大都市圏における土地利用マネージメントの課題～その解決策を探る～

名古屋大学　学生会員　○浅野　隼人
名古屋大学　正会員　奥田　隆明

1. はじめに

現在の日本の土地利用制度は，急速な都市化で宅地が不足した成長期に構築され，原則開発は自由とし，不都合が生じた場合に対処するという，規制を最小限にした仕組みである[1)]．

しかし現在，世界的に地球温暖化の原因とされるCO_2の排出削減を，また生態系の保護から一定の緑地の確保など，人間の活動範囲を狭めることも求められている．更に日本では人口減少問題も起き，都市の整備や維持管理システムの再構築も必要である．特に都市周辺部では土地利用の粗放化と混乱が依然として続き，都市の荒廃も懸念され，この問題に対応するために都市計画的対応が必要である．

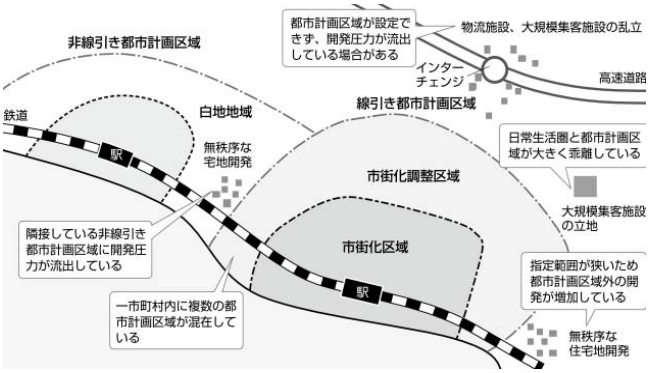
これら3つの課題に対応していく手段として，都市の集約化が望ましいと考えられる．温暖化の面では交通のCO_2排出量の削減等が見込まれている．また人口減少が進むと，都市部の人口密度が低下し，インフラ維持コストや規模の経済の低下で不利益が生じるが，集約化により都市部の人口密度を下げずに済むため，人口減少への対応という点でも望ましい．更に生態系の保護という面では，現在と同じ密度での土地利用を行えば人口減少の分だけ土地が余り，その部分を緑地とすることで生態系保護に幾分か寄与できる．

よって，今後は日本においても都市の集約化に本格的に取り組む必要があるが，既にコンパクトシティに関する研究が行われているものの，その実現方法や，実際に行っていく際の問題点についてあまり議論されていない．よって，本研究では特に都市の拡大がこれまで行われてきた大都市圏において，都市集約化を行う際の課題を整理し，その解決策を検討していく．

2. 土地利用マネージメントの課題

コンパクト化の実現には，日本の土地利用制度の緩さが問題であり，規制強化を行うべきという指摘が数多くなされている．

日本の土地利用制度は成長期に作成されたもので，



図－1 日本の土地利用の課題[1)]

原則開発の自由を認め，何か問題が生じたら規制を行うというものであった．そのため，当初問題視していなかった大規模小売施設の建設や白地地域の開発など，無秩序な開発が行われきた．この状態では開発圧力が郊外部に流れていき，集約化を行おうとする際に障害となることが考えられ，規制を行うことが必要である．

それに比べてドイツ等の欧州国では，コンパクト化の理念の下，原則既成市街地以外での開発を禁止するという計画型の土地利用を行っており，郊外への開発圧力流出の抑制に成功している．

日本においても，今までの時代とは方針転換を図り，コンパクト化を実現するために，計画型への移行といったマネージメントの見直しが必要である．しかし，国土交通政策研究でも計画型導入の可能性を論じていた[2)]が，日本において規制強化を行おうとすると様々な問題が生じる．よって，次章でその課題を整理する．

3. マネージメント実行時の課題

コンパクト化に向ける土地利用マネージメントを行う際に障害となる主なものに下記の2点が挙げられる．

(1) 利害対立とその調整

利害対立は，規制を行った際の地価の増減により生じる．具体的には，都市部の開発は認めるが郊外の土地利用を禁じる規制を行うと，都市部に悪影響はないが郊外の土地の利用価値が下がり，地価が下がる．このように規制を行うと，所有者に不利益が生じることがある．よって，規制を行う際はその補償をする必要

がある．補償とは地価減額分の支払いや，その土地を高い値段で買い取ることによる収用などが考えられ，自治体の大きな負担となり，実現する際の障害となる．

(2) 経済への影響

経済への影響とは，規制の導入により，そこで行われたかもしれない新たな経済活動を制限してしまう等の悪影響が出る可能性である．土地利用計画をする際に，将来の予測を完璧に行えればそれは起きない．例えば，ヨーロッパでは成長や人口減少の度合いが緩やかなため，比較的に予測が容易である．しかし，日本は急激な成長と急激な人口減少など，不確実な要素が多く，将来像を見通せないため予測が困難である．更に，企業の誘致などによる発展や交通システムの導入などにより，予想以上の人口集中や新たな経済活動の必要性が起きるという可能性も挙げられる．その際に厳格な土地利用規制により開発を行えないと，経済への悪影響が生じる．このような問題点により，計画型のような厳しい規制は実現が困難である．

よって，土地利用マネージメントを行う際は，経済への影響を抑える手段をとる必要がある．

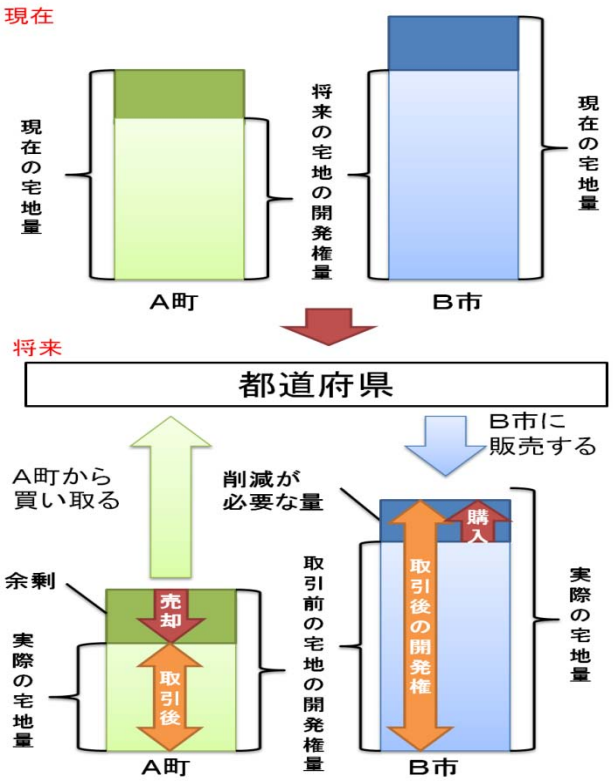
4. 解決策の提案

3 章での課題を受け，本研究ではその具体的な対策案の一つとして，規制の強化及び開発権取引による宅地の縮減を提案する．

まず，市町村ごとに宅地の削減量を割振り，同時に郊外の土地利用を規制することで，コンパクト化を目指す．しかし，その際に 3 章のような課題が出てくるため，その対策として開発権取引を用いることで，影響を和らげられるようにする．

本研究の開発権取引とは，予め市区町村毎に宅地面積に上限を割振り，その上限内に収めることを義務付ける．その上で，上限の遵守が困難な場合は，上限以上の削減を行った市区町村から面積の枠を買い取ることで，義務を果たしたと認めるという制度である．また，取引を成立させるために都道府県等が開発権取引の仲介を行うとする．

開発権の義務付けは，2025 年，2050 年などを区切りとし，その年での人口予測における人口の変化率に，現在の宅地存在量を掛け合わせたものを当初の割振り面積とする．宅地量の割振りを現在の一人当たりの量



図－2　開発権取引のモデル図

より少なくすれば，集約化がより進むと考えられるが，その場合は制限が大きすぎて人々の合意を得ることが困難であると考えられる．よって現在の人口密度と同程度の義務とすることにより，比較的合意が得やすくなるように設定することが最適と考える．

この手法のメリットとして，費用がただ削減枠を義務付けるより低くなる．それは市場原理に応じて，開発権の価格より削減費用の方が高い場合は開発権を購入し，安い場合は自ら削減を行う為である．経済への影響に関しては，予想とは異なる人口集中が起きた際にも，開発権購入で宅地量の増加が行えるため，規制による経済への悪影響を緩和できる．

結果として，人口減少分に応じた宅地の削減が行われ，現在と同じ密度レベルに人々が集中し，都市機能の低下を防止でき，また交通 CO_2 の削減も行えると考えられる．また宅地を削減した部分を緑地へと転換することにより，生態系の保護にも寄与できる．

参考文献

1) 名取雅彦(2009)：人口減少下における都市整備のあり方，知的資産創造　2009 年 8 月号　p24~p39

2) 頼あゆみ・丸茂悠(2006)：ドイツ，フランス，オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究，国土交通政策研究第 67 号