

大都市圏における近未来的な課題と取り組みのあり方

～『人口減少・高齢化の進行』と『市街地の選択と集中』～

Issues and Actions in Metropolis in the Near future : “Population decline and Aging progress” and “Selection and concentration of urban areas”

渡邊一成* 中塚高士** 大門 創***

By Kazunari WATANABE, Takashi NAKATSUKA and Hajime DAIMON

1. はじめに

現行の大都市圏制度や都市計画・市街地整備制度は、高度経済成長期の急激な人口増加・人口集中に如何に対応すべきかに注力し、増加する人口や新たな土地利用需要に対応して市街地を拡大し、高密度で効率的な都市の形成に取り組んできた。

一方、国立社会保障・人口問題研究所による日本の将来推計人口（平成24年1月推計）では、今後わが国の人口は減少する見通しを示しており、平成22（2010）年国勢調査による1億2,806万人から、平成42（2030）年には1億1,662万人になるものと推計しており、未曾有の人口減少期を迎えることとなる。

本稿は、集中的に基盤整備等が進められてきた大都市圏における、今後の人口減少期の市街地形成の課題・あり方について、定量的分析を交えながら近未来的な方策を考察したものである。

以下、第2章では首都圏における人口減少・高齢化の進行状況を把握し、第3章では将来的な市街地の「選択と集中」に向けた市街地の類型化を試みた。さらに、第4章では著しい人口減少に至った地域における市街地縮退事例を整理し、第5章では人口減少期の市街地形成のあり方について事例を交えながら考察を行った。

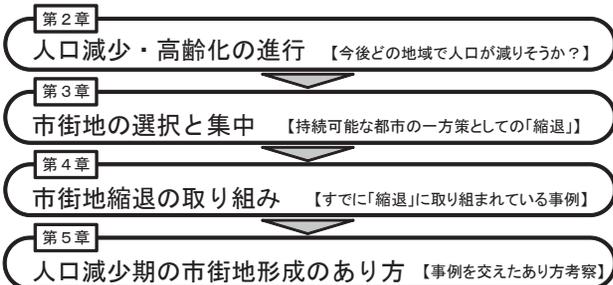


図-1 本稿の構成フロー

2. 人口減少・高齢化の進行

(1) 首都圏における人口減少・高齢化の進行

平成17（2005）年国勢調査結果及びこれに基づいた国立社会保障・人口問題研究所による日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）によれば、首都圏の総人口は平成22（2010）年まで微増し、その後は緩やかに減少すると予測されている。また、地域別にみると、北関東地域（茨城県・栃木県・群馬県）では既に平成17（2005）年から人口減少に転じ、南関東地域（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）では平成27（2015）年までは増加することが見込まれている（図-2）。

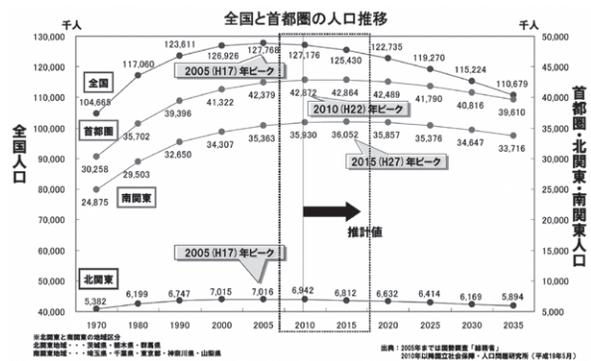


図-2 首都圏の人口推移¹⁾

また、平成17（2005）年国勢調査結果及び国立社会保障・人口問題研究所による日本の市区町村別将来推計人口（平成15年12月推計）によれば、首都圏における市区町村別の老年人口（65歳以上人口）の将来増減数（平成17（2005）年と平成32（2030）年の差）は、高齢者がほぼ首都圏全域で増加する傾向にあり、とりわけ南関東の既成市街地（東京特別区と近隣市）や近郊整備地帯（東京駅から概ね50～80km圏）で増加数が多いことが示されている（図-3）。

* 研究部 主任研究員 博士（工学） ** 道路・経済社会研究室 研究員 *** 都市・地域計画研究室 研究員 博士（工学）

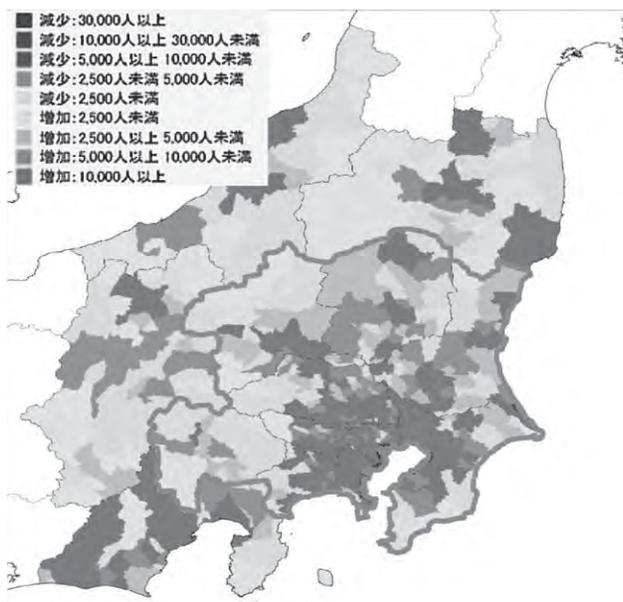


図-3 首都圏の老年人口増減数¹⁾

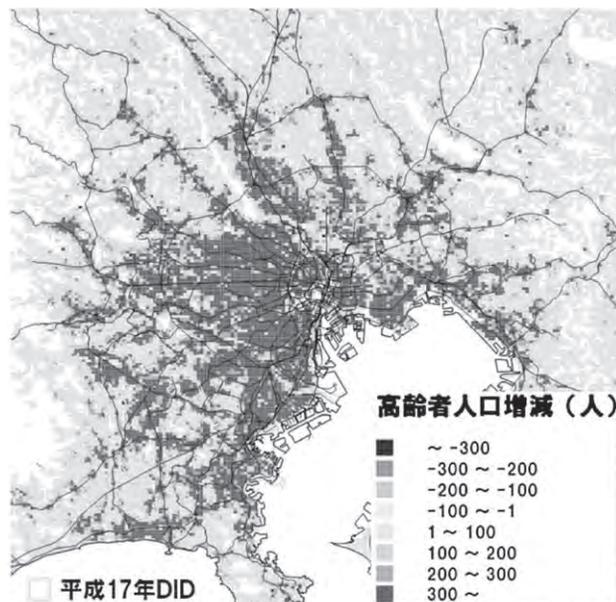


図-5 首都圏における高齢者人口増減(H17-H47)²⁾

(2) 首都圏における人口減少・高齢化の地域偏在

上記(1)で北関東地方と南関東地方では人口減少や高齢化の進行に差異が認められたことから、首都圏における人口減少・高齢化の地域偏在をより詳細に把握するため、500 mメッシュデータを用いて状況把握を試みた。

具体的には、平成17年国勢調査500 mメッシュ人口データ(性別・年齢5階層別人口)を現在人口とし、社会保障・人口問題研究所が設定した生残率や純移動率等の市町村別仮定値データを用いて、

コーホート要因法により平成47(2030)年人口を推計した。

その結果、首都圏では平成17年人口集中地区(DID)の区域内で人口が大きく減少する(図-4)とともに、高齢者人口が大きく増加する(図-5)こと、平成17年はDIDであったが平成47年には非DIDとなるメッシュが都市開発区域として指定されている諸都市や、近郊整備地帯の外縁部で認められる(図-6)といった地域偏在が明らかとなった。

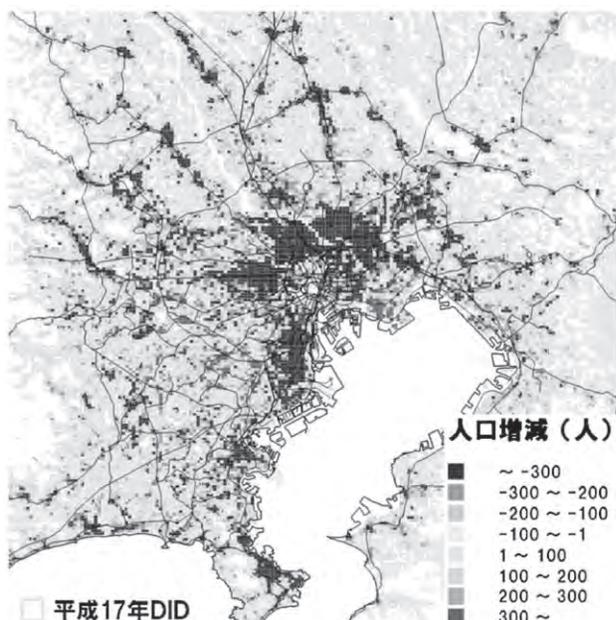


図-4 首都圏における人口増減 (H17-H47)²⁾

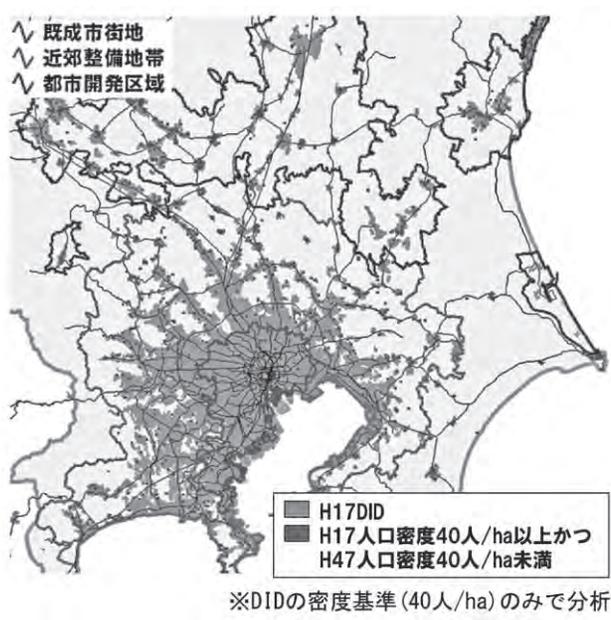


図-6 首都圏における非DID化 (H17-H47)²⁾

3. 市街地の選択と集中

(1) 厳しくなる都市経営と市街地集約化

第2章で見てきたように、20～30年後の近未来に人口減少や急激な高齢化が進行する可能性は極めて高く、地方自治体では、こうした傾向に備えた都市づくりが必要となっている。

また、地方自治体では、こうした人口の量的・質的变化とともに、都市経営状況も大きく変化してきている。わが国の中枢都市の1つである北九州市では、昭和55(1980)年に国勢調査人口がピークを迎え、以降、人口減少が続いている。人口減少とともに市の財政状況も大きく変化しており、平成20年12月に公表された北九州市経営プラン³⁾によれば「至急、経営改善に取り組まないと平成25年には財政破綻に至る」という厳しい状況を表明している。北九州市では平成14年以降、高齢者の増加等に伴う福祉・医療費が増加し、地方債元金償還金も微増傾向であるため、都市づくりのための普通建設事業費が大幅に削減されてきている。

国土交通省は、こうした状況を踏まえ「持続可能な都市を構築するための都市・生活インフラの整備の推進方策」について、都市交通施策や市街地整備のあり方・整備推進方策を検討するため、社会資本整備審議会に都市交通・市街地整備小委員会を設置、新しい時代の都市構造・市街地整備のあり方を審議し、平成19年6月に小委員会とりまとめを公表した。このとりまとめでは「都市構造を拡散型から集約型へ転換するイメージ(図-7)」が示され、人口規模に見合ったメリハリのある市街地に変えていく考え方が示された。

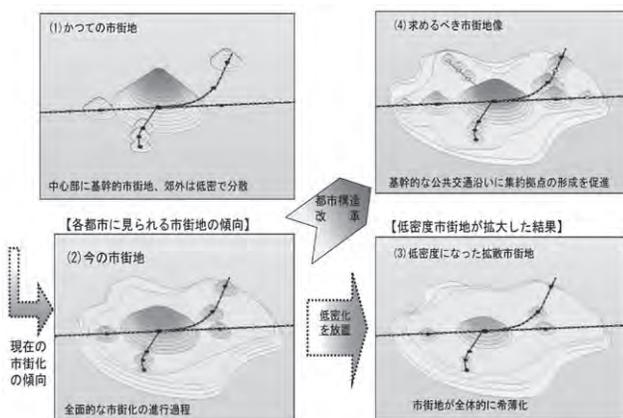


図-7 集約型都市構造への転換イメージ⁴⁾

すなわち、人口減少下で現状の市街地面積を維持すると、道路・公園・下水道等の都市インフラの維持管理コストが自治体財政に影響を与えるため、今後、市街地を人口規模に見合った広さに変えていく「選択と集中」(縮退)が一方策として考えられる。

(2) 市街地の選択と集中のための類型化手法

では、人口減少・高齢化が進展し、都市経営(財政状況)が厳しくなっていくときに、市街地の選択と集中をどのように進めれば良いかを支援する手法として、本稿では市街地要件や地形要件等を勘案した市街地類型化手法を提案する。

類型化手法は図-8に示すとおり、国勢調査等500mメッシュデータを用いて、人口密度・地形条件・交通・生活利便性等に着目して市街地を類型化し、居住条件の劣るメッシュから、市街地の縮退候補地を選定するものである。類型化に際しては、表-1に示す指標を選定し、各指標に4段階の閾値を設定・評点を付け、各メッシュの指標群の合計点により市街地の評価をメッシュ単位で行う方法である。

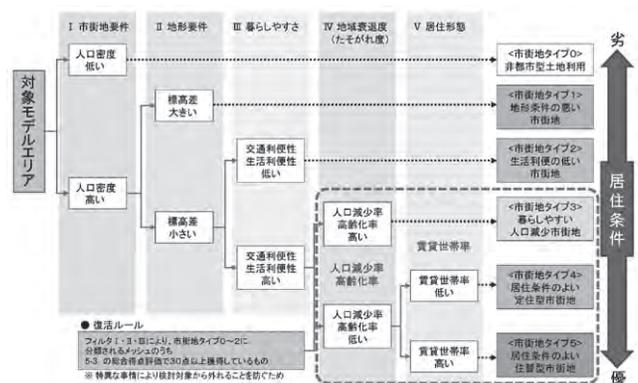


図-8 市街地類型化の手順フロー⁵⁾

表-1 指標の設定と各指標における閾値設定⁵⁾

指標	I 市街地要件	II 地形要件	III 暮らしやすさ	IV 地域衰退度(たそがれ度)		V 居住形態	
	人口密度	標高差	交通利便性	生活利便性	人口減少率	高齢化率	賃貸世帯率
A 8点	40人/ha以上 (1000人/Mesh)	標高差 10m以下	鉄道駅 1km圏内	医療施設1km 学校1km スーパー1km	H07-H12 12-H17 の2期間で	高齢化率 14%以下	賃貸世帯率 50%以上
B 4点	20人/ha以上 (500人/Mesh)	標高差 20m以下	鉄道駅 1km圏内 もしくは バス停 300m圏内	医療施設2km 学校1km スーパー1km	①少なくとも 一方の期間人 口が増加 ②前期間の人 口減少率 10%以下	高齢化率 21%以下	賃貸世帯率 25%以上
C 2点	10人/ha以上 (250人/Mesh)	標高差 40m以下	上記条件に該当しないこと	医療施設2km 学校1km スーパー1km	人口減少率 10%以下	高齢化率 21%超	賃貸世帯率 10%以上
D 0点	10人/ha以下 (250人/Mesh)	標高差 40m超	上記条件に該当しないこと	上記条件に該当しないこと	人口減少率の条件に 該当しないこと	賃貸世帯率 10%未満	
Mesh 算定方法	Mesh人口密度	500mMesh内 250mMesh(4Mesh) の最大・最小標高差	鉄道駅1km圏内 駅立地Mesh及び バス停300m圏内 駅立地Meshを 含むMesh	各施設1km圏内 駅立地Meshと それを囲む1Mesh を1Meshと 定義し、3Mesh を1Meshと 定義する	Mesh人口減少率 Mesh高齢化率	Mesh賃貸世帯率	

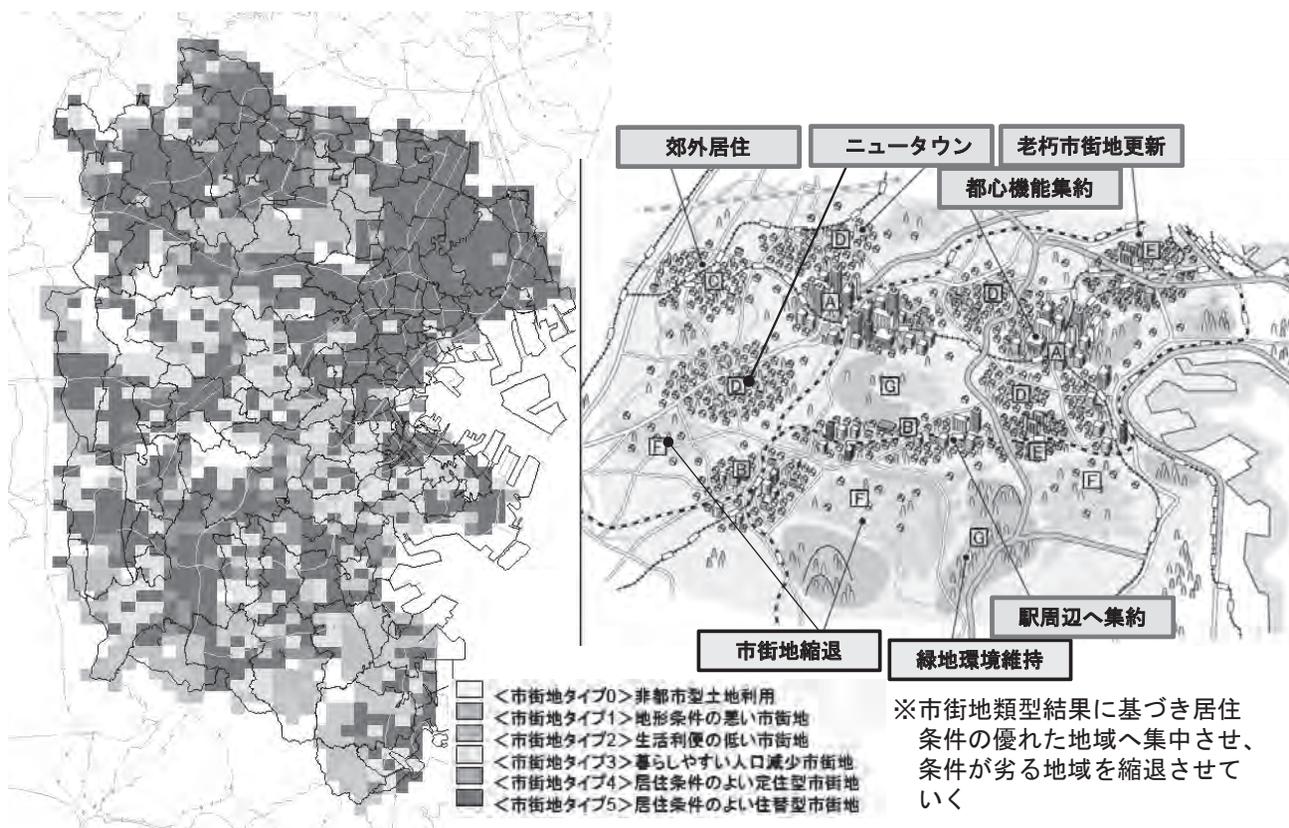


図-9 市街地類型の結果（横浜地域）と市街地の「選択と集中」イメージ

この方法を用いて、横浜市をケーススタディ地区として市街地類型化を行い、判別結果より市街地の「選択と集中」イメージを示したものが図-9である。類型化の結果では、横浜市西北部や鉄道沿線で居住条件が優れていることが示された。

4. 市街地縮退の取り組み⁶⁾

わが国の地方都市では、すでに産業構造転換等に伴う人口減少・市街地の縮退を経験した地域が存する。ここでは、高度経済成長期に産炭地域として栄えた夕張市、林業で生計をたてていた西都市寒川集落における市街地縮退の取り組みを整理する。

(1) 夕張市における市街地縮退

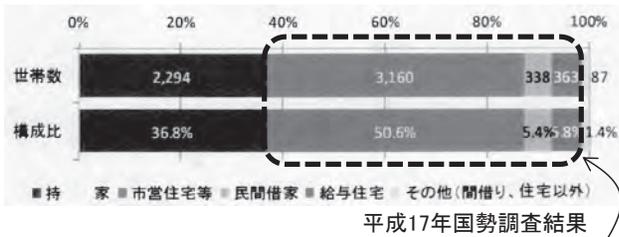
北海道夕張市は、良質な産炭地域として栄え、昭和35（1960）年には人口約10万人が住む地方都市であった。昭和30年代後半以降、石炭から石油へのエネルギー転換が促進し、鉱山は次々と閉山に至った。これに伴い、多くの人々が夕張から転出し、平成22（2010）年国勢調査人口は約1万人であり、



図-10 夕張市の人口推移

人口が10分の一にまで減少している（図-10）。

市街地部の道路、住宅（炭鉱住宅）や病院等は炭鉱会社によって次々と整備されたが、炭鉱閉山後は鉱員向けのインフラを市が買収し、現在も炭鉱住宅は市営住宅となり、維持管理を含めて夕張市が管理している。夕張市は、炭鉱により開かれた町で、石炭産業以外の産業基盤がほぼ存在せず、鉱員は炭鉱住宅に住んでいたことから、現在も市営住宅に住む世帯数が市の世帯総数の約50%を占めるという全国的にも珍しい「賃貸都市」となっている（図-11）。



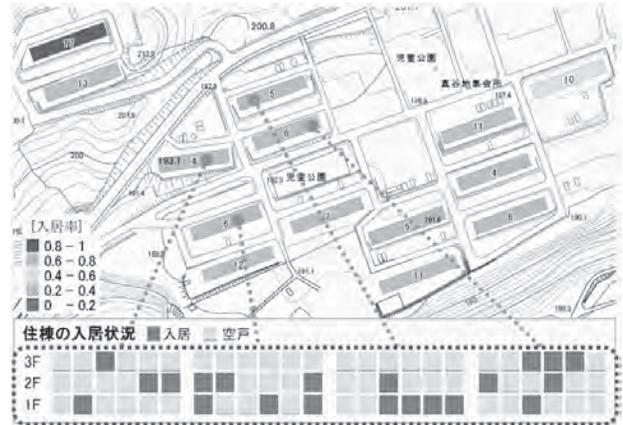
市営住宅に住む世帯割合が約50%
民間借家等を含む賃貸世帯率が約60%
→旧炭鉱住宅を市管理としたものを含む

[出典]人口減少都市(旧産炭地)における公営住宅の再編に関する研究、Research Report 2011.3
 北海道立総合研究機構 北方建築総合研究所

図-11 夕張市の居住種別世帯数・世帯割合

夕張市は、平成19(2007)年に財政再建団体となり、事実上財政破綻したことからの財政状況は厳しい状況にあり、また、炭鉱住宅を引き継いだ市営住宅は居住者が分散して団地に居住する(図-12)、といった非効率な状況にある。

そのため、市は平成22年度より「まちづくりマ



↑分散している居住者の集約化

[出典]北方建築総合研究所Research Report

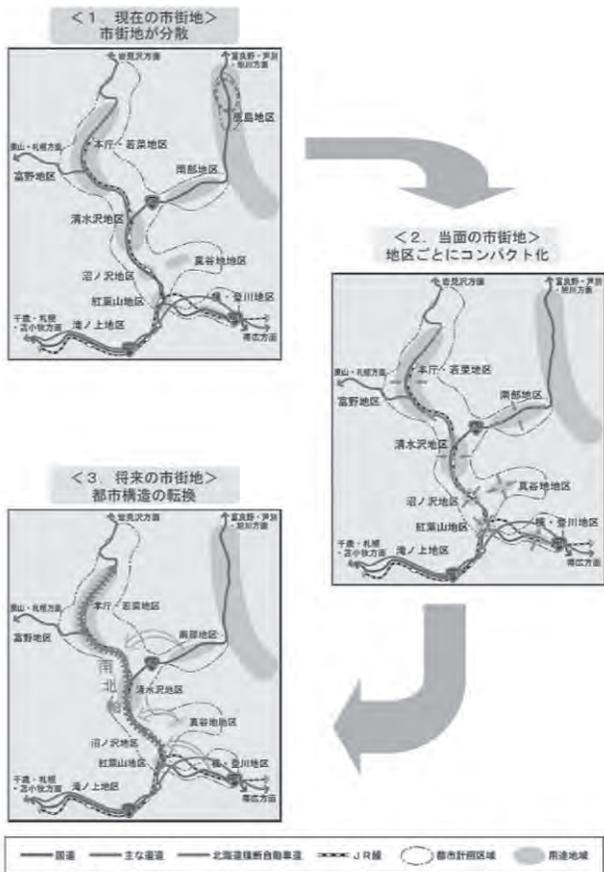
図-12 分散して居住している市営住宅

スタープラン(都市計画マスタープラン)」の策定に着手し、将来都市構造の再編プロセスにおいて市街地の縮退を表明する(図-13)とともに、公営住宅の再編により市街地更新を進めている。なお、マスタープランで記されている市街地縮退は、長期的には、国道・道道に加え、JR、下水道、市営住宅、官公庁、その他公共施設等の既存ストックが集積する南北軸に市街地を集約化する(南北軸以外の地域での公共サービスを撤退する)ものであり、当面は地区ごとに市営住宅の再編・集約化を中心に市街地のコンパクト化を図り、高齢者も安心して住み続けられる環境づくりを行うこととしている。

(2) 西都市寒川集落における市街地縮退

宮崎県西都市の寒川(さぶかわ)集落は、市街地から西に約21km、三財川上流の標高200~300mの山間部に位置し、近接集落もなく深い谷を挟んだ南斜面に住居が点在した集落であり、かつては林業を生業としていたが、林業が不振となってからは集落外への移転が増え、昭和50年代に「がけ地近接等危険住宅移転事業」により集落の一部が移転し、昭和63年には「過疎地域集落移転再編整備事業」により残りの6世帯全部が集団移転し、平成元年には居住者がゼロとなった(撤退した)集落である。

昭和11年に火災により村の大半が焼失し、集落より東南に約6km下った上三財福王地区へ独自に移った人があった。その後、昭和50年代の移転事業により転居した人があり、人口は急激に減少したが、水源地の清掃と導水管の管理が困難であるこ



[出典]夕張市まちづくりマスタープラン(平成24年3月)

図-13 将来都市構造の再編プロセス

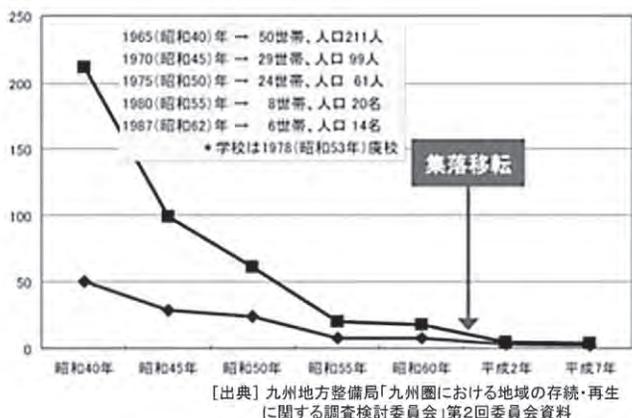


図-14 寒川集落の世帯数・人口の推移

と、道路が狭隘でかつ蛇行し、たびたび災害で不通になること、公共交通機関がなく、自家用車保有率も低いことから医療機関・買物等へは便乗かタクシー利用となり、高齢化も進んだことから、全戸市営住宅への移転に至った。

平成17年3月、集団移転から長年が経過し、当該住宅を持ち家とし安定した生活を送りたい、という要望により、集団移転先である福王寺地区住宅及び土地の払い下げの陳情があった。西都市では、入居者が高齢となり、住宅を新築する経済的余裕もなく、また、すでに過疎債の償還が済んでいることから財産処分を行うこととした。建物及び土地ともに、市不動産鑑定評価による鑑定評価額に「裁量措置として減額（建物は4割引、土地は3割引）」したものを譲渡額とした。その結果、土地・家屋を含めて110～150万円程度（6棟で総額860万円程度）の価格で払い下げをし、現在に至っている。



写真-1 移転先の市営住宅（福王寺地区）

5. 人口減少期の市街地形成のあり方

前章では、市街地縮退の事例として、マスタープランにて縮退（公共サービスの撤退）を表明し、長期的に都市構造を転換していく夕張市の事例、移転事業により市街地を撤退した寒川集落の事例を示した。ここでは、こうした事例を参考としつつ、人口減少期の市街地形成のあり方として、4つの方策を示すこととする。

(1) あり方①：移転（縮退）跡地の利用

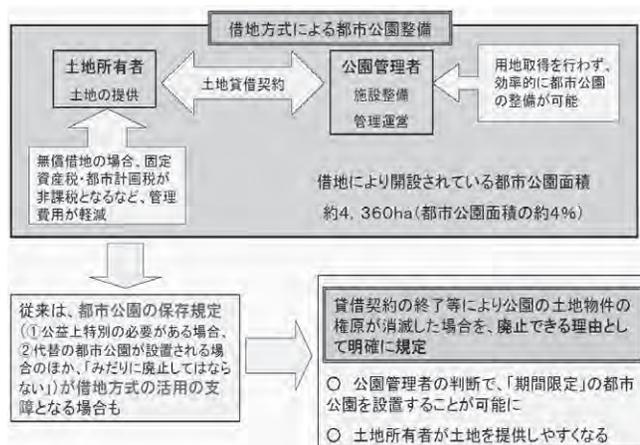
集落移転を行った寒川集落では、移転（縮退）跡地の家屋・田畑等の私有財産は、移転後も元の所有者が所有（建物は生活設備を破棄し、固定資産税を免除）しているが、利用者もなく放置されている。

しかしながら、大都市圏郊外部等で人口減少・高齢化が進み、縮退（撤退）により空地が生じる場合には、固定資産税の負担もあるため、農地（市民農園）やメガソーラー（太陽光発電所）、借地による公園・緑地など、新たな土地利用を模索することが必要であると考えられる。

このうち、公園利用として土地を借地契約することにより、地方自治体では、

- ・借地期間中は固定資産税及び都市計画税が非課税になる、
- ・20年以上の長期間に渡る借地契約の場合は相続税が課税上4割の評価減になる、

といった優遇措置を施し、積極的に借地公園に取り組む団体もある。



【出典】国土交通省都市局「公園緑地行政の新たな展開」

図-15 借地による公園・緑地の整備スキーム

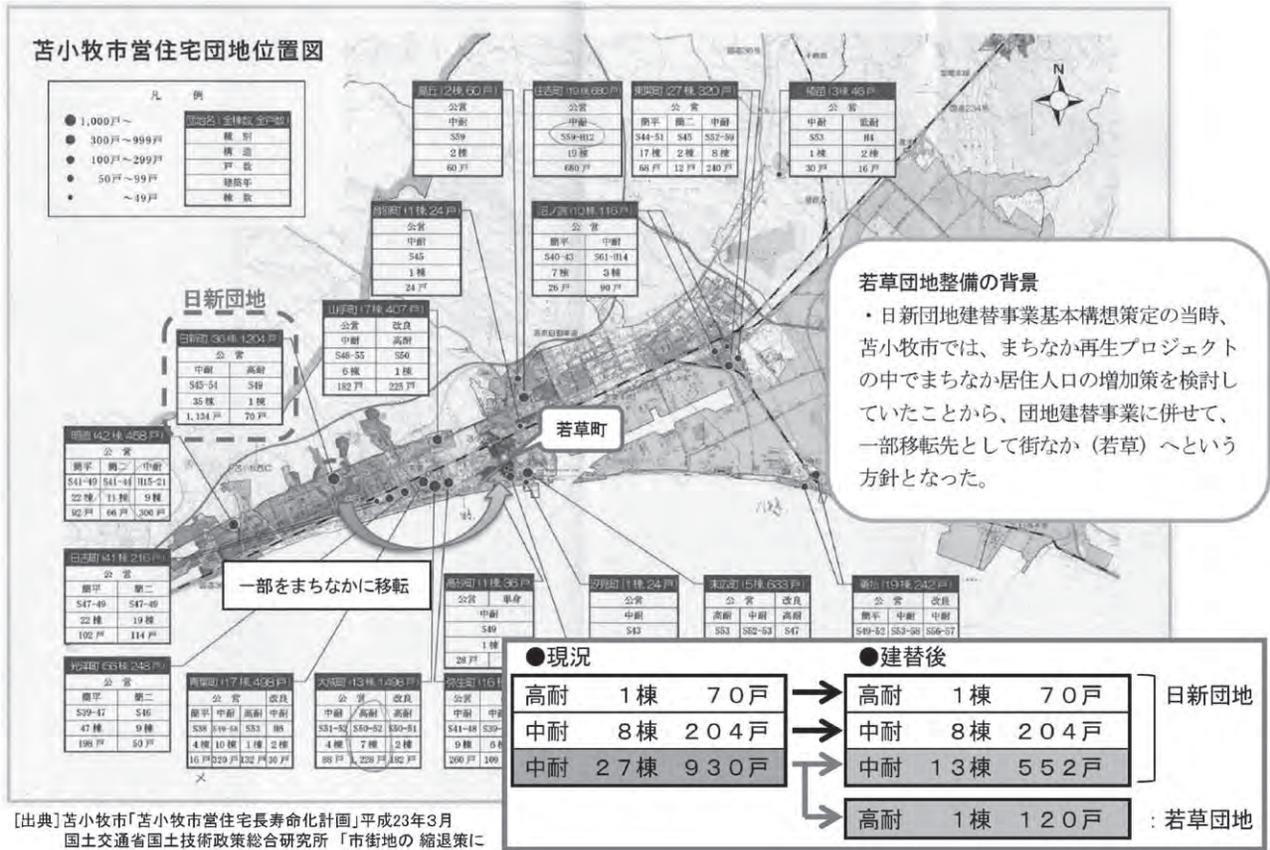


図-16 若小牧市日新団地の建替え・街なか移転イメージ⁶⁾

(2) あり方②：公営住宅建替え時に街なか移転

北海道若小牧市では、郊外部に建つ市営住宅の建替えに際して、街なかに新設する市営住宅へ一部住戸を移転させる取り組みを行っている。

昭和45年度～49年度に渡って建設された日新団地の中耐27棟(930戸)を建替える際、団地建替えの基本構想検討段階では、新築戸数として650戸程度は必要との結論に達した。しかし、全戸数を現地に収めるには敷地条件から難しいため、市で推進している「まちなか再生総合プロジェクト」の意向も受け、まちなかの若草町へ1棟(100戸程度)の移転建替えを行った後、日新団地での建替えに着手することとした。

街なか移転については、平成22年度に、居住世帯を対象とした若草団地への移転に関する意向調査を行い、移転希望者が120世帯であったことから、街なかの若草団地へ120戸を移転建替えすることに至った。

なお、日新団地から若草団地への移転に際しては、公営住宅法に基づき、移転料を支払うことと予定している。

(3) あり方③：公営住宅の住み替え（払い下げ）

災害復興住宅として木造・戸建てタイプの公営住宅が整備されてきている(図-17)。

東日本大震災で被災した宮城県山元町では、低廉な家賃で入居できる震災公営住宅(町営住宅)を建設し、公営住宅法に基づき、建築から一定期間が経過したのち、災害公営住宅の入居者に払い下げることも可能としている。



図-17 木造・戸建てタイプの公営住宅

表一 2 田園都市の年間収支構造

表 1. 1 田園都市の年間収支構造 (単位は円)

収入		支出	
レイト地代	64,000	土地購入資金にかかる利息	9,600
		減債基金	4,400
		インフラ維持管理費	50,000
合計	64,000	合計	64,000

【出典】中井検裕「レッチワース田園都市の財政状況の歴史的分析」第9回IBSフェローシップ2003年度

(4) あり方④：賃貸都市の形成

1898年にイギリスのE. ハワードが提唱した田園都市は、人口3万人程度の限定された規模の自然と共生し、自律した職住近接型の緑豊かな都市を都市周辺に建設しようとする構想である。

この構想を実現したレッチワース地区では、田園都市を運営する土地会社が住民たちに土地の賃貸を行い、不動産賃貸料で建設資金の償還やインフラの維持管理を行っている(表-2参照)。すなわち、レッチワース田園都市では、都市発展による地価上昇利益が土地所有者によって私有化されず、町全体のために役立てられるという「賃貸都市」としての特徴を有しており、土地利用の将来的なあり方の選択肢を示唆している。

6. おわりに

本稿は、大都市圏における今後の人口減少期の市街地形成の課題・あり方について、人口減少・高齢化の進行状況を把握し、将来的な市街地の「選択と集中」に向けた市街地の類型化を試みるとともに、著しい人口減少に至った地域における市街地縮退事例を整理し、人口減少期の市街地形成のあり方について事例を交えながら考察を行ったものである。

今後の人口減少・高齢化の進展により、市街地縮退や街なか移転に向けた本格的な検討に取り組まれるものと考えられるが、取り組むべき課題は多い。

まず、市街地縮退や街なか移転の具現化に向けては、市民等の関係者による合意形成等が不可欠であり、多大な時間を要することがあげられる。

夕張市は、まちづくりマスタープラン策定に際して、将来都市構造の打ち出しに向けて住民懇談会を開き、「将来都市構造に向けて20年かけて少しずつまちを変えていこう」としており、そのときに住み替えたい人が住み替えることができる環境をつくるこ

とが大切であり、くれぐれも強制的に住み替えてもらうのではなく、今の地区に住み続けたい人や住み替えたい人の住む場所の選択肢を満たすようにしたい」との説明を行うことで理解を得ようとしている。

苫小牧市の公営団地建替事業では、基本構想段階より居住者との合意形成を進め、構想・計画の立案とともに、建替え対象団地の居住者を対象とした「まちなか(若草町)居住に関するアンケート調査」を実施しており、コミュニティ維持等の観点からも配慮している。

さらに、市街地縮退や街なか移転に関する取り組み事例として、地方自治体による街なかへの住み替え支援(富山市ほか)、大規模賃貸住宅の空室への大学生入居斡旋(高島平団地)など、先駆的な取り組みもあるため、これら取り組みに学び、知見を蓄積していくことが肝要である。

今後、市街地縮退や街なか移転に関する多くの検討が進められ、人口減少・高齢化が進展しても持続可能な都市が形成されていくことを期待したい。

* * *

本稿は、参考文献2)、5)、6)に掲げた受託業務の成果を活用してとりまとめたものである。業務とりまとめに向けた議論を通じて、多くの示唆を頂きました関係各位に感謝の意を表します。また、地理情報システムを用いた解析処理を担当した情報システム研究室佐藤弘子研究員、夕張市・苫小牧市のヒアリング調査を担当した研究部平見憲司研究員に感謝いたします。

参考文献

- 1) 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会(H19.10.23) 参考資料2「首都圏を取り巻く諸状況と地域特性」
- 2) 国土交通省都市局「大都市圏戦略の策定に向けた圏域構造に関する検討調査結果を用いた図化作業」平成24年6月
- 3) 北九州市「北九州市運営プラン」平成20年12月
- 4) 国土交通省「社会資本整備審議会都市計画・歴史的国土分科会都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会報告書」平成19年6月
- 5) 独立再生法人都市再生機構「コンパクトシティに資する郊外再生のあり方検討調査」平成23年3月
- 6) 国土交通省国土技術政策総合研究所「市街地の縮退策に関する参考事例収集・整理業務」平成24年2月