

特集
2



金沢大学名誉教授

かわかみ みつひこ
川上 光彦

人口減少時代における 土地利用計画のあり方

はじめに

都市づくりの根幹を担う都市計画制度の中で、土地利用計画は最も主要なものである。今後、本格的に人口減少時代を迎える中で、土地利用計画はどのようなようにあるべきかについて試論を述べてみたい。なお、筆者は主として地方都市を調査研究のフィールドとしてきており、大都市と地方都市では、都市をめぐる状況と土地利用計画のあり方もやや異なることから、本論では、地方都市における土地利用計画のあり方について論述することにする。

1. 人口減少に伴う土地利用問題

人口減少に伴って、都市や都市内の土地利用にどのような問題が発生するのであろう

か。まず、都市への人口集中が続いてきた「成長・発展」の時代における土地利用問題を振り返り、それを踏まえて、人口減少時代に発生している土地利用問題を概観したい。

(1) 「成長・発展」の時代

第二次大戦後、都市への人口集中が一貫して進んできた。そうした人口増加、および、核家族化の進行により世帯分離が進み、それらによって住宅建設などの新たな土地利用の需要が続いてきた。1960年代からは、マイカーの普及もあり、都市周辺部の郊外開発が進み、郊外住宅地における車利用を前提としたライフスタイルが一般的になってきた。郊外居住の進展とともに、商業、医療などの各種の生活関連施設の郊外移転も進んだ。また、各種の公共施設も、車利用の利便性の高い郊外への移転も進められた。それを象徴

する事例は、市町村役場の郊外移転である。市町村の中心地であり、その「顔」ともなってきた役場までもが移転する事例がみられるのである。

地方都市において、こうした郊外化が進行すると、それらは同じ都市圏の中で発生することが大都市とは異なる。すなわち、中心部の住宅から、核家族化などの世帯分離によって郊外移住が進行し、それまでの既成市街地は、相対的に高齢化、空き家化などが進むことになる。それらは年月の経過とともに徐々に進行し、中心市街地の人口減少、高齢化、コミュニティ活動の弱体化となって現れる。それらに伴って、商業施設や各種のサービス機関も撤退や閉鎖になっていく。都市の中心部の商業施設は、都市の魅力を構成する主要なものであり、各都市の「顔」となってきた。それが「シャッター商店街」に象徴され

るように、やはり失われていつている。土地利用としてみると、空き家や空き地の増加、虫食いのな駐車スペースの増加など、空洞化が進んでいくことになる。

このような「成長・発展」の時代に対応するため、郊外開発には、市街地の基盤整備事業として土地区画整理事業が多用され、結果的に同心円的な市街地の拡大が繰り返されてきた。また、無秩序な開発の進行を抑制するため、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（通称、線引き）制度が実施されてきた。

(2) 人口減少時代の土地利用問題

人口減少時代になってくると、「成長・発展」の時代とは異なる土地利用問題がみられることになる。

郊外居住地においても、年月の経過に伴って、親世代の高齢化、子世代の独立、転出がみられ、やがて、高齢世帯の増加、空き家化や空き地化の進行がみられるようになってくる。ただし、こうした建物が既存住宅として流通し、新たな世帯が住むようになれば、問題はあまり生じない。しかし、いわゆる既存住宅の流通が少なく、住宅需要も新築の物件を求める傾向が根強くある。国土交通省の調査によると、住宅流通市場におけるわが国の既存住宅のシェアが15%（2013年）に対して、アメリカ合衆国83%（2014年）、イギリス87%（2013年）と大きく異なる

※1。そのため、前述の中心部で発生したと同様の空き家化などの現象が一世代、概ね30年程度で起きることになる。とくに、マイカー利用を前提として成立している住宅地であるため、公共交通が脆弱であり、高齢化に伴って車利用が困難になってくると、とたんに生活が困難になってしまうことになる。

人口減少時代になると、新規の住宅需要などが少なくなり、郊外開発の圧力は弱まるのだろうか。いや、そうはならないのだ。前述のように、わが国では、新築の住宅を好む傾向が強く、土地価格の相対的な安さから、郊外の住宅開発の需要や圧力は持続的に続いていく。そのため、人口減少時代においても、そうした開発需要を適正に規制・誘導し、既存住宅の流通を促進し、既成市街地の再編、再整備を地道に続けていく必要がある。

2. 「目標都市像」はどのようなものにすべきか

人口減少時代の土地利用計画のあり方を考えるにあたり、目指す将来的な都市像を持ち、それを関係者が共有する必要がある。土地利用計画は、そうした都市像を実現するために主要な役割を果すものである。

人口減少時代に目指すべき都市像は、一定の密度で集住し、公共交通と市街地が密接にリンクし、車に過度に依存せず、高齢になっ

ても徒歩や公共交通で生活利便施設にアクセスでき、みんなが安心して暮らすことができるような社会である。そのためには、一定の都市的施設が集積する、都市の中心部が明確で、その中心部と連携した都市軸で構成されるような都市である。その上で、それぞれの市町村の歴史性や自然環境の特性を活かしたまちづくりを工夫することが必要である。それにより、個性的で豊かに安心して暮らせる都市生活を送ることができる。

そうした都市像を定めるための計画制度としては、まず、市町村の総合計画があげられる。市町村は、地方自治法にもとづく基本構想を定め、それを反映した行財政計画、実施計画などを定め、それらを総合計画と称して行政全般を進めている。総合計画の内容としても市町村が目指すべき将来的都市像が示されるが、それらはおおむね文章で抽象的に表現されることが多いため、それを土地利用計画に反映する将来的都市像とするには困難である。

都市計画区域を持つ市町村は、総合計画の内容を受けて、都市計画法にもとづいた市町村都市計画マスタープランを定め、その中に、土地利用計画の方針などを定めている。それを概念図ではあるが、図的に土地利用の空間的な配置や構成、ネットワークとして表現される場合が多く、めざすべき将来的都市像が描かれることが多い。これを目指すべき

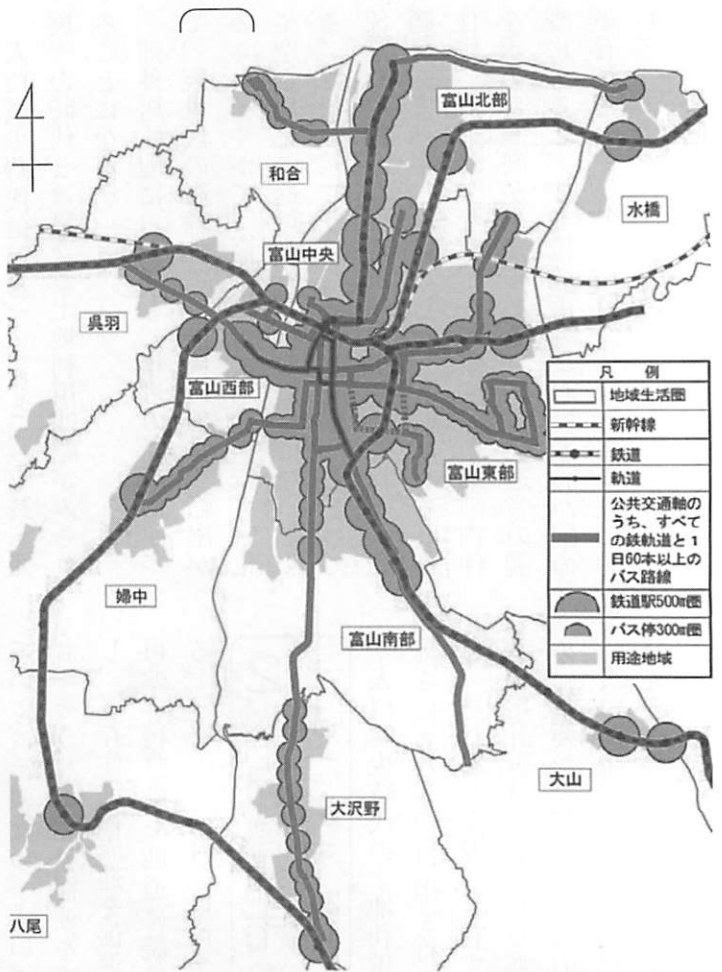


図-1 富山市都市計画マスタープランの都市構造概念図

将来的都市像と位置づけることができる。ただし、都市計画マスタープランの内容は、具体的な都市づくりや都市計画施策に参照されることはあるが、計画制度として実現を義務付け、関連する都市計画手法の展開を法的に必要とされているわけではない。したがって、都市計画マスタープランの内容を着実に実現していくには、首長のリーダーシップと自治体担当部局の努力に依存している側面がある。

3. 規範的な都市像の事例

前節で述べたような都市像は、地域中心都

市の事例として富山市の都市計画マスタープランにみられる。同市は、中心市街地を示す人口集中地区（DID）の人口密度が2005年で40・3人/haと県庁所在都市として全国で最も低く、マイカーの利用率も一世帯当たり1・73台（2005年）と全国第2位の高い都市であった。車利用を前提とした郊外居住が一般的で、生活関連施設や大規模小売店舗の郊外立地が目立ち、中心市街地の空洞化や衰退が激しくみられた。そうした状況に危機感を抱き、森雅志市長のリーダーシップのもとに、2006年に全国で初めてLRT（富山ライトレール）を走らせるとともに、

「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」を目指すため、都市計画マスタープランを2008年に策定した。

富山市の都市計画マスタープランで描く都市像は図-1に示すものである。それは、市街地の形態を、中心市街地と既存の鉄道駅やバス停を中心として一定の距離圏に軸線状に形成するようにし、全体として、コンパクトで公共交通でも安心して暮らしていけるような都市像としている。距離は、歩行可能な距離として、鉄道駅からは徒歩で10分程度の半径500m、バス停からは徒歩で5分程度の半径300mの範囲にできるだけ集中させるとしている。

同市の都市計画マスタープランで注目すべきことは、計画内容を実現するために数値的な目標を定めていることである。「コンパクトな市街地形成」を都市計画マスタープランで目標としたものは多いが、いずれも抽象的な表現までに留まっているものがほとんどで、結局は具体的な施策展開にまで至っていない※2。

これらを実現するために、実際に公共交通沿線区域に新規居住する世帯に補助金を支給する事業（公共交通沿線住宅取得支援事業）を行ってきた。このように、都市計画マスタープランで都市像を描き、それを着実に実現していくことは重要で必要なことではあるが、実際にはなかなか難しい。森市長自身

も講演で述べているように、市民や議員に説明して、コンパクトな都市形成を目指し、中心市街地などに重点的に投資することは、都市の魅力形成や持続可能な都市づくりに必要な不可欠であるとし、さらに、固定資産による税制が中心市街地から多く得られていく状況や、近年では、コンパクトな市街地形成の成果として医療費の減少をあげるなどしている。

4. 土地利用計画制度による実現

それでは、都市像の実現のために土地利用計画制度の役割やこれまでの問題点、今後のあり方について述べてみたい。ここでは、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度と開発許可制度、市町村による自主条例、立地適性化計画を取り上げる。

(1) 区域区分制度と開発許可制度

区域区分制度は、都市への人口集中が進む中、市街地の郊外への無秩序で虫食いの拡大を抑制し、計画的な市街化を進めるために、1968年の都市計画法の改正により設けられたものである。10年後を予測して将来人口などから必要な市街地を予測し、それにもとづいて市街化区域を指定し、その他の都市計画区域は市街化調整区域とした。市街化区域はおおむね10年以内に土地区画整理事業

などにより計画的に市街化を進め、市街化調整区域は原則として抑制するとした。

ただし、本制度は、三大都市圏や政令指定都市では適用するとされ、それ以外では都道府県が都市計画区域マスタープランを策定するに際して適用するかどうかを選択することとした。そのため、本制度が適用されている市町村は、2017年3月において都市計画区域を有する1352市町村の45・6%に過ぎない。実際、都市計画区域については、制度の適用状況から大きく三タイプに分けられる。それらは、線引き都市計画区域で市街化区域には用途地域が定められているもの、非線引き都市計画区域で用途地域が定められているもの（市町村数の42・2%）、非線引き都市計画区域で用途地域も定められていないもの（同12・2%）、である。

また、区域区分制度を実現するために、開発許可制度が同時に導入された。開発許可制度は、「許可」制度であり、わが国の土地利用の規制制度としては珍しく強い規制の制度である。市街化調整区域の市街化を抑制するため、開発行為は原則として許可せずとして厳しく抑制された。ただし、制度導入に際して、病院や福祉施設、学校教育施設は「市街化を促進する恐れが少ない」として例外的に認められることになった。また、大規模な農村集落内の開発、「農家の二男、三男」の住宅も認められることになった。また、急な規

制導入に伴う不利益を軽減するため、市街化区域から50m程度など近接した宅地の開発も認められることになった。これらは、所管の建設省（現国土交通省）と他の省庁との導入にあたっての協議の結果にもとづくもので、受入れざるを得なかったものである。なお、このうち、病院などは2007年より開発許可の対象とされるように変更された。本制度は導入後約50年が経ち、市街地の無秩序な拡大の抑制に一定の役割を果たすと評価できるが、一方、問題や課題については以下のものがあげられる。

- ・市街化区域の指定範囲が過大になってしまったこともあり、計画的な市街化が良好に進まず、農地などとして残存している状況がみられる。
- ・市街化調整区域の開発許可に例外的に許容する建物用途を比較的多く設定したため、市街化を抑制すべき区域でありながら、かなりの開発が行われてしまった。
- ・タイプが異なる都市計画区域が隣接することがあり、その場合、非線引き都市計画区域など緩規制区域の方により開発が行われる状況がみられた。
- ・都市計画区域は、市町村の全域ではないため、上記と同様に、都市計画区域外の緩規制区域に都市的な開発が行われてしまった。

以上のようなのであるが、土地利用計画を

現する上では、無秩序な開発を抑制する効果は認められるが、まだ不十分な点が多くみられることがわかる。

(2) 市町村による自主条例による取り組み

市町村が自主条例を定めて都市づくり工夫する事例がみられる。ここでは、地方小都市の事例として長野県安曇野市を取り上げる。同市は2005年10月に5町村が合併して誕生したが、旧穂高町で取組んでいた、条例による土地利用計画の仕組みを継承し、市全体で取組んでいるものである。同市は北アルプスを遠望し、清らかな水が流れる自然豊かな地域である。小都市としての住宅建設など一定の開発需要とともに、別荘などの建設需要も大きい。

同市では、一部に都市計画区域や用途地域が指定されているが、全市で統一的な土地利用計画を定めて実現するため、2011年に「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」を定めた。同条例にもとづいて独自のゾーニングで土地利用計画を定めている。「拠点市街区域」と「準拠点市街区域」は、既に用途地域が指定されている場合はそれを踏襲し、指定されていない場合は用途地域に準じた準用途地域を指定している。「田園住居地域」は農村集落と調和する開発を、「山麓保養区域」は観光や保養施設のみを認めている^{※3}。

(3) 立地適正化計画

前述のように、線引き制度は一定の役割を果たしているが、コンパクトで計画的な土地利用を実現するまでには至っていない。そのため、公共交通の整備と生活利便施設や住宅地の配置を関連させていく「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」(ネットワークは主として公共交通ネットワークを意味する)の考え方とそれを進めるための立地適正化計画が2014年に制度化された。

同計画は、市町村が都市計画区域を対象としてその中に公共交通網を考慮して住居を誘導する居住誘導区域を定め、さらに、同区域の中に公共交通の拠点駅などを中心とする都市機能誘導区域を定めるものである。なお、線引き都市計画区域の場合は、市街化区域内に両区域を設定する。計画期間はおおむね20年であるが、より長期的な実現を考慮していく必要がある。本制度はコンパクトシティの実現のための有効な仕組みである。

立地適正化計画は、2019年3月末時点で全国で468都市が具体的な取組を行っており、このうち、250都市が2019年5月1日までに計画を作成・公表している。なお、具体的な策定に際して、居住誘導区域外に市町村独自の区域を設定したり、市町村の意図などに対応して計画名称をつけたりしている場合がある。なお、計画策定に際して、

居住誘導区域を絞って限定的に指定することが肝要である。

おわりに

本稿で述べたように、人口減少時代においても郊外開発の需要は続くことから、コンパクトで持続可能な都市形成には、関連する都市計画制度を適用し、さらに、必要に応じて、各都市の特性に対応して、自主条例などを運用していく必要がある。市町村への地方分権が進んでおり、自治体の創意工夫がより一層求められる時代になっているとも言える。

著者らは「人口減少時代における土地利用計画」を2010年に出版している^{※4}。内容は、主として、郊外部における土地利用計画などの実態、課題、あり方について論述しているものである。参考にしていただければ幸いである。

【参考文献】

- ※1 国土交通省、「国土交通白書 2015」、2015年
- ※2 富山市活力都市創造部都市計画課、「富山市都市マスタープラン」、2019年
- ※3 安曇野市、「安曇野市土地利用ガイドライン(第2版)」2016年
- ※4 川上光彦他編著、「人口減少時代における土地利用計画」、学芸出版社、2010年