに福島潟がありオウヒシキという国鳥の類が飛んでくる自然地もある。結構ずるずるの水田の地帯だったのでこういう潟などがいくつも残っています。

このように都市的な土地利用をしているすぐ近くに農村的土地利用、あるいは農業的土地利用そして自然的土地利用が広がっている、これが地方の実際のところですよ。これは北上でも同じだと思います。

ということは、地方都市というのは既成市街地近くに農村地域が存在する。農村地域が存在するということは、自然が近くにあるとか農村地が近い、一方で市街地拡大したり、郊外化する問題も抱えている。そして、使いやすい、都市型でいえば周辺部の安い土地がいくらでもあるということによって、あまりちゃんとしたことを考えないで市街地を拡大してきたのがここ20~30年です。

先ほど見ていただいた通り、昭和50年代半ばまでは、都市は人口が1.5倍になったら1.5倍くらいの市街地しか増えていないんですけど、今は人口が変わらなくても市街地はどんどん広がっている。そういうことで、都市的土地利用とか農業的土地利用、自然的土地利用との望ましい関係は、地方都市では特に大きな懸案事項です。

つまり、Built Environment と Natural

Environment の関係ですね。こういうことを考えていくときに、持続的発展が可能な都市をどうやって計画し実現していくかということは、実はこれこそが地方都市にとっては最大の課題の一つであると言ってもおかしくはない。ここからそれぞれの目的がぶらさがっているというくらいのものであります。

・地方都市は既成市街地近辺に農村地域が存在する市街地拡大・郊外化の問題も抱えている

→都市的土地利用と農業的土地利用・自然的土地利用との望ましい関係は、地方都市では特に大きな懸案事項

・「持続的発展が可能な都市」をいかに計画し実現していくか

→それ自体が地方都市にとっては最大の課題の一つ

○地方都市に必要な将来像

都市計画的に言うと、地方都市に必要な将来像というのはたぶんコンパクトな都市が共通目標になってくるでしょう。人間が使う空間をなるべく限られたものにして、残りを自然的な空間に委ねなければならない。ただコンパクトな都市というのは何を意味しているのかというと、特に昭和の場合には豊かに緑が広がる中で、人々が生活しやすいように都市機能・施設が適切に配置されている。そのことによってコンパクトな部分で質の高い生活空間を確保しなおかつ濃密な都市空間が形成されて、なおかつそれが高いコストをかけずに持続可能であるということが必要になってくる。

地方都市に必要な将来像

「コンパクトな都市」が共通目標

豊かに緑が広がる中で、人々が生活しやすいように都市機能・施設が適切に配置されることにより、質の高い生活空間及び濃密な都市空間が形成され、かつ持続可能であること

KEYWORDS

Quality of Life	生活の質
Urbanity	都市の魅力の享受
Livability	生活のし易さ

ここで出て来る21世紀型のキーワードとしては、Quality of Lifeという質が問題であるという。質というのは生活水準というスタンダードとは違って満足度などそういうものを含めたいろんな考え方をQOLと略しますが、そういうことですね。

それから一方で都市が持っている賑わいなどを Urbanity、都市の魅力ですね。これがどの程度享受できるのか。一方で大都市の新宿のど真ん中に家はありますが、そういうところが Urbanity が高いかもしれませんがすごく住みにくいですね。

それから比べると地方都市というのは、ある程度住みやすい Livability がちゃんとあり、生活のし易さがある。

一般には Urbanity が高いと Livability が低くなり、Livability が高いと住みやすいけどあまり楽しくないという。Urbanity と Livability というのは、一定の都市規模で一定の都市優先が図られていれば2つが一番両立しやすいはずです。こういう空間をつくっていく。これがコンパクトな都市という目指すべき姿なはずです。

○考えるべき視点

考える視点としては、いくつかあるんですけど3点くらい挙げたいと思います。

●考えるべき視点
人口減少社会とはいっても「無秩序な市街化」は進むのではないか？
「無秩序な市街化」の何を問題視し、都市計画、特に土地利用の計画はいかに関与しなければならないのか？
↓
人口減少社会下で「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図ること
環境を保持し生活の質を向上させていく持続可能な都市を構築、維持すること
ー土地利用の計画によって推進するに際して、配慮すべき点は何であろうか

人口減少社会といっても多分「無秩序な市街化」はほとんど進むのではないか。そうすると「無秩序な市街化」というのはなにを問題視する必要があるのか。

特に、都市計画や土地利用の計画にそれにどうやって関与していかなければならないのか、ちゃんと分かった上でやっていく必要があるだろうということです。

一番大事なのは、人口減少社会のもとで先ほどの都市計画法の一条と何条に書いてある「都市の健全な発展と秩序ある整備」をどうやって図っていくのか。そしてなおかつ、人工環境と自然環境との関係を深めて環境を保持して生活の質を向上させていく持続可能な都市をどうやって構築し、維持させていくかをちゃんと考えていくのが必要だということです。

そのためには、土地利用の計画によってどうやって進めていくか、配慮すべき点を考えていかなければならないことがいくつかあるので後3つほど示させていただきます。

第1の視点：

土地利用転換の量と質の変化に対応する必要がある

1ー土地利用転換の量と質の変化に対応する必要があること
総量としては以前ほどの転換量ではなくなり、定期的な市街化区域の拡大等の一括管理型の手法が馴染まなくなっている
市街化を想定していた区域の見直しが相当程度必要となること
耕作放棄地の増大などを受けて、都市側から維持・管理に手をさしよる必要がある農地、自然地の存在が見逃せない

1つめは土地利用が転換する、農地から都市的土地利用にというのが今までの主流だったんですが、土地利用転換の量と質の変化に対応する必要がある。

特に昭和の時代より総量としては以前ほどの転換量ではなくなっているわけです。これからは区域区分で言っているんですけど、定期的な市街化区域の拡大というやり方をやってきた。

他の都市でも非線引きの都市でも用途地域をどうするのか、あるいは用途地域を拡大しなくても都市的な整備をどうやっていくのか、一般には一括管理型の手法をやってきたわけですね。

いっぺんに都市全体を見ていくことをやってきたわけですけど、それがなかなかうまく馴染まなくなっていて、市街化を想定していた区域の見直しが相当程度必要となってくるであろうと考えられます。

特に今までは都市側がオフェンスで、農政側がディフェンスで都市がほしいから農地をよこせ

と言っていたんだけど、今は農業側がオファーになっていて提供していて、都市側には必要ないんだけど農業側が提供してくるとい時代になってきています。

「都市がいない」とちゃんと言えればいいが、なかなか言いきれない人もいるという問題があるのと、もう一方耕作放棄地などが増えてきた時に、都市側から維持、管理に手を差し伸べる必要がある農地、自然地が増えてきているというのも事実です。

つまりほっとくと荒地のまま、へたすると産廃の最終処分場で質の悪いものになるか、あるいはアングラで使われてしまったりします。

そういうようなことを都市側からちゃんと判断する必要があります。それは土地利用転換自身がなくなるわけではないが、量が変わる、質の変化も相当ある。つまり農地から都市という動きだけではなくなるだろうということです。

第2の視点：

これまで様々な都市機能が都市周辺部に薄く拡散してきたため、公共投資の非効率化を招くだけでなく、環境やエネルギー等に対する悪影響も懸念されること

2-これまで様々な都市機能が都市周辺部に薄く拡散してきたため、公共投資の非効率化を招くだけでなく、環境やエネルギー等に対する悪影響も懸念されること
適切な規模・塊で都市的土地利用をする区域を想定し、その範囲内で種々の機能を展開し、維持・管理を行う必要がある

2つめは今までの反省点ですが、これまで様々な都市機能が都市周辺部に薄く広く拡散してきた。こうやって公共投資の非効率化を招いてきたわけですね。なおかつ、環境とかエネルギーに対しても悪影響も懸念されている。

今日ここに来る前に、北上の病院がすごい離れている所にできたと見せていただきましたし、今この辺で市街化宅地化が進んでいるんですよと見せていただきましたし、3時～5時まで江釣子で話をお聞きした途中のそういったところが広がっていると見受けしました。

結局の所、周辺部に薄く広く拡散させていくと、道路をつくらなければならない、上下水道も通さなければならないということで、公共投資の非効

率化を招くわけですけど、実はつくったものをどうやって維持管理するか何も考えてないわけで、建設費が出ないものは維持管理費が出ないものになってくる。

そういう風にすると、適正な規模とか適正な塊で都市的土地利用をする区域をあとで想定し、その範囲内でいろいろな機能を展開していかないと、維持管理ができなくなってくる。

どこをどう切り詰めるか本気になって考える必要があるということです。

第3の視点：

持続可能な都市として「生活の質」を高めるための開発を許容することも一定程度必要であろうこと

3-持続可能な都市として「生活の質」を高めるための開発を許容することも一定程度必要であろうこと
内容はともかくまずは十分な器を確保するという従来型発想の市街地拡大ではなく、開発の質を吟味した後で、立地と規模を勘案した器を相応分だけ計画的なおかつ限定的に用意するということが必要

3つめには、そうはいっても持続可能な都市を考えた時に何もやらないというのは持続可能な都市ではないんですね。

環境保護とか言った時に、なにもやらないのが環境保護の考え方とすると、実はそれだけでは間違ってた考え方ともいえます。

新潟で今一生懸命やっているトキの自然保護庁を見てもらえば分かりますが、トキというのは自然に自分で戻れる生き物ではないから人間が一生懸命手をかけて戻れるようにしているわけで、要するにある程度人間が手を加えたり開発しなければならぬ部分があったりするわけで、そういう面でいうと生活の質を高めるためには開発を許容することもありえ、一定程度必要であろうということです。

ただ、それ錦の見方にしてなんでもやっていいわけではなく、今までは内容はともかくまずは器を確保しておけば、そこにはなにか入ってくれるでしょうと従来型の発想で、何がくるかは想定せずに量だけ確保するという市街地の拡大をしてきたわけです。しかし、これからは開発と質を吟味して良い物悪い物をちゃんと考えてどこに立地すべきかどの程度の規模ならいいのかを勘案

して、器を相応分だけ計画する。なおかつ限定的に用意することが必要になってくると思います。

この辺が、各地域で自分の地域をどうしたいのでしょうか考えて下さいと言ったことに繋がってきます。

先走って話をしますけど、北上市の国土利用計画を拝見した時にもう少し開発の余地を残しておいてもいい場所があったのになあと思ったところが1か所あります。それは、秋田自動車道のインターチェンジの周りってなにもしないことになっていますが、あれどうするのだろうと。

ああいうところを千載一遇のチャンスとして、開発してもいいと考える可能性があるわけですね。

流通なんかで建った方がいいというものもあるので、それをほっとくと国道沿道に建たれるくらいなら限定的にそこに建たせた方がいいという可能性もあるわけです。

例えば、新潟から長野から延伸する北陸新幹線ですと、北陸新幹線の新駅の前だけは限定的に開発を認めたのは100年に一度だけのことでですからそこだけは、といった発想が出てきました。その代り、ちゃんと開発の質と量は吟味しなければいけない。そういうようなことが必要になってくるだろう。

つまり是々非々で対応するわけであって、何が何でもだめというわけではない。その辺りのことを全部組み合わせて考えていかなければいけないうだろう。ここまでが実は前提で、ここからがほっとくと大変なことになりますよというところを見ていただきたいと思います。

（2）都市と農村の土地利用について

都市と農村の土地利用についてというのは、郊外部の土地利用は一般には都市と農村の関係なので実態を見ていただいて、その実態は法制等に基づいてつくられているんだけど、何が問題が見ていただこうと思います。

○都市のフリンジ等で見られる風景

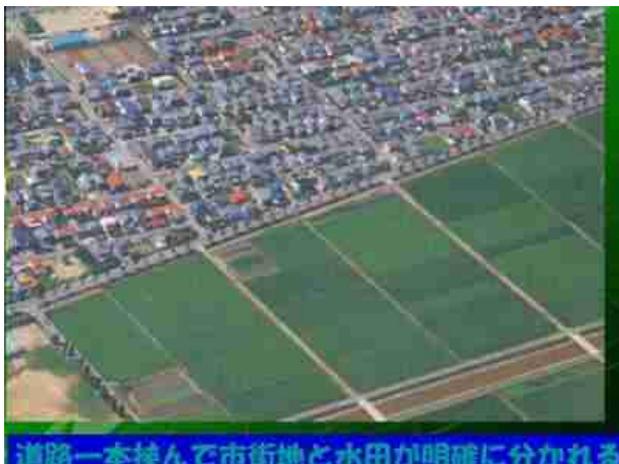
都市のフリンジ等で見られる風景です。ほとんど全部新潟県で1か所だけ長野県です。

・山の中に忽然と現れるホテル群



まずこれは山の中に忽然と現れるホテル群です。ここに国道が通っているんですが、超高層のホテルがあり、それ以外もかなりの開発があり、それにコバンザメの様に貼り付いているペンションやドライブインがある風景です。ここにスキー場があります。周りは全部自然です。ほんのこの一角なんです。

・道路一本挟んで市街地と水田が明確に分かれる



これが一般には良いと言われている風景です。ここに線があってこっち側には宅地、こちら側は非常にきれいに圃場整備された農地。道路一本挟んで明確に分かれている。都市計画が求めているのはこういう姿なんですけど。

・農地を切り裂く幹線道路沿道の開発

後ろは見えませんが、全部農地で農地の中に駐車場が何千台、2階建ての大きなショッピングセンターが突然現れている風景です。

これは実は地方ではいくらでも見られます。実はここに国道が通っているんですが、国道脇に農

地があってその横に食料品スーパー、その奥にアパートが建っている。その奥に戸建て住宅がある。農地を切り裂いて幹線道路沿いに様々な開発が混在して起きている。これもどこにもあります。



・林立するリゾートマンション



これは、新潟県の有名な所で越後湯沢という所なんですけど、これ全部リゾートマンションです。なんでこんなリゾートマンションが建ちうるのかというと、これ全然脱法行為ではないということが悲しいところです。

・開発による里山や林地の喪失



ここからが航空写真ですけど、この辺りにいい里山がずっとあるんですね。里山を登っていく住宅地。里山切り開いてつくってしまった住宅地があって、高速道路がここをぶち抜いているんですけど、こういう開発によって里山や林地が創出されていく風景です。

・水田一枚ごとの農地と宅地の混在



これは水田側なんですけど、北上にもいくらかもあると思うんですが田んぼ一枚ごとに売られていって、これがまだ繋がってればまだしも良いかと思うがそうもいかない。

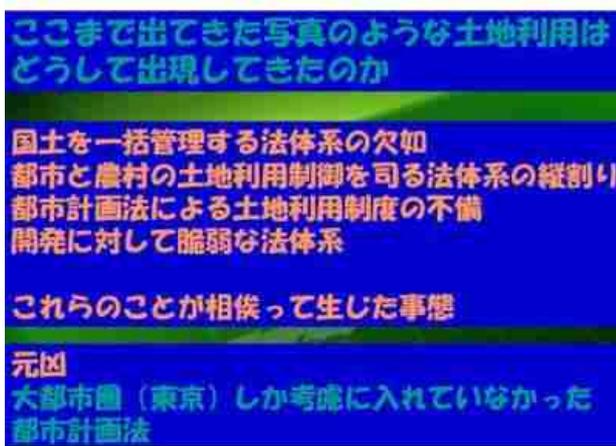
繋がっていても良いわけじゃないんですけど、こういう農地はこうなってしまうと農業地域から外れていづれ使いにくい土地になり開発されていく。繋がっている農地も生活排水など出て来て、質が落ちて来る。こういう風景も日本国中でいرونなどで見られる風景ですね。

・建物用途の混在



これが前の2つの複合技ですけど、林地と農地が開発されてなおかつこのようにショッピングセンター、倉庫、住宅。それからこの辺にあるのは昔からある集落、こういうものと林地と農地に様々に交じってしまっている風景です。こういうものを良しとするかという、良しとはしないんだけど法律を破っているわけではないから、つくられてしまっているわけです。

○ここまで出してきた7、8枚の写真がどうして出てきたのか



ここまで出してきた7、8枚の写真がどうして出てきたのかという、決して法律を破っているわけではなくて1番まずいのは国土を一括管理する法体系がないことです。

なおかつ都市と農村の土地利用制御を司る法体系が都市は都市計画法、農業の方は農振保用地法という縦割りでお互いが歩み寄らない。都市計画法そのものも、土地利用制度としては不備である。

今日は時間ないんであまり話しませんが、開発

に対して昭和43年法は開発許可制度をつくって、かなり思想としては正しかったんだけど、実際には開発に関しては脆弱な法体系になっているということです。3000㎡までならなんでも出来ちゃうとかほかにもいろいろあります。

要するにこれらのことが全部相まって生じた事態なのです。元凶は何かということそもそも都市計画法というのは昭和43年頃、その前後高度成長があって、高度成長というのは経済成長でもあるけど都市成長でもあるので、都市がどんどん大きくなって乱開発が大都市圏で起きていた。特に東京で起きていた。東京に対応する法律として都市計画法がつくられているので、地方はほっとかれたということですね。地方向けの法律ではなかったということで、それは昭和43年1968年ですから今から40年前にそういう法律をつくっておいて、40年間ずっとほっとらかしていたということです。

○国土利用計画法



まず、国土を一括管理する法体系の欠如というのは、国土利用計画上の問題です。

国土利用計画法というのはそもそも何をやっている法律か分かりにくいということはありませんが、昭和49年につくられて少なくとも土地利用基本計画というものを都道府県が地域区分として定めるということで、まずこれが法第9条にあってそれがもうひとつ国土利用計画という体系があって、そちらの方で国、都道府県、市町村が国土利用計画を定めるという体系があります。

そちらはただ都市の将来像を描くということに対して、こちらの第9条土地利用基本計画は国土全般をあまねく5つの地域に区分しなさいと

というのが法律の趣旨で、この5地域というのは都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域なわけですけど、5地域で定めなさいと言っておきながら、実際はそれぞれの土地利用規制に関してはそれぞれ対応する個別で対応させるというところに問題がある。

問題点は今申し上げた通り、土地利用規制等は個別法による地域とか区域の指定に基づく規制に委ねているから国土利用計画の実技が手段を持っているわけではないということと、これ自身が問題かどうかということは別なんですけど、5つの地域が土地利用の必要という理由で重複指定されていて国土の面積が1.5倍になる。

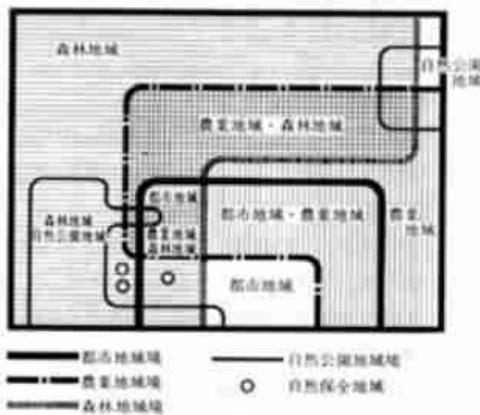


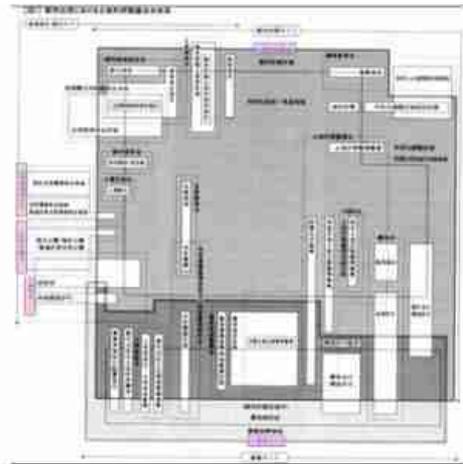
図11・2 概念図

実は重複指定されていたことが問題なのではなく、強い父親と強い母親がいれば賢い母親と稼いでいる父親でもいいんですが、両親がちゃんと揃っていれば家庭は安泰なんだけれど、ヘタすると片親がいなく、あるいは両方親がいなくという場合もあります。両方いても両方情けない親という場合も家庭が崩壊する。

そういうことで都市計画でやっていない、農業側もやっていない、あるいは弱いというところが全然重複指定されているということに満足してしまっていて、まともにやっていないというのが問題なのです。国土全体に関する総合的土地利用計画が欠如しています。

これは先ほど申し上げたようにそれぞれ個別法に基づいているわけですが、一般には都市に近い上の3つが近いと思います。5地域が重複指定されているということで、都市の場合から見るとここに都市地域があるんですが、都市地域に対して都市地域と農業地域が重複することがかなり多い。

それから都市と森林が重複することもあるし、3つが重複することもあり得る。

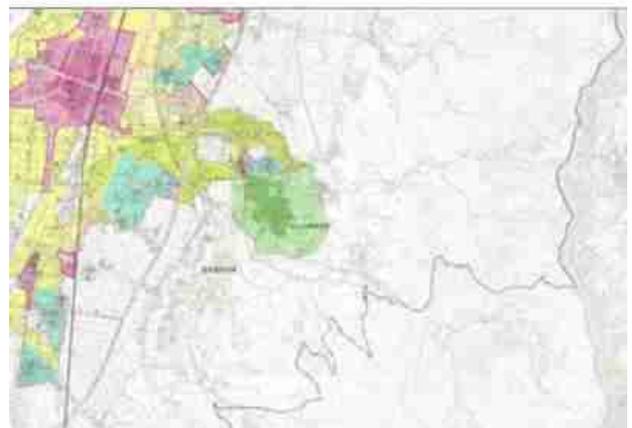


これは昭和50年代に出された都市近郊何とか辞典というやつなんですけど、今は絶版になっているんですけど、都市計画が関係する法律がこれだけあるとすると実はその周辺で5地域区分の中で農業、農振法や森林法、自然公園法、自然環境保全法も結構いろんな法律が郊外部に関しては関係していて、それぞれの調整が図られるということが書いてあって、特に農業川の農振法との関係では当時の法体系だけでもこんなに関係あったんですね。

このなかの左側に書いてある農村活性化土地利用構想というのが1番問題になってくるんですけど、今日はその話は出ませんが農政サイドの人は、あああれかとすぐ分かる法律です。

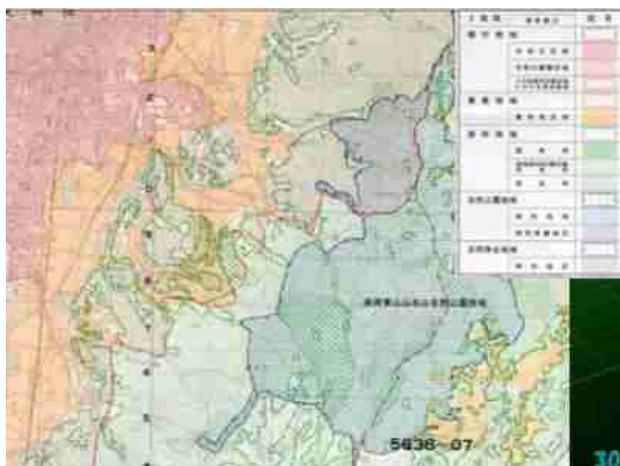
○長岡市の土地利用

都市計画の面からだけというと、特に地方都市の場合はまずいということをここで申し上げます。



これ長岡市です。長岡の中心がここにあってこ

れ上越線なんですけど、これ信濃川なので南東の部分しか出していない。色の塗っている所が用途地域で塗られている所で、ここは公園なんですけど、長岡は区域区分しているのが市街化区域、白い所が市街化調整区域で、ここが長岡市なんですけど、都市計画区域というのはこのラインまで入っているのが都市計画図だけを見ると、市街化区域よく色塗られていますねというのと、市街化調整区域はこんなにあるんですね。都市計画区域外もあるんですね。とこれしか分からないんですが、これに国土利用計画の土地利用基本計画を乗せるとこういう図になります。



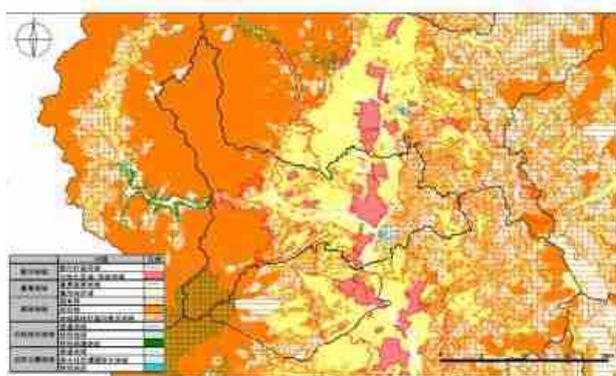
これはほぼ同じに重なっているんですが、都市域のうちの市街化区域がピンク色、都市区域とは都市計画区域ですからこのラインで都市計画区域が入ってくる。都市地域として入ってくるんですが、ピンク色じゃない部分のこの部分というのは、都市計画側から見ると単なる市街化調整区域で白だけなんですけど、ここには農業側から見ると農業振興地域がかかっている、農業振興地域は実はこのラインとほぼ同じラインに入っているんですが、その中でこの縦のオレンジの部分の部分が農振の農用地区域でこの部分はかなりビジットに守られている。

特に区域区分していれば調整区域で農用地区域というのはほとんど開発できない。ただしよく見るとこういう白く抜けているいわゆる農振白地という所もある。それから森林計画で建てられている森林地域というのが結構あって、こういう公園の中の部分とか地域の持っているコミュニティみたいなものが入っていく場合もありますし、公園の所にでかく入ってくるところもあり、森林地域が入ってくるんですけど森林地域も単

純に地域計画の対象の民有林の開発はわりと容易で、ほんとに守られているのは国有林と保安林だけです。

○北上市の土地利用

北上市の区分を見ると保安林が多いのでびっくりしたんですけど、普通の地方はこの地域民有林ばかりで開発がいくらでもありというところが多いです。認知開発許可が一番緩いですから。ここで少し予習してこようと思って、学生に国土交通省で出しているラップというものを基に北上市はどうなっているのかつくってもらいました。



これは北上市の形をしていて、都市地域が赤で囲まれている所なんですけど今日、都市計画図をいただいて分かったのですが、最初にえっ？と思ったのがこの辺りに都市地域じゃない所があるんだな、こっち側が山なので都市地域じゃなくてもいいのかなと思ったんですけど、よく見ると結構危なそうなところもある。

都市地域があって、用途地域がかかっていると赤の部分で、用途地域がかかってない大半が農振地域、黄色くなっている所が農振農用地なんだけれども、先ほど見せていただいた都市計画でも用途白地だし、そもそも農振地域でないという地域もあるということでそういうところが大体開発が進む所ですね。

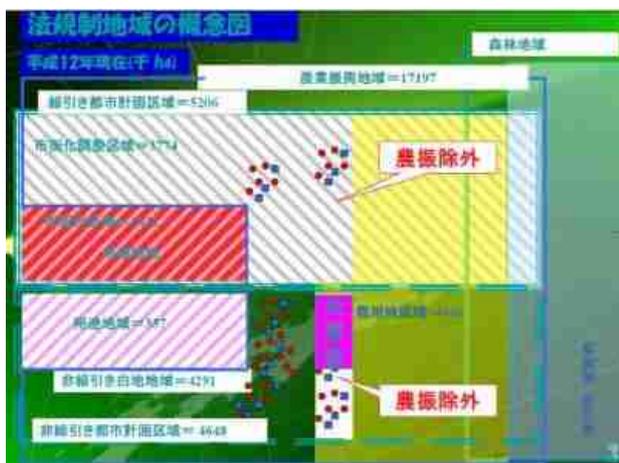
あと結構森林地域が多いんだけど、森林地域のうち、西側は全部保安林なのでこれは多分大丈夫。ただ、東側には地域森林計画対象の民有林があって、こういうところはほとんど森林計画はずさんですから、林地開発が自由に出来ちゃう所なので、ちゃんと手を打たなきゃまずいということもあります。土砂とかあったらとめられませんか。

あとはこういう公園法とか自然環境に係わる

ところがあるんだと、この5地域区分の重なり具合で見ていくのが1番良くて、多分へたすると5地域区分どれも面倒見ていないいわゆる白地があったりするかもしれません。ないでしょうかね、北上市には。どこも面倒見ていない白い地域は。結構しょうがないんですよね。ゴルフ場とか何もかかっていないとかあり得るんですけど、森林地域から外れて農業地域にも外れて都市地域でもない。それ潰れると大変なことが起きる。なんでも有りという状況が起きる。白地とかも気にしなければいけないです。

○都市と農村の土地利用制御を司る法体系の縦割り

国土計画の方がそもそも情けないんだけど、じゃあ個別法をちゃんとやっていけばいいじゃないかということなんだけど、個別法自身がそもそも先ほど申し上げた都市計画法と農地法が縦割ということですが、これ法規制の概念図で、都市計画側から見ると区域区分している場合は市街化区域と調整区域、区域区分していない北上のようなところは、用途地域となる分と俗にいう非線引きの白い地域があります。



都市的開発をしている所、たてまえとして都市的開発をしてはいけない所、都市側が面倒を見ない所ですね。開発していけない所ではなく都市側が面倒を放棄した所と思ってもいいと思います。

そこに対して一般には農業側、農業振興地域というのを制度上こことここにはかけられないのでそれを外して、より広いかたちでかけています。

ところが、農業振興地域というのも農用地区域というのとそれにかかっていないところがあって、圃場整備したり用排水の整備をしたりするよ

うな手厚くいろいろ農地を守ろうとするような農用地区域という所がある一方で、それ以外の所は俗に農振白地と呼ばれる所が出てきます。

そうすると先ほど長岡市で見せたように、二重に厳しい規制がかかっているところ、ここは大丈夫です。強い親二つ揃っています。ここは片親ですけど強い親がいるので何とかなるでしょう。この辺は親が一人もいない。こういうところに開発が起きます。あと森林地域がかかってくるんですけど、森林地域の国有林とか保安林は一般的にはなかなか都市とくっつかないのでもちょっとこことは関係ないんですけど、都市との関係でいくと山の方に開発がバックします。

都市計画法も情けないので、市街化調整区域を使ってでてる。じゃあ農用地区域にいっぱいかければいいじゃないかということなんですけど、実は農振法そのものが情けない法律で、その地域の状況によって農振除外という行為を行うんです。

一般管理とか特別管理とかというかたちで農振除外と言って農用地区域から外すことがあります。これは何のために外すかということ開発したいから外すので、当然こういうところに開発がババッと起きて来ます。

特に都市計画の白い部分で農振除外したところに大型店が建っています。都市側ですと開発許可の制度があって、そんなにババッと出来ないが、こういう所に大型店がババッとできます。

平成12年以降、少しずつ法律の制度が良くなってきて、例えば農振白地のところに特定用途を制限できる特定制限地域ができたり、区域区分している制度で、今3411とか12とか名前が変わっていますが、こうやって開発をしてはいけない所としていい所をうまく仕分ける制度、あるいは何でも出来ちゃう所を少しコントロールする制度とかいくつか出てきていますし、白地地区計画、調整立地計画の手段も徐々に充実はしてきていますが、それでもなかなかうまくいかないということです。

○都市計画法

先ほど申し上げた通りですが、都市計画法は不備なわけですが、都市計画法は昭和43年につくられて今の法律になっています。

その当時、都市計画というのは、「都市計画と

いうのは平仮名にするとまちづくりです。簡単に言うともちづくりです」という人がいますがこれは正しくはなくて、都市計画とは狭い意味でいうと都市計画法でいうほんの一部だけが狭い意味の都市計画で、多分北上市の都市計画課都市計画係はその狭い意味の都市計画しかやらないはずで



それは土地利用に関する都市計画、都市施設に関する都市計画と市街地開発事業に関する都市計画これだけが法律に書いてあって、都市計画法の8条から10条、11条12条に書かれていることだけが都市計画法に定義されていてこれを都市計画3本柱といいます。

これが昭和43年につくられた体系で、それに昭和55年の時に建築と都市の間に何もコントロールするものがないのはおかしいということで、昭和55年の時に、地区計画という制度が出来てそれで今は都市計画の3本柱+1というかたちが都市計画法12条に書かれているのを含めてこれが実際の都市計画です。

これを司る為に、これから平成24年度をつくろうとしている北上市さんがつくろうとしている市町村マスタープラン、俗にいう都市計画マスタープラン、市町村マスタープランといわれている市町村都市計画、それから都市計画法の18条-2というところに平成4年に付け加えました。

県は県で、都市計画区域ごとに都市計画区域の基本的考え方を示すマスタープランをつくり、平成12年に都市計画法の6条-2というかたちに隣接されてきたんですけど、こっちの方が後で、元々はこっち側からということなんですけど、この辺の所が非常に事業に関する事は精緻な法律になっているんですけど、これが緩いのでどうにもな

らない。

そもそも都市計画法というのは、都市計画区域の中でしかやれません。限定的な法律で、都市計画区域がないところは都市計画がほとんど何も出来ません。今ちょっとだけ例外がありますけど。

5条には一体の都市として総合的に整備し、開発し及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定すると書いてあって、一体都市としてやる所は都市計画にすると書いてあるんですが、市はまたはニョロニョロと書いてあって政令で定めると書いてあって市は絶対都市計画をやることになっています。

都市計画区域

第5条
一体の都市として総合的に準備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定する

一市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する・
政令第2条
(都市計画区域に係る町村の要件)
 一当該町村の人口が1万以上であり・
 等
1~5号

ですから、北上市は都市計画をやっているわけですけど、それ以外の市でない町や村は政令で定める要件に該当するところは都市計画をやればいゝと書いてある。その政令の都市計画法第2条の所に、当該町村の人口が1万以上であるという要件があります。それ以外にも温泉地はやった方がいいですよとか最大の売りの所はやった方がいいとかあるんですけど、一般には人口1万人以上というのが要件であり、人口1万人以下の町や村は都市計画をやる必要がない。県も思うわけですし、それぞれの町村もそう思うわけですね。

なおかつ昭和44年というのは、都市計画法ができて翌年に1年後の施工の時の都市計画法の施工についてという時に都市局長が通達として大都市圏はどんなに小さい町村でもやらなきゃだめだ、と言ったんですね。人口が5千であろうと3千であろうとやらなきゃだめだと言ったんだけど、地方都市圏については先ほどの政令第2条の要件の都市計画区域、人口1万人以上のみやりなさいというのに関しても当面その必要がないと認められるものについてはその限りではな

いということで、市じゃなければ町や村はやりたくなきゃやらなくていいとそういう風にいったんですよね。これが大都市向けの法律だと言っている理由です。

○地方都市圏の都市計画



これは湯沢町の苗場のプリンスのところです。苗場のプリンスの所は都市計画区域外なので好き勝手にできます。湯沢町自身は都市計画区域を持っていますけど、都市計画区域外だとやりたい放題でこんなのが建っちゃいます。都市計画を低地でやられている方がいるので分かると思いますが、車線制限なんてかからないですし、建ぺい率容積率も商業地域並のこういうことが起こります。接道義務なんて何にもありませんし。

大都市は先ほどの局長通達に従って平成の合併の前ですけど、全ての町村が都市計画区域を持つことに対して、地方圏というのは平成の合併前大体全国に3300くらい自治体があったんですが、そのうちの半分くらいしか都市計画を持っていません。

ー大都市圏338全市町村が都市計画区域を持つ
 ー地方圏に目を転じると様相は全く異なる
 全2,914市町村のうち
 都市計画区域を持つものは5割強に過ぎず、
 1,249市町村が持たない
 地方圏には人口1万人どころか5千人にも満たない町村が多数ある

H.8年の状況

都市計画区域	全国	大都市圏	地方都市圏
有	1992	338	1654
無	1249	0	1249
合計	3241	338	2903

一つの理由が人口が1万人所か5千人にも満たない町村がいっぱいあるからなんですけど、実

はそうではなくて、人口が1万～3万の都市で狙っていない都市があるんです。全国の数字でいうといっぱいやっているように見えますけど、大都市圏が全部やっているのに対し地方ではあまり都市計画やっていないということです。

人口が1万～3万の自治体でも6分の1、7分の1くらいの都市計画区域を持っていないということですね。なおかつそれだけではなく先ほどの湯沢のように都市的土地利用が相当進んだ地域でも都市計画区域に入れていない場合も多いです。そういう所を目指して幹線道路沿道を中心としてどんどん都市的土地利用が進み市街地が拡大しているということが、都市計画区域を持つ多くの自治体が経験しています。

人口1～3万の自治体でも
907中 134は都市計画区域を持たない

都市的土地利用が相当進んだ地域を
都市計画区域に入れていない場合も多い

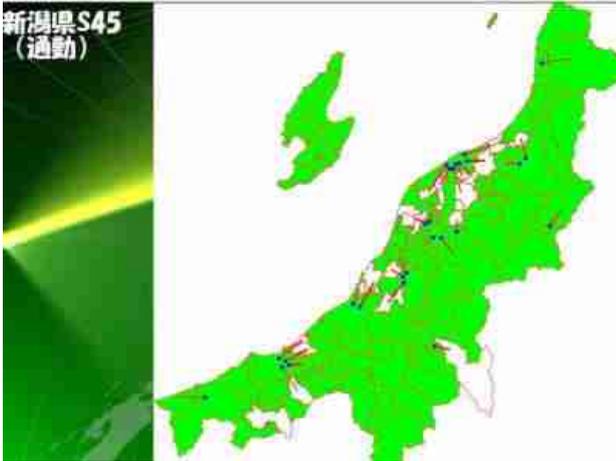
→しかし
幹線道路沿道を中心として都市的土地利用が進み
市街地が拡大するという状況を、都市計画区域外を
持つ多くの自治体が経験している

都市的土地利用というのはラブホテルもコンビニエンスストアもガソリンスタンドも、皆人間が使う人工環境ですから、結局都市的土地利用ですからそういうものが市街地沿道にどんどん出てきているということがあります。

これは平成の大合併の前に市町村単位で、都市計画をやっているかやってないかというのを見た図面でこの後都市計画そのものをお見せしますが、これはどちらかというと東日本側ですが色が付いている所は都市計画をやっている所だと思って下さい。

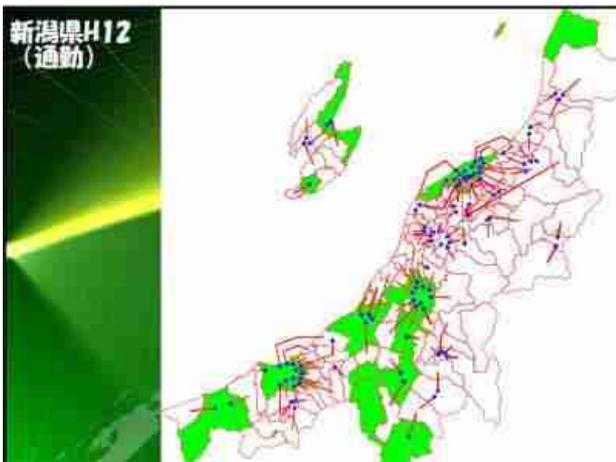
こうして見ると、北上市は都市計画をやっているとなっていますけど、近辺に都市計画やってない所があると思います。私のいる新潟県でも新潟市のすぐ近くでもやっていない所がいっぱいあったりして、東日本はマシで西日本になると山の中というのも多いんですけど、やっていない所がかなり目立っています。更にここ20年くらいの状況によるとモータリゼーションが進展して都市圏がどんどん広域化しているの、実は一体的な都市計画区域になっていなくて、もっと都市計画をやらなきゃいけない所が広まっているとい

うことがあります。



これは新潟県の例ですけど、昭和45年でモータリゼーションが始まる前ですけど、国勢調査の通勤通学編で自地区内の就業率が80%以上の所を黄緑色にしています。80%以下の所だけではないんですけど、この矢印がある所は5%以上がどこかにいつている所と見ていただきたい。これが新潟の合併前の新潟市、これが合併前の長岡市、これが合併前の直江津市ですけど、こういう所にはそれぞれそれなりに集まってきていますが、大半の所では自地区内就業率が80%以上あるわけですね。

当然、第一次産業時代の就業率がまだ高いということがありますが、かなり通勤に関しては自市区町村内の就業率が高いです。



平成12年になると、ほとんどの所が自分の市町村内の就業率が8割以下に落ちてきて、新潟、長岡、上越という3つの大きな所に集まって来ますし、それ以外にもいくつかの所に集まりだしてきて、ほとんど流動化が進んで来るんですね。

こうなると通勤圏とか設定しなきゃいけないとなると、それで本来は都市計画やらなきゃなん

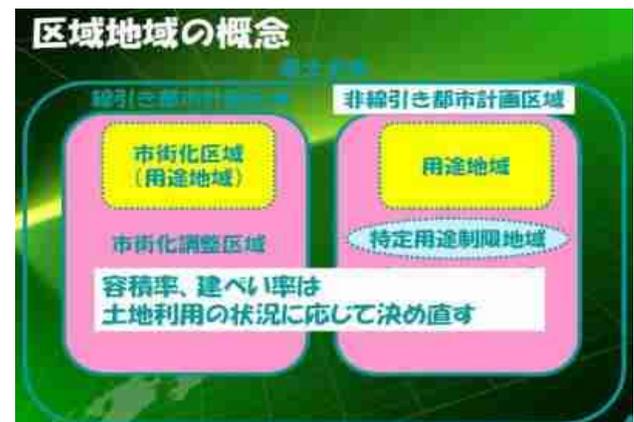
ないはずなんだけど、そんなものを配慮して都市計画やってないというわけになってきています。

○都市計画区域

都市計画区域にそもそも問題があります。その土地利用に関する土地計画というのが7条から9条、7条というのは区域区分なので実際には8条から10条ですけどそこで書いてある内容にもかなり問題があります。

(区域区分)
第7条
都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域及び市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。
2 市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。
3 市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とする。

都市計画法では第7条というところに、これは12年以降の法律の条文ですけど都市計画区域の中の地図は市街化を防止して計画的な市街化を図るために必要があるときは、市街化区域と調整区域に区分しましょう。市街化区域は10年以内に優先的かつ計画的に市街化を。調整区域は市街化を抑制すべき区域を区分しましょうと法律で言っています。12年にこうなったんですけど、今線引きしている所、これは12年前は未線引きと言って都市計画区域の中に用途地域があつてという状況で、こういう所は建ぺい率が70%の容積率が400%という状況で、用途地域の中は用途地域ごとに建ぺい率があるわけですね。これが12年の法律改正で非線引き都市計画区域という名前に変わりました。

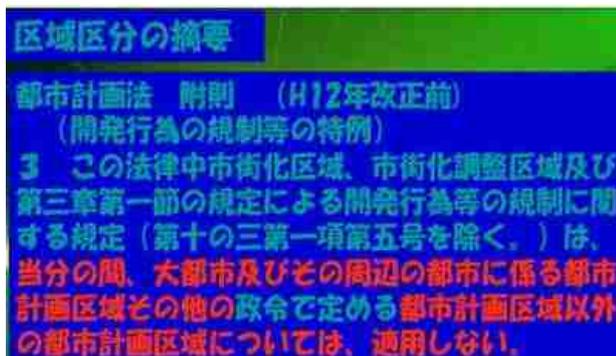


これで建築基準法が連動して改正されていくわけですが、まず都市計画法の方で特定用途制限地域ということで先ほど示しましたが、この用途以外の地域の無い所でも特定なものに関しては制限できるようになった。

それからこの容積や建ぺい率は土地利用の状況に応じて決め直す、ということで70や400以外にもう少しきめ細やかにそれより下で定めましょうということが法律で決められました。

○区域区分の摘要

今、状況は少し良くなっているんですが、どうしてこんなことになってしまったのかというと、まず12年の法律の改正の前は都市計画法そのものでは全ての都市計画区域は、区域区分しなければいけないと書いてあったんですね。

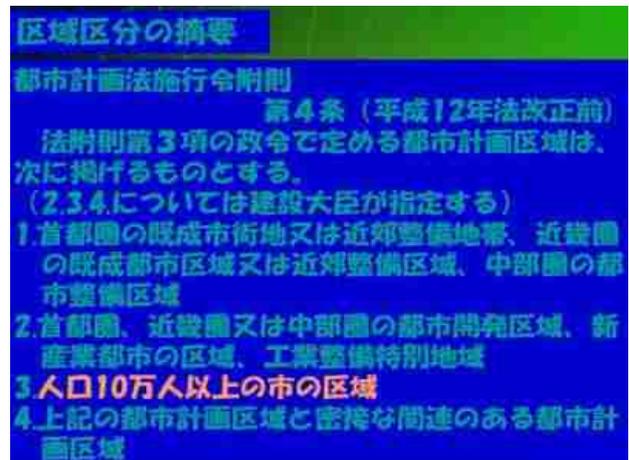


だけでも、法律の1番最後の部分に普通は附則というのはこの法律は何で何月から施工するのかという事務的なものを書いてあると思いきや、都市計画法の今は附則もなくなっていますけど、附則の中にこの法律上、市街化区域、市街化調整区域および第3章第1節の規定による開発行為等の規制に関する規定は当分の間、大都市より、その周辺の都市に係わる都市計画区域その他の政令で定める都市計画区域以外の都市計画区域については適用しない、ということで地方はやらなくていい、法律で決めておきながらやらなくていいというのを附則で書いてあるということです。

その附則とは何が書いてあったかというと、法附則第3項の政令で定める都市計画区域は次に掲げるものとするとしてあって、区域区分しなきゃいけないという1というのは大都市です。

首都圏の既成市街地地帯及び近郊整備地帯、それ相当の近畿圏とか中部圏。それから計画的な工

業地開発をするような首都圏、近畿圏、中部圏の都市開発区域とか、それから地方の新産業都市や工業整備特別地域の所は計画的に工業地開発もするし、区域区分しなければいけないと書いてあってこれは政令の1、2に書いてあることなんですけど、3に人口10万人以上の市の区域は区域区分しなければいけないと書いてあった。



理論はそれに密接でこういう書き方をしているとすると、人口10万人未満はしなくていいと言っているわけですね。しなくていいということは、ほとんどしないということを意味しています。

先ほど都市計画区域そのものは地方には少ないと言いましたが、それでも1654あったのに区域区分しているのは503だけで、残りの3分の2以上は区域区分していないということで法律で定めた固い制度をつかっていない所が多いということです。固い制度をつかっていてもダメなものはダメなんですけど。

こちらは都市計画区域がどこにあるのか、平成12年頃の状況で、行政区が古いのにわざとあります。濃い青で濃い赤の部分が市街化区域と調整区域の区域区分している都市計画区域で、薄い水色が都市計画区域でその中に用途地域がピンク色で塗ってあります。

これを見ていただくと岩手県は盛岡の周辺だけ、秋田県は秋田の周辺だけしか区域区分してなくて青森県は4ヶ所あります。人口10万人以上が3つと特別な開発をするところがあるので4ヶ所あります。福島県も人口10万人以上の都市で4ヶ所、新潟県は3ヶ所ありますがそれ以外の所では大体一般に都市計画をやっている法律で当初定めていた厳しいものは使わないで、そんなに開発は地方では起きないからいいよと言っ

て済ましていたということが実際のところ。四国もまともな都市計画をやっている所は少ない状況です。

北上が区域区分やっていながら区域区分しろと言っているわけではないんですが、区域区分があれば平成12年の前は整備または開発の保全の方針をつくらなければならないから、要するにマスタープランを持っていたんですね。全体の計画が曲がらない様にされていました。

区域区分があると

法7条（平成12年法改正前）
「整備・開発又は保全の方針」を策定しなければならない
→都市計画区域全体の一体的総合的な土地利用の調整が可能
さらに開発許可についても、市街化区域については一般に1,000㎡、市街化調整区域については全ての規模の開発行為について許可が必要（建前として）

少なくとも線引き自治体では、行政区域内で生じる開発行為・建設行為の大半に対して有効な規制・誘導手段を持っていることになる

さらに開発許可についても、市街化区域については一般に1000㎡500まで下げられますけど、ここは1000㎡。それから市街化調整区域については全ての規模の開発行為について許可が必要なので、かなりの部分コントロールができます。少なくとも線引きしている自治体が行政区域内で生じる開発行為、建設行為の大半に対してたてまとして有効な規制や誘導手段を持っていることになるんですが、それがこういう形になるんですね。

○区域区分がないと何が起きるか

市街化区域

- 計画的な市街地形成
- 道路、公園、下水道の重点整備

都市計画基礎調査に基づき定期的に見直し

市街化調整区域

- 厳しい開発規制
- 優良農地の保全

事例：新潟市東中野山 55

これは新潟市の郊外図なんですけど、市街化区

域でインフラを整備しながら市街地をつくる一方で、こちら側は調整区域で厳しい開発規制をする代わりに優良農地の保全をしますよというこういう役割分担をするわけです。

区域区分がないと

用途地域指定区域
区域区分を持つ自治体での市街化区域での制限と読み替えても構わない

しかし
・整備・開発又は保全の方針を策定しない
・用途地域指定外の区域については3,000㎡以下のものには開発許可が不要
といった違いがあった（平成12年法改正で変更）

区域区分がないと何が起きるかという、用途地域がある所は区域区分を持つ自治体での市街化区域での制限と読み替えてかまわないのですが、平成12年までは方針を定めなかったので都市全体の計画が無しでした。

それからこれは今でもそうですけど、用途地域外の3000㎡以下のものは開発許可が不要で、用途地域の中も同じですけど。用途地域の中だと違う仕組みがかかってくるのでまだマシなんですけど、用途使用に関しては3000㎡以上のものでないと出来ない。先ほど示したように建築基準法の建ぺい容積の指定が以前は用途地域の指定がない区域は容積率400%、建ぺい率70%でしたのでこれは商業地域というのは今はもう少し厳しく出来ますが、元々は建ぺい80、容積400というのが1番厳しい商業地域だったのでそれ並みの広さだったわけです。

○土地利用のコントロール

湯沢都市計画図

岩原地区リゾートマンション群

湯沢インター

湯沢町のリゾートマンション群
総計58棟 14,695㎡
(うちオーナーズホテル4棟)

これが新潟県湯沢町の都市計画図です。こちらに湯沢の駅があるんですが、インターチェンジが

あつてこの部分まで用途地域がかかっています。

ここを見ていただくと10分の4の100とか、つまり容積100%くらいの用途地域がかかっていますね。これは公園なのでそれ以外のこの部分白い部分が用途白です。そこに赤いのがリゾートマンションです。

もう一つ東京寄りのところに中里という越後中里というスキー場があるので中里という所あるんですけど、中里地区といい2ヶ所にリゾートマンションが隣接していますが、湯沢町のリゾートマンションというのは全部で14695戸建っているという調査があります。湯沢町の人口は1万2千人くらいです。つまり人口より多いリゾートマンションが供給されちゃったんですね。それは都市側がコントロール出来なかったからです。行っていただきますと先ほどの写真の様なことが起きています。新幹線ではあまり見えませんが、高速道路ではなかなか愉快的な風景が見られます。

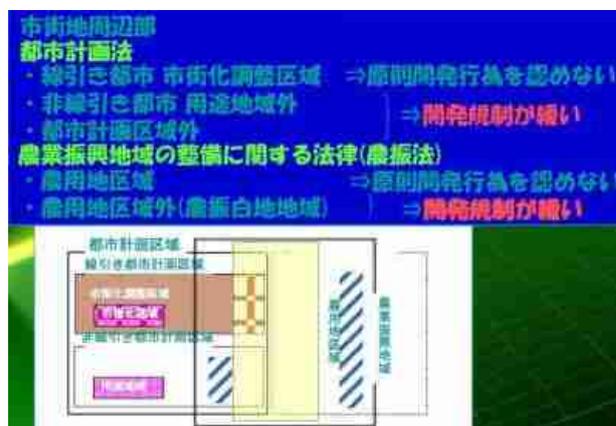
それから用途のコントロールとか建築のコントロールが出来ないということは、長岡市の隣の柏崎という所で3年前の中越沖地震が起きた所で中心街がかなりやられた所なんですけど、ここに国道8号という道路が通っていてこの赤いのが用途地域です。



航空写真を見たときにこの赤い線がなかったらどこが都市的な所かと言ったら、普通の人は当然このような所も都市的な所だと挙げるはずですし、逆にこの辺りはあまり都市的土地利用はされていないんですよね。ここも都市的土地利用がされていないです。用途地域の中では、一方でこういう所にザーッと都市的土地利用が進んで

います。

国道8号沿いのこういう所にいろいろなものが建ってきます。郊外の大型店が建ってきたりするので中心市街地は衰退するし、このような土地利用になってきます。都市計画法が線引きしていて調整区域なら開発行為が来ないからいいけども、非線引きの用途地域があるこの白い部分ですね、これは規制が緩い。なおかつ農振法がかかってきた時に、農振の農用地区域内は厳しいけど農振の白地の所あるいは都市計画をやっていない農振法が緩いのは、こういう所に規制がかからないからこういう所に開発がバックするという事です。

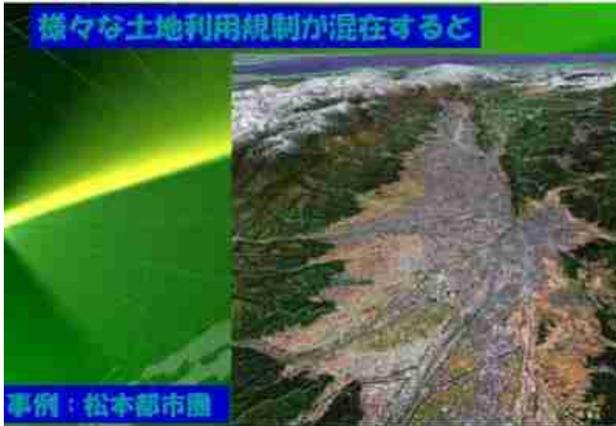


実際どのようなことが起きるかという、土地利用の混在をともなった市街地が拡大してきます。新潟県内と書いてありますが、こちらは柏でこちらは今胎内市となった所ですがかなりの農業投資をして圃場整備しているにも関わらず、このような状況になってしまうのです。これは都市計画側と農政側の整合性が欠如しているからです。

○様々な土地利用規制が混在するとどうなるか



同じようなことの繰り返しかもしれませんが、様々な土地利用規制が混在するとどうなるかという、これは7~8年お付き合いしている長野県松本市とその周辺のラーンズアップで撮ったものですが、ここに松本の国宝の松本城があつて松本の市街地があつて、この辺は安曇野の風景がありすごくいい風景です。これ上高地ですね。



3000m級があつて松本台野という盆地があるんですけど、赤茶けた灰色の部分都市的土地利用になっています。

ここには松本市と塩尻市と旧豊科町の3つが線引きの都市計画区域を持っていて、なおかつ用途地域を持っています。合併前ですけど梓川村、波田町、三郷村、堀金村は用途地域を持っています。

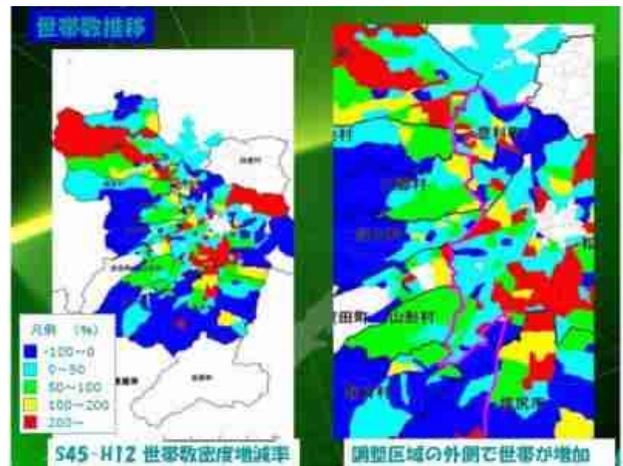
それから穂高町と松川村の北の2つは、都市計画をやっているだけじゃなくて、かなり厳しいまちづくり条例のコントロールをしようとしているところがあります。

一方松本市に接している山形村、朝日村と白地のこの部分は都市計画を全くやっていない。都市計画未指定というのがあります。地形的にいうとこの辺ずっとこのぐらいまで平たいです。今はここが安曇野市となつていてここに明野町ともう

1つの町と合わさりこれで安曇野市となつていて、松本市は松本市と梓川村と四賀村と上高地の分まで含んだ地域で都市計画を持っているのは2つだけです。そして、今年の3月にここが線引きをするというのを前提に合併しました。

ここは線引きを前提としなかったが合併したので、やっと都市計画区域をすることにしました。

土地利用が混在しているんですが、パスカルの原理をご存じだと思いますがゴムまりに水を入れておいてぎゅーっとすると穴のあいているほうから水が出るのと同じで、緩い所から水が漏れるということが起きて来ます。



これはその全域について国勢調査の地区別だと解像度が悪いので、農業センサスの集落単位で世帯数リストを見たものですが、世帯数密度なので分かりにくい部分もありますが全体で青系が減っている所、赤系黄色系黄緑系が増えている所だとすると、すごい農村部が減っている。それから中心部も減っている。この辺りに一つのゾーンが見えてきて、この辺りは松本の南側なのでちょっと別ですけど、この辺りに区域区分している内側の市街化調整区域の部分。こちら側は区域区分していないやりたい放題の部分と理解していただくとやりたい放題の部分に赤や黄色がいっぱい出て来ていて、市街化調整区域では水色や青も出て来ています。部分的にはこういうような所があります。厳しい規制をしている所は世帯数も減る。緩い所は世帯数が増えてくる。

○市街化調整区域内外の開発動向

これが実際端的に表れているのが、こちら側が松本市の部分でほとんど市街化調整区域です。臨空工業団地があり、ここだけ工業系の市街化区域

がかかっているんですが、それに隣室している山形村が都市計画を何もやっていない所です。黄緑色のやつが農振農業地区を落としているんですけど、市街化調整区域の部分でも沿道沿いとかに農振白地があるので、そういう所に対して開発許可を得てこういう商業施設が建ってないわけはありません。



だけどもここを見ていただくと、巨大なショッピングセンターがあります。それから工業系のやつ、住宅団地も小規模中規模のようなものが山のように建っています。こういうのが農振除外を伴い、農地転用し開発許可なんていらないうことで巨大なのが出てくるんですね。当時の調査対象外の所にももう1つ大きいのが建っています。

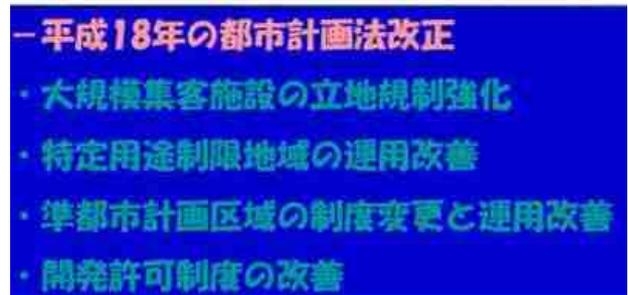
この山型になっているのが人口数千人の村なんですけど、数千人の村で何万平米の商業区域なんて持てるはずがないので、この2つの大規模な商業施設が明らかに松本市の生き血を吸うために立地しているわけで、見ていただくとほとんど松本市に隣接しています。特にこちら側は農道1本を挟んで松本市という所に立地しています。なおかつ農村活性化土地利用構想という農業側からするとスピードのエースを使って全部つぶせるというカードをきってこういう開発をしています。

これは新潟でもやられていますし、隣の山形県の三河町のショッピングセンターでもやっています。酒田と鶴岡のあたりは大抵大型のショッピングセンターが田んぼの真ん中にそいつを使って出しています。

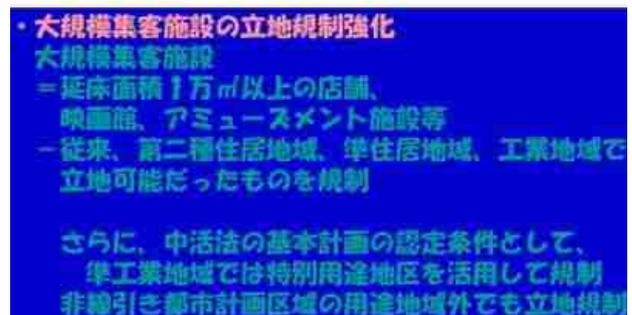
○土地利用規制に関する最近の動向

それではどうすればいいのかというと、土地利

用に関して少し良くなっている面で言うと、平成18年に都市計画法が改正になって、少なくとも大規模集客施設の立地規制が強化された。これはちゃんと使っていく必要があります。



それから特定用途制限地域が運用改善されたり、準都市計画区域の制度が変わったり運用が改善されたりして、開発許可制度も改善されたりして少しずつ12年とか少なくとも平成4年の都市計画法の改正までは大都市型の改正だったのが、ようやくここ10年くらいの間に地方の事を少しは視野に入れた都市計画法の改正になってきているので、使える部分は使っていくことですね。



ご存じの通り、大規模商業施設については延床面積1万㎡以上のものは、今までこういう所をダメにしてしまったことと、中活法の基本計画の認定条件として準工業地域については特別用途地域を活用して準工業地域もダメということになりましたし、非線引き都市計画区域の用途地域外でも立地規制がかかるようになりました。

○特定用途制限地域の運用改善

それからもう1つ大きいのが、特定用途制限地域の運用改善がされたことです。

18年法の改正までは農業側が農振農用地区域に特定制限地域をかけるとは何事かというので、すごいかけにくくてやっている自治体も多かったです。特定用途地域をかける場合でも皆規定で農振農用地区域を外すとわざわざ書いて、書か

ないと何もできなかったのが全国的に特定用途制限地域って使われませんでした。

今は農業サイドが積極的に都市側と制度をうまく補完し合ってやりなさいという指導までしているくらいで、農振法等による規制と連携することで良好な環境が形成できるよということ、より効果的に実現する観点から重複して指定が可能になり、都市側がそう言っているだけでなく農水省も推奨しているので今は特定用途制限地域がかけやすくなっています。これを積極的に活用するのも1つのやり方です。

・特定用途制限地域の運用改善
従来、農振地域の農用地区域には指定するべきでないとされていた
→農振法等による規制と相俟つことで良好な環境の形成等をより効果的に実現する観点から重複して指定が可能に

・準都市計画区域の制度変更と運用改善
指定権者が市町村から都道府県に（広く指定する観点から）
農用地区域等は含めるべきでないと運用から、必要な区域に広く指定と変更

○準都市計画区域の制度変更と運用改善

都市計画区域というのは人口1万人以上じゃないとかけられないふざけた状況になっているとすると、そうでなくても準都市計画区域がかけられます。

北上市さんのように人口要件はあるし、市だから問題ないんですけど、少なくともこちらについても農用地区域等は含めるべきでないという運用だったが、今は必要な区域に広く指定していいとなったので準都市計画区域も使い方によっては非常に使いやすくなっています。

ただ、土地利用側から言わせると、1番決定的な問題なのは都市計画区域では地区計画が立てられても準都市計画区域は地区計画が立てられないので、細かい色々なことを地区計画でやろうと思っても準都市計画区域では出来ないという意味では、準都市計画区域というのは片腕をもがれたような制度だと思います。

これは区域区分している所ですけど、開発許可制度の改善で調整区域に今までは公共施設や医療施設は好き放題出していたんだけど、今はそうではなくなったというあたりは少しは良く

なっています。

○都市計画区域の拡大

ここからは何をすべきかという今までの話を基にですけど、都市計画区域を拡大することが1つ考え、手段です。つまり都市的土地利用が進みそうな所に、予防的に拡大する。予防原則を働かせて今は何も起きてないけど、起きる可能性があるとすれば、都市計画区域にした方がいいだろうということで、産業廃棄物処理施設、質の高くない別荘地開発などの立地しそうな所に関しては秩序だった土地利用を実現する為に早めに都市計画区域にしておくということです。

実際に、新潟県では4m接道しない細い道路、農道用のような道路しか入れないで、別荘地開発して困っている所があって、そこでは都市計画区域に後から入れたという例はあるんですが、予防原則を働かせて入れた方がいい。今新潟県や長野県では平場と一定の斜度以下の丘陵地は全部都市計画区域に入れようということを一生涯やっています。

・開発許可制度の改善
新たに公共施設、医療福祉施設の多くを開発許可の対象に追加
10号イ（大規模開発）の条項廃止

都市計画区域の拡大
都市的土地利用が進みそうな所に、予防的に拡大
産業廃棄物処理施設、質の高くない別荘地開発などの立地に対して
秩序だった土地利用を実現するために

○都市計画区域の統合・再編

都市計画区域は市町村合併があって統合再建していくので、その中で複数の都市計画区域が並存するならば、ぜひ非線引き都市計画区域をまとめたり、線引きなどをやったりする中でこれと相まって都市計画区域の拡大をしていくのが必要だと思います。都市計画区域をなぜ再編する拡大するかというと、市町村合併進展により枠組みが変化したということがあります。

北上市さんはこれはないんですけど、広域交通網の発展による一体の都市としての区域の変化をしてきている可能性があるんで、今の北上市の中で都市計画区域がある所で予防原則を働かせた方がいいのではないかと、というところでもし都

市計画区域外であるのならば、そこに対して都市計画区域をかけるためにも調査をまずやる。

都市計画区域にすると支障が起きるのは、建築基本法の集団規定がかかるから4m以上の道路に接道しなきゃいけないことと車線制限がかかることが1番問題になります。

都市計画区域の統合・再編
合併後、一自治体の中に、複数の都市計画区域が並存
- 非線引き都市計画区域をまとめる
線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域をまとめる
線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域を並存させておく

都市計画区域再編を行う理由
1. 市町村合併進展に伴い枠組みの変化
2. 広域交通網等の発展による一帯の都市としての区域の変化

それがほとんどクリアできるならば、あとは面倒くさい建築確認申請をしなければいけません。建築確認申請は構造基準を満たすということから地震が起きても倒れない建物の保証が出来ますよということになりますし、それから都市計画税が取られるという不安に対しては、都市計画区域にただけなので都市計画税は取りませんと言えばいいので、都市計画区域の再編、都市計画区域の新設拡大はかなり有望な施策の1つです。

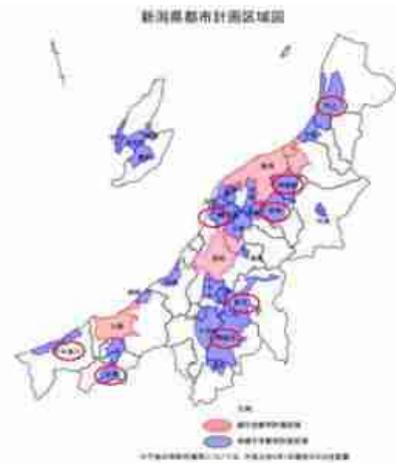
○新潟の市町村

新潟県を紹介すると新潟は合併まで112市町村あり、都市計画区域は44もあったんです。



これは今平成22年になって、市町村数が去年以降、今30しかありません。ほぼ4分の1強減っていて都市計画区域が再編していくことにな

り、今30ですがもっと小さくなっていくと思います。

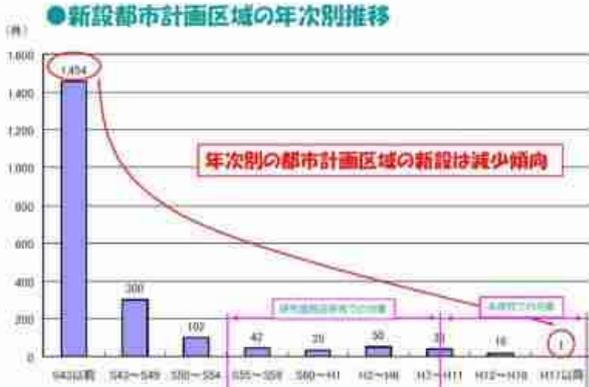


少なくとも合併して1つになっている都市計画区域もありますし、この丸を付けたような都市計画区域はみんな合併した後統合した都市計画区域で、村上という所はこの辺は統合と共に拡大しています。かなり大きくなっています。国道7号沿いを拡大しました。今検討中なのが十日町という所はまだ川西町と都市計画区域を統合していませんけど、この部分に都市計画区域を拡大しようとしていますし佐渡は4つの都市計画区域があるんですけど、トキのセンターがあるこの部分が都市計画区域に入っていてこの部分をまとめて都市計画区域にしようといろいろなことをやっていますし、ここの部分も拡大したりしています。

○新潟県都市計画区域図

近年都市計画区域というのは新設はあまりないが拡大している所はいっぱいあります。10年間くらいで全部で180ぐらい統合したり、拡大したり新設したりしています。昭和43年以前に

1454 くらい都市計画があつてずっと増えて来て、ここ 10 年くらいでさっきの数がこれくらい増えています。



段々、新設は減っているんですけど、拡大は増えています。これは先ほどお見せした都市計画区域はどこにあるかの図面なんですけど、このうち拡大したというのがピンク色、新設したのがだいたい色、これだけの所が都市計画区域が新設したり拡大したりしています。この辺は房総なので別として地方でも新設している所がいくつもありますし、拡大している所もかなりに上ります。

こういうのは都市計画区域を拡大することで、都市的コントロールが土地利用に関して都市側からコントロールしようということで、開発をさせるために都市計画区域にしているわけではなくて、開発させないために都市計画区域を増やしている所が多い。西日本でもこのような状況です。ここ 15 年くらいで 100 いくつあります。今ちょうど学生が研究でまとめているところなんです。

○近年の都市計画区域の動向

特に合併の再編によって統合しつつ合併して

いるということが多くあります。都市計画区域を新設したり拡大したりする多くの理由は土地利用をコントロールしたい、農地を保全したいとなっていて、土地利用のコントロールを 1 番に挙げておきながら農村の保全を 2 番に挙げているのがかなり多いので、地方ではこの辺りの所を多く目標となっていて、これが 10 年前の状況だと都市計画区域にしないとバイパス造ってやんないよとか都市施設の整備をしないよと県や国に言われたので、しょうがないから都市計画区域にするとかあったと思うのですが。

■近年の都市計画区域の動向



下水道整備するのに都市計画区域じゃないと出来ないからと言って都市施設の整備のための都市計画区域の新設は多かった。今は全くそうではなくって需要層がだいぶ変わっています。

■都市計画区域設定の実態

●都市計画区域を設定した理由及び優先順位(N=87:複数回答可)



土地利用規制の主な内容はダントツで無秩序な開発の抑制、防止となっていますし、それから 2 番目には全部で 59 の複数回答ですから半分くらいそうですし、それから 3 分の 1 強が計画的土地利用規制の誘導というのにかかってきますし、大体土地利用の規制というのはこういう所が狙われているんだと分かります。

都市計画区域設定の実態



○将来展望を見据えて

最後に今後のことを考えると、都市側が使う用途地域というのでも縮小する可能性も見せておく必要があるということです。



実際にやっている先進例として石川県加賀市という所があります。合併して出来た大きな市なので用途地域がこんなに飛んでいますけど、これが今の用途地域です。これが以前の用途地域図の部分で、赤で囲っている部分が用途地域を縮小した部分です。1990年の時にこれだけ縮小しています。



その縮小している所は成功している所と失敗している所があるんですけど、大聖寺の町の郊外に縮小している所は農地として活用している成功例です。

いぶりばしという駅があるんですけど、いぶりばし地区は用途地域を外して農地にするつもりだったのですが、逆に失敗してつまらない森林開発が行われてしまった。ちゃんと都市側と農政側がタックを組めなかったので森林開発が起きてしまったという例ですが、上手にできた所としては大聖寺地区というのはこの部分に用途地域がかかったんですけど、この部分を外してすぐま圃場整備してここに農振農用地区域をかけていますね。



そうやることでこちら側に優良農地がずっとありますから、農地の一体性も確保出来たので、農振農用地が出来た。これはうまくいった例です。ちょっと変なのが建っていますがこういう風に出ています。



一方、上手くしないとまずいという、用途地域が縮小された後に開発が起きたという例があります。この場所に用途地域がかかったのを縮小したんですね。ところが農用地区域をしている所を

わざと抜いて当然こういう所に建っちゃいます。これは住宅地です。ここはいつの間にか外れて建っちゃっています。ここも建っちゃっています。こういうことが起きてしまっは本末転倒になります。わけのわからないものが建っていますね。



同じことが用途地域内の農地だったので、都市側が入らないというか農政側に戻してこの部分で圃場整備をしてもらおうということにして、圃場整備はしたのですがこの部分に農振農用地区域をかけ損なっているのです、こういうちょっとした開発が起きてしまっている。その分どこかの用途地域内で起こる開発が起きていないということに繋がります。

ここも最初は農振農用地をかけたはずなんですけど、外されてしまっている。編入直後に農用地区域が除外され建っちゃっている。都市側が入らない、農政側も入らないと言うとこういうようなことが起きます。



これは岐阜県的美濃市とってここも今の用途地域の図がこうだとすると、実はこれだけの広い所を都市側が外しています。このうちこういう所は山林の部分なので元々用途地域をかけていた方がおかしいんですけど、例えばこういう所で

すね。都市側が外して農地に譲ったんだけどうまく連動しなくて変な工場が建っちゃった例です。農地として利用されている場所もあるんですけど連動すればうまくいくし、そうじゃないとうまくいかないといった例です。



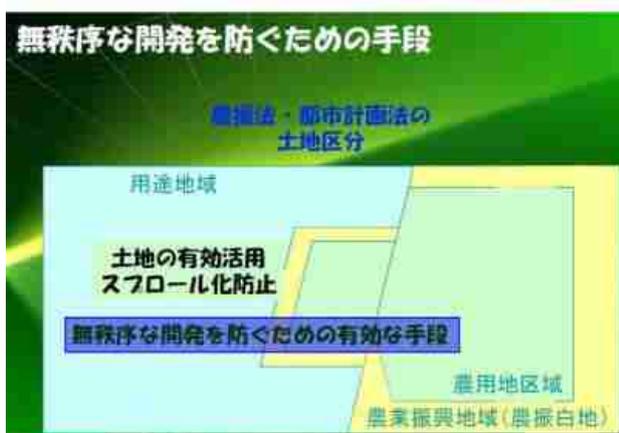
これは失敗した例なんですけど、この部分に用途地域がかかっている、外したんですがこの部分には農用地区域をかけていますね。ところがエアポケットのようになかったこの部分ちょうど農業の用排水があるので、この部分一体の用地があるこの部分の用途地域を外して、農振側が面倒見なかったの、そうすると何の用途でもこれるのであつという間に変な工場が建っちゃったという例です。



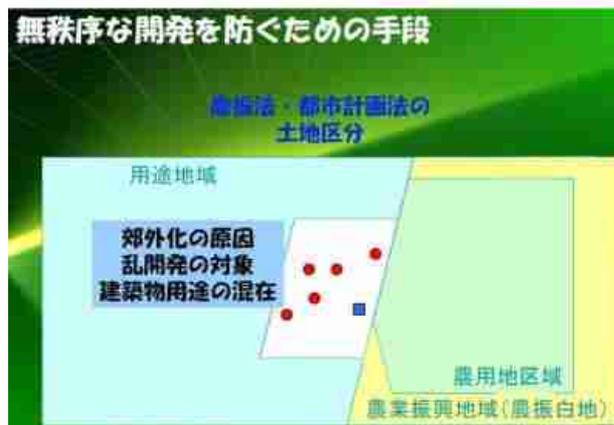
まだ農業用排水があるのでこちらの農地に対してはさほど影響はなかったと言えますが、あまり良い例ではないということが分かります。



うまくいった例もあるということですが、結局無秩序な開発を防ぐためには農振法と都市計画法がうまくタックを組んでやらなきゃいけなくて、このままではいくらでも開発が起きるわけですね。これに対して農振側がちゃんと既定の農業地区域にすること。そうやることで土地を有効活用してスプロール化を防止する。こういう仕組みが今後必要になってくるだろうし、このままほっとくとこういうようなことが起きる。ただ農振地域をかけるだけではダメで、これならいくらでも開発が起きちゃうわけで、ここにちゃんと開発圧力が高い所こそこういう形で農用地区域をかけないとダメだということです。



それでも部分的に開発は起きちゃいますけど、ちゃんと用途地域と農振地域との連担を取ることが非常に大事です。今まではこちら側は外されこちら側を大きくする理屈は立ってきましたけど、今後このような理屈も考えていかなければいけない時代になってきています。



若干法律を知らないと分かりにくい部分もあると思いますが、この後のディスカッションで話をさせてもらえればなと思います。ご清聴ありがとうございました。

3. 質疑応答および意見交換

<司会>

どうもありがとうございました。このようなお話をさせていただいた中で、今日の3時から5時の会議も含めて、北上で都市マスを達成する為に特に気を付けた方がいいことをお話いただきたいです。

<中出先生>

会議の最中にもお話しましたが、本当に都市計画区域が広がるのが良いのかどうかを吟味してもらって、都市計画区域をかけるのが大変だからといってかけないでいると、もっと大変なことになるということが起きがちであるということです。

都市計画区域であろうがなかろうが農政側とタックを組まなきゃならないとすると、農政側に

農振農用地はなくてもちゃんと守ってもらおうという姿勢を宣言してもらわないといけません。

多分北上市も農用地区域を割り当ててきていて、増やせと言われていて増やしきれているんですかね。一般、どの自治体との農政局から来て、増やせと言われてたけど増やしきれてなくて、山の中のつまらない土地を農用地に入れて、つじつま合わせている所が多いんですけど。結構5%くらい増やせと言って農政局から来ていると思うんですけど、今日は農政担当の方おられないんですかね。

逃げる自治体は皆、山の中の要するに耕作放棄地になるような所を農振農用地にして数だけ合わせるとかあるんですけど、これを拝見すると圃場整備がされていないかもしれないけど結構農振仕様にいっぱいありますね。平たい部分に。

そこに圃場整備は無理でも農業用排水を今入れるからということで、農振農用地にするだけだったからできるので、何もプールみたいに圃場整備することだけが圃場整備ではないので、何かそういう形で白地を減らして青字を増やす努力をやってもらいつつ都市側が変なものを出させないようにするといったことです。

それは今日の会議でもやりましたけど、開発許可3000㎡じゃなくて1000㎡に下げただけで随分違うと思いますし、それは市の腹のくくり様一つだと思います。

あと本当に気になるのは、農振の土地計画の面倒を見ていない所がどうして生まれたのかというところを立ち当てなきゃいけないのは、これは計画とか何とかと言っている場合じゃなくもっと早く緊急にやらないとまずいですね。

松本市でもそういう所があって松本全域に区域区分しているはずなのに、ほんの1か所だけ白地しかなくなった土地が区域区分しなかったんですよ。真っ白だったんですよ。そしたらその所はすごい乱開発が起きたんですよ。松本市の人はその部分を区域区分するのに15年かけたんですよ。

要するに早くやっておけば何てことなかったのに、あとからやれば何十倍の金がかかるということが起きているので、それこそ予防原則とはそういうことで、早期にやれば安いお金で済むのにあとでやったら10倍どころか100倍金がか

かるということ、あるいは取り返しが見つからない。

その辺の所がこの農振の土地利用計画図で見ると青から外れているのに、こちらにはないというところが3カ所ぐらいあるのでそういうのを何かの制度で救ってあげないといけないと思います。

都市計画側の人間は都市計画の用途地域図と、農振の土地利用計画図とを常に見比べるということを多分しているんですけど、農振側は多分それをしないんですね。農振の部局の人にもこれをしてもらうように努力して下さい。それが実は1番早いです。

去年の11月に、東日本の全部の農政局の農政担当の県の課長さん達が来る会議で、講演させられて農振の制度がいかにもまずいのか話をしたんですね。そしたらキョトンとしている方が多くて、都市側から見るとこれがまずい制度だということあまりよく分かっていないんです。

農村活性化土地利用構想ということそれ振興計画27紡計画というんですけど、それが何で悪いのかとか農振除外が起きることのメカニズム、こういうメカニズムの何が悪いのかというのが、農政側に人達で分かっていない人達がいっぱいいて農政側の人にわかってもらおうとそりゃやっぱりまずいって分かってもらえと思うんですね。

農家経営と農地経営は違うということを知ってもらわないといけません。農家の人が苦勞するというのと農地を守るということとはまた別なことというように考えて、基本的に国土は保全なので北上市の土地を保全するという意味で、農地をむちゃくちゃ開発されたらたまらないんだということを考えなきゃいけない。

それから確か今日いただいたやつに、昭和45年のDIDと平成17年のDIDを見比べると拡大しているけど、かなり密度の薄い市街地が出来ちゃっている所をどう処理していくのかというときに、多分たむのは無理なのでこれ以上開発しないで済むような方策を取るという、要するにメリハリをきくようにして、可能であるならば用途地域内農地は用途地域内農地として保全するような方策を考えた方が多分早いと思います。

全部下水道の処理区域になっていますね。用途地域内がもうすでに。下水道の処理区域じゃない

ところは、宅地化しないで、ごめんなさい下水道の処理区域にはもう入れられませんって言うようなことも必要です。

<質問>

そういう地区もあるんですか？

<中出先生>

そういうようなことをやって、真綿で首を絞めるようなやり方をして、農地は農地として残してもらおうようなことをしないと多分もたないと思います。

都市計画区域と用途白地をどうコントロールしていくのか。都市計画区域は拡大するけど、それで用途白地が増えては意味がないので、何か方策を考えていくとすると農政側とうまく手を携えるのと、それから今日菊池さんにいろいろ見せていただいた時に、和賀川流域高低差20メートルぐらいの河岸段丘がずっと広がってますよね。あれ景観計画で位置図けられるでしょ、ああいう所は。斜面緑地は景観計画の中で位置付けて斜面緑地の部分は全部都市計画の制度では無理だけど、そっち側で保全してもらおうとかね。楔を打ち込んでおくということは結構大事だと思います。

<北原先生>

景観法では都市計画区域外で使えるのが唯一のメリットなので。

<中出先生>

都市計画区域内で都市計画に手を出せないことに関しては、全然手は出せる。

<質問>

美濃市の利用土地を外しましたが、あれほどのような考えで外していこうとなったんですか？

<中出先生>

美濃市はどこかの用途地域を拡大したかったから外さなきゃならなかったというのもあるんですが、それは本当に便利なところが入ってなくてそこを入れるためには他の所を外さないと農林調整出来なかったという部分もあるんですけど、入れたのが100ヘクタールぐらいで外したの

が500ヘクタールぐらいなのかな。

加賀市の場合には本当に営農意欲が高かった人もいて、外してくれと言うことがあったと聞いています。新潟県でも区域区分して逆線引きしている所が何カ所も出ているんですけど、それは即座に農振農用地に入れているんですけど、秋田の潟上市の営農意欲が高い所が逆線引きして農振農用地にしている。

そうでないと、今だと農業側の投資がされないけれど逆線引きして農振農用地に入れてもらった時に、圃場整備だろうとなんだだろうとやってもれえるんだから。

意欲が高い人が1人でもいればなんとかなるという所も出て来ているので、100人うち90人くらいやる気がなくても10人やる気があれば農業は成立するので、今の時代は。

99人やる気がないと無理かな。90人やる気がない人も自分の土地100のうち100売りたいと思っている人はなくて、やる気がない人は大体100のうち10は売りたいと。あわよくば20売りたいけど50売っていいとは思っていないですね。ご先祖様に申し訳ないと思っているので。10の売り方を工夫してあげるとか残りの90は営農意欲ある人に集団的農業をやってもらおうとか、そういうことを考えていけばいいので営農意欲ない人がいるからっていうのは、実は行政側からするとエクスキューズならないと思う。結構都市側が農業側に戻す事ができると思います。

<北原先生>

さっきの縮小した時に農振にできなくて、すき間みたいな所にいろいろ出来てしまうということは止めようがないんですか？すき間は必ず出来ちゃうんですか？

<中出先生>

全部かければいいんだけど、一番最後の美濃の場合には、農業用排水路があったから、その南側を一団の農地として指定できなくて農振農用地にできなかったが、それも考えようで、農業用排水路があるのだから一団の農用地として接続性があるという風に考えれば良かったただけなんだけど、それはそんなこと起きると思わなかった

からです。確信犯でわざわざ外している所もあるし。

農政の作っている制度では、圃場整備すると圃場整備した後3割は創設非農用地といって、3割非農用地を創設できることになっています。つまり、100の農地をすごくきれいにすると70は持つけど30は売っていい土地にしてしまうわけですね。その売っていい30の土地は売れないからといって、お前ら圃場整備させたんだろ、行政が買い取れとか言って公共施設を建てさせるんでしょ。多分北上はそんな大規模な圃場整備がありませんから大丈夫でしょう。そんなに水田のでかいのを作っていないから、そんなことになっていでしょうけど。北陸辺りだとひどいですよ。

水田のど真ん中に火葬場とかゴミ処理場とか、なんでできたのかというみんな、創設非農用地で作っていると言うんですけど。

あとは20年以上経った白地の住宅団地をどうするのかというのは、考え方なんですけど、当時40ぐらいで買った人がもうそろそろ65になってリタイアする。まだ10年ぐらいはいいけど、75以上になったらもう動きが取れなくなるという住宅地が出てきますよね。

もう致命的なのは昭和45年とか50年ぐらいに作った住宅地で、その次に予備軍なのは昭和の段階で作られた住宅地なんですけど、そういう所まで行政が全部面倒見切れなくて、君たちが勝手に建てたんでしょって言いきれるかどうかっていう所にかかっていますよね。そういう所に市の供給公社とかそういうのを建てている場合には責任取らなきゃならないから、どうにもなりませんけど。

これから開発が起きて私道を買って取れって言われても、絶対買いませんと言って逃げるしかありませんね。全部私道のままにしておいて下さい。接続だけはしたければしてもいいですけど、接続しても移管は受けませんと言って下水も上水も、全部傷んだら自分達のお金でやって下さいと言うしかないですよ。

<質問>

北上市は下水道はもう個別浄化槽の補助は無理なので、公共下水道は個別浄化槽も含めて公共下水道みたいな扱いにして、市町村がその先ほど

言った下水道を撤退した所を個別浄化槽に置き換えて設置だけの形になってきているので、そこもまたいろいろありますよね。

<中出先生>

今まで建っちゃった所をどういう風にするかは難しいですが、これから建てる人には相当の覚悟をしてもらうというのはちゃんと宣言しておかないとダメですよ。除雪は自分達でやって下さい、下水道も上水道も自分達で作って下さい、道路も移管は受けませんということです。

<質問>

1000㎡以下の協議を起こさない開発行為の引き取り義務ってありましたっけ？

<北上市>

ないですね。北上市の場合は通りぬけ道路になった瞬間に任意開発で通り抜けできるので私道から市道に通りぬけとかですね。

出来るのであれば道路を維持する所に私道の基準の容量があって4m以上で舗装して、通りぬけできるのであれば市道に昇格しますよ、というのもあるので基準に合えば市道に昇格になるし、それを狙って開発してくる業者がいますよね。それがちょっと厳しいですね。行き止まりの道路なら除雪も維持管理も自分達でやりなさい、と言えるんですけど。

<中出先生>

通りぬけのやつも外しちゃえばいいんじゃない。

<質問>

北上市さんは上乗せの要綱は作っているんですか。

<北上市>

市長決裁ということで認定寄付要綱というのがあります。

<質問>

そこを厳しくしないとダメでしょうね。

<中出先生>

もうこれから市の負債を増やす必要がないので、財産がないですからね、一切。

<北上市>

財政の見直しの中で資産の縮小を見直している話がある中では、当然全体を縮小する中で受けない増やさない、余計なものとはということになるんでしょうけど、そういう方向にシフトしていかないと。ただそこは精査の過程、これから取り組んでいくこと取りかかりの所なので今の話はこの先は活かしていかなければいけない話になる。

先ほどの下水やそういうものの公共施設の更新だとかも全然手をかけられないという実態にあります。

<中出先生>

さっきの会話の中にも出てきた農村地域のやつも、結局そういうので少しずつ締めていかないとどうにもならないですよ。区画整備の都市計画決定をしておきながらやり損なっている所はないんですよ。

基盤整備がないところで一定がいっぱいかかっているのは、どさくさに紛れて入れてしまっているけど、あとはどうしようもないということなんで、こんな所を基盤整備できないんだから、一定外してしまって辞めますって言った方がいいかもしれませんね。

昭和50年代の圃場整備はちゃんとされているんだから、農地としてはまともな農地であって今圃場整備をしようとするプールみたいな圃場整備しなきゃいけないと、そんなばかげた金は集落は出せないと思うので。

<北上市>

もうないです。積み立てていた全部をチャラにして色を塗ったんですね。

<中出先生>

土地改良区さんに用排水の補修とか何とかで、付け替えとか何とかでやりましょうよっていうようなところで農政側とタックを組めばできない事はないと思うんですけど。ここにいっぱいありますもんね。一定の空いている所。

<北上市>

右の方は今宅地化になっています。東側はかなり宅地化ですね。大規模の開発行為が入って整備されました。

<中出先生>

あとハザードマップとかで危ない所ってないんですか？北上の和賀川がっていう。

<北上市>

あります。開発行為で建てた団地もハザードマップで危ない場所に入っています。

<中出先生>

だからこれからの理屈としては、少なくとも都市計画の技術基準で書いてある事項とか全部そもそも建てさせられません、建てられませんということと、それから当然都市災害防止法のように、今まで足し算の論理でやって来たけどとにかくバツサリバツサリ引き算していくという風にしていかないといけないと思うんですよ。

<質問>

結構岩手県で1つ先進的な取り組みをやっているのが、急傾斜地で崖地に整備とかやるじゃないですか。あれの補助金を崖地整備じゃなくて移転補償費にそのまま使えますってやっていますよね。

<北上市>

釜石でやっていますね。

<質問>

釜石の方で。実際にそれで崖地を補修しないで、そこに建っていた家屋を街なかに入れさせる。同じお金を使って移転させるというのが岩手県で先進的にやっているみたいなので、そういった発想で移転するならこっちに来ましょう、と上手くできるといいのかなと思います。

<中出先生>

あともう1つはハザードマップで見たら、かなり危ないので堤防を強化しなければいけないと、堤防を強化するお金がないとすると、次はリザー

バーを確保することになると、田んぼダムにするのが1番で、田んぼダムにするということは農地をそのまま残してもらおうということで田んぼダムを使っちゃたら、それは直接保障しなければいけないけど、そうでない場合は税の減免処置か何かをして、ここは田んぼダムにする可能性がありますと言うことで減免処置するかという形で水田をそうやって確保してもらおう形もあり得る。

そうすると、防災の機能と農地保全の機能と両方ともいけるんですよ。新潟県ではかなりの町村の田んぼダムを制度化して、要するに切れたらこの部分に流すということにしておいてその周りの集落を守る。その為には何かあった時に補償をしなければならない。稲刈りが終わっていればいいですけど稲刈り直前の時に大体切れるから、その時には直接保障しますよというのがある。

それと、田んぼダムにするということも若干の税優遇とか、そういうこともしていくと宅地化させない理屈がたつと思うんですよね。もう1つえげつないやり方としては、水田を宅地化する時に土盛りをしないと宅地化出来ないから、土盛りを高さ制限しちゃって事実上、宅地化出来ないようにするということがあります。

笑い事じゃなくて、新潟県では地区計画でそういうことやっている所ありますから。要するに、周辺の集落よりも高い土盛りをさせないということで、今一番えげつないのは日本中で起きているんですけど、周りが新しい宅地開発をすると土盛りをするもんだから、もともと自然堤防的にあった一番安全だった集落が一番低くなっちゃって、水が出ると集落の中が浸かっちゃうということが結構起きていて、それはいくらなんでもおかしいというので、今新潟市になっちゃいましたけど、新津市とかそういうところでは地区契約条項の中にいくつ以上地区土盛りをしてはいけないと入っていて、浸かる所はあなたの所ですよと言っているようなものですよ。

そういう風にすることだってあり得るので、考えようによってはいくらでもやりようはあるんですね。水田地帯は。畑作地帯はなかなかそうはいかないんですけど、畑作地帯は営農意欲高いので。

<司会>

もう1つ地区計画の部分で地域コミュニティとボトムアップ型の土地の考え方の大きなビジョンがある中で考えていこうということも、前の会議の時に話していただいています。そちらの方もさっき参加されていない方もいらっしゃると思いますので、北上市の1つの方法としてどんな方法があるのか、教えていただきたいのですが。

<中出先生>

北上市さんは16の地区というのがかなり浸透していてそれごとにいろいろな計画を作っておられるとすると、総合計画はそれ型で作っているとする、都市マスも同じように作っていくと。

なおかつ農村地域の開発意欲があるというか、土地をそのまま農地としてもっている気がなくなっている人がいっぱいいる中で全部一切ダメとはなかなか言えないとすると、各地区で私達の将来像を20年後こうしたいという地区の将来像を描いてもらって、こういう所は拠点だから少し住宅も含めて開発をちょっとしたり、この部分は自然を守りたい農地を守りたいという絵姿を書いてもらう。

それを具体的に落とし込むために都市計画の制度だったらこういうことが出来る、あるいは農振法側でこういうようなことが出来るとかと言う風に制度設計していくのは行政がやっていけばいいんだけど、その時の最終手段としては、地区計画制度みたいなものを使ってやっていくということもあるでしょうし、特別用途地区も実は地域も特定用地制限地域もそういう意味でいうと地域から要望に従ってメニューを作っているということをやって、今の都市計画だけのツールだけでもかなりのことが出来ると思うし、それをもうちょっと気合を入れてやるんだしたら、北上市が自らのまちづくり条例でも、建築条例でも、開発許可条例でもそういうのを作ってもっと横出しとか上乗せとかしていくのはあり得ると思います。

その地域の住民の方にもうちょっと自分の所を何とかしたいというイメージを持ってもらうということは大事なんだなと思います。

○地域自治システムの事例

新潟の魚沼市という所では、市でなく町でまちづくり委員会というのを立ち上げています。かなり熱心にやっているまちづくり委員会で、毎年話してくれと呼ばれて、その時のスライドを紹介しします。

途中、計画の作り方とか考え方とかの話をした時に、そういうのは自分達で作らなきゃダメなんだ、という話をしました。ここはすごい山奥です。

中奥山地っていったって本当に人のいないような、山が低いけど人がいないような所がいっぱいあって、ここに安芸高田市という市があります。

元々、安芸高田市の1番北側の所の高宮町という所でやりだして、今は安芸高田市自体が参加型協働まちづくりというのを施策としてあげていて、今、黄色になっている所がそれぞれの地区になっているんですけど、その全部の地区が計画を立てていて、この旧高宮町という所に元々8つの組織があって、1番最初に川根地区という所が確か作ったはずなんですけど、それが旧高宮町で全部の所に住民の自治組織で作って、小集落単位でいろいろな勉強会開いたりいろいろなことをして、そういうのは地域自治組織がそれぞれやっていたようにしたのが安芸高田市で合併した時に、合併した後の全ての所でやりましょうということで全体でやるようになったんですね。

安芸高田市のホームページに行くと、これから見せるスライドと同じなので見たことあるかもしれませんが、要は市民と行政がパートナーとなってやるためには、地域の実情に沿った買い物サービスを展開する為には地域が考えて、地域がある程度数百万ですけどお金を持って自分達でやっていくしかないでしょうと小さな自治システムを作っていく。

住民がこちらにいて、これが地域自治システムの組織となっていて、いろんなことを計画してやっていくということがあります。

いわゆる自治会みたいな組織よりも、まちづくり委員会とか、こういうようなものがあったらちゃんとやっていくよという組織を作っていて、ここには専門家としての大学関係者とか地域振興アドバイザーとか書いてありますけど、この辺りが都市環境研究所の広島の人が入っていて、かなり強力にプッシュしているという所もあるんですけど、気合が入っている所じゃないとこういうの

はできないので、こういうことをやっていけばいいんじゃないのということで、僕が今お付き合いしている魚沼市で市役所1か所にまとめるとかっていう話とか大艦巨砲主義でいって言うんですけど、それはダメでしょうとこういう形にするしかないでしょうということです。

6つの町村が合併して1つの市になったんだけど、これで考えるのも具合がよくなくて、本当はこれが旧町村でこれが昭和単位です。昭和単位で考えるのもまずくて、昭和の単位って実は明治の単位なので、これ1つ1つ考えていくのが必要で、これが地域自治組織なんじゃないでしょうか。

今まだこのぐらいだけど、もっと細かく考えなきゃいけないので、千平方キロメートルあるので魚沼市全域で考えるのはリアリティがないので、今こうやって6つで考えているけど、もっと細かく考えてもいいでしょう。ここの組織はできているので次の組織のコミュニティ組織まで作りだしている所もあるんですよ。僕はコミュニティづくりというのは専門じゃないんだけど、関わるようになってから魚沼だけはしょうがないからお付き合いしているんですけど。

組織の連合連携をどうやってやっていくかという時に、高宮町、安芸高田市みたいなやり方というのはひとつ参考になると思います。計画作りをああいう単位で自分達の住民でやっていく措置があるならばそれでやればいいのかなということで、3時から5時まで話をしました。

<司会>

次に、北原先生からアドバイスをいただきたいと思えます。

<北原先生>

土地利用の話などは中出さんの世界なので、ただひとつ言えるのはさっきも途中で言いましたけれど、都市計画区域になっていない区域外でやっている都市に、都市計画というのはさっきの1968年の時のその当時の発想で大都市圏を想定してどんどん開発箇所を高めていくという時代に都市計画をするということと、今の様に逆の時代で都市計画をするということでは意味がまったく違ってきているんだということを都市計画担当者がわかっていないといけない。

さっき本気でやるという話で、させなきやもらさなきやいいとかあるいは何か違うこといって、下水道を通らないから無理ですよと言ってやめさせると言い方をしていましたけど、それって今までの都市計画という言葉では違うように聞こえるかもしれませんが、マネジメントするという言い方をするとストックの時代というのはやめていくとかやらせないとかしないという言い方も実は都市計画だということだと思えます。

今までの都市計画は作るとかそのものの開発の価値を高めていく、描いていくということだったが、しないことを考えるとかそういう風なことを少し抑えている言い方は後ろ向きに聞こえているかもしれませんが、その価値を次の世代に依存していくわけです。

イギリスの話だけど、開発価値だとか依存価値と言われていまして、つまり今持っているものを自分の孫の世代の時にしっかり残していくために今何もしない、あるいはこれ以上やっていくことを止めるという言い方もちゃんと計画のビジョンだと考えていいという風になってきていると思います。

クローンの時代は増やしていく計画でしたけど、都市計画をするという意味が今の時代はそっちに頭がいっていない可能性があって、そうなる都市計画課の仕事じゃないような気が特に地方都市の場合はします。

今日、都市計画課じゃない方も集まっている北上って正常な発想で、まさに総合調整企画みたいなところが、総合計画を作っていくその発想の中で都市を作っていくという言い方をしていけないといけないと思うし、その部分の1つに都市計画ツールを持っている都市計画がいて、農業ツールを持っている農業がいて、そういう言い方をしていけないといけないように都市計画を単なる物づくり、空間づくりと違ってきているということ意識しないといけないと思います。

僕の世界で言うと、実はその時に、地域の人達は都市計画はまだまだ開発価値を高めるものだという話で、都市計画区域に入りたくないと言っている一般のおじさん達がいて、このおじさん達をギャフンと言わせるには、都市計画をしないとどんなことになるかという話をやるしかないわけです。

僕と中出さんは今、青森県の都市マスの僕が委員長、中出さんに委員に入ってもらっていて、話にしているわけですけど、都市計画をしないってどういうことか恐くないという人が多いので、実際それを感じてもらおうと思っています。

うちの学生なんか逆に弘前で都市計画区域の図を見たときに、ある女の子が、「先生、うちの家、都市計画してもらえないんですか」と言ってきてその子はリンゴ農家で都市計画区域外のリンゴ農家なんですけど、非常に単純な質問なんですけど、都市計画してもらえないという言い方をその子がそう言っているけど、合併した村なんかは都市計画いらぬからという話をして今も自由に好きなことをしている。

都市計画区域に入っていないということは実は大変なことなんだなということ、中出さんも言っているうちにどんどん起きちゃうという話をしたんですけど、都市計画をするという言葉の意味がどんどん変わってきているんだなということ当事者に実際どこまで分かってもらえるかという話が今1番大事だと思います。

そういうある種の啓発とかが都市マスで必要なかと思っています。そうしていかないと都市をマネジメントするという時に都市計画の意味合いがまだまだ分かてもらえないし、農業関係者はどうして我々の土地を転用するのにそんなにめんどくさいこと言うんだらうという声がどんどん大きくなっていくという話です。

今日、話を聞いていて都市計画をするということ聞いて、その思いについて500文字で述べよというテストをやったら、多分僕が学生の時に書いた文章と今の学生が書いた文章が全然違うベクトルのことを書くだらうなど。その実感に担当者があるいは地域の人達がちゃんと気づいて動いていかなければいけないというのが、今日の教訓のような気がします。

それでいけない所は景観法はけっこういい逃げ道として、結構強力なツールだよというところで、景観法の1番良い所は都市計画区域外も全てコントロールできるという強さがありますから。

ですから、中途半端なものよりはよっぽど強いわけで、景観法でしっかり土地利用について踏み出していくと、実はうまくいくこともあり、上手にかみ合わせていくことが地方都市の場合が必

要だなと聞いていて思いました。以上です。

<司会>

ありがとうございました。最後に中出先生よりも1つアドバイスや3月にもう一度いらっしやいますので、その時までには宿題があれば投げかけていただければと思います。

<中出先生>

ずっといろいろな話をさせていただいたのでもう結構なんですけど、最後に土地利用計画って言いますが、今日本ではまだそういう風に言いますが、特にイギリスなんかだとランデュースプランニングなんて言わないでスペースシャルプランニングって言って空間の計画であるっていつているんですね。

空間計画というのは、都市も農地も森林も全部空間計画で、なおかつ空間に係わるものフィジカルなものであるならば全て計画の対象にする。日本なら都市計画の対象にしない文教施設だとか医療施設とかの配置だとかあまり都市計画の対象にしないですね。

配置はするんだけど、本来少なくとも人工空間や環境については全部計画の対象だし、今後は、生物が入ってくる楔のようなものをどう作るのだとかという考え方が特に地方では大事だと思いますし、トンボ池を作っておいてトンボが来れないようなトンボ池ならしょうがないわけで、トンボがちゃんと来れてトンボが伝わっていけるようなトンボ池になっていけばいいんだけどというようなこととかね。

本当にいいかどうかは別ですけど、長岡辺りだとイノシシが街なかに出て来るんですね。信濃川を通じて、山から下りて来て度々こういうことがあるんですよ。だけど、小学校に激突して死んでるようじゃしょうがないんですけど。

熊とか猿が街なかにいるのが獣害と言いますが、獣害ではあるんですけど、じゃあ鳥が入ってくるのもそんなに文句を言われたら、鳥って言ってもムクドリとかカラスじゃなくて、きれいな鳥なら皆喜ぶのになら考えたら、人間がいる空間に他の多様な動物もいなきゃいけないとすると、生物体の確保っていうのは何回もやると大変だと思うんですけど、そういうのを都市が実現して

いくのはそんなに難しいことじゃなくて、緑と建物と人工的空間とそれをどうするかっていう話ですよ。

そういうことを考えると、ほんとにスペーシャルプランニングっていうのを考えていけばよくて、北上は考えていけると思うので。大都市と比べればですよ。そこは覚悟の問題だと思います。あとはいつも同じこと言っているのだから北原さんに笑われますけど、郊外がなくなってもいいと覚悟して、街なかと農村部だけ生き残ればいいと思うのが僕は大事だと思います。

北原さんは郊外も生き残らなきゃダメだって思っている方なんだけど、僕は、郊外住宅地は戦後できた緊急避難場なんだから、それが無くても構わない。本当に大事なものは、コアな部分と農村の部分だけが残ればいいんだって思ってるぐらいの人間なんで、農村部分が活力失ってしまったら都市だけ生き残っても意味がないので、その辺りは北上にとってかなり大事な部分だと思います。

農村を支えるための江釣子であったり、和賀の町であったり、もちろん北上の黒沢尻の町もそうだと思いますけど、3時から5時までお話しましたけど生活核みたいなものをどう維持できるかが結構大事だと思います。

ほんとに中間山地の限界集落まで全部面倒見ろと言うわけじゃないけど、本当に生き残れるはずの集落が今潰れそうになっているんだけど、ちょっと手を差し伸べれば出来ることで、それは実は都市計画側からも手の差し伸べ方があるので今まで都市計画はそういうのを無視してきたんですけど、用途白地の部分もですね。だけどそういうようなところも含めて考えていくのが都市計画にとって大事で、それがスペーシャルプランニングということです。

<司会>

どうもありがとうございます。今日が中出先生の北上に係わっていただくスタートということで、これから私達もいろいろな道を進んでいきたいと思いますので、御一緒いただければと思います。今日来ていただいたお二人の先生に感謝の拍手で終わりたいと思います。ありがとうございました。