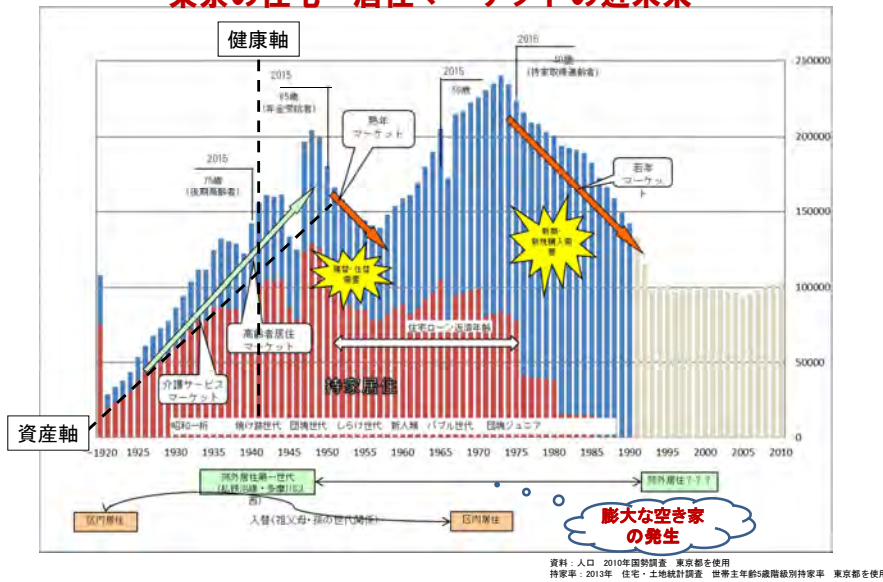


後援：日本建築学会、日本都市計画学会、土木学会、日本計画行政学会

既存建物を活かすための制度改革

園田真理子(明治大学)

東京の住宅・居住マーケットの近未来

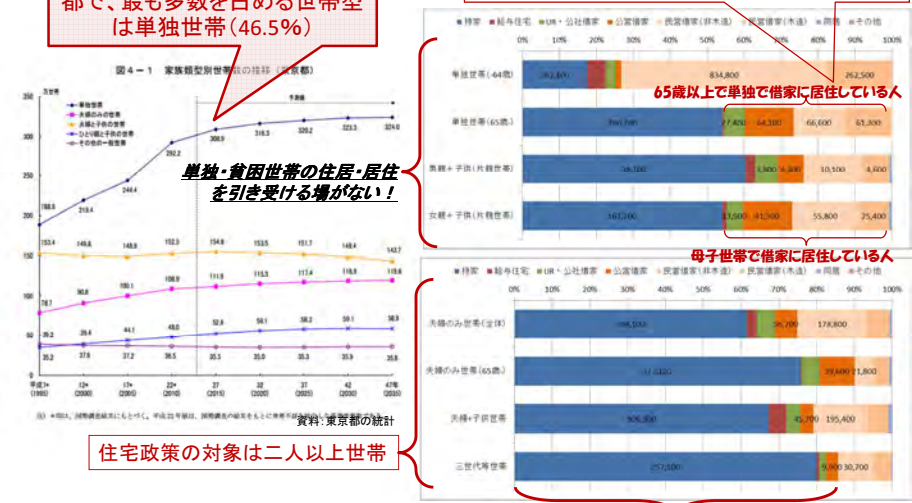


21世紀は単独世帯の時代

世帯型と居住の多様化を“法規制が阻む”

都で、最も多数を占める世帯型は単独世帯(46.5%)

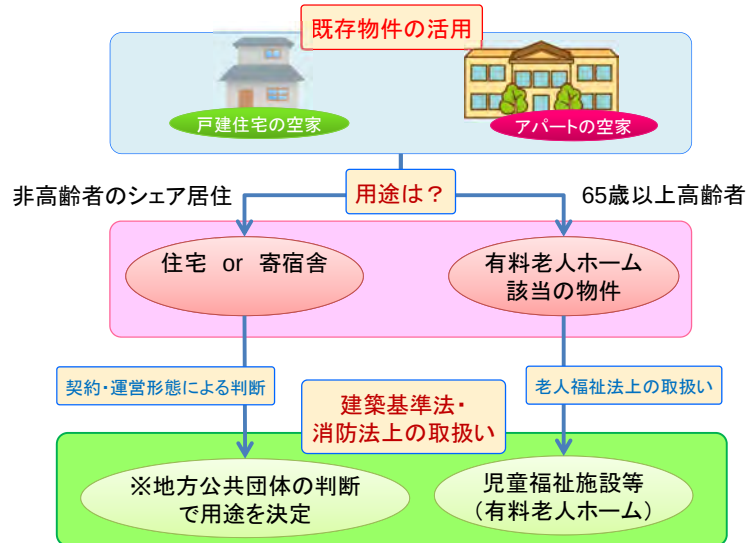
貧困者は生活保護の住宅扶助・施設入所に対応



<資料>左：東京都の統計 右：統計調査2008

既存ストック活用する場合の法規制との関係

例：空き家を共同的居住に利用する場合



<資料>「低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援に関する調査検討委員会 作業部会・高齢者住宅財団 2013.3」での検討を元に改変

建物用途別の建築基準法・消防法の適用関係 用途判断により規定が左右され、かつ緩和規定が錯綜

建築基準法上の用途	いわゆる「住宅※1」	「共同住宅」「寄宿舍」	「児童福祉施設等」(老人ホームの該当分類)
間仕切壁	なし	・準耐火構造 ・屋根まで到達	・準耐火構造 ・屋根まで到達
非常用照明	なし	・避難通路のみ	・居室+避難通路
床面積※2	なし	・7㎡以上	なし
避難のための窓先空地※2	なし	・空地に面する窓 ・バルコニー等	なし
消防法上の用途	該当なし	「共同住宅」「寄宿舍」	「有料老人ホーム等」
スプリンクラー	なし	なし※4	原則、0㎡以上で設置義務※3

※1：実際の物件がどの用途に該当するかは、地方公共団体の建築部局の判断によるため、あらかじめ相談が必要。

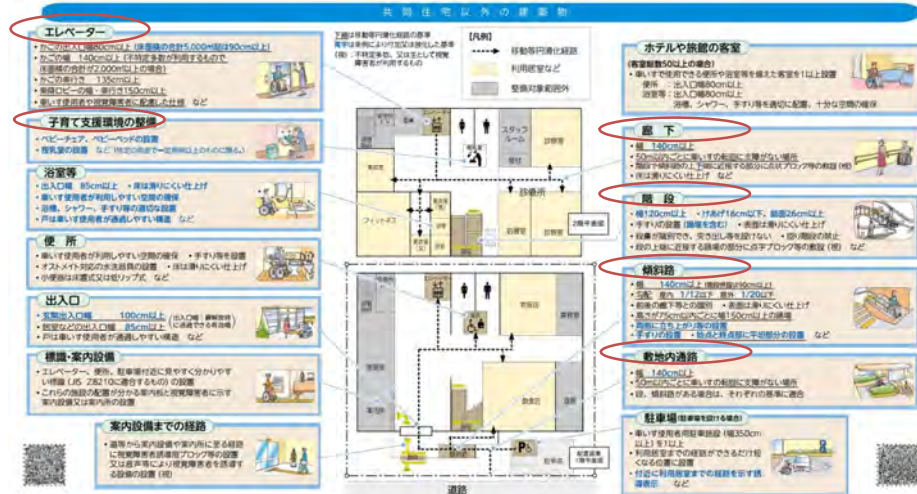
※2：地方公共団体の条例による基準(東京都の事例)。

※3：主として要介護状態にある者を入居させるもの。(緩和規定あり) ※4：11階以上の階にある場合は設置義務。(緩和規定あり)

<資料>「低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援に関する調査検討委員会 作業部会・高齢者住宅財団 2013.3」を元に改変

バリアフリー条例：理念先行による実効性の喪失 部分既定の集合≠“統合体としての適正な建築”

：0㎡以上の福祉施設を対象に、厳格すぎる部分規定を適用（東京都の例）

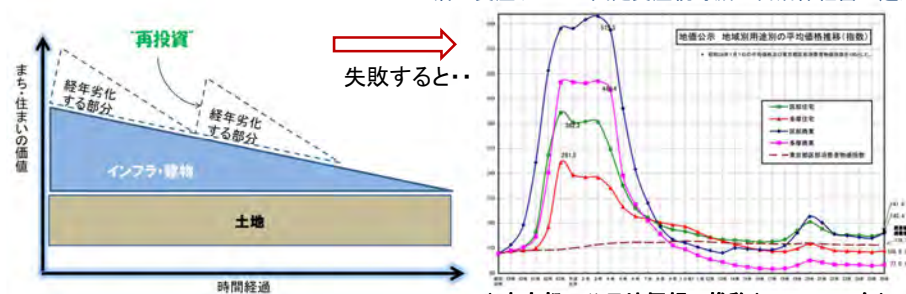


<例>・エレベータ 間口140cm×奥行135cm以上・廊下幅 140cm以上・階段幅 120cm
→床面積200㎡未満の小規模施設では適正な居室面積がとれなくなってしまう



まち・建物の持続と再生に向けて“再投資”が必要

一層の資産デフレ⇒固定資産税等減⇒自治体経営の逼迫



◆東京都の公示地価額の推移(1983-2014年)

資料：東京都財務局 <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/kijiyunt/26kouji/09koujikakusui.pdf>

◆地域への再投資の仕組みの例

コミュニティ再投資法：Community Reinvestment Act



税控除制度：Ctax Credit



資料)「NPO教書」風土社、1997を元に一部改変

【提案】

- 既存建物の個別性に応じて、用途転換の可否や改修の妥当性を判断する『**建築リノベーション法(＋建築リノベーション条例)**』の制定
 - ✓ 建築の物的な条件(ハード・スペック)だけでなく、利用の条件(ソフト)も加味した、総合評定が行われるような仕組みの開発
 - ✓ 建物のリノベーションの判断基準等について、**地域の独自性**を最大限に認める。
- リノベーション事業、公益的事業等に対する『**新たな投資方法、金融システム**』の開発

住民参加のまちづくりに必要な制度改革

千葉大学大学院園芸学研究所教授
木下 勇

1. 地方創生 . まち・ひと・しごと創生 5つの疑問

1. 本当に人づくりになっているのか？

人材支援制度 の疑問

・地方に能力がないから人材を派遣？ 中央省庁、大学、民間から
副市町村長、幹部職員（常勤一般職）として？ ミッションと評価は？

2. 戦略（計画）づくりは他人任せではないか？

参照：コンサルに任せた時点で失敗する「3つの理由」

① 需給の不一致＝必要なのは、客観的助言ではなく、主体的な実行

② 主体性の不在＝自治体の基本姿勢は「他力本願」

③ 責任が不明確＝税金だから、「結果三流」でも誰も困らない

東洋経済 地方創生のリアル 木下斉 <http://toyokeizai.net/articles/-/62102>

3. 本当にしごとづくりになっているのか？

・金融機関のスタンス？ 戦略策定段階への参加はあっても具体的な事業、とくにビジネスインキュベーション等への関与は極めて少ない。また関与もメインバンク等金融機関も限定、まち・ひと・しごと創生本部事務局 地方創生への取組状況に係るモニタリング調査結果、2015、10

4. 少子化対策は根本的なものとなっているか？

少子化対策は子育て支援のみか？ 子育ては女性のみか？ 子どもが育ちやすい環境の理念、具体像は？

5. 地方移転は周縁的機関の分散で、それで地方が活性化するのであろうか？

参照：地方移転 機関別提案一覧 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouiten/150831kikan.pdf>

2. NPO強化支援

認定NPO は法改正(2012)により伸びているが、まだまだ無給のスタッフで活動しているNPOは多い。まだ雇用の受け皿としては欧米にはるかに遅れる。

政府や民間の助成財団からの助成金はほとんどの場合用途が活動経費のみに制限、行政からの事業委託に依存するが行政の下請け化

年度	認定法人数	認定法人数
平成10年度	23	-
平成11年度	1,724	-
平成12年度	3,800	-
平成13年度	6,596	3
平成14年度	10,664	12
平成15年度	16,160	22
平成16年度	21,280	30
平成17年度	26,394	40
平成18年度	31,115	58
平成19年度	34,369	80
平成20年度	37,192	93
平成21年度	39,732	127
平成22年度	42,385	198
平成23年度	45,138	244
平成24年度	47,540	407
平成25年度	48,982	630
平成26年度	50,089	821
平成27年度 12月末現在	50,641	931

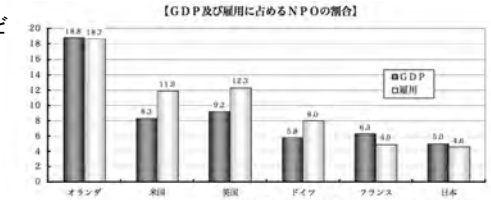
※特定非営利活動促進法は平成10年12月施行。認定制度は平成13年10月に創設。

※認定法人のうち国税庁認定と所轄庁認定が重複する法人は便宜上所轄庁認定としてカウントし、総認定件数において1法人と数えている(10法人)。

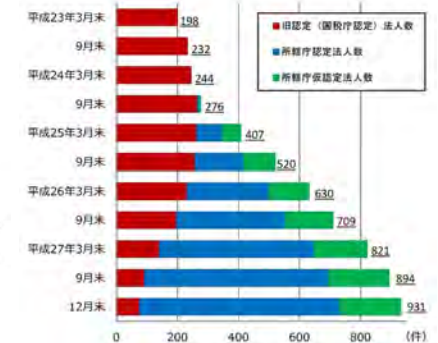
※上記グラフにおける認定法人数のうち、所轄庁認定数及び所轄庁認定数は、各月末の法人数を示す。国認定(国税庁認定)法人数は、翌月初の法人数を示す。

※上記表における認定法人数及び認定法人数は、各年度末の法人数を示す。

※上記表における平成24～27年度の認定法人数には、仮認定法人数を含む。



経済産業省 <http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g20514b03j.pdf>



内閣府 NPO HP <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>

3. 補完性の原理を

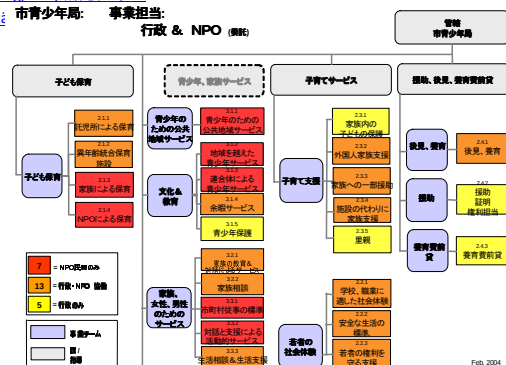
補完性原理(ほかんせいげんり)とは、決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、できないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念。

ドイツでは補完性の原理は法に規定され、連邦、州、市町村の地方分権の原理、NPOと行政の協働の原理ともなっている。そしてEUの原理にもなっている。

補完性の原理は日本ではまだあまり広まっておらず、補完性原理の起源についてWikipediaの日本語版も英語版と同じく1891年のカトリック教会を起源にしている。ドイツ語版は1571年のプロテスタントの教会の会議原則から登場していると記す。(日本語版Wikipedia <https://ja.wikipedia.org/wiki/補完性原理>、ドイツ語版 <https://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarität>)

市青少年局: 事業担当: 行政 & NPO (関係)

例えばミュンヘン市の青少年局の組織では右図の赤色は民間(NPO)委託、橙色が民間との協働、黄色が行政の担当のみ、と、多くの事業が委託と協働によっていることがわかる。



4. 形だけの市民参加から本当の市民参画へ

形だけの市民参加の問題

形式的協議会 (誰が住民代表か?)
形だけの公聴会・説明会
形だけのパブコメ
形だけのワークショップ
(例えば、3回ワークショップを行なうことが条件づけられた補助事業)

住民不信の行政職員、行政不信の住民の対立の構図

住民の声を聞くことができる職員
ファシリテーターとしての職員



Arnstein's Ladder (1969)
Degrees of Citizen Participation

5. ワークショップの本質を理解して活用



協働



集団創造

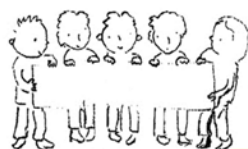


意識化

Conscientization



共有



プロセス



身体性



私 個
私達 全体
個→全体



6. ワークショップからの土地利用計画



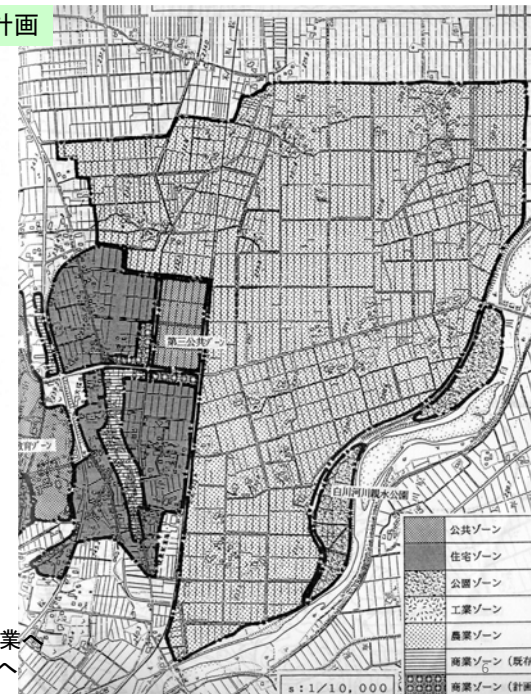
山形県飯豊町椿地区でのワークショップ「椿講」1979 東工大青木志郎研究室・藤本信義他



10年後、住民自ら1筆ごと所有者に意向を聞いて土地利用計画策定



山形県の土地利用計画策定支援の事業
国土庁の土地利用調整計画のモデルへ



7. 職員をファシリテーターとして実習指導

南伊豆町ジャングルパーク跡地活用 ワークショップ

第1回	平成25年11月22日	裁判へ土地取得に至るまでの経緯説明 各種法規制の説明、ワークショップ講座など
第2回	平成25年12月20日	現地視察、石廊崎の良い点・悪い点の洗い出し
第3回	平成26年1月24日	SWOT分析
第4回	平成26年2月14日	SWOT分析、利用計画のアイデア出し
第5回	平成26年2月26日	利用計画のアイデア出し
番外	平成26年3月2日	石廊崎地区 ワークショップ
第6回	平成26年3月11日	基本計画案の決定(グループレベル)
第7回	平成26年3月25日	基本計画案の決定(全体として)

公募にて36名の町民で構成。ファシリテーターとして手をあげた町の若手職員6+1名のファシリテータングの実習指導として毎回、事前、事後にミーティング。WSIは事前のプログラミングが大事。

注:SWOT 強み、弱み、機会、脅威の略。



8. 地域全員参画 子ども～高齢者 多世代一緒のワークショップ 子ども班と大人班の競い合い

2014年 3月2日 石廊崎地区 地元のワークショップ



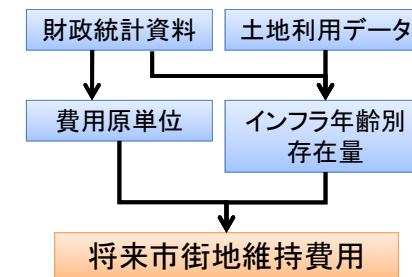
「一年之計、莫如樹穀。十年之計、莫如樹木。終身之計、莫如樹人」

伊豆ジャングルパーク跡地
土地利用構想ワークショップ
管子 4.2 石廊崎区にて

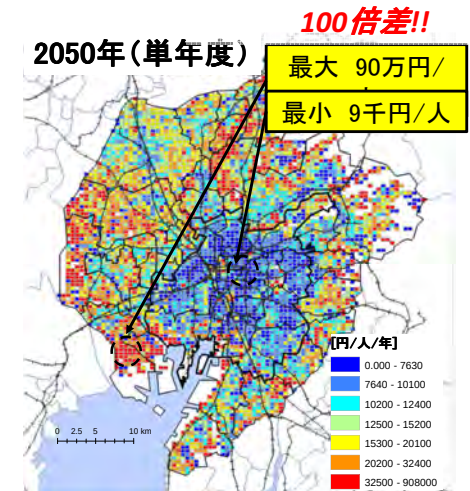
1. 地方創生とは？

- 社会の体幹とも言えるべき土地利用、すなわち、都市や町、村の「かたち」を整えること(提言1)
- 将来の社会に降りかかるコストを決定づける
 - オランダのRoom for River(堤防を高くすることによる防御ではなく、周囲の土地を遊水池による)ような発想の転換により災害リスクを減らして地域のレジリエンスを高める(提言2)
 - 人口が半減すれば、維持すべき市街地面積も半分するのが常識(提言3)
 - 孫、ひ孫の世代は、1人あたり現在の2倍以上の公共投資支出を強いられないように
- 人口の都心回帰を喜ぶ愚→QOLが高く、将来世代が維持可能な土地に集まることを喜べ(提言4)
 - クオリティストック形成、そして、スマートシュリンク(提言5)

将来世代1人あたりの市街地維持費用



推計対象:
 市町村道、上水道、下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽



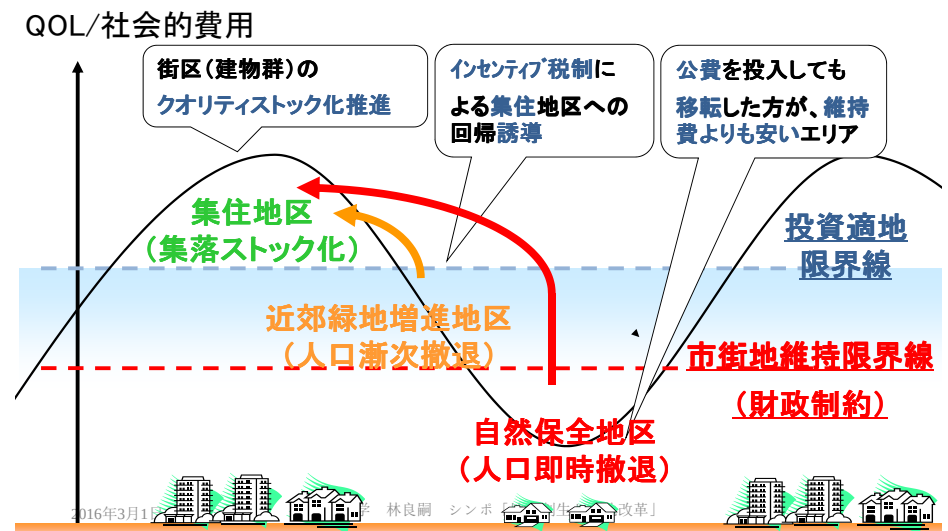
- 名古屋市内や周辺都市の中心部など人口稠密部で低い
- 2050年には、人口減少の著しい西部で特に費用上昇

なぜコンパクト化か？ コンパクト化を導く戦略は？

- インフラ維持コストは、郊外スプロール地区(90万円/人・年)と都市内部住宅地(9千円/人・年)で100倍違う(名古屋20km圏)。
- 都市、村を「集住地区」、「自然保全地区(人口即時撤退地区)」、「人口漸次撤退地区」に区分。
 - 人口漸次撤退地区: 土地税制のインセンティブ化により、次に移転するなら「集住地区」の方が有利となるように移転を誘導する(提言6-1)
 - 人口即時撤退地区: 自治体側の財政負担力は低下していくので、「市街地財政限界線」の下に新たな地区が入れば、税金を投入(提言6-2)
- QOL/InfraLifeCycleCostにもとづき国土の何%を畳むという目標を決めて賢く凝集する(スマートシュリンク)(提言7)
 - 災害危険地区やスプロール地区に延びた市街地を、賢く凝集させていく。(提言7-1)
 - 撤退・凝集基準指標=将来にわたる市街地維持費あたりのQOLパフォーマンス(QOL/InfraCost)(提言7-2)
- 居住のQOLが上がり、インフラ維持コストが低下していく。QOLの全住民の合計値であるGNH(Gross National Happiness)が上がる
 - 名古屋20km圏のインフラ維持コストを、10%,,,40%と下げるように移住していくと、同時にQOLレベルが9%向上

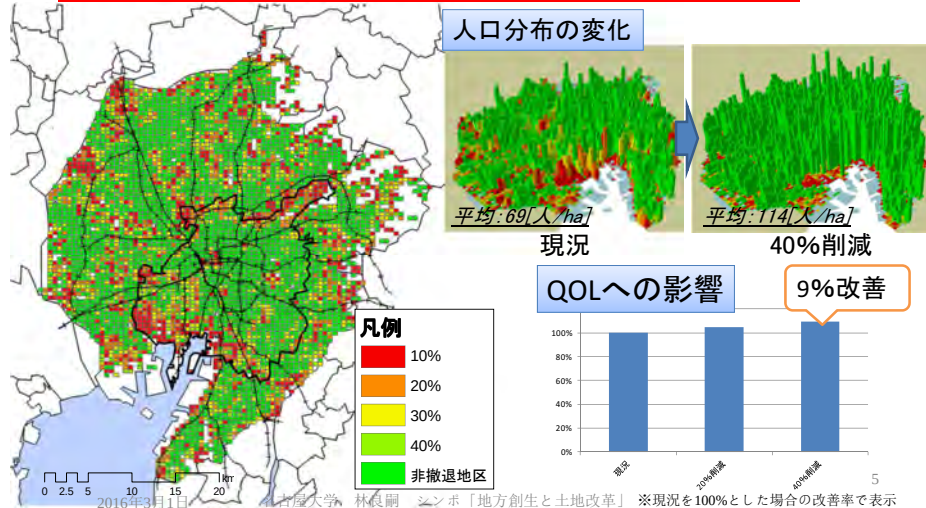
スマートシュリンク(撤退+再集結)の基準設定

「土地の社会的価値と社会的費用に基づいた分類」



スマートシュリンク: 撤退→集結地区の選定②

- 維持コスト削減目標を達成するために必要な撤退地区の選定
- 費用効率(QOL/ COST)の低い地区から撤退
- ＜追加条件: 市区町村内のみで人口を集約させる場合＞



3. クオリティストックとは何か？

- 「建物あって街区なし」ともいえる「居住環境蹂躪型」のまち
 - 新築した戸建住宅の隣に、30階建てのマンションが出現(寿命=31年)
- 建物を単体で見るのではなく、街区単位で一体のアメニティを形成する建物のかたちを再構成する(提言8)
- 2050年には40%以上が高齢者という時代を迎えるが、居住者が次々と死ねば維持管理されない廃墟化した空家が至る所に見られる
 - 失業率が30%に達した80年代の北イングランドや、東西統合して西側へ総人口の2割以上が転出した90年代旧東ドイツのデッサウなどに似る
 - デッサウ市では、朽ちていく住宅建物を如何にして除去するかが、現在の都市発展計画の中心
- 都市の中心部でも戸建て志向が強いのを、テラスハウス等のオープンスペースが多くとれる形態に移行していく(提言9)
 - 都市の中でも緑を大幅に増やすことができ、ヒートアイランドの軽減にもつながる

2016年3月1日

名古屋大学 林良嗣 シンポ「地方創生と土地改革」

6

4. 土地利用関連税制のグリーン化

- 自動車関連税制のグリーン化に学ぶ: 燃費の良い自動車の自動車取得税や自動車税を軽減し、市場が低燃費車に大きくシフト
- 低炭素で継承可能な優良街区を形成した場合、地主へは固定資産税、相続税を、住民には住民税を軽減する(提言10)
- 優遇税制の適用基準:
 - 隣棟間隔(A:10m以上、B:5-10m、C:5m以下)、
 - 緑の樹木量(A、B、C)、
 - 建物低炭素レベル(CASBEE等、A、B、C)、
 - 外観が地域の土地の記憶を蘇らせる程度(A、B、C)(提言11)
 - 地主: 話し合って事業を進めたいようになる
 - 住民: 隣の乱雑な街区に入居するよりも、クオリティ街区に入居する方がお得になる

2016年3月1日

名古屋大学 林良嗣 シンポ「地方創生と土地改革」

7

5. クオリティストック形成とスマートシュリンクによる地方創生

- 制度的手段が土地利用関連税制のグリーン化であり、評価手段がQOL/InfraCostに基づいた土地利用および公共事業の評価である(提言12)
 - 「そのインフラを進めれば地域が幸せな方向に動く保証があるか？」を評価
- クオリティストック形成は、故郷を離れた人々が憧れを持って帰還するだけの魅力的な原景観を取り戻す行為(提言13)
 - 全国津々浦々の町と村のクオリティストック形成+スマートシュリンクが、人々を東京から呼び戻し、再び豊かな文化を育む日本に回帰する道標となる
- ニューヨークやザンビアで働いた人々が、リタイア後に東京で孤独死をしていくのではなく、故郷へ戻り、出身の小学校で「ようこそ先輩」の授業を買って出る(提言14)
 - 国内外各地で得た知識・知恵を地域の次世代を担う子供達に還流していく、という社会の持続的発展ループに入る一連の流れを作る
- 将来ともに真に豊かで優れた国であるためには、GDPの漸減を前提としながらQOLを増大させる総幸福最大化の経済メカニズム(efficiencyからsufficiency最大化への移行手段「スマートシュリンク」)を構築していく(提言15)

2016年3月1日

名古屋大学 林良嗣 シンポ「地方創生と土地改革」

8

人口減少下の都市制度の変革

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 浅見泰司

地方創生にとって何が重要か

今後、市街地は縮小。その中で、生活の質を保てる市街地づくり・再編が必要。様々な縮退化、集中化のための合意形成の円滑化も必要。

1. 市街地の計画的な縮小ツール
区域区分、用途地域、既存不適格、拠点での高度利用促進
2. 不動産価値減少でも進む市街地整備方法
土地区画整理、都市再開発
3. 時間コントロール(短時間での合意形成)
区分所有法、借地借家法
4. 制度の柔軟化
規制方法、計画手法、業務形態の変更、公共サービスの担い手

人口減少＋地方創生

- ・限られた行政予算でQOLを高める、効率的な市街地運営へ
- ・都市計画：的確な縮小市街地コントロールを
- ・現行法制度：市街地拡大対処の制度がベース
- ・これを根本的に改めていく必要がある



1. 市街地の計画的な縮小ツール
2. 不動産価値減少でも進む市街地整備方法
3. 時間コントロール(短時間での合意形成)
4. 制度の柔軟化

1. 市街地の計画的な縮小ツール

区域区分

- ・ 現行：市街化区域(既成市街地&10年以内に市街化する地域)・市街化調整区域(それ以外)の区分のみ
- ・ 課題：市街化区域内での、非市街化を促進する区域や今後の非市街化に備えるべき区域などの概念がない。
- ・ 提言：非市街化促進区域、非市街化調整区域の新設
- ・ 備考：都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画で、居住誘導区域外の住宅建築を届出・勧告の対象にすることで、市街化抑制を可能とし、若干解決。

用途地域

- ・ 現行：成熟した都市的用途の姿を前提にした地域のみ
- ・ 課題：土地利用強度を長期的に下げていくべき地域という用途地域概念がない。自然的土地利用を積極的に位置付ける地域がない。
- ・ 提言：新用途地域の新設
 - ・ ダウンゾーニング型用途地域(容積率が徐々に減少する地域)
 - ・ 用途遷移地域(商業系→住居系、中高層住居→低層住居、工業→準工業)
 - ・ 条件設定型用途地域(一定の密度基準を下回るとダウンゾーニングが適用される地域)の導入。
- ・ 自然系用途地域の新設。

1. 市街地の計画的な縮小ツール(続)

既存不適格

- ・ 現行：既存不適格は「暫定的異常状態」。建て替え時には正すべき状態。ダウンゾーニングする場合は、なるべく既存不適格とならないよう配慮。
- ・ 課題：ダウンゾーニングに消極的で、市街地の縮小を計画的に促進することが困難。
- ・ 提言：既存不適格土地利用への弾力的な運用の仕組みの導入
 - ・ 例：ダウンゾーニング導入による不適格分は付加税ないし課徴金の支払いで許容される仕組みの導入。既存不適格部分の所有権割合が自治体のもとなる代わりに、課徴金の免除。
- ・ 提言：経年的に縮小する動的な密度規制の導入
 - ・ 例：容積率が人口連動で縮小化、市街化区域が人口連動で縮小化

拠点での高度利用促進

- ・ 現行：集約拠点で低未利用を放置しても特段のペナルティはない。
- ・ 課題：拠点としての整備が進まない。土地所有者にはメリットだけが付与されて、不公平。
- ・ 提言：非活動状況をコントロールする(有効利用を義務づける)規制の導入。
- ・ 備考：高度利用地区の容積率の最低限度を適用すれば、現行法制下で可能。

2. 不動産価値減少でも進む市街地整備方法

土地区画整理

現行：事業費の一部を保留地処分でまかなう仕組み。

課題：不動産価値が減少する市場では、事業の遅延により収入が減少してしまうので、事業成立性が難しくなる。空閑地整理も課題。

提言：事業手法の変更

- ・保留地処分金に大きく依存するのではなく、土地所有者が共同事業者として、一定の費用負担を行うなどより柔軟な事業の仕組みへ再編。
- ・合意形成にかかわる遅延要因を回避するために、少ない特別多数決で全体事業を決めるなどの仕組みの導入。
- ・空閑地整理にも使える事業の新設。

都市再開発

現行：土地利用の高度化事業を想定した制度

cf.都市再開発法 第一条「…都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り…」

課題：高度化がふさわしくない地域では、適用が難しい。団地(部分)建て替えなどに適用したくても、適用が困難。

提言：制度適用範囲の拡大

- ・土地利用の整序事業をも想定し、より幅広い法目的を設定するよう改正する。
- ・土地利用の低度化にも使えるようにする。

備考：現在の法改正提案で、まちなか誘導施設の整備促進を図る地区(特定用途誘導地区)を施行要件に加えることで、都市機能の集約地区での団地建て替えに適用できるようになる。

3. 時間コントロール(短時間での合意形成)

区分所有法

現行：法定建替え決議は4/5の賛成がないとできない。大改修(重大変更)じは3/4の賛成がないとできない。

課題：少数者の反対により、土地利用改変や必要な改修が滞る事例が多い。

提言：変更決議要件の緩和

- ・特別多数決の割合を緩和

借地借家法

現行：借家権保護が強く、マンションの建替え決議等があっても、正当事由にならない。

課題：マンションの建替え等が進まない。

提言：正当事由要件の緩和と立ち退き補償費の明確化

- ・建替え決議など集会的決定を正当事由に含め、明快な根拠に基づいて算定される補償費で、立ち退きを可能とする。

4. 制度の柔軟化

規制方法

現行：物的状況(建物の形態、土地利用など)を規制するのみ。

課題：より混合を図ろうとするとときに硬直的で対応が困難。

提言：規制方法の柔軟化

- ・活動状況規制の導入
 - ・土地利用行為、営業規制
 - ・例:23:00以降は営業してはならない
- ・無作為規制の導入
 - ・***しなければならない
 - ・例:空地として3年以上放置すると増税、先買権の対象など

計画手法

現行：規制の結果は許可or不許可のみ。

課題：柔軟なコントロールの仕組みが必要。

提言：計画手法の柔軟化

- ・規制(許可・不許可)→条件付き許可
- ・経済的手段(税・負担金・補助)→調整金
- ・契約(建築協定)→地区協定

4. 制度の柔軟化(続)

業務形態の変更

現行：それぞれの業を専門的に行うための資質を守り、それを専門職として守るための業態規制がある。

課題：需要が小さくなった地方では、一つの業態だけで、仕事として成立しにくくなってきている。

提言：業態規制を再吟味し、サービス水準を守るために最低限必要な規制にとどめ、それ以外は緩和して、複合化を促進すべき。

- ・運送業における人流と物流の複合化
- ・医療・介護の複合化
- ・家事代行サービスの拡大化
- ・不動産管理業とこれらのサービスとの複合化
- ・農業とこれらの複合化

公共サービスの担い手

現行：公共サービスの多くは行政が行ってきた。

課題：行政の力の限界。

提言：民間活用の契約方法の検討

- ・今後は、コミュニティの自主活動に任せるとか、民間ビジネスを活用する方法がある
- ・しかし、民間を活用する場合、収益性のある部分だけを担わせると、残った地域を公共負担することでかえって、社会全体としての負担が大きくなってしまふこともある
- ・民間に公共サービスをアウトソースする場合の契約の仕方は極めて重要

森林・農地の有効利用と自然地の公有化

(課題)人口減少社会においては、これまでの人口増や経済成長下の状況において前提としてきた土地利用圧力が低下し、利用目的のなくなる土地が発生しその対応が必要となる。

政府の方針:コンパクト＆ネットワーク

人口減少⇒小さな拠点づくりと拠点間の公共交通の整備

疑問:コンパクト化の対象外である自然資本(農地や森林等)は?

山奥にあった家や施設を除去し森林や農地に戻す、廃村の集落を森林に戻す等が必要となる。従来の開発型ではなく、自然回帰型の変更への誘導が必要になる。しかし、日本には自然回帰を推進する土地利用制度はまだない。

(提案)農地の有効利用

優良な農地を選択し、集約化をすすめ、拠点にある住居と農地を結ぶ道を確保し、通い農業を実現する。

＜優良な農地＞
農業経営に向けた農地を選択し、集約化を進め、農業の生産性を向上させる。

通い農業
道を確保

＜拠点(住居・商業等)周辺＞
通常農業に加え、家庭菜園、福祉型農業等の多様な担い手の農業も奨励する

＜耕作に不向きな農地＞
森林や自然に還す
例えば、戦後開拓事業(百万戸の帰農計画)では、気候や土壌条件の不利な所も開墾されて農地となったが、離農が続き、耕作放棄された土地も多い。

＜宅地・工業用地等⇒農地＞
拠点化の対象外で廃止された学校・グラウンド・庁舎を、農業施設・野菜工場・加工場・森林バイオマス施設等に変更

草原の再生・拡大と半自然的利用の推進も重要

(提案)人口減少⇒自然資本にもマスタープランづくりが必要

自然資本

＜人手をかける地域＞

農地・人工林・牧野(草原)
観光・保養・健康等のために利用する土地

＜自然に還す地域＞

地域の自然に調和し、あまり人手をかけずに多面的機能を発揮するように誘導

自然資本の利用

- ・自然資本から産物を得る第一次産業
- ・自然資本を使う観光・健康・保養等のサービス業
- ・水源かん養・温暖化防止等の多面的機能の発揮

ただし、自然に還す地域でも危険箇所への防災措置は必要

(提案)森林の有効利用

＜優良な林地＞

人工林経営に向けた森林を選択し、境界明確化、集約化、基幹作業道の整備を進め、林業の生産性を向上させる。

＜里山等の半自然的利用＞

自然の回復力を利用した循環利用を推進。例えば、薪炭林であった里山二次林は「20年-30年程度の周期で伐採し、自然萌芽により植生を回復」を計画的に実施。伐採木はバイオマスやチップ原料へ

＜自然に還す林地＞

人工林経営に不向きな林地は自然林等に還す。例えば戦後の拡大造林で植林された奥山や急斜面を針広混交林に誘導する。

＜自然林＞

地域の自然に調和させ、あまり人手をかけずに多面的機能を発揮するよう誘導する。

森林施業・林地を集約化する専門的な組織が必要

従来の用途にかかわらず、自由な視点で合理的な土地利用を考えることが重要

戦後の高度成長期以降、農地・森林の所有者の都会移住が増加
遺産分割の導入による相続人の増加。森林の経済的価値の低下

農地所有者
7人に1人が不在村、不在村所有者の農地の半数が耕作放棄。

林地所有者
4人に1人が不在村、不在村所有者の林地の8割が放置。

不在村所有者の5人に1人が相続時に登記手続きをせず

出典：国土交通省「平成23年度都市と農村の連係による持続可能な国土管理の推進に関する調査」

登記簿には戦前の所有者の名前が記載されているケースも多い。
遺産の分割相続による土地の細分化と未登記の増加で、所有者不明の土地が
増加している

個人所有による自然資本の管理の放棄が問題に

5

自然資本における所有権と管理について

江戸時代 封建的な土地保有形態。
封建領主による領主権や村などの地域共同体による共同保有

自然資本の所有権

地域

明治6年(1873年)地租改正
日本に初めて土地に対する私的所有権が確立した。土地に課
税されると共に、土地の自由な売買が解禁された。
測量技術が未熟で、地租を少なくするために面積の過小申告をした者が多く、
「団子図」という不正確な公図が作られた。境界は不明確。

明治以降、自然資本の個人所有が増加。現在では国土面積の
3分の2を占める森林の約6割が92万戸による個人所有(平成
20年調査)。森林の地籍進捗は4割。6割は「団子図」のまま。戦後の植林
の境界は比較的明確だが、自然に近い森林の境界は昔から今日まで不明確

個人

現代の問題は、自然資本の所有権をもつ個人が、地域を離れ、その管理を放棄している所にある。
所有者と連絡が取れないために、農地や林地の集約化の難航、防災・災害復旧での支障、土地
の放置、地域の不安の増大、周囲の土地の自然環境の悪化や経済的価値の低下など、様々な問
題が発生している。

6

土地の所有と管理の方法。新提案は⑤と⑥による公有地化

- ① 土地の所有者の管理の義務を強化する。
- ② 土地の所有者が、管理を放棄した場合には、固定資産税を強化する。
- ③ 土地の所有者・相続人が、自治体等への寄附や低価格な譲渡を行い
やすい仕組みをつくる。
- ④ 所有者への連絡が困難な土地(所在が不明、相続人が多数で登記未
了等)は、一定の公告などをへて、所有権と利用権を分離し、利用権
を自治体の管理下におく。
- ⑤ 自治体が所有者を捜し出せず、一定期間公告しても権利者が現れな
い場合、所有者不明の土地を公有地とする。ただし、公有地とする際
に、その地価担当分を基金としておき、一定の期間内(例えば10年
間)に所有者が判明した場合には、土地を返却もしくは補償する。
- ⑥ 所有者不明の土地は、いったん自治体の管理下におき、取得時効
(10年または20年)をもって、公有地化する。

- ⑦ 土地の登記の義務づけを強化する。

7

(提案) 自然地の公有化を進めよう

農地や林地と異なり、自然に還す地域からの直接的収益が期待されない。

明治以降、自然資本の所有権は「地域から個人」に移行してきた。地域が管理
する体制は、長子相続が行われていた戦前までは維持されてきたが、戦後の
分割相続の導入とともに、構造的に維持しがたくなっている。

財産権のタブーを越えて、所有権のあり方から見直す必要有

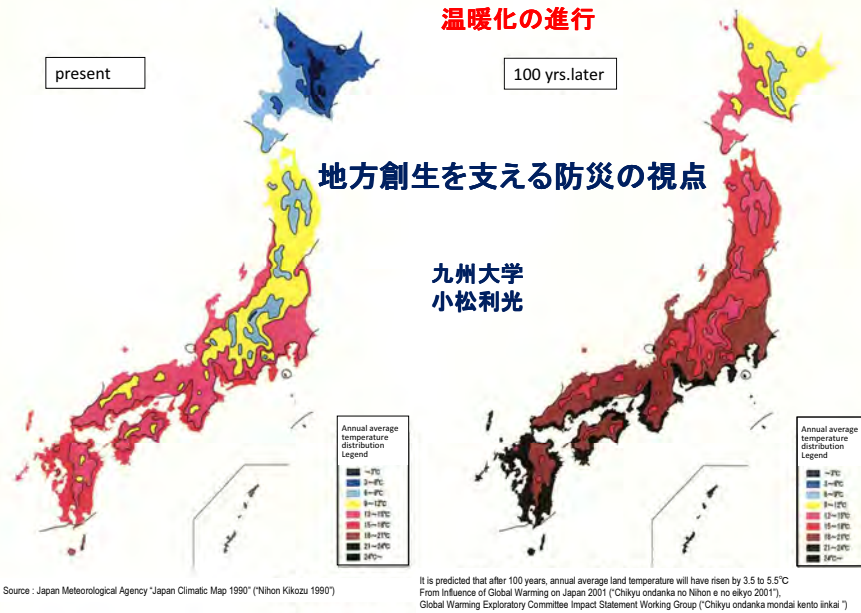
(提案) 自然に還す地域は、個人所有から地域の公有へ移行しよう

- ⑤ 公告の後に公有化、地価担当分を基金として一定期間補償
- ⑥ 取得時効による公有地化

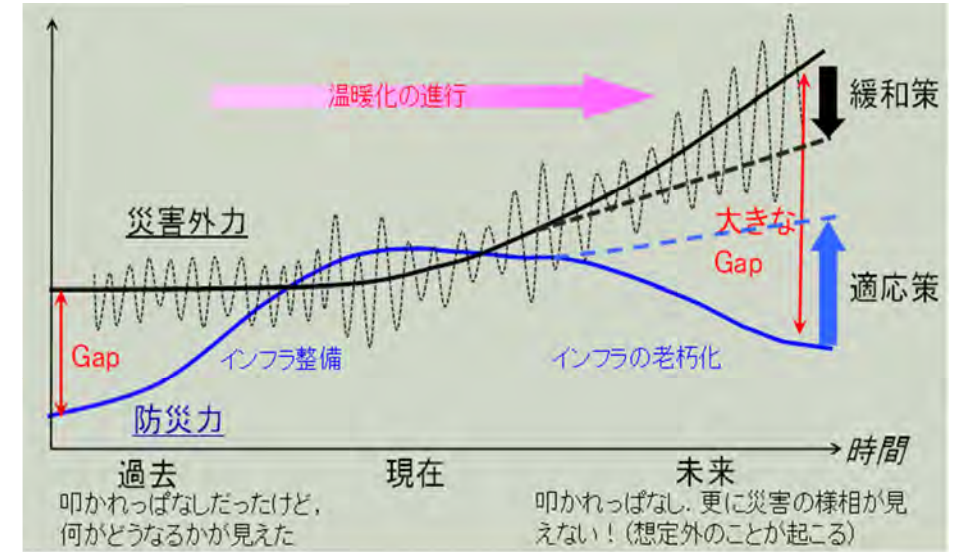
「後は野となれ、山となれ」温暖で湿潤な日本は放っておけば草地や森林になる
地域が多い。危険箇所には防災上の措置を行い、人手をかけずに、多面的な機
能を発揮するように誘導していく仕組みが、人口減少化の日本にふさわしい。

既存の仕組みの簡素化も必要：不在者財産管理制度、相続人不在による国庫帰属、相続税の物納、
自治体への土地の寄附、公共事業における土地収用など

8



災害外力と防災力の関係



災害外力と防災力の間のギャップが脆弱性に対応



広島市の土砂災害(2014. 8. 20)

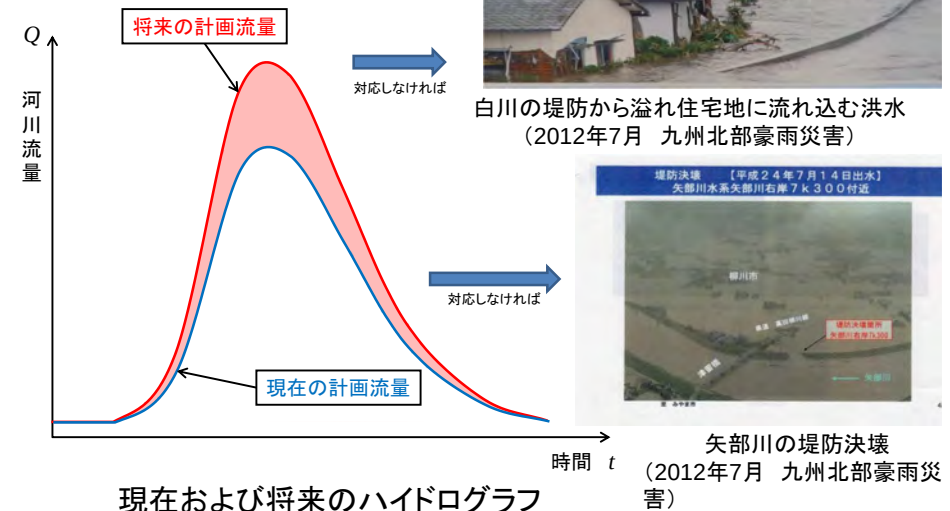
鬼怒川堤防決壊(関東・東北豪雨 2015.9.11)

この土砂災害や洪水災害が起こるか起こらないかで
地域にとっては **All or Nothing** となる

それぞれのサイトに固有の**閾値(限界値)**があって、災害外力がそれ以下だと持ちこたえて被害は軽微であるが、それを超えるとカタストロフィックに大災害となる

気候変動による災害外力の増大は、容易にこの一線を越えさせることになる

将来の洪水増加分への対応



近年の大規模水・土砂災害の特徴は

(1) 防災力を大幅に上回るような災害外力が頻繁に出現するようになってきた(我々のインフラが対応できなくなって、社会の脆弱性が顕在化)

例: 3年前の伊豆大島、一昨年の広島の土石流災害
 昨年の鬼怒川洪水災害

(2) 水・土砂災害の様相(性質)が変わってきている。洪水だけでなく、土砂・流木対策も必要

(3) 災害外力が防災力の閾値を容易に超えるので、あちこちで災害が頻発するようになる。自然災害は新しいステージに入ったと言える。



被災すると地域は荒廃、人口は流出 → 地方創生に大打撃

人命の損失を防ぐ(自助・共助)だけではダメ → ハードインフラによる防護(公助)も必要



究極の防災策

しかしながら災害外力の上昇下では難しい → “危険なところに人が住まない”

もしそうでなければレジリエンスとリダンダンシーが不可欠

災害リスクには都市開発を抑制する効果はほとんどない(九州北部豪雨災害)



橋に集積した流木が洪水を助長

河川部局
 道路部局
 都市計画部局
 の協働が不可欠

＋
 法的措置
 が必要

・土砂災害防
 止法の改正
 ・保険等の充実



元々リスクの高かった住宅地への氾濫

災害外力増大下の治水対策

堤防の強化や嵩上げ等は線対応(膨大な総延長距離)となることから極めて難しい。一方、引き堤や河床掘削などの対策、遊水池等もコスト、環境面、時間的制約等から容易ではない。

一方、点で洪水制御を行えるダムは効率的で現実的かつ有利な対策と言える。特に最近の局所的な強い降雨による急激な流量の増加に対しダムは有効



予測が難しい現象に効率的に対応するには、ダムのオペレーションにある程度の裁量を与える法的措置が必要。今はダム操作を失敗すると刑事責任を問われる

ダムの操作の基本

ダム操作(ゲート操作、計測、点検等)に係る全ては、操作規則、操作細則、要領に規定される。

ダム操作規則

法律で定められたもの
 ※ダム操作に必要な基本的な事項を定めたもの。
 (大臣承認)

ダム操作細則

※操作規則を実施するために必要な具体的な操作方法等の重要事項を定めたもの。
 (局長承認)

ただし書き操作要領

※異常洪水の対応に必要な事項を定めたもの。(局長承認)

ダム管理要領

※操作細則を実施するために必要な手続き、その他事項を定めたもの。
 (管理所長承認)

●参考：ダム操作規則に関する規定

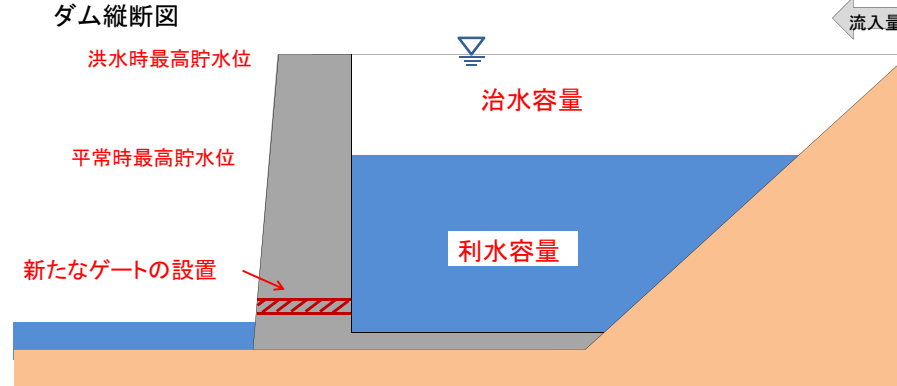
ダムの分類	区分	根拠法令
特定多目的ダム	操作規則	特ダム法(31条)
治水ダム	操作規則	河川法(14条)
兼用工作物	操作規則	河川法(14条)
水資源機構ダム(特定施設)	施設管理方針	水機構法(21条)
	施設管理規程	水機構法(22条)
	操作規則	水機構法(23条)
利水ダム	操作規程	河川法(47条)

特に洪水調節を目的に持つ多目的ダムにあっては、流域住民に与える影響が極めて大きい。そのため、ダムの操作(管理・運営)について「操作規則」上に明確に規定し、実操作は「操作規則」に基づき実施される。

ダム操作にあたっては、実際に観測されたデータ(雨量、水位、流入量等)を基に行われ、また、操作の移行については、管理所長の知識と経験を基に判断される。

インフラは社会の、また人々の貴重な財産である。特にダムなどのインフラは寿命が50～100年、もしくは100年以上と長いので、長期的に将来を見据えた整備計画が必要

ダム縦断面図



降雨情報の精度の向上が今後大いに期待される。状況に応じてダムの能力を十二分に引き出す対応が必要。新規に構築する多目的ダムには将来に備え、ダム堤体の低い部分にゲートを建設当初から設置しておいて、事前放流等の柔軟な操作に備えることが不可欠である。→ 長い目で見れば地域に大きく貢献

＜パネルディスカッション＞

「地方創生と土地利用変革～法制度の創造的見直し」

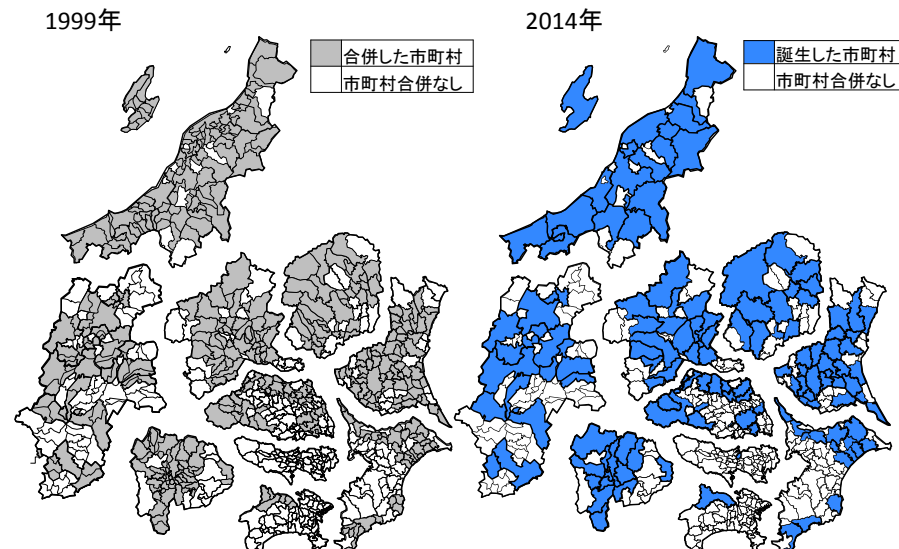
南 一誠（芝浦工業大学教授、日本学術会議連携会員）

配布資料： 関東甲信越地方における

市町村合併と庁舎再編の現状と改善提案

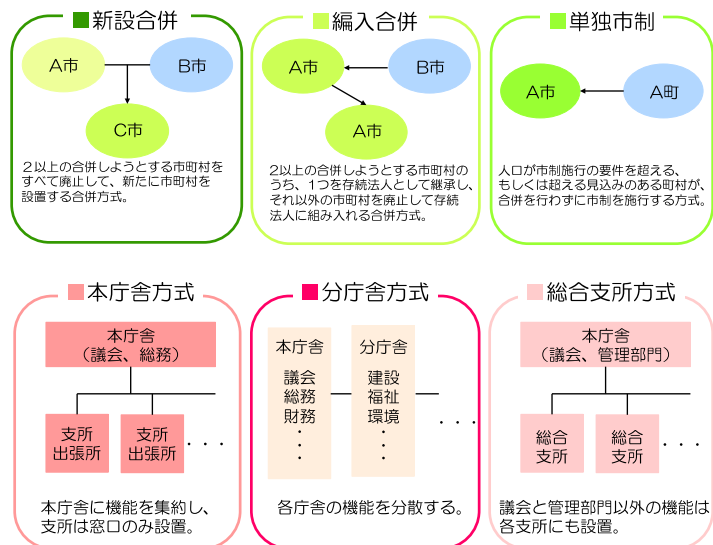
- (1) 平成の大合併に伴い、地方自治体が再編。
施設関連経費の削減のため庁舎再編を検討。
- (2) 市民サービスの継続のため、庁舎の統廃合には
慎重な議論が必要。合意形成に時間がかかる。
- (3) 市民の意見を踏まえた、専門家の支援も必要。
- (4) 合併特例債の起債期限を延長し、地域の将来像
を議論する時間を確保することが望まれる。
- (5) 国機関移転を推進。地方の核となる業務拠点に。

平成11～26年に、全国の自治体数は、3232から1718に減少。
関東甲信越地方では、合併により新たに135自治体が誕生。

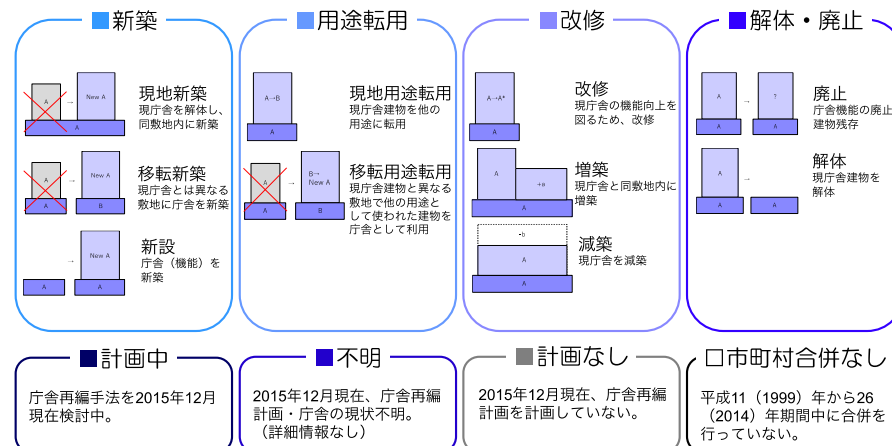


芝浦工業大学南一誠研究室調査、2016年2月

用語の定義 合併方式と庁舎方式

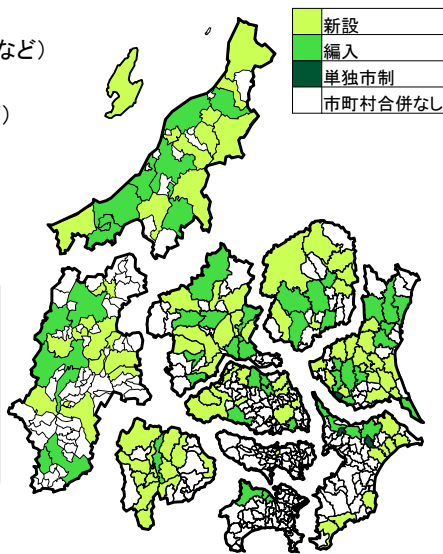
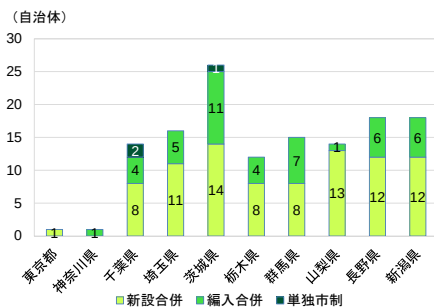


用語の定義 庁舎再編方法



2/3の自治体が新設合併、1/3が編入合併を選択

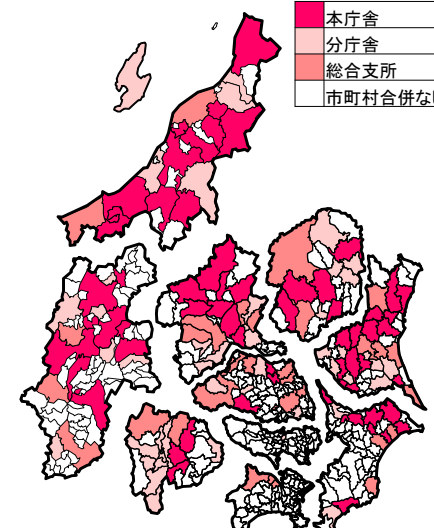
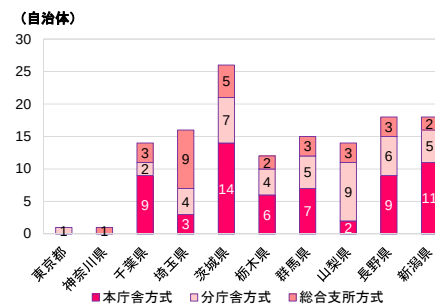
- ・新設合併: **87** 自治体
(さいたま市、西東京市、日光市、太田市など)
- ・編入合併: **45** 自治体
(相模原市、長野市、長岡市、土浦市など)
- ・単独市制: **3** 自治体
(白井市、富里市、守谷市)



芝浦工業大学南一誠研究室調査、2016年2月

45%の自治体が本庁舎方式、3割が分庁舎方式を選択

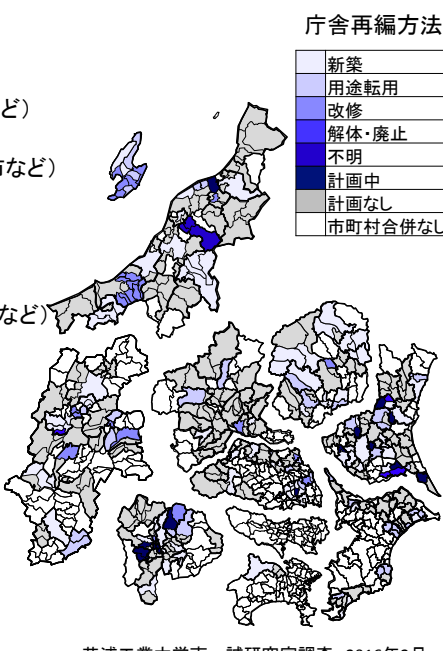
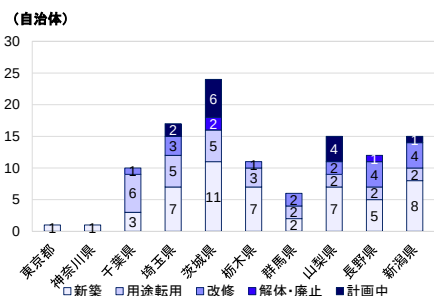
- ・本庁舎方式: **61** 自治体
(土浦市、妙高市、長野市など)
- ・分庁舎方式: **43** 自治体
(南房総市、太田市など)
- ・総合支所方式: **31** 自治体
(相模原市、春日部市、栃木市など)



芝浦工業大学南一誠研究室調査、2016年2月

庁舎再編方法 新築が1番多い

- ・新築型: **52** 自治体
(常総市、さいたま市、西東京市、燕市など)
- ・用途転用型: **27** 自治体
(新潟市、山梨市、柏市、栃木市、土浦市など)
- ・改修型: **17** 自治体
(ふじみ野市、佐渡市、みなかみ町など)
- ・解体・廃止型: **3** 自治体
(安曇野市、稲敷市、渋川市)
- ・計画中: **13** 自治体(さいたま市、木曽町など)



芝浦工業大学南一誠研究室調査、2016年2月

庁舎再編の目的

- ① 災害による、被災庁舎の復興
(水戸市、旭市、秩父市、常総市、大田原市、日光市など)
- ② 政令指定都市移行に伴う区制の導入への対応
(さいたま市、新潟市、相模原市)

再編の進め方

- ① 中心市街地の活性化との連携
(土浦市、栃木市、筑西市、新発田市、長岡市など)
例: 駅前商業施設を市庁舎に用途転用(土浦)
- ② 市民が利用しやすい行政サービスの提供
(西東京市(庁舎の統合)、下野市(市中心へ移動)など)

これからの地方を創るための改善提案

- ・調査対象自治体の庁舎の多くは、築後30～40年以上が経過。
- ・**合併特例債の起債期限**が合併後15年(特定被災区域は20年)。
- ・庁舎再編は時間がかかる。> **支援の延長+専門家の支援**が必要。