

世帯数急減を前提とした今後の地方都市の 都市計画と都市基盤整備の進め方

樋口 秀

日本国内では人口減少に続き大規模な世帯数の減少が見込まれている。新潟県を含む20道県では世帯数が2040年に2015年比で0.85に急減し、あと僅か20年で168万世帯分の住宅が不要になる。都市計画の分野では従来の都市計画マスタープランに加えて都市再生特別措置法に基づく「立地適正化計画」を策定し、防災を考慮した多極ネットワーク型コンパクトシティを目指して「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」を独自に設定している。しかし、新規住宅取得者をはじめ社会全体で同じ方向に向かっていてはいいがたい。市街地をコンパクトに保つことは、都市基盤整備の質の確保と優先度検討、高齢者の移動確保や都市経営の面からも重要であり世帯数急減への対処からは必須といえる。本稿では地方都市の将来像を決定する「都市計画」の目標設定のあり方を紹介する。

キーワード：世帯数減少, 立地適正化計画, 多極ネットワーク型コンパクトシティ, 誘導区域, まちなか居住

1. はじめに

我が国の人口は2008年に12,808万人のピークに達した後、現在は急激な右肩下がりの超長期的な人口減少局面に突入している。ピークから12年を経た2020年から今年2021年にかけて「想定外」の新型コロナウイルスによるパンデミックが発生し、国内外で多数の感染者と死者が急増して大問題となっている。まずは、医療関係に従事される方々とそのご家族、ご関係の皆様へ深く敬意を表するとともに、故人のご冥福と罹患者の方々へお見舞い申し上げたい。そして、感染拡大の防止と国難の克服に国民全員で取り組まなければならない。一方で、この感染終息後には、背後に迫る日本全体を覆う人口減少(世帯数減少)が大きな問題となつてのしかかってくるため、社会全体で「想定内」としてこの問題に備えておかなければならない。

本稿の読者は、昭和30年代から50年代に生まれた方々が大半だと思われるが、この世代は青年期や幼少期に右肩上がりの社会を経験しているため、「増加」、「拡大」が目標となることに違和感もなく現在でもその目標設定に賛同できる世代であろう。逆に「減少」、「縮小」と言われると弱腰で怠けているように感じる方も多いかも。しかし日本の人口減少は不可避である。気候変動の影響で大規模な自然災害も多発しているが、人口減少が続く社会の中で、どのように住民の生活を守り、社会経済を保っていくのか、本特

集号のテーマである「都市基盤整備」はその重要な使命を担っている。本稿では所属大学のある新潟県に主眼を置きつつ地方都市の将来像を決定する「都市計画」の目標設定のあり方について考察したい。

2. 人口減少から世帯数の減少へ

人口のピークから10年以上も経過して重大な局面にいるのに、社会全体が大きな問題と捉えきれていないのは非常に心配である。太陽との距離が最小になる夏至は6月下旬でありながら最も暑い日は8月ごろになるようなズレによるものかもしれない。都市計画では都市計画区域や市街化区域などの「人口」と「人口密度」が大きな意味を持っているが、地域コミュニティや「市街地」の大きさを決定するのは「世帯数」である。祖父母と両親、子供2人が世帯を構成し6人で1軒の住宅に住んでいたとしよう。年数を経て祖父母が他界し、子供たちが独立して地域外に転出すると両親のみが残される。さらに年数が経過し親が片方のみとなると、その住宅の居住者は1人となる。人口の変化からみると5人の減少となり大きな変化であるが、世帯数で見ると1という数字に変化はなく、住宅もそのまま居住者がいて地域の構成員になっている。1人でも居住者がいれば電気、水道の契約は継続され、町内会費も収めるし、地域を支える貴重な人材にもなりうる。しかし最後の1人がいなくなると、世帯が消滅す

る。回覧板のリレーは途切れ、居住者のいない住宅は空き家となる。管理されない空き家は地域に多大な問題を投げかけることとなる。空き家に新しい居住者(世帯)がうまく入れれば問題がないように見えるが、その居住者(世帯)はどこからかの移動であるため、大きく見れば±0である。移動先は埋まっても移動元の住宅は空き家になってしまう。

国立社会保障・人口問題研究所は、『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2018(平成30)年推計)で「世帯総数は2015年の5,333万世帯から増加し、2023年の5,419万世帯でピークを迎えるが、その後は減少に転じ2040年には5,076万世帯まで減る。」と予測している(図-1)。本稿で取り上げる新潟は2015年以降すでに減少局面に入っており、2040年には76.1万世帯で2015年比では8.6万世帯の減少となる。全国でみると2023年まで増加するのは、先の6人家族の例でみると子供たち2人がそれぞれ独立して新しい世帯(単独を含む)を構成する動きが今のところ継続しているため、全体で若干増加しているのである。しかし、そのような動きを含めたとしても、2040年には2015年に比べて257万世帯も減少し、その後も世帯数の減少は継続する。猛暑は夏至から少し時間をおいてやってきても秋には和らぐのだが、残念ながら日本の人口減少・世帯数減少は少産多死社会が継続するため時間がたっても和らぐことがない。

日本全体に及ぶ世帯数の減少であるが、この減少は47都道府県によって多少異なる状況が予測されている。同研究所の『日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)』(2019年推計)結果を用いて、2015年から2040年の変化率でクラスター分析(ward法)を実行すると大きく3つのグループに分かれる(図-2)。Aグループは本稿で取り上げる新潟をはじめ秋田、青森、高知、北海道など20道県、Bグループは政令

指定都市を含む広島、大阪、宮城、兵庫など19府県、Cグループは首都東京を含め沖縄、愛知、千葉、福岡など8都県となった。デンドログラムからAグループはB・Cグループと大きく離れており、他とは動きが異なることがわかる。グループ別に世帯数の変化を2015年比でみると、Cグループは平均値で2040年になっても増加(1.02)しており、Bグループは減少するもののその幅は小さい(図-3)。一方でAグループは2020年には0.99と大きな減少はみられないが、2030年に0.94、2040年には0.85へと急減し、Aグループ全体(20道県)で168万世帯が減少する。言い換えればAグループの20道県では、あと僅か20年で168万世帯分の住宅が不要になる。先述のように世帯数の減少は市街地・地域に極めて大きな変化をもたら

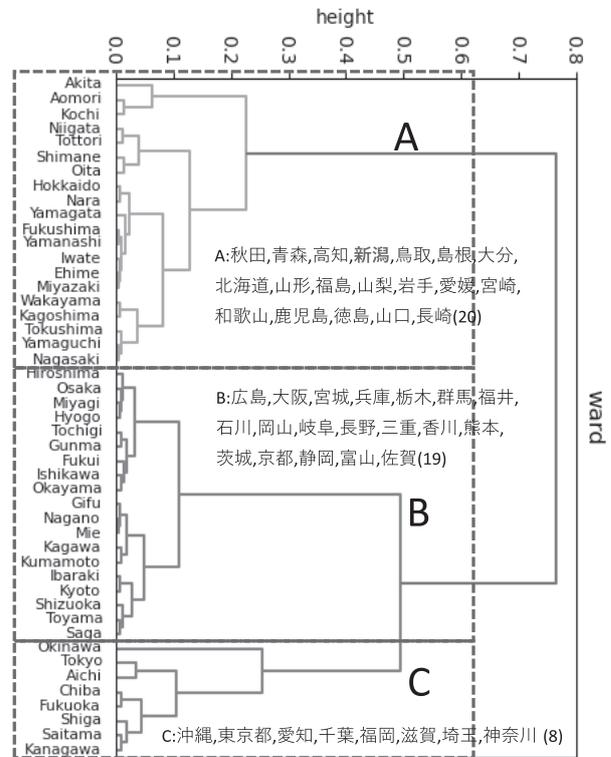
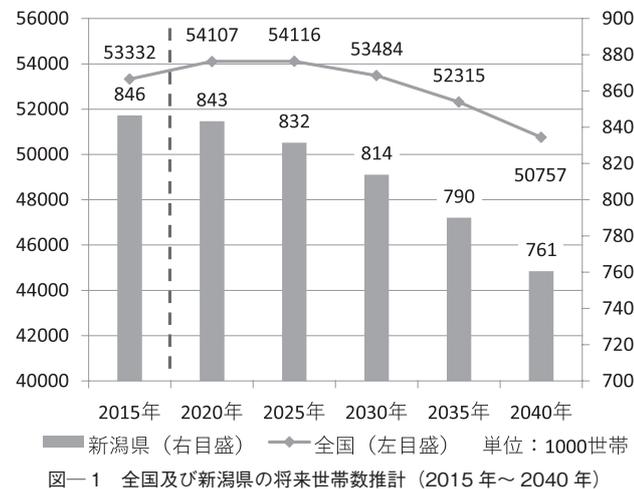


図-2 2015-2040世帯数変化率による47都道府県クラスター分析結果・デンドログラム

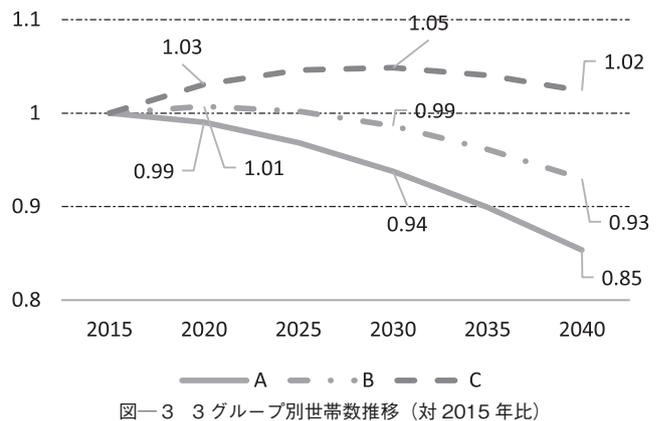


図-3 3グループ別世帯数推移 (対2015年比)

するため、都市計画でも「想定内」としての対応が必須となる。

3. 都市計画マスタープランと立地適正化計画

都市計画には、まず都道府県が市街化を積極的に誘導する「市街化区域」と、その反対に市街化を抑制する「市街化調整区域」に区分する区域区分の有無を含めて都市計画区域ごとに今後の方針を示した「都市計画区域マスタープラン」がある。次に、それに即して各市町村がそれぞれ自地域内の都市計画の方針を示した「市町村マスタープラン」がある。どちらも10～20年程度の長期を想定した「都市づくり」の方向性を示すものであり、都市計画に関する各種事業や規制・誘導はこれに従うことが求められる。前者は2000年、後者はそれよりも前の1992年に都市計画法に位置付けられたものである。人口増加時の市街地の新規整備や新たな道路等を整備する際にはその位置づけや妥当性を決定する有効なマスタープランであった(図-4)。一方で、今後の人口減少や度重なる自然災害での被害軽減を目指して、2014年には都市再生特別措置法が改正されて「立地適正化計画」制度が創設された。目標とされているのは「多極ネットワーク型コンパクトシティ」であり、人口減少が見込まれる市街化区域(非線引きでは用途地域)の内側に都市機能を積

極的に誘導する「都市機能誘導区域」を設定し、その周囲に居住人口密度を維持した「居住誘導区域」を設定する計画である(図-5, 6)。特に高齢者を念頭に公共交通の利便性が高く、歩いて暮らせるエリアで居住してもらおうという狙いがある。世帯数の急激な減少が見込まれる新潟県では2020年7月末現在、30市町村中18市町で立地適正化計画が策定(策定中3市



図-5 立地適正化計画のイメージ(長岡市立地適正化計画・2017年3月)

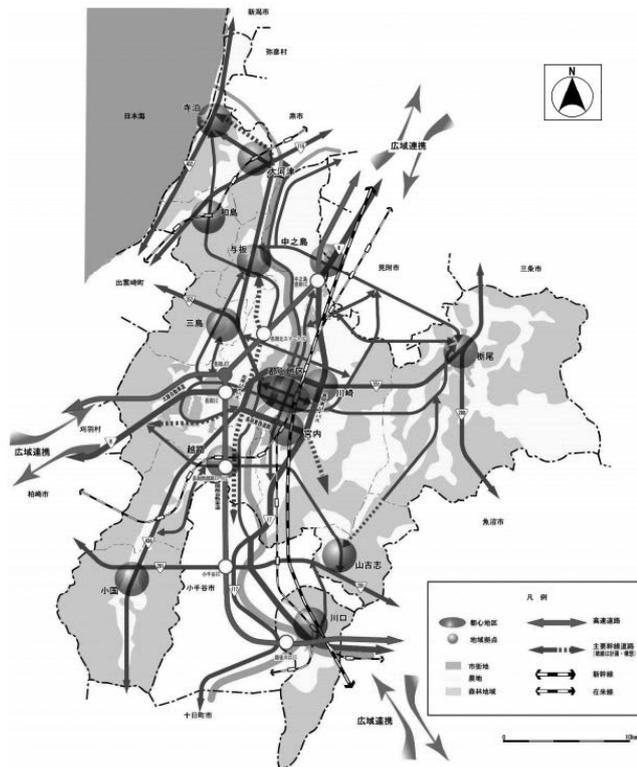


図-4 長岡市都市計画マスタープラン・将来市街地構造図(2017年3月改定版)

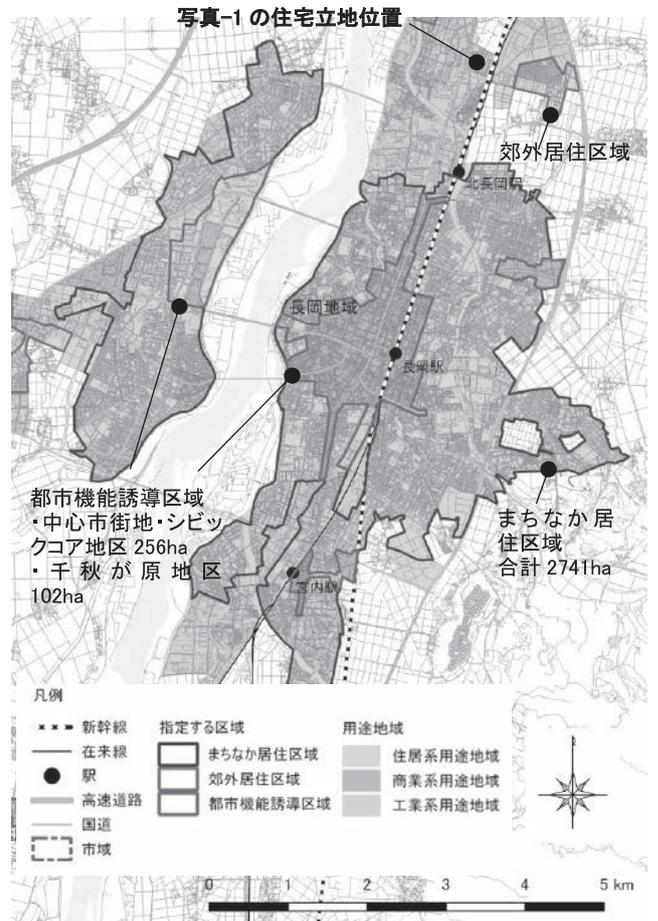
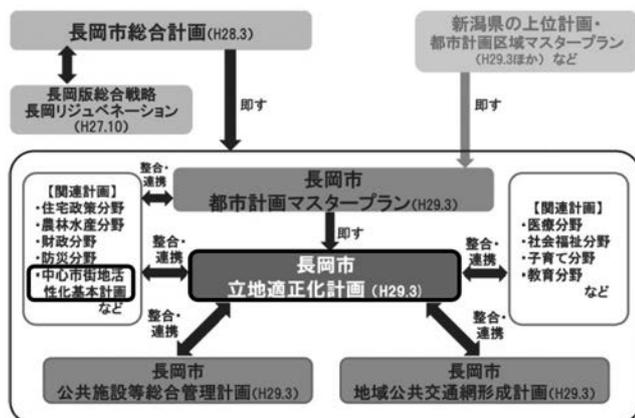


図-6 長岡市立地適正化計画(2017年3月)

含む)されており、全国の中でも高い策定率である。今後の都市基盤整備はこれらの誘導区域内での積極的な展開が望まれる。

4. 立地適正化計画による中心拠点と中心市街地の関係

立地適正化計画では、都市計画区域内に複数の拠点を設定し、その拠点間を公共交通で結ぶことが目指されている。コンパクトシティを目標とする自治体にとっては将来の目標像を示す重要なツールだといえる。特に中心市街地を含む部分には「都市機能誘導区域」が指定され様々な機能を有する施設の誘導が目指されている。別の法律に基づく中心市街地活性化基本計画では、設定した中心市街地の外側への対応が記述できなかったため、両者が連携することで中心市街地の活性化が加速することも考えられる。しかし公表された立地適正化計画を見ると、計画図の中に中心市街地が位置づけられていない場合もあり、両者が別々に運用されている傾向も見られる。長岡市の立地適正化計画をみると、策定にあたって両者の連携が念頭には置かれているが、それは関連計画の一部に過ぎない(図一七)。策定済みの都市では両者がそれぞれの特長を活かして、効果を高め合うことが望まれる。さらに、中心市街地を支える人口の確保や、市街地の集約化を考えるのであれば、中心市街地に比べて地価の安価な居住誘導区域も含めたエリアを設定し「まちなか居住」を進めても良い。実際に長岡市では、居住誘導区域を「まちなか居住区域」と名付けて設定しており、市外からの転入世帯へは固定資産税の減免による優遇措置を用意して、エリア内への居住誘導を図っている。



図一七 長岡市立地適正化計画と各種計画との関係

5. 非誘導区域の制度上の問題点と今後の都市基盤整備の方向性

このように行政は中心市街地活性化基本計画や立地適正化計画により設定した誘導区域内での都市基盤整備、開発を期待している。しかし開発業者や住宅メーカーは、それとは無関係に新しく住宅取得を検討する世帯に向けて、新規の戸建て住宅地を開発し住宅を供給している。その立地場所は、残念ながら市街化区域内ではあるものの都市機能誘導区域や居住誘導区域の外側であることが多い。長岡市でも、主にアパート等賃貸住宅に暮らす世帯を対象として、現在の家賃と駐車場代の負担と同程度の安価なローン(5~6万円/月)による戸建て住宅の購入が可能と宣伝し、居住誘導区域の外側での居住も進んでいる(写真一、図一六)。中心市街地の地価は、その衰退により低下してきたものの、郊外部はそれよりも明らかに低いため、より安価な住宅取得を目指す世帯にとって価格面で郊外居住には魅力がある。しかし、見かけ上安価なローンはとても魅力的にみえるが、35年間の支払いを前提とした金額であり、居住者は長期にわたってその場所に固定化されてしまう。住まなく(住めなく)なったら売却すればよいとの考えもあろうが先述の通り今後は世帯数の急減で住宅は大量に余るため希望額での売却は望むべくもない。将来を見越した住宅の立地場所を選択すべきである。長岡市では先述のように居住誘導区域として設定されたまちなか居住区域への転入者の住宅購入支援として固定資産税の減免が実施されており、支援実績も多い。しかし住宅購入希望世帯が立地場所を変更するだけのインパクトはないように思われる。定住者の増加をもくろんだ市外からの転入世帯に向けた施策も重要であるが、現在の市内居住世帯で住宅取得世帯や住宅の建て替えを模索する世帯の選択が大きな決め手となろう。先に見た広告(写真一)のように、住宅選択には価格面での優位性も考慮しつつ、居住誘導区域内に居住することの意義を丁寧に説明することが重要である。

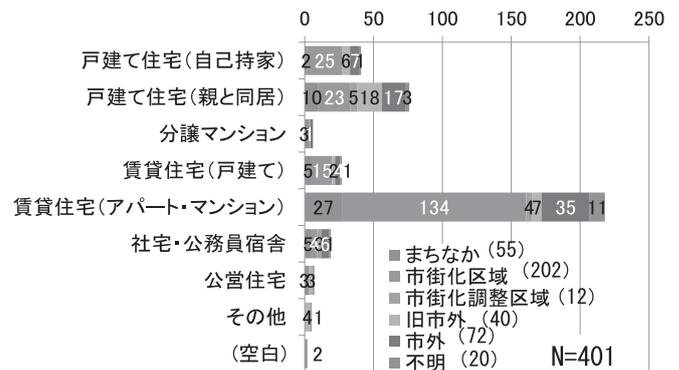


写真一 郊外部(市街化区域内・居住誘導区域外)で販売される戸建て住宅(2018.6)

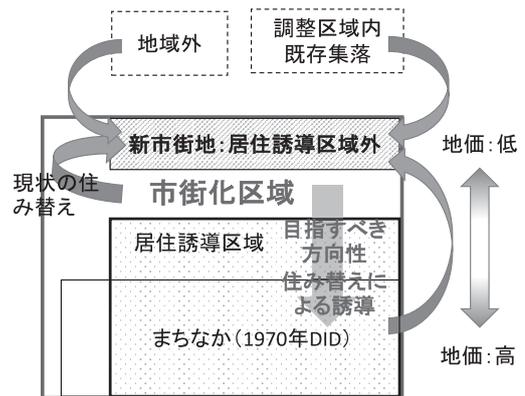
他方、一つの自治体内に従来から開発が抑制されていた市街化調整区域の非誘導区域に加えて、開発を許容し優先して実施する権利が温存されたままである市街化区域内の非誘導区域が存在することとなった。都市計画で市街化区域編入により新市街地として位置づけられ、整備された住宅地でありながら非誘導区域に位置づけられた「市街化区域内非誘導区域」内の既存住宅と今後その区域内に新築される住宅の扱いをどうするのが今後の都市計画の大きな分水嶺となっている。このような新市街地では新築住宅の建設が続きながら人口密度は上昇の途中であること、公共交通の利便性は低いことから「市街化区域内非誘導区域」に設定されることとなる。

都市計画運用指針では、「居住誘導区域外の既存集落や住宅団地等においても必要に応じて引き続き良好な生活環境を確保するなど、全体に目配りをした施策を行うことも重要である」と記述されているが、これは郊外住宅地でも開発から年数を経た住宅地で、空地等が増加するような衰退傾向にある地域を想定した記述である。さらに同指針では、市街化区域に関する記述は従前の取り扱いに特段の変更はみられない。新市街地でありながら「市街化区域内非誘導区域」となった住宅地の今後を考えるためには、居住者の特徴、敷地選定理由の実態を解明した上で、現状の課題ならびに集約化のあり方を検討することが必要だと考える。

新潟県長岡市で平成17年以降に開発された新規郊外住宅地を対象に戸建住宅建設世帯へ意向調査を実施した結果、回答を得た391世帯の世帯主の年齢層は30代と40代が全体の78%であり、世帯構成は3人と4人世帯が全体の75%を占めた。割合が最も高い4人世帯の年齢構成は、未成年の子供がいる世帯が全体の94%となり、10歳以下の子供2人と30代の夫婦が最も多い。地方都市で戸建の持ち家を取得する世帯の標準的な世帯構成だと考えられる。従前住宅の位置を、1) 旧長岡市域1970年DID(まちなか)、2) それ以外の市街化区域、3) 市街化調整区域、4) 旧市外、5) 市外に5区分すると、2) 市街化区域が全体の50%を占め、大半が郊外(市街化区域)から郊外新規住宅地へ移り住んでいた。加えて従前の住宅形式は賃貸住宅(アパート・マンション)が過半(54%)であり、次いで戸建住宅(親と同居)が18%である(図一8)。郊外部の賃貸住宅からの持ち家取得、結婚等を機に親元からの転出により、郊外の新築住宅を選択している状況が窺える。住宅地を決める上で重視した点は、利便性が高い(60%)、土地の値段(36%)が大きく、職場・学校・実家に近いことを利便性にとらえていた。また



図一8 新規郊外住宅地新築住宅居住者の従前住宅形式と位置の関係



図一9 新築戸建住宅購入希望世帯の流れ(イメージ図)

未成年の子供を持つ世帯は、住宅地の新しさ・コミュニティの作りやすさを重要視する傾向も見られた。

地価の安さや自家用車利用を前提とした利便性が居住地選択の要因となっているが、目指すべき方向性は自地域内での住み替えを居住誘導区域内へ適切に誘導することである(図一9)。現状では、世帯主が高齢者となった際の移動や住み替え、現住宅の処分方法などまで考えて選択されてはいない。土地取得と住宅建築費は、最長35年の住宅ローンによるものが大半であるが、借入金の返済が終了し世帯主が高齢者となった35年後の周辺環境がどのように変化するのか、居住者も行政も想定し得ていないのが現状であろう。

6. 居住誘導区域とまちなか居住

市街地拡大の原因となっている新規戸建て住宅居住世帯を居住誘導区域内で受け止めるためには、まちなかでの居住者の増加を目指す必要がある。立地適正化計画を策定したのみで、居住地の選択を市民の自由選択に任せては、量的な確保は進まない。中心市街地の外側を含めた「まちなか」の区域内では、その位置条件は良いものの、地価が高いことに加えて、敷地面積が小規模であったり、前面道路の幅員が狭く、接

道条件が十分でなかったりする地域がある。このような地域では、敷地単位での住宅立地は困難である。一定の範囲を設定し、行政が積極的に関わる、もしくは民間業者が地域の道路や敷地条件の変更に関われるような仕組み作りも重要である。居住者がいないため増えつつある空き家、空き地、散在する敷地単位の平面駐車場を取り込んだ地域再編の可能性は高まっており、その実現は急務である。

また、まちなかでは高層の集合住宅の建設が進みつつあり、今後の人口密度を高めるためにそのような動きを奨励する場合もあるが、一時的な居住者の増加で安堵してはいけな。経年劣化した分譲マンションでは居住者の高齢化が進み、大規模な修繕や建て替えの議論が進んでいない。マンションの建て替えや解消は困難が多く、社会問題となっている。問題を抱えたままの住宅建設を奨励すべきではない。事例は少ないが、地権者に更地での変換が義務づけられている定期借地権を設定した分譲マンションも存在する。岡山駅から徒歩10分の小学校跡地に2008年に整備されたアイパークス岡山(66戸)は54年間の定期借地権が設定されている(写真-2)。入居時から、解体準備一時金(約43~50万円)の他に、解体準備金(2,630円~3,090円(月額))を積み立てているところに特徴がある。借地権が終了して解体する際の入居者の扱いなど不明な部分は残されているが、老朽化したマンションの解消が約束されている点は評価できる。建て替えや解消の手法が定まっていなくてもかかわらず増加を続ける一般の分譲マンションに大きな示唆を与えたいと考える。



写真-2 定期(転)借地権付分譲マンション「アイパークス岡山」(出石小学校跡地整備事業 H20.2 竣工)(H23.10 筆者撮影)

7. おわりに

一定規模を有する新規に建設された郊外住宅地は、居住誘導区域外(非誘導区域)であるにもかかわらず、居住者が若く、全てが新築住宅であることに加えて地区内の道路や下水道といったインフラも新しい。これらの建設費用は開発業者と住宅地購入者が負担している。さらに居住誘導区域内に比べて地価が安く、自家用車利用を前提とした交通アクセスが良いことも特徴である。

一方、今後人口密度を高めようと考えられている居住誘導区域内は現状で高齢者が多く、住宅をはじめとする建物、インフラは老朽化が進み、その更新には多大な費用が必要でもある。そのような状況でありながら、郊外の住宅地と比較して地価が高く、新規住宅取得世帯には敬遠されている。設定した区域内に居住誘導するならば、地価の差の解消とともに、これら更新に関する費用負担を誰がどのようにするのか真剣に考える必要がある。

異なる視点として、開発を進めるべき市街化区域内に存在する農地に対する課税のあり方が課題となっているが、開発を原則認めていなかった市街化調整区域では土地・建物に都市計画税を課税していないものの非誘導区域とされた市街化区域内の土地・建物には誘導区域と同様の課税が実施されている。課税の実態からは地権者を説得して非誘導区域での開発や建築を制御できるとは思えない。課税のあり方を含めた誘導区域設定が望まれる。

さらに、新築住宅を希望する世帯が宅地を購入する際、宅建業法35条による重要事項説明の中に敷地が誘導区域の内外について説明を加えるべきであろう。また、これに先立ち不動産情報の段階での対応も必要である。不動産の表示に関する公正競争規約及び施行規則第8条(特定事項の明示義務)では、市街化調整区域に所在する土地は「市街化調整区域。宅地の造成及び建物の建築はできません。」と記載することが義務づけられているが、同様に「非誘導区域」であれば、その旨の記載を義務づけることを検討すべきである。

2020年から2021年にかけて「想定外」の新型コロナウイルスによる感染拡大により、強制的に人々の行動に大きな変化が生じている。都市計画および都市基盤整備の分野では「想定内」で世帯数減少が進むため、住民の合意に基づく選択と集中を念頭にきめ細かな「誘導」を行わなければならない。関係する行政、事業者、住民の連携に今後も教育者、研究者として協力していきたいと考えている。

本稿は新規の分析に加えて以下2つの原稿を再編し加筆したものである。

- ・樋口秀・丸岡陽・松川寿也・中出文平 (2018), 「地方都市の行政計画における拠点としての中心市街地の位置づけと課題」, 日本建築学会大会(東北)都市計画部門PD資料「拠点論－計画された拠点と現実」, pp.95-98
- ・樋口秀・丸岡陽・松川寿也・中出文平 (2019), 「非居住誘導区域に建築が進む新築住宅に関する考察」, 日本建築学会大会(北陸)都市計画部門PD資料, 「立地適正化計画」の適正化計画－同計画制度の下での“非誘導区域”のあり方－, pp.77-78
- ・長岡市立地適正化計画(平成29年3月決定, 7月公表)
- ・樋口秀・丸岡陽・松川寿也・中出文平(2017), 地方都市でのまちなか居住をデザインするための課題と展望, 日本建築学会大会(中国)都市計画部門研究協議会資料「コンパクトシティの政策・計画からデザインへ」, pp.83-86
- ・沖村駿成・樋口秀・中出文平・松川寿也(2015), 地方都市に共通したまちなか居住の実態と課題に関する一考察-新潟県内4市を対象としたケーススタディ-, 都市計画論文集, 50-3号, pp.926-931
- ・菅野涼介・樋口秀・中出文平・松川寿也(2012), 地方都市における定期借地権付分譲マンションの実態と課題に関する研究-まちなか居住促進に向けた考察-, 都市計画論文集, 47-3号, pp.499-504
- ・中谷拓人・樋口秀・中出文平・松川寿也(2019), 地方都市における新築戸建住宅居住世帯の居住地選択意向からみたまちなか居住促進に向けた課題-長岡市を対象としたケーススタディ-, 都市計画論文集, 54-3号, pp.1222-1228

JCM A

《参考文献》

- ・平成27年版厚生労働白書「序章人口減少の見通しとその影響」
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/15/dl/1-00.pdf>・長岡市都市計画マスタープラン(平成22年11月策定, 平成29年3月改定)

[筆者紹介]

樋口 秀(ひぐち しゅう)
新潟工科大学
工学部工学科 建築・都市環境学系
教授

