

人口減少下の都市計画制度の課題

Issues of Urban Planning Policies in a Depopulating Society

黒川 洸*

By Takeshi KUROKAWA

1 . はじめに

私が都市計画・歴史的風土分科会の会長を務めさせて頂いている社会資本整備審議会で、昨年、諮問された『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか』の第一次答申が出され、国会の論議を経て「まちづくり三法」の法改正が行われた。

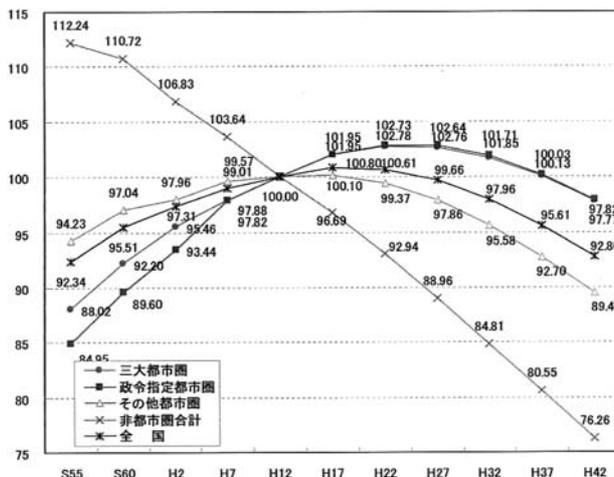
本稿では、人口減少に至るまでの都市計画制度に関する背景と課題を概観すると共に、今回の法改正だけではなく、その先を見越した対応について、個人的な認識と見解を交えて、述べたい。

2 . 我が国の人口の推移

我が国における戦後からの人口推移をみると、昭和20年(1945年)に7,200万であった人口が1億2,700万程になり、都市圏を中心に5,000万人位増加している。そして、それと共に1人当たりのGDPも増えている。この急速な変化に追いつくために、日本の都市は困難な対応を強いられてきていた(図-1)。

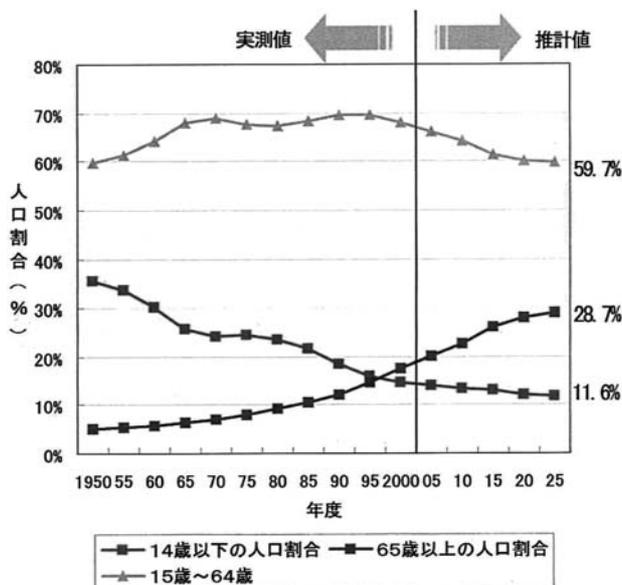
このような中で、日本の都市計画は都市における経営や運営の視点が欠け、都市の建設計画となってしまった面がある。又、短期間に人口が都市に集中したことによって、多くの人々は現在の生活が都市的な生活と思いつつ生活している様に見受けられる。しかし、これが本当に都市的な生活なのかという疑問がある。例えば、先進国の中で見ると、日本人の都市的な生活とは実は大いなる田舎であって、本当は違うのではないかと、とも思える。

この増加を辿ってきた人口が一昨年ピークを迎え、14歳以下の子供が減り、65歳以上の人口が増えていくという少子高齢化の社会へと向かいつつあるのが現状である(図-2)。



出典：社会資本整備審議会
都市計画・歴史的風土分科会
第4回中心市街地再生小委員会補足説明資料

図 - 1 都市圏別の人口推移 (平成12年を100とする指数)



資料：国立社会保障・人口問題研究所のデータ

図 - 2 日本における人口割合

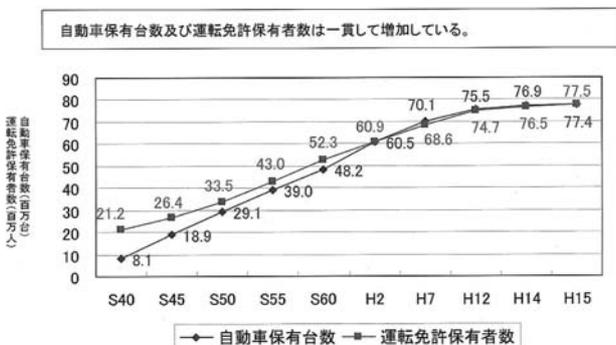
*財団法人 計量計画研究所理事長

又、世帯構成から見ると、これまで標準世帯は夫婦2人に子供2人であったが、東京23区では、1人の世帯が3分の1、2人の世帯が3分の1、その他の世帯が3分の1になってきている。今後は1人世帯あるいは2人世帯が主力となり、夫婦2人に子供2人というのは必ずしも代表的な世帯ではあり得なくなる。

これから都市のあり方を考える場合には、これまでの標準世帯という概念を考え直す必要がある。今では、1人世帯では入居出来なかった公営住宅において、1人でも入居が可能になったり、身障者の方々やドメスティックバイオレンスを被った人たちも公的住宅に入れて、救済できる様になってきているのである。

3. モータリゼーションの進展

次に、自動車の保有台数の推移をみると、昭和48年に社会全体の生産性がカテゴリー的に下がったオイルショックがあったにもかかわらず、自動車保有の台数と運転免許保有者数は一貫して伸びている(図-3)。



資料：国土交通省陸運統計要覧平成16年版

図-3 モータリゼーションの進展

このことは、日本社会において、車が必要不可欠なものとなり、特に大都市の都心部以外は自動車がないと生活できない、又は、自動車があるからこそ様々なところに住むことが可能になっていると考えられる。現在は、概ね7,000万台の保有があって、7,000万人が車の運転免許を持ち、数の上では運転免許を持っている人は車を1台持っている状況である。

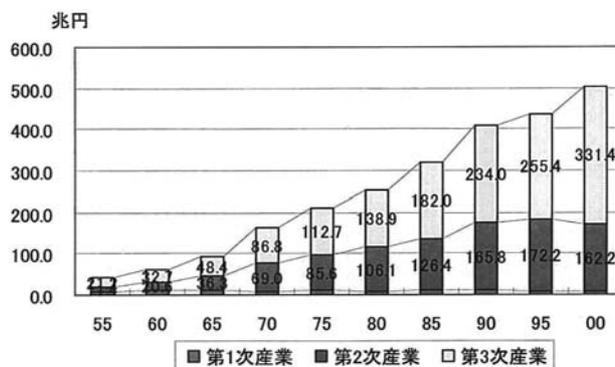
4. 土地利用の推移

更に、農業の分野で1960年代に肥料や農耕機具が急速に発達して、農業が石油漬けになるに従い、それまでの薪炭林の炭や枯れ葉などが不要となっていった。このため、里山や平地林も必要がなくなり、新たに住宅地として利用できる土地が供給されることとなった。

この農業における変化が、都市公団などによる郊外でのニュータウン事業において、都市が発展する一つの大きな原因ともなった。

そして、昭和43年の都市計画法の大改定により、線引きという概念が導入された。この時、市街化区域内においては、スプロール地域の再整備よりも人口増加による新市街地の整備が優先されることとなった。一方、市街化調整区域となった地域は都市的整備が出来なくなり、適時、様々な修正を施しつつ、平成14年の改訂で若干見直された。

この期間の産業別生産額の推移を見ると、第3次産業が非常に大きくなり、第2次産業の伸びが鈍化して下降傾向となり、農業は微小な額で留まっている(図-4)。

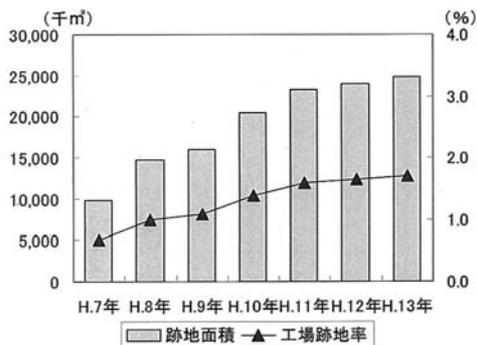


資料：内閣府「国民経済計算年報」

図-4 産業別国内生産額の推移

第2次産業における生産額の鈍化は、工場跡地を発生させ、その跡地に、昨今、問題となっている大型ショッピングセンターが進出してきた。この工業区域に指定されている地域(跡地)に大型商業施設が建つことが都市計画として問題視され、今回の改正の一つのキーポイントになっている(図-5)。

一方、第1次産業である農業は総面積が減り、耕作放棄地が増えてきている。このことは、都市の人口の減少にともなって、これまでの住宅用地を再び



※工場の跡地面積とは工場用地の利用転換などにより1年間に事業所の敷地面積にカウントされなくなった面積。
跡地面積とは、立地面積－事業所敷地面積増減
工場跡地率とは、跡地面積÷前年末敷地面積

資料：平成16年度「土地白書」
土地白書による「工場廃棄面積」を「工場跡地面積」としている

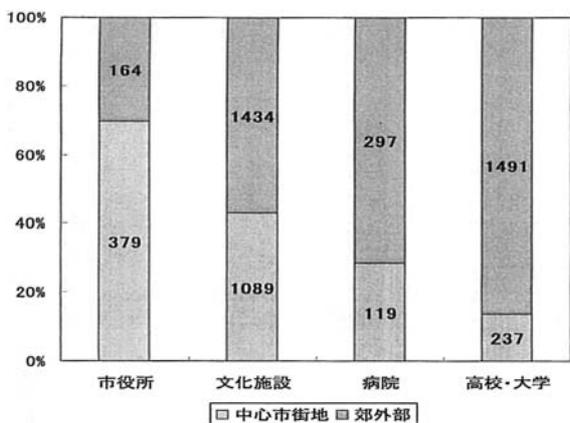
図 - 5 工場の跡地面積の推移

農地に転用するという意見もあるが、その意見は現実的ではないことを意味していると思われる。

更に、中心市街地を空洞化した原因の一つとして、公共施設の郊外立地の問題がある。

市役所などは未だ中心市街地に多いが、文化施設や美術館、図書館は郊外へ移転し、病院も大規模な駐車場を確保するために中心地から外へ行く。高校に至っては市街化調整区域に建設が可能であり、予算の関係から高い土地よりは安価な市街化調整区域へ出て、中心市街地から人が集まるような施設が郊外に出ていく状況にある。最近になればなる程、その傾向が顕著となっている(図-6)。

今回改正した新しい都市計画法では、このような状況がベースとなり、公共施設も開発許可の対象として制約をかけることになった。



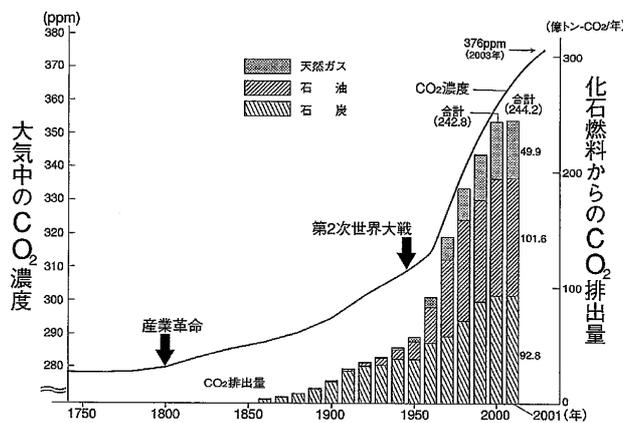
出典：人口移動等社会経済動向と土地利用に関する調査 (平成15年度国土交通省土地・水資源局)

図 - 6 農地転用面積の推移

5 . 地球温暖化対策

一方、地球的規模の視点に立つと温暖化対策があり、京都議定書で日本は国際公約をしている。地球温暖化の原因となる温室効果ガスの削減目標は平成2年時排出量の6%であるが、排出量の現状から、(これまでの超過分を含めて)累積で13%程の削減が必要となる。この数値は産業界の努力だけでは達成困難であり、住宅や運輸の部分でもかなり削減しなければならないと思われる。例えば、国土交通省担当分の中で、住宅のCO₂削減が一番大きな要素であり、省エネ住宅とするために密閉度の高い住宅などを推進する政策などが予想される。

現在、COP3 (Third Session of the Conference of the Parties : 気候変動枠組条約第三回締約国会



出典：環境省資料、気象庁資料、経済統計要覧2004年版 温室効果ガス世界資料センター (WDCGG) HP

図 - 7 二酸化炭素排出量と大気中濃度の変化

議、以下同様)では1990年基準で6%減であるが、今後の20~30年の間にCO₂排出量を40%から50%減らすような施策を考えなければならないと思われる。既に、実はヨーロッパを中心として、その検討が始まっている。

今後、地球温暖化対策として、都市にも何らかの規制が更に必要になると考えられる。

これまでの我が国における住宅立地や交通手段の選択は基本的に個人の自由選択であり、大規模商業は事業者のビジネスを中心とした自由選択に任せた結果が今の都市であると、私は認識している。今回の見直しでは住宅や交通には直接触れずに、第1歩として大規模商業について制約をかけることになった。

6. まちづくり三法の見直し

「まち」について、社会資本整備審議会を始め、様々なところで議論され、景観法ができたり、最後の国土総合計画などを考え合わせると、今後の進むべき方向は、

過度に自動車に依存しない
安全・安心で美しいコンパクトなまち
再編整備に向けた都市運営

を目指すことが適切と考えられる。

殊に「再編整備に向けた都市運営」とは、前述したが（2 我が国の人口の推移）今までの都市計画は、都市計画法というよりは都市建設計画法に近く、これからは都市の運営や経営という視点で対応していく必要があるということである。

今回の「まちづくり三法」の見直しにおいて、改正されたのは都市計画法と中心市街地活性化法であり、都市計画法を中心に見直しが図られている。

時代の趨勢である規制緩和や地方分権の観点からみると、今回の改正は規制強化であり、時代に逆行していると思われるが、規制が必要な場合もある。

新たな都市計画制度ではゾーニングを強化している。大規模集客施設で1 ha以上の商業施設は、商業地域か近隣商業地域、又は、準工業地域においてのみ立地可能となっている。即ち、工業地域にはそのままでは立地できない。準工業地域についても、特別用途で見直す必要がある。

その基本計画は国が認定するが、準工業地域でも基本的には立地の抑制を条件とする。要するに都市計画としては、商業地域や近隣商業地域が商業の立地すべき地域ということである。

また、非線引きの白地地域でも、原則として立地できない。但し、地区計画を立て、事前に承認をえれば立地できる、即ち、都市計画が先行する仕組みである。

大規模集客施設というのは1万 m²を超える施設であり、これらは限定的に都市計画で決めたところ以外は立地できないようにするのが今回の大きな特徴である。このために民間利用者には都市計画の提案制度を認め、その提案に対しては1年以内に都市計画審議会は、回答しなければならないとなっている。

次に、医療施設、社会福祉施設、学校の建築を目的とする開発行為に対しても、開発許可が必要となっている。

都市計画区域制度の見直しでは、新たに準都市計画区域を決めることができる。要するに、都市計画区域外では制限がないので、準都市計画区域という地域をつくり、立地の制限をかける。市町村だけでは隣の市町村と調整が困難な場合があり、広域的観点から指定権者を都道府県とする。地方分権から見ると、規制のレベルとしては上位の決定機関が出てきたことが大きな見直しの方向である。

7. 安全安心で美しい中心市街地とするには

「まちづくり三法」の改正だけで、中心市街地を見直すには不十分であり、その次の対策が必要である。このことは、審議に関わった都市計画・歴史的風土分科会の全ての方が認識している。

しかし、具体的な対策としては、種々様々な意見がある。

私としては、都心（まちなか）居住、冗長な商店街の再編と公共公益施設の導入、質の高い公共交通サービスの提供が重要なポイントと考えている。

都心（まちなか）居住という点で、以前とは逆の流れがあり、高齢の女性の人たちが郊外からまちなかでの生活を希望している。例えば、御主人が亡くなった後、どこが一番安全、安心できるかという時に、郊外の戸建て住宅より都心のマンションに来たほうが良い。その人たちが都心に住めば、商業でも色々なマーケットができ、まちなかが活性化する要因となる。現在、東京の都心に居住しているのは、その様なご夫婦か若い高額所得者である。今後、商店街とか公共施設を含めて、再編整備の議論を生活の観点から深めていく必要があると考えている。

次に、質の高い公共交通サービスの提供であるが、具体的ところで解決すべき問題があり、土地利用と交通の連携が上手くいっていない。例えば、身障者や高齢者、自転車、歩行者が安心して動ける道路や出会った人々が会話できる歩道などのサービスを提供する道路が、今後、都心の道路として要求されてくると考えられる。それは、必要な車線数で道路幅員を決めるような現状の道路ではない。

私たちが掲げている都市計画道路の見直しというのも、都市計画決定している道路建設を止めるとい

うことではなく、4車線を2車線の道路にして歩道を拡げる等のことも含めて見直すべきであると考えている。

更に、地方の都市や大都市の郊外では、公共交通機関の乗客は高校生と高齢者で、多くの人々の交通手段の対象になっていない現実がある。このことから、魅力的な公共交通について考えていく必要がある。例えば、ピーク時に5分～10分間隔。オフピーク時で10分～20分間隔。早朝深夜は20分間隔。運賃は3キロ以内ではワンコイン。これ位のことが必要と思われる。今後、公共交通を建設、運営するためには、PFIなどの民間を活用した様々な工夫が必要であるが、これまでの建設と運営と一緒にした採算性を中心とした基準ではなく、サービスを基本とした新しい概念による基準にした方が良いのでは

ないかと考えている。

一方、将来の公共交通として、LRT (Light Rail Transit : 軽量軌道交通、以下同様) が非常に有力視されており、社会資本整備審議会でも都市整備関連部会からではなく、環境部会や技術部会で整備の必要性が議論されている。

しかし、日本では昭和40年代の後半に路面電車が廃止され、LRTの基礎的な技術が既に失われているために、再度、路盤をストックして、新しい形のLRTをつくらなければならない。そのためには、整備のルールなどが必要であり、都市計画の上からも、質の高い公共交通サービスとしてのLRTに期待すると共に、LRT事業制度の確立を望む次第である。