人口減少時代の土地利用と合意形成（コメント・メモ）

2017年2月19日　合意形成研究会

礒崎初仁（中央大学）

１　人口増加時代は大変だった！－開発圧力との闘い

　・1960～80年代＝都市圏を中心に、秩序ある開発と環境保全のために開発規制を実施

　　・都市計画法＝線引き（スプロールの防止、農林業との調整、公共施設の効果的整備など）

　　・市町村＝開発指導要綱（開発行為の質の確保、近隣住民との調整、開発協力金など）

　　・都道府県＝大規模開発の事前指導制（許認可の総合調整、乱開発の防止、環境保全など）

　・特に大都市圏では、迫る開発圧力をどうコントロールするか、地域住民との利害調整をどう図るかが大きな課題に。各地で開発をめぐる紛争が生まれた

　　～開発（地域活性化）か環境保全か、安価な住宅提供か居住環境の確保か、市場による調整（市場原理）か計画による規制（政府原理）か

　　　Ex, 神奈川県における人口抑制方針と土地利用調整システム（1996年に条例化）

　・土地という有限の資源をどう利用・保全するか、ある土地利用を他の土地利用とどう整合させるか、私的ニーズと公共的ニーズをどう調整するかをめぐる「合意形成」に追われた

２　人口減少と地方圏（中山間地域・地方都市）の土地利用－すでに経験した変化

　・1960年代から都市への人口流出により過疎化を経験、人口減少に直面してきた

　・1990年代から地域産業の空洞化、東京一極集中により、新たな過疎の時代に

　　～耕作放棄地、荒廃する森林、空き家の増加、商店街のシャッター通り化、限界集落

　　→生活環境の悪化とさらなる人口流出、国土の荒廃と自然災害、公共施設のコスト増大

　・全総（全国総合開発計画）による「国土の均衡ある発展」をめざす施策や、条件不利地域の振興策（過疎法、離島法など）を実施してきたが、十分な効果をあげられなかった

　　★国は地域振興に対してアクセルとブレーキを同時に踏んできた？

　　 （アクセル＝公共事業、補助金、規制緩和　ブレーキ＝東京の規制緩和(湾岸開発)、市町村合併、学校等の統合、公営住宅の見直しなど）

　・自治体も、地域産業の振興、農業の６次産業化、コンパクトシティ、公共交通対策などに取り組んでいるが、効果は限定的。集落移転（撤退の農村計画）も選択肢に。

　　 Ex,過疎地域集落再編整備事業（1994年度～、総務省）、街なか居住の促進（国交省）

　・農村は「スポンジ化」を経て(？)「消滅・撤退・再編」の段階に。受け止めざるを得ない現実であり、合意形成の余地は少ない。生活環境の悪化を放置して移転・消滅を促すという不作為の政策選択もあるが、何か行おうとすれば合意形成が必要（合意を迫られる）

３　人口減少時代の大都市圏（都心部・郊外部）の土地利用－これから経験する変化

　・2010年代に入り、大都市圏でも人口減少の時代に

　・「都市のスポンジ化」、「ゆっくりと変わる、個人が変える、小さな規模で変わる、様々なものに変わる、あちこちで変わる」には、共感

　・「空き家を使ってみる」「使い方のイメージを出し合う」「少しだけ空間に手を入れてみる」「人が集まる場として再生される」は、重要な指摘

　・「コミュニティから結び目へ」「代表性を持った場を介した時間のかかる合意形成ではなく（中略）短期集中型の場で合意を調達」「計画の内容が個別的、小規模になり『広域性』や『総合性』が軽視される」とは、どのような意味か

　・「公式」（Ａ 科学＋Ｂ 政治＋Ｃ 主体(経営)）、「歴史的には科学＞政治＞主体という比重で公式がつくり出された」は、興味深いが、本当か。公式はあったのか、「科学的な厳密さ」は意味をもったか。「政治」はあったし、「主体(経営)」が軽視されてきたことは理解。

　・今後は「問題の総量自体が減少し、公式にのっとって『よい合意』を調達せずとも『まちづくり』をやりたい人々の合意は調達されていく。公式は消滅し、未熟で不完全な合意形成をよしとしなくてはならない」「空間を使いたいのは誰か、コストは誰が負担し回収されるのかが重視され、これらの条件をクリアする『誰か』を中心に据えて合意形成が組み立てられる」との指摘は、興味深い。

　　→政府のコントロールは力を失い、市場化またはコミュニティ化（ボランタリー経済化）していくということでは？ 課題が「都市計画」の範疇から外れるのか、「都市計画」の性格が変わるということか？ 空き家の再生が念頭にあるとすれば、もともと私的領域の問題であり、これが共同管理に近づくのでは？

　　＊問題解決の３主体＝政府（公平原理）、市場（効率原理）、地域社会（協働原理）

　・スポンジ化する都市に対して、政府ができることは何か。都市空間の管理・形成（規制と事業）の役割を終えて、公共施設の管理提供、空間を活用する人の調整・あっせん、周辺住民との（未熟な）合意形成の促進などに限定するか。

　・スプロール化した都市の縮小（公共施設の統合・廃止）、周辺部の居住者の移転（街なか居住）、中心居住地の環境整備（福祉施設・商業施設の確保など）をどうするか。

　　→都市版のコミュニティ移転？ 不作為の移転促進でよい？ 移転促進地域制？

　・地区計画は使えないか。空き家・空き地の活用、転入者の促進、公共施設のコミュニティ管理など。都市計画からコミュニティ計画へ、自治体管理からコミュニティ管理へ。

４　人口減少時代の都市計画と合意形成（一応の整理）

　・旺盛な開発ニーズを前提にした規制政策（市場原理＋選択的容認）と計画行政は、有効性を失う

　・開発による税収増を前提にした公共事業（税＋計画）も、成り立ちにくくなった

　・無秩序な開発と環境改変をめぐる紛争は減少し、小規模な拠点整備をめぐる静かな合意形成が求められる。

　・不作為の都市計画（政府の介入をやめる）も考えられる。この場合、何とかしろという圧力は高まるが、政府による合意形成は不要となり、紛争はコミュニティレベルに潜在化する

　・縮小の都市計画（公共施設の統合廃止、街なか居住促進、中心居住地の整備）を推進する場合は、都市の将来像、住宅所有者の権利問題についてハードな合意形成が求められる

以上