

第3回 地域活性化ワーキング・グループ 議事録

1. 日時：平成26年10月20日（月）16:00～17:07

2. 場所：中央合同庁舎第4号館4階共用第2特別会議室

3. 出席者：

（委員）安念潤司（座長）、滝久雄（座長代理）、翁百合、佐久間総一郎、長谷川幸洋

（政府）井上内閣府審議官、田中内閣審議官

（事務局）羽深規制改革推進室長、市川規制改革推進室次長、柿原参事官

（有識者）工学院大学 星卓志教授

4. 議題：

（開会）

1. 有識者からのヒアリング

「市街地集約化のための規制改革の方向 ～まちづくりの現場から～」

（閉会）

5. 議事概要：

○柿原参事官 定刻になりましたので、ただいまから規制改革会議第3回地域活性化ワーキング・グループを開催いたします。

皆様方には、御多用中、御出席いただき、誠にありがとうございます。

本日は、所用により松村委員は御欠席です。

また、佐久間委員は遅れて御出席されると伺っております。

開会に当たりまして、安念座長から御挨拶いただきます。

座長、お願いします。

○安念座長 どうも皆様、お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございました。

お集まりいただきありがとうございますといっても、途中で抜ける人が多いので、それほどお礼を言うほどのことでもないかなという気もちょっとしているのですけれども、本日は、大臣を始め政務の方が誰もいらっしゃらないので、カメラ撮りのために私が挨拶しているふりをしなければいけないということです。

有識者ヒアリングとして、工学院大学の星卓志先生からお話を伺うことになっています。

星先生は、今は大学の先生ですけれども、元は札幌市の職員でいらっしゃいまして、まちづくりに奮闘された御経験がある方ですので、貴重なお話を伺えると思います。

本日もどうぞよろしく願いいたします。

○柿原参事官 ありがとうございました。

では、報道の方は御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○柿原参事官 それでは、議事を進めさせていただきます。

なお、本ワーキング・グループにおきましては、議事録を公開することとなっておりますので、あらかじめ御了承願います。

以後の進行は、安念座長にお願いします。よろしく願いいたします。

○安念座長 参事官、どうもありがとうございました。

それでは、議題の「有識者からのヒアリング」でございます。

本日は、先ほど申しましたように、工学院大学の星卓志教授より「市街地集約化のための規制改革の方向」と題しましてお話を伺いたいと思います。

では、星先生に御入室いただいでください。

(星教授入室)

○安念座長 どうもありがとうございます。私、座長の安念と申します。

今日は、お忙しいところ、わざわざお運びいただきましてありがとうございます。

まちづくりの御専門と伺っておりますが、私どものワーキングは地域活性化をテーマにしてやっております。

ただ、これは何をどう手をつけていいか分からないものですから、まずは有識者の方々からお話を伺おうということで、勉強させていただくフェーズという感じでございます、誠に泥縄でお恥ずかしいのですが、どうぞよろしく願いいたします。

○星教授 工学院大学の星と申します。どうぞよろしく願いいたします。

このお話をいただいて、私も一体何を話しすればいいのか、テーマが与えられておりませんでしたので若干戸惑いましたけれども、少し自己紹介をさせていただきますと、私は大学で建築、都市計画を専攻して、大学院を経て札幌市役所に入りました。28年間勤めて、その間ずっと都市計画とかまちづくりとか、ほとんどはそういう仕事をしてまいりました。そして去年の4月から工学院大学の教員をしております。

本日は、その実務経験を少し織り交ぜながら、「市街地集約化のための規制改革の方向」というちょっと大げさなタイトルにしましたけれども、いろいろな話題は当然ありながらも、こういうことが大事ではないかなということをごく簡単に整理してまいりましたので、そのお話をさせていただきます。

早速、資料を開いていただきまして、まず、1ページ目のところは簡単なおさらいですが、札幌にありましたので札幌のことを中心に題材にさせていただきますけれども、特に20世紀後半、日本は急激な都市の拡大成長の時代でした。

人口のグラフがそこにありますけれども、スケールをきちんと打っていませんが、昭和45年になると札幌の人口は100万人を超えました。これが1970年ですから、この前後、つまり、20世紀の後半に急激な人口集中を経験しました。下に4つの図がありますが、1950年辺りまでは、さほど市街地が広がっていなかったのが、その後、1975年、あるいはその先にかけて急激に市街地が拡大しました。札幌はこのような典型的な都市成長を経ましたけ

れども、多くの都市がこういう形で急成長をしてまいりました。

その時代は、当然、都市計画の技術ですとか、市街地をいかに計画的につくるかという技術があったわけですが、今、それらが役に立たなくなりつつあります。

2ページのグラフを御覧いただきますと、日本中のほとんどの都市が、スケールは違うにしても、今はこういうトレンドになっていると思います。札幌もこれから人口減少期を迎え、青の高齢者人口が急激に増え、黄色の生産年齢人口が減り、子供も減るという非常に厳しい人口トレンドを迎えていくということになります。

3ページ目ですが、そういう中では、私ども都市計画の分野では、市街地、街をどうやってコンパクトにしていくかということが最大のテーマと言っても過言ではないと思います。

市街地が急激に広がり大きくなった中で、今の人口のこれからのトレンドを考えますと、全体に薄くなっていくということになります。それが非常に勢いで出てくる。ゆえに、コンパクトな街にしていくということをして、多くの都市で模索しているのが現状です。

ここにその必要性なり、効果なりということをも●で書いてありますけれども、やはり都市の最大の魅力は多様性です。密度が高いことによって需要が生まれ、それに対する供給が生まれるということですから、それによって多様性が生まれます。

市街地を集約して高密度にしていけば、当然、自動車への依存度が減ります。それも含めて、低炭素化ということがかなり期待できます。

私が一番重要だと思っているのは、高齢者が急激に増えますから、心身の健康の維持のために、日々出歩くということが出来る街にすることです。これは次の4ページの方でも触れますが、高齢者が一体どこで生活していくのかということが、都市計画の分野でも今、非常に重大な問題になっています。

高密度にすることによって、都市サービス、様々な公共・民間を含めてのサービスの成立性が向上します。加えて、地域間競争の中では、人口を呼び込む魅力を高めていくことにもつながります。

行政としては、行政投資なり、インフラの維持というのがこれから非常に厳しくなります。市街地を集約化してそれらを効率化することが、かなり大事なテーマになっております。

これらいろいろな側面から都市をコンパクトにしていこうという目標がかなり共通のものになっています。

4ページを御覧ください。都市全体に薄くなっていく中でも、郊外の住宅地というのは20世紀後半に一気に開発されたところで、同世代の人たちが一度に住み始めましたから、その方たちが高齢化し、子供たちが出ていくということで高齢者の比率が圧倒的に高くなっています。それは札幌もそうです。年齢別の人口構成は都市の中で偏在しています。郊外は特に少子高齢化が顕著に進んでいます。

そういう中で、しかも密度が薄くなっていくという中では、郊外住宅地の生活環境をい

かに維持していくかということが非常に重要で、ここに3つ書きましたが、全体に薄くなっていきますから、生活関連サービスがどんどん撤退していくということになり、自動車なしでの生活というのは非常に困難になります。

先ほども触れましたが、高齢者の日々の出歩きということでは、行き場所・目的が近くにない。交通手段もないということですので、閉じこもり状態にどんどんなっていく。「閉じこもり予防・支援マニュアル」というのを厚生労働省が出されていて、その中でも触れられていますけれども、毎日の出歩きが減退することによって心身の健康維持の力が低下するということが大問題だと思っています。

先ほどと裏返しですが、行政運営コストが大幅に非効率化します。ただでさえ悪い財政状況が深刻化していくということがございます。

このような郊外住宅地問題というのは、今、本当に大都市でも非常に大きな問題になって、これから急激に深刻化していくだろうということでもあります。

次に、5ページ目ですが、これは少し概念図にしていますけれども、上の図はある都市の密度の断面とお考えいただきたいのですが、まず、矢印で郊外の方は密度が下がる。これは、もういかんともしがたい状態で下がってまいります。空き地・空き家がどんどん増えていくということになります。なおかつ、少子高齢化が郊外で特に顕著に表れます。

都心部の方は「密度を上げたい」という表現にしていますが、これは実は非常に難しい。今、特に中小都市の中心市街地は非常に疲弊した状態にありますので、ここを経済的な活動によって密度を上げていくというのは現実にはとても難しいです。私のいた札幌市はもう少しいろいろな活力がまだ残っているので、中心部にいろいろな集積をする、あるいは人口がそこに集まってくるということがまだできる可能性はありますが、大半の中小都市は非常に厳しい状態です。ただ、理想形としては中心部の密度を上げていきたい。

「交通便利地」という少し変な言葉で書いていますけれども、公共交通機関、特に軌道系があるところは、その駅の周辺で、「拠点でリード」と書きましたが、その辺りもやはりコンパクトな市街地をリードする場所と考えていいかと思います。

居住地のイメージを基に、「かなり便利」、「そこそこ便利」、「不便だが環境はよい」と書きました。やはり都心部は歩いて暮らせる街ということを実現する可能性があります。いろいろな機能集積があり、日々の生活に必要なものが近くに用意されている。それは密度が高くないと成立しませんけれども、そういう街を目指したいということです。一方で郊外は、やはり車依存で暮らすということにならざるを得なくなります。公共交通機関も非常に厳しく、成立しなくなるというのが郊外部です。

6ページに移ります。次に「必要な施策」ですが、大きな方向としては、都心部あるいはその周辺でコンパクトな街の効果を発揮し、郊外の方はその問題の深刻化に対処するというのを両方並行して進めていく必要があります。

この取組、今、2つの必要な施策と書きましたけれども、そのためにやるべきことは山ほどあります。実現するのが非常に困難であることはあるのですが、本日は少し絞って

てこんなことをやっていくべきではないかということをお話します。

「大半の都市に共通の目標」としては、中心市街地のにぎわいを取り戻すということ。これはやはり人口がいなくては、いかんともし難いですから、人口を集めることによっていろいろな需要と供給が生まれるということをやっていきたい。それが基本です。

郊外の方は日常生活環境の維持、これを市街地集約化を進めながら展開するとき、その下の「強力な推進が不可欠」ということで、2点挙げさせていただいています。空き空間と空き時間がこれからどんどん増えていくと少し象徴的に書きました。

空き空間は、例えば、交通量が減って道路がそんなに必要なくなるようなことが出てまいります。もちろん建物のコンバージョンというのは既にいろいろやられています、公共空間でもその機能や必要性が少し低下しているものがあります。それらを別の活用に向けようということです。

「空き時間」は、高齢者の時間をいかに使うかということも大事なという意味で書かせていただいています。

もう一つは「地域の自主決定、自主実行」です。これは行政間でいうと分権ですし、地方自治体と住民の関係でいうと住民自治。これを両方進めていく必要があるなと思っています。

その下の矢印で権限委譲、これは分権も住民自治もそうですけれども、いろいろ進んではいますが、まだなかなか難しい面もあるということと、もう一つは、「公物管理の柔軟化」、これは後で具体例でお示しますが、公物の管理というのは厳しい規制が多いということで、なかなかうまく使えない側面がいろいろございます。

以下、幾つか札幌の事例を御紹介したいと思います。

7ページ目の写真ですが、これは札幌においてになったことがある方であれば、すぐ分かる北海道庁の赤レンガ庁舎を正面にした北三条通りという道路だったところです。ここは真っ直ぐ行くと左折しかできませんので、さほど交通量が多くない道路でした。イチョウ並木が両サイドにあって、アイストップと言いますが、正面に赤レンガ庁舎があって非常に美しい景観になっているところですけども、8ページのように、道路をやめて広場に変えました。これは今年の8月に出来上がったのですが、私も札幌市役所にいたときにずっと悲願だった取組で、これは実は今日はお話しできませんけれども、この左に面するビルと右に面するビル、これらがここ何年かで大きく建て替わって、それをきっかけに民間の力を使わせていただいて、道路を広場に変えるということが実現しました。今、非常ににぎわっています。

札幌市はこの整備にほとんどお金をかけないで、民間の力でやっていただきました。

9ページにその仕組みがあります。「道路ではなくすることで活用の自由度を最大化し賑わい創出」と書きました。道路を歩行者専用道路にするということはよくあります。しかし、それは道路のままなのです。現代の道路の機能というのは、あくまでも交通ですから、いくら歩行者専用道にしても交通機能最優先でなかなか使いづらいところがありま

す。

そこで私たちが考えたのは、道路でなくして広場にしようということです。これは都市計画法とか道路法とか、法令のどの辺りを使うかというところから考えて、全く違うものにしようというふうに発想しました。

9ページの図を御覧ください。「コンバージョン」と書いてある左がこれまで北三条道路という道路でした。一番下に「認定道路」とありますが、これは道路法がかかっているということです。都市計画法上は道路という位置付けです。道路交通法、これは警察ですけれども、公安委員会つまり交通管理者の規制が適用されます。それをこのコンバージョンによって、まず、下から2段目ですが、都市計画法上の意味付けを道路ではなく広場にしました。

ここからちょっと工夫が必要だったのですが、道路法に関しては認定道路を外そうかなとも考えましたが、地下に埋設物があって道路法がかかっていないと非常にややこしいことになるので、地下は道路法の道路、地上は、図の一番上ですが、札幌市条例をつくって広場として管理することにしました。地下が道路で地上は広場という仕組みにしました。管理自体は、札幌市も若干出資していますが、札幌駅前通まちづくり会社という民間の会社が指定管理者となって、いろいろなイベントですとか貸出とか、清掃ももちろん含めて管理しており、今、非常ににぎわいの場所になっています。道路交通法については、広場として管理することによって適用しないということになり、活用の自由度がとても増しました。

10ページですが、近年というか、ここ10年から10数年でしょうか、各地でオープンカフェをやりたいということでいろいろな取組がなされているわけですがけれども、皆さん、直感的にお感じになるように、ヨーロッパのような路上のオープンカフェあるいはレストランというのが日本ではほとんどできません。やはりいろいろな都市で何とか法のぎりぎりできないかといろいろと試行錯誤をしています、非常に難しいです。道路法、道路交通法、食品衛生法の3つがなかなか解けない。今は、限定的に都市再生特別措置法というのを使えば一部できるようなこともありますけれども、全体としてはとても難しいというのが現状です。先ほどの北三条通りを広場に変えた目的の一つとしても、こういうことができるようにしたいという意図があります。

また別の事例です。11ページですが、これは今、札幌でちょうど工事中なのですけれども、地下鉄南北線の大通という駅があります。上の図は工事前のコンコースの平面図です。左右に改札機があって、その間にベージュ色のいろいろな突起物といえますか、いろいろな施設がつくられてきて、緑の人の動線もちょっと見通しが悪いとかいうことがあって、通行量が増えたこともあり、では、整備し直そうということを考えました。

これもコンバージョンをして、右下の四角ですが、交通円滑化、つまり、今、上の図でベージュであったところを左下の水色のところに集約化して、歩行者の交通を円滑化して真ん中に滞留空間というのをつくります。地下空間の中でいろいろな人が自由に本を読ん

だり、待ち合わせをしたり、少しミーティングをしたり、休憩したり、荷物の整理をしたり、あるいはパソコンをいじったり、かなりいろいろなアクティビティーを受け止められる空間というのはなかなか日本にはないですから、ここは大通駅という札幌の都心のど真ん中ですから、このコンコースのコンバージョンによってそれを実現するということをやっています。

別にこれは何か規制がなかったということはないのですけれども、ただ、都市高速鉄道という地下鉄の施設に広場という施設を重ね合わせることで、こういうことを実現しています。こういう既存の空間を、さほどお金をかけないでいろいろな工夫をしてにぎわいをもたらす場所をつくっていくというのは、やはり全国的に、まちなかの活力をもたらす上ではかなり大事だし、効果的ではないかなと思っています。

次の話題ですが、12ページですけれども、これは全く別の話です。

札幌のかなり郊外の公営住宅なのですが、公営住宅は非常に入居率が高いわけですけれども、やはり高齢化が進行しています。右の四角の中にあるように、当初は、例えば、子供が遊ぶためなどの目的で整備された広場だと思うのですけれども、それが高齢化が非常に激しいので、こういうふうには雑草が生え放題になって誰も使わない。これは公園のように見えますけれども、公営住宅団地の居住者用の広場です。

私、たまたま公営住宅の仕事をしていた時があったものですから、高齢者のために菜園をつくってあげたらいいのではないかな。そうしたら、家庭菜園というのは随分人気がありますから、皆さんにやっていただけるし、環境の管理にもなるし、それを食べるということもありますから一石三鳥ぐらいの効果があるかなと思って、実現化を模索しました。この広場を畑にして菜園化するということです。しかし、これは公営住宅ですので目的外使用になりますということになって、私の部下だった担当者が、北海道庁だったか国だったか忘れましたが、協議に行ったら駄目ですと言われて断念したことがあります。

これは正に公物管理の、何て言いましょう、余り悪い言葉は使いたくないですけれども、公物管理は厳しいということです。

13ページですけれども、これは私が仕事でやったことではありません。下の子供が小学校4年生のときにPTA会長になりました。3年間PTA会長をやったのですが「小1の壁」、つまり、未就学のときは保育園に預ければいいけれども、小学校に上がると行き場所がない。両親が働いていると1年生は家に帰って何時間か一人で過ごすということになって、親は非常に不安になるので、特に母親が仕事を辞めるというケースがあります。

私がPTA会長をやったときに、小さい学校でしたので、確か新しい1年生が30人弱の入学予定だったのが8人ぐらい別の学校に越境してしまいました。隣の学校は、子供の預かり、ミニ児童会館というのですけれども、学校で放課後預かるという事業を札幌市でやっている学校でした。私の子供が通った学校は小さくて、そこはできないということでした。

仕方がないので、PTAが主体となって子供の預かり事業を行うことにしました。これは札幌市も、市の事業としてはできないけれども、かなり協力していただいて何とか開設する

ことができ、このように放課後、子供を預かるということができました。

「ただし」と右に書いてありますが、これは飽くまで学校の空き教室を使いますので、何時まで使えるかということについては、基本的にやはり5時までなのですね。学校の先生がいらっしゃる5時までということになって、ただ、これは札幌の郊外の小学校ですから、都心で働いて5時に子供をピックアップしにくるというのはなかなか難しいわけです。そのわずか1時間とか2時間、保育園は大体7時までやりますから、そこを何とかならないかと思いましたが、やはり教育施設で管理上無理だということで断念したことがあります。これもやはり公物管理の厳しさということがあります。

このときの、公物管理の問題とは別の経験ですが、右下に白抜きで書きましたように、地域の高齢者の方に有償ボランティアで子供を見てもらうというふうになりました。この左の写真に写っている館長さんは小学校の校長先生を退職された方で、もちろんそれはきちんとやっていただきますが、日常的に子供と一緒に見るのは地域の高齢者です。

もう一つは、行政コストです。これは札幌市から、一部、モデル事業としての委託金をいただいてPTAが事業をやりましたけれども、通常の札幌市が直営で行う児童会館の経費に比べると約3分の1でこれことができました。ほぼ同等のサービスになっています。極力経費を切り詰めて、有償ボランティアの方にやっていただくことで人件費が大幅に圧縮できて、正に住民自治でできたものです。なおかつ、これはPTAでやっていますので、どういうサービス、内容の運営をしていくかというのも、我々、要するに、地元の需要にかなり応えられるし、あるいは自主的にやっているというPTAの皆さんの参加意欲も高まるし、非常に良かったなと思っています。

ちなみに、その後、札幌市が直営の施設をこの学校にもつくってくれました。

14ページですが、若干重複しますが、住民自治でこういう身近な公共サービス、あるいは公共的と言った方がいいのかもしれませんが、そういうサービスを行うことは、大きくこれらの4つの意義があると思っています。

一つには、一律でやるわけではないのでコミュニティーの需要への応答性が非常に高くなります。それから、行政投資で若干補助してくれれば、いろいろな工夫をしてサービス水準を確保するモチベーションが生まれます。地域の高齢者の参加機会ということもつくることができるし、自主的にやるわけですから主体意識が高くて、サービスを常に改善していくことができると思います。現に今のPTAの子供の預かり事業は、毎年少しずつ仕組みを変更するというのをやりました。

こんなことで、今、少し事例を申し上げましたが、ほとんどの都市が共通ですけれども、郊外住宅地で人口が減り、少子高齢化が顕著に進むという中で、生活環境をどうやって維持するかというのが、我が国の都市に共通する非常に大きな問題だと思いますが、大きく3つ、権限委譲、規制緩和、資金的な支援、これで住民の主体的な公共サービスというのがかなりできるのではないかと考えております。

もちろん、これには行政側もある種の勇気、責任をどうするかという勇気、それから、

受ける住民側も責任やリスクをどう取るかということが非常に重要ですが、可能性は十分あるのではないかと思います。

15ページですけれども、これは若干話が飛びます。

私は都市計画の仕事が長かったものですから、都市計画法上の権限、手続の流れをずっと見てきています。青字で書いてあるように、かつて旧都市計画法ではどんな小さな町の都市計画も全て国が決めていました。新都市計画法は昭和43年ですが、この段階では機関委任事務として都道府県知事が都市計画を決めるということになり、やはりこれは国のコントロール下にありました。その後、平成9年の地方分権一括法の辺りから、どんどん決定権限が市町村で自主的にできるというふうに移っています。まだ若干残っていますけれども、今はほとんどの都市計画の権限が市町村に移っています。

ただし「しかし」とその下に書いてありますけれども、市町村が都市計画を決めるという際には都道府県と協議が必要になります。下に「かつて」と「いま」とありますが、かつては市町村が決めるにしても都道府県の認可が必要でした。その次に同意付き協議、ほとんど似たようなものなのですけれども、つまりこの2つの段階では、都道府県がいいと言わない限りは、市町村が決定権限を持っていたとしても決められませんでした。都市計画というのは、いろいろな土地利用規制とか、ここに道路を通しますとか、決め事がありますけれども、それが市町村独自にはできなかった。

今は協議はしなさい、同意は不要ですとなっています。ですから、法律上は決裂しても市町村が決めることは可能なのですが、実質的にはこれが結構邪魔でして、いろいろ資料を持ってこいとか、これは前例にないから駄目とかということが現在もかなりあって、行政の非効率になっています。

札幌市などの政令指定都市は対等と言いながらもそういう面もありますし、とりわけもっと小さい市町村ですと、やはりかなりプレッシャーになっていることは間違いないと思います。

これは一つ都市計画のお話をしましたが、行政機関同士の協議というのが多々ありますけれども、実質的に意味のないものがたくさんあると思いますので、そういうものも、是非、整理していただきたいと思います。

さて、最後ですが、今、申し上げたことの整理です。「これからの規制改革の方向」と少し大きく書いてありますけれども、一つは、まちなかのにぎわいを取り戻すということで、自由な広場をつくれればにぎわうかということ、それは決して簡単なことではなく、そこに人が集まるとか、いろいろな機能が集まってくるということが起きない限りはもちろんできないわけですが、その一つの手掛かりとして、にぎわいの広場空間をつくるというのはある種の効果があると思っています。

それをコンバージョンでやるべきだということです。新たに土地を買ってという話はありませんから、コンバージョンでやるということと、公物管理というのをやはり柔軟化したいと思います。先ほど、わざわざ広場にしてというのは相当大掛かりなことですから、

道路のままでも、ここはちょっとみんなの広場にしようよということが実現できると大きく変わるかなと思っています。それには権限委譲ということも当然必要になります。

郊外の方は、都市を集約化していこうとする目標を掲げると、それによる弊害として生活環境が困難になっていくということになります。

市街地を消すようなコンパクト化という議論もかつてはたまにありましたが、それは全く現実的ではありませんので、だんだん薄くなっていくところでどう生活を維持するかというときに、住民自治ということがキーワードになると私は思っています。行政と対等にサービスをできるようなことにしていく。そのために公物管理の柔軟化、権限委譲、あるいはここには書いていませんけれども、若干の財政支援ということで住民に任せるということが、全てではないのですが、一部の公共的なサービスにはあり得ると思います。そして行政手続の整理ということも、是非、進めたい。

ちょっと雑なお話でしたが、思うところを申し上げました。

○安念座長 どうもありがとうございました。

実例を交えて大変分かりやすい、大変参考になりました。

どうぞ、どなたからでも結構です。

○長谷川委員 私も大変参考になりました。一番これと思ったところからちょっとお聴きしていきたいのですけれども、13ページの「小1の壁」のところでは。

これで私がすぐ思ったのは、例の子供が殺された事件ですね。あれなども、要するに、遊び場がなくて夕方ふらふらして、ああいう事件を招いた。ところが、こういうふうには子供たちが安心して遊べるような、放課後に過ごせるような場所があれば一番の事件対策になるのではないかなと思って、これは非常に良い取組だと思ったのですが、具体的にお聴きしたいのですけれども、時間に限界、あるいはこれを事業化する上でどういう規制、法律、条令が壁になったのでしょうか。

○星教授 元札幌市の職員ではなく、元PTA会長として申し上げますけれども、札幌市がとても協力的であったことは間違いありません。子供あるいは女性の政策に市長も力を入れていらっしゃるのです、子供の居場所づくりというのをどんどん進めている中でした。ただ、それは順序があるので、今すぐあなたの学校にはできませんと。現に、先ほど申し上げましたけれども、去年、この学校にも札幌市の経営する児童会館ができました。それまでの間、PTAでつないだという形になるのですけれども、そういう意味で協力的だったので、お金の面で助かりました。

これは最初はPTAの会費、あるいは徴収するものだけでできないかなと模索したら、それはとてもできません。幾ら経費を切り詰めたといっても、人件費その他いろいろなお金がかかりますから、それは札幌市の方でかなりの部分を出してくれるということになったので、それでも実際に札幌市が運営するよりもはるかに少ないお金ですけれども、それで実現しました。お金の面はなかなかやはり厳しいです。

それと、先ほど申し上げました開館時間です。開館時間を6時、7時とやりたいという

ふうに随分お願いはしましたけれども、やはり学校として、あるいは教育委員会として責任を持ってないということが決定的に難しい要因でした。

それは、例えば、保険を掛けるとか、いろいろなことを我々も提案をもちろんするわけですが、例えば、7時までやるとしたら7時までには絶対に学校の先生はいないといけない。大概はいるのですけれども、ただ、勤務時間ではないので、それはたまたまいるのであって、正式な開館時間として認めるわけにはいかないというのがなかなか厳しかったですね。

○長谷川委員 教育委員会の話は、法的な枠組みは何に基づいてですか。

○星教授 法律はどうでしょう。ちょっと分かりませんが、教育委員会が管理責任者としてどこまで責任を持つかということです。

○長谷川委員 なるほど。

○星教授 例えば、体育館の学校開放というのがあります。それは校舎と全く仕切って体育館だけオープンにします。それは結構夜遅くまで貸し出すということがあるのです、バドミントンをやったりするということです。一方、これは本当に校舎の教室を使うものですから、全体をここだけ区切って管理するわけにもいかず、気持ちも分からないではないのですが、なかなかうまくいきませんでした。

○長谷川委員 分かりました。その辺り、事務方で詰められたら、どういうことがあり得るのかちょっと調べておいてもらえませんか。

○柿原参事官 承知いたしました。

○長谷川委員 それと、もう一点いいですか。

○安念座長 どうぞ。

○長谷川委員 既存公物施設のコンバージョンの話ですが、この場合の既存施設というのは公的な施設が念頭にあるのかもしれないのですけれども、このコンバージョンを進めていくのに民間ベースで関わりができるのか、できないのか。ズバリ言うと、ビジネス化みたいなことはあり得るのかどうかということが1点。

同じ課題を進める上で、今度は逆ですけれども、自治体としてコンバージョンを促進していくような政策的な誘導ツールというのはどういうものがあり得るのか。こういう政策を用意するとコンバージョンが進むというようなツールというのは、どういうことがあり得るのか。その2点をお伺いします。

○星教授 この9ページの北三条広場の場合は、右のところに「地上：管理条例」、その下に「まちづくり会社が実質管理」と書いてあります。条例で広場としていますので、正式な管理者は札幌市長です。それを指定管理者でまちづくり会社をお願いしているということで、ここは貸出業務をやっています。多分、1日半分貸し出すだけで40万円ぐらいだったと思います。それでかなりの収入があって、まちづくり会社のビジネスといいますか、もくろみとしては、清掃ですとか維持管理の経費はそれから出せるような仕組みにしようということです。まだスタートしたばかりですけれども、かなり人気は高いですから借り

たいという方も結構います。

ただ、そこは申し上げておきたいのは、みんなの広場ですから、貸出ばかりして、イベントとか、余りそれが続くのもどうかなということもあって、そのバランスは指定管理者のまちづくり会社と札幌市で一緒に考えていこうということにしています。

2点目のコンバージョンする上での政策的なツールというのは、今すぐ思い浮かびません。今日は事例として2つ、この北三条広場と大通駅の地下のコンコースを滞留空間にするという、それも広場化なのですけれども、そういうのを御紹介しましたが、何か統一的な政策ツールというのがあるわけではなくて、正に長い間使っていた公共空間が少し使いづらいつらいつらとか、社会とか人の動きに伴って役割が変わってきたときに、それをこれからもっと人のための空間にしていくということです。基本的な考え方は、札幌市の都心のいろいろなまちづくりの計画、マスタープランの中に書き込んでいます。

それを実際に具体的にやるというのは、例えば北三条広場であれば、両サイドの民間事業が動いたということがきっかけですし、大通駅の地下の方は、震災の翌日に札幌駅からすすきのまで地下が全部一気通貫でつながったのですが、それによってすごく通行量が増えたものですから、それが大通駅コンコースをつくり変える契機になりました。もちろんそれは「都心まちづくり計画」という都心の全体計画を既に作ってあって、この場所は大事ですねというのをマスタープランとして描いている中で進めています。

お答えになっているかどうか分かりませんが。

○安念座長 ちょっといいですか、ごめんなさい。今の関連ですが、民間の事業者さんというのは、北三条通りの両側のビルの建て替えがメインの民間の事業だったということですか。

○星教授 もう少し具体的に申しますと、ちらっとしか出ていませんが、8ページでいうと、右側のビルを建て替えるときには、この北三条通りに面して駐車場の出入口はつくらないでくださいと。駐車場の出入口があると広場になんか絶対にできませんから、それをまずやっておきました。左側の建物のときは、かなり容積率の緩和が欲しいというリクエストがあって、こういうものはギブ・アンド・テイクで公共貢献をしていただいて容積率を緩和するという仕組みがいろいろありますから、幾つかの公共貢献の一つとして、道路を全部広場につくり直してくださいとお願いしました。ですから、左側の建物の建て替えのときに、公共貢献としてレンガ敷きの広場に全部つくり直していただいたわけです。

○安念座長 そうすると、この並木から左側の部分は私有地なわけですか。

○星教授 並木からもう少し5メートルぐらい入ったところに官民境界があります。

○安念座長 なるほど。しかし、このオープンカフェは私有地の方まで大分広がっているわけですか。

○星教授 それはまだそこまで行っていません。「シユウチ」というのは。

○安念座長 私有地。

○星教授 私有地の中では、少しテントだとかが見えますが、やっています。一方、広場

の中では、ある日にここで少しお酒を出すようなお店が出る、そういうことは既に行われています。

○安念座長 なるほど。私は知っています。この前行きました。ここはちょっと日本ではないみたいなどころですね。コンセプトは同じではないけれども、やや似ているのは丸の内仲通り。車は入らないでちょっと石畳のヨーロッパ風の感じですが。ただ、仲通りに比べると圧倒的に広いのです。それはもう幅員は全然違う。

○長谷川委員 もう一点だけいいですか。

○安念座長 どうぞ。

○長谷川委員 郊外にお住まいの高齢者が不便だというのは、実感としてお持ちの方がたくさんいらっしゃるのではないかと実は思うのです。そういう方たちが実際に都心に回帰したいという気持ちのある方もたくさんおられると思うのだけれども、札幌の場合は、郊外にお住まいの高齢者の都心回帰を促すような、そういうことを政策として展開されたのでしょうか。

○星教授 それはしていません。例えば、富山市さんなんかは移転の費用を一部出すということをやられていますよね。富山市はコンパクトシティを随分標榜して一生懸命やっておられて、高齢者だけではないと思います。誰でもだと思えますけれども、郊外から移転されるときに一部補助をするということをやられています。他にもそういう都市があるかもしれません。札幌市はまだそこまでの議論にはなっていないということもあると思います。

○長谷川委員 どこの都市だったか忘れてしまったのですが、もしかしたら北海道だったように思うのですが、都心のど真ん中に、本当に周りはホテルとかデパートなどがあつただろうと思うところに高齢者介護のケアの施設がど真ん中にあるような町が確かあつたのですよ。私、行った覚えがあるのですけれども、どこだったか忘れましたが、そんなようなこと。

つまり、高齢者を都心に回帰させるために、都心のど真ん中にあえて高齢者用の住宅なり、介護施設なりというのを用意するというようなことはやはりあり得るのでしょうかね。実際、あるのですが。

○星教授 ちょっとそれは即答はなかなか難しいですが、現実に札幌市ではなくて民間ベースですと、ケア付きのマンションなどがかなり都心部に立地しているということは起きています。あるいは、例えば、先ほどの容積率の緩和の考え方としては、複合化していく、つまり、単にオフィスビルとか商店ではなくて、商業と住宅、あるいはその住宅も高齢者対応のというような複合化をしていけば、そういうものに対する容積率を大いに緩和しようではないかという考え方はあります。まだそこまで具体的にはしていませんけれども方向性としてはあり得る。今のところ、そのぐらいですね。

○安念座長 札幌の場合は街のボリュームが大きいですから、文字どおりの都心に集めるというのはちょっと不可能ですよ。新都心、例えば新札幌とか、場合によっては江別と

か、そういうところも含めて。

○星教授 江別は隣の町ですから。

○安念座長 もちろんそうですけれども。

○星教授 都心の周りですね。

○安念座長 ええ、そう。

○星教授 都心の周りは、今、住宅需要がすごく高くなっています。

○安念座長 やはりね。何か聞く話によると、それこそ北広島とか江別とかに、壮年期とか、働く世代のときには住むのだけれども、やはりだんだん面積も要らなくなるし、高齢化してくると、今まで一戸建てで住んでいた人たちがマンションなんかを買って、行政サービスが集積している札幌にまた戻ってくる。そういう話は聞きますね。

それは自然の現象だからそれでいいと思うのですが、私が伺いたいと思ったのは、私も北海道の出身で札幌に3年ばかり住んで、星先生が多分就職された頃に私はいたのではないかと思うのですけれども、一つ、除雪ということだけ考えても莫大な費用ですよ。この除雪というのは、当たり前の話だけれども、人間がいるからしなければいけないのであって、人間がいなければ放っておけばいいだけの話ですよ。その除雪に象徴されるコストの面から、もうどうにもそんなエリアまであまねく行政サービスを行き渡らせることは、やはりだんだんコスト的にできなくなりつつあるのではないのでしょうか。

○星教授 現実的にはそうだと思います。正に、富山市さんがコンパクトシティーを何とかというのは、除雪の問題が一番のきっかけだと伺っています。

○安念座長 富山市。そうですか。

○星教授 もしかしたら認識違いかもしれませんが、私はそういうことを聞いた覚えがありますけれども、除雪のコストが莫大ですし、もちろんインフラも、人が住んでいれば上下水道を全部通していかなくてははいけないということがありますから、それは非常に財政を苦しめていく。税収は減りますし、間違いないと思います。

ただ、行政的には、かなり薄くなったからここを切りますというのは言えないことです。都市計画法上、市街化区域というのを決めていまして、そこはちゃんと市街地として維持しますと、あるいはいろいろ税金もその外よりはかかりますということになっていますから、やはり行政の責任としては、最低の生活環境は常に維持しなくてははいけないということがありますから、人が住んでいる以上はそれをやめるわけにはいかない。

これは個人的な感覚ですが、あるとき、本当に薄くなったら移転していただいた方が経費的には安くなる場面がいつか来るかもしれないという気はいたしますけれども、それは札幌の場合は今すぐではないです。

○安念座長 でも、やはりいつかは来るでしょうね。

○星教授 そのような気がしますね。

○安念座長 この道路のことですが、そうすると、道路法上の道路の供用廃止をしたわけではないのですね。

○星教授 ないです。道路認定というのがありまして、それは議会の議決が必要なのですが、それを全ての道路でやっていて、それで道路になっているのです。

○安念座長 これは何道なのか、市道なのか。

○星教授 市道です。外すと、先ほどの地下埋設物を全部移転しなくてはいけなくなってしまいます。それがかなり厄介でしたので、地下は道路法で管理し、地上は条例で管理する。広場管理者という市長と道路管理者という市長が2人いるのですけれども、その2人が兼用工作物協定というのを結ぶのですね、同じ市長ですが。

○安念座長 同じ市長で。

○星教授 ここからここは道路で管理、地表は広場で管理ねとお約束する。

○安念座長 地下だけ道路と観念することは可能なのですか。私は初めて聞いたことなのですが。

○星教授 それは現にそういう協定を結んでやっています。

○安念座長 皆さん、知っていましたか。役人の皆さんは知っていましたか。そういう知恵があるのだな。

○井上内閣府審議官 地下道があるわけではないわけですよ。

○星教授 ないです。

○長谷川委員 もう一点だけ。

○安念座長 どうぞ。

○長谷川委員 ついこの間、全国のほとんどの地方の自治体が少子高齢化の下で立ち行かなくなるぞという非常に何かショッキングな報告がありましたよね。あれに対する先生の回答としては、基本はやはりコンパクトシティー化というものなのだというふうにお考えなのでしょうか。

○星教授 そうですね。基本的な方向はそうだと思います。単に手当てなしに全体に薄くなっていくということは、マイナスの結果の方が大きくなると思いますので、何とか市街地を集約して都心部の方の密度を上げるということが必要だと思いますが、その一方で郊外が非常に厳しくなるということをどうするかということが大問題です。しかし、もっと大変なのは集約化する手立てがないことです。

都市計画は、広げていくときにはもちろんいろいろな手法があります。人口が増えて市街地をつくり、道路をつくりというのは幾らでも手法が開発されているわけですが、今度、市街地を集約化するための手法は何もないです。そこが一番の難しさなのです。

○翁委員 それは財政でインセンティブを付けるというだけの余裕がないから、結局、こういう規制緩和で魅力を高めていくというやり方しかないということですね。

○星教授 と思いますね。今日申し上げたのは、いろいろなことが多分考えられる中で、ごく一部の断面でしか申し上げていませんけれども、人が住んでいるところを、限界集落なんかもそうですが、全部お金を出して移転していただくなんていうことは、とても現実的ではないと思うのです。そうすると、ずっと住んでいらっしゃるわけだから、その方々

の生活をいかに維持するかということ、いかにコストを下げることができるかということに力を傾注するしかないと思うのです。それ以外になかなかやりようがないというのが、今、差し当たり私の考えていることです。

○翁委員 都市部と言うから、今、介護が東京地域で大変だということが言われていて、都市部のそういった困られる高齢者の方たちを、むしろ地方が積極的に引き受けていったらどうかというような議論もありますけれども、そういう議論についてはどう思われますか。だんだん介護の需要と供給も少しずつ地域によって変わってきますが、地域から人を引き剥がして他の地域に行っていただくというのはなかなか難しい話ですよ。

○星教授 私の立場というか、都市計画とかまちづくりの立場で最近強く思いますのは、介護保険の対象になる前の予防介護をいかにやるか。先ほど申し上げたのは、高齢者の日々の外出とか、生活の目的があるというまちづくりを進めないと、あつという間に破綻しそうな気がするので、高齢者も毎日出歩ける町にする。郊外は確実に閉じこもり状態になっていきますので。

私は今、札幌のずっと南の方に住んでいて、一昨年、両親が相次いで亡くなったのですが、隣に住んでいました。もう85歳と90歳でしたけれども。何とか毎日病院に行ったり、買い物は私が週1回連れて行ったりということで自分で生活をコントロールすることある程度して、ありがたいことにずっと介護にならずにかなりハッピーな死に方をしたのですけれども、そういう日々自分で行動を管理するとかということが大事ではないかと素人ながら実感としても思っていて、街をどうするかということも、それをこれからかなり大事に考えなくてはいけないかなと思っています。

ですから、一つは、やはり都心部で身近にいろいろなものが用意されているところで、例えば、ゲームセンターに行かれるなんていう話もたまにテレビでありますよね。そこが毎日の楽しみだと。そういうことも含めて、近くにいろいろなものが用意されているまちづくりというふうにするのであれば、やはり集約化ということがその面からも非常に重要ではないかと思っています。

○安念座長 そうですね。都市計画である以上、何か変えようと思ったら都市計画決定はしなければなりませんよね。

○星教授 これは最近、我々の中でも議論されていることですがけれども、都市計画法の都市計画は、基本は拡大・成長のための道具なのです。

○安念座長 おっしゃるとおりだなと、今、思いました。

○星教授 ですから、そういう意味ではほとんど使いようがないのです。無理やり、あなたのところは建物を建ててはいけませんよなんていうマイナス側の都市計画というのは、よほどのことでなければできませんから、今、現実にはなかなか使えないですね。

○安念座長 では、佐久間さん。その次、翁さん。

○佐久間委員 どうもありがとうございました。

今、公物管理の柔軟化というのをお聞きして、なるほど、そのとおりだなと思ったわけ

ですが、公物管理の柔軟化をするための具体的な規制改革事項というのは何になるのでしょうか。

○星教授 今、公物の管理はそれぞれ管理法があるわけですね。道路なら道路法、川なら河川法、河川敷をどう自由に使えるかというの、ずっと長い間の闘いが実はあるわけです。あと、公園は都市公園法とそれぞれあり、こういう目的の施設ですから、これしか使ってはいただけなくなっていますので、そこをどう変えていくか。実は、現場ではいろいろな闘いが常に起こっていることですが、なかなかそこが進まない。

○佐久間委員 具体的には、河川法であれば、その中にこういう目的に沿ったものであれば、こういう手続を経れば、他のものに使えると。こういうようなものをビルトインしていくということなのではないでしょうか。それとも何か包括的なものをつくるのでしょうか。

○星教授 例えば、法律を変えて、今までこういう目的にしか使えなかったことを、これができるようにしますといっても、それはたまたま今の需要でしかないですから、私が大事だと思うのは任せるといことです。もちろん行政が管理していますから、その責任のリスクをどう取るかというのは非常に大事な問題だということは、私も行政をやっていたのでもちろん分かりますけれども、平常時に何か全然違うことに使うということ、任せるといハードルをどこまで下げられるかということではないかと思っています。

例えば、道路を使って歩行者天国でいろいろなイベントをやったりということも、もちろんそれは現にいろいろなところでやっていますけれども、それもいろいろな手続なり、何をやるんだということなり、そういうかなり煩雑なことがいっぱいありますから、そういうのをどんどんハードルを下げることによって、もっとコミュニティーのやりたいことに応えられる公物、公共空間をそういう場にしていけるのではないかなと思います。逐一の法律のどこといのはちょっと今日は用意していませんが。

○安念座長 ごもつともだと思えます。

○翁委員 この12ページの住宅というの、これは市営住宅ではないのですか。市ですぐにそれは決断できないのですか。

○星教授 できないですね。公営住宅というの、ほとんど国のお金でやっていますから。全部に近いですね。公営住宅法でやっていますので、いちいちその出し元に伺わないと。

○安念座長 なるほどね。

他にいかがですか。井上さん、何かないですか。

○井上内閣府審議官 よろしいですか。

○安念座長 どうぞ。

○井上内閣府審議官 あえて道路法を非適用にして広場にしたいというのは、歩行者専用道路であれば、広場であるよりもかなり利用の自由度が低いということですか。

○星教授 そうです。

○井上内閣府審議官 具体的にはどうですか。人が通行するのが大前提になっているから、物が置けないとか、そういう縛りがいっぱいあるということですか。

○星教授 そうですね。例えば貸し出してもうけるとか、それは道路はできないですね。広場にしたことによって、使用料を1日40万円取って貸し出すということもできるようになった。そういうふうになりましたので。

○井上内閣府審議官 議論としては、道路法をそういうような運用を変えていくという方法と、広場みたいなことにうまく転換できるような自由度を高めるという2つのアプローチがあるということですか。

○星教授 そうだと思います。

○安念座長 そうか。なるほどね。ありがとうございます。

他にいかがですか。

○長谷川委員 札幌の例とは別だと思うのですが、今度、開業した虎ノ門ヒルズ、あそこでオープンカフェができるという新聞記事を読んだ記憶があるのだけれども、あれは何か特例措置みたいなことをやったのかしら。

○安念座長 しかし、オープンカフェは、今、星先生がおっしゃったように、公物管理だけの問題ではなくて、食品衛生系、これがまた恐ろしくうるさい世界がありますよね。こちらの方をクリアしなければいけないので、私、オープンカフェというか、高齢者対策でもすごく有効だと思うのですよ。建物の中に入るおっくうさがないという、ものすごく重要なことで、それは良いと思うのだけれども、食べ物系になるとそこが大変ですよ。

○長谷川委員 柿原さん、申し訳ないですが、あれは森ビルがやっているのだと思うのだけれども、何であそこでオープンカフェができるようになったのかちょっと調べておいてもらえますか。

○柿原参事官 調査いたします。

○長谷川委員 すみません。

○星教授 10ページの右の写真がプラハで、これは私が去年行ったときに撮ったのですが、これは本当に道路のど真ん中にこれだけ椅子とテーブルがあって。

○安念座長 テント張りです。

○星教授 ここでサービスしているのは、この離れた沿道のレストランがちゃんとサービスするわけですね。こういう飛び地のサービスは日本は絶対できません。

○安念座長 なるほどね。そうか。

○星教授 絶対、屋内のレストランに面する屋外。そこが一体でないと駄目となっています。

○安念座長 なるほどね。

○星教授 食品衛生法でそうなっていますが、別にヨーロッパで当たり前のことをやっていて、みんな病気になるわけでもないですしね。

○安念座長 今時、病気なんか出したら、もう商売がやっていけないですよ。

よろしいですか。事務局はいかがですか。

○星教授 失礼しました。ありがとうございました。

(星教授退室)

○安念座長 事務局から事務連絡がありましたら、お願いいたします。

○柿原参事官 次回のワーキングの日程につきましては、追って事務局から御案内いたしたいと思いますので、よろしく申し上げます。

○安念座長 ありがとうございました。