

人口減少をメリットに変える土地利用計画のあり方 ～都市計画区域マスタープランと線引きに着目して～

武蔵工業大学 学生会員 ○大和賢弘 正会員 中村隆司

1.はじめに

2005 年に我が国の人口が減少に転じた。これから我が国は他の先進国に例をみない激しい高齢化と人口減少局面を迎える。人口減少というと、都市の活力低下、コミュニティの崩壊、若年労働人口の減少による労働生産力の低下、年金受給者の増加による国家財政の悪化などマイナス面が注目される事が多い。

また、我が国の市街地は戦後の高度経済成長、急激な人口増加及びモータリゼーションの進展に伴い、無計画で無秩序な市街地の開発が行われ、このようなスプロール市街地の拡大に対処する為 1968 年の都市計画法改正によって都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する区域区分制度が導入された。その後区域区分はスプロール防止に一定の成果を残してきた¹⁾。しかし区域区分設定当初からの過大な市街化区域設定、市街化調整区域へのしみ出しの容認などにより低密度・分散型の市街地を形成し、今なお拡大が続いている。これから人口減少が始まれば、更に人口密度は低下し、非効率な市街地になる虞がある。これは明らかに人口減少のデメリットであるが、これから始まる人口減少という状況に適切に対策を立てる事で、逆にメリットに変える事が出来るのではないかと考えた。

そこで本研究では人口減少をメリットに変えるという観点から区域区分に着目し、市街化区域の人口減少に対する都市計画区域マスタープラン（以下 MP）における認識、更に都市計画区域と市街化区域の人口及び面積の関係を分析した。

2.人口減少に対する MP における認識

現在の日本は、特に地方都市において、都市機能の郊外化による中心市街地の衰退及び空洞化、郊外的主要道路の渋滞などが問題となっている。このような自家用自動車による広域移動が前提となっている都市は、子供や高齢者のアクセスが難しい。

そのような問題の解決策として近年コンパクトシティが注目されている。また、日本建築学会都市計画委員会土地利用小委員会の調査によると²⁾都市計画担当

部局では都道府県の98%が都市のコンパクト化の必要性をあげ、都市計画区域マスタープラン検討委員会等において「コンパクトシティ」を目指したプラン策定を進めている。しかし一方で、データを入手出来た149の線引き都市計画区域のうち、約25%に当たる36区域が2010年までの市街化区域拡大の方針を示している。これはコンパクト化とは逆の動きで矛盾するものである。区域によってはその理由として「人口は減少するが世帯数は増加し続ける」などを挙げている。しかし、そのような区域でも拡大という方法をとる前に既成市街地の有効利用が先ず求められる。

量的拡大から質的向上に移行している節目の今、MPにおいては人口減少が避けられずコンパクトなまちづくりの重要性に対する認識が深まっている。しかし、必ずしも区域区分等のまちづくりをするに当たっての具体的施策に結びついていない。

3.市街化区域の適正密度の考察

日本では都市計画運用指針により市街化区域の規模の設定に当たって人口密度40人/haを下回らない事としているが、これは低い設定であるといえる。例えばイングランドではPlanning Policy Guidance notesにより、非効率な土地利用、具体的には30世帯/ha未満の開発は避けるよう指導している³⁾。総務省統計局によるとイングランドの1世帯当たりの平均居住人数は2.7人である為、30世帯/haを人口密度に単純に換算すると、81人/haという事になる。これから明らかな様に、日本の市街化区域設定にあたっての人口密度の基準はイングランドと比較してもかなり低い設定である。

しかし、その低い基準でさえ、全国に存在する約4割弱の市街化区域が満たしていない（図1）。これは区域区分導入当初から市街化区域が過大に設定され⁴⁾、その後も多くの市街化区域の拡大を続けてきた事が原因として挙げられる。「広すぎる市街化区域」が低密度・分散型の市街地を形成している原因の一つである。

そこで、基準を満たしていない市街化区域の特徴を知る為、都市計画区域内に占める市街化区域の面積の

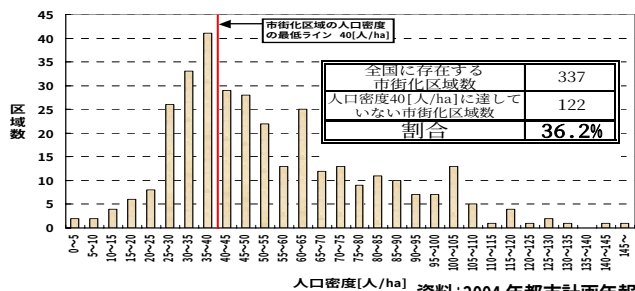


図1. 全国の市街化区域の人口密度分布(2004年3月31日現在)

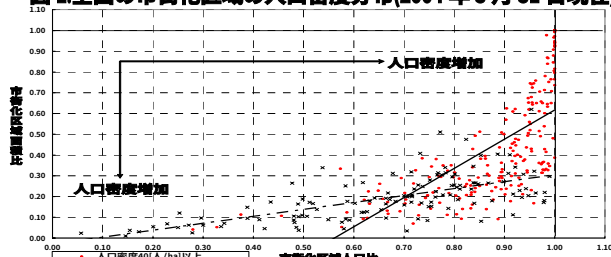


図2. 市街化区域人口比・市街化区域面積比及び人口密度の関係

割合（市街化区域面積比：以下、面積比）と人口の割合（市街化区域人口比：以下、人口比）の関係に注目し、全ての線引き区域の状況を図2に示した。基準を満たしている区域は人口比、面積比ともに高く、基準を満たしていない区域では面積比が低い傾向にある。

基準を満たしていない区域が基準に達する為には、人口比を上げるか面積比を下げる必要があるが、同時に実現する事や人口比の上昇は人口減少下では困難である。面積比を下げる方法の1つに市街化区域を市街化調整区域に編入する逆線引きがある。そこで基準を満たしていない市街化区域は、どれだけの面積を減らせば40人/haに達するかを試算した。その結果、全国で合計95342haの面積が余分である事が分かった。現実的にはこのような大量の面積を市街化区域から除く事は不可能であるが、明らかに都市基盤が未整備で今後も計画的な市街地整備を実施する事が難しいとまった農地は、積極的に逆線引きを行う事で、余分な市街化区域を減らす事が重要になる。

4. 市街化区域内の公園及び農地の設置

逆線引きが困難な場合にも積極的に市街地内に農地を位置付ける事も考えられる。現在、市街化区域内農地は宅地化する宅地化農地と保全し緑地の機能を維持する生産緑地とに分けられ、生産緑地は市街化調整区域に編入するか、生産緑地地区に指定する事とされている。市街地に農地などのオープンスペースが増加すれば近年日本の多くの都市で問題となっているヒートアイランド現象の緩和や地震等の自然災害時の防災機能としてその効果を発揮する事も考えられる。

将来の一人当たり都市公園等面積を試算したものを

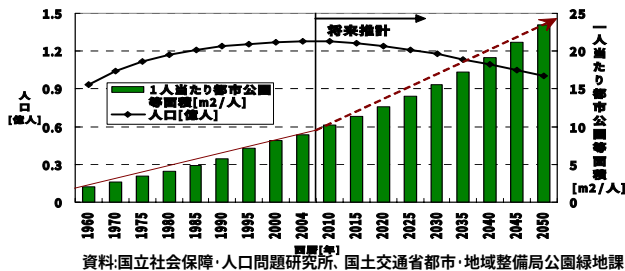


図3. 一人当たり公園等面積の将来推計

図3に示した。これは、2004年度1年間に整備された都市公園等の面積（約2500ha）と同じ量だけ、毎年整備され続けられると仮定し試算したものである。図3によると、従来と同じ様に公園整備が進めば、人口減少との相乗効果により一人当たり公園面積は着実に増え、一人当たり約15m²増加することになる。今後、人口減少による地価下落、低未利用地の発生等が予想され、更に市街化区域の設定が過大である事を踏まえると、これまでに比べ、公園緑地の為の土地の確保も容易になる事が考えられる。公園化が困難であっても市街化区域内農地を積極的に位置付けることにより、これまで困難であった市街地内オープンスペースの確保が容易になる事は人口減少のメリットであり、この点を積極的に利用するような施策展開が必要となる。

4. まとめ

低密度・分散型の非効率な市街地を抱える日本にとって人口減少は更に都市が低密化する事につながる。これは明らかに人口減少のデメリットであるが、市街地をコンパクトでしかもゆとりを持ったものとし、ヒートアイランド現象への対応等の良い機会であるとも言え、施策次第ではメリットに変える事が可能である。

2004年3月現在、市街化区域の余剰は約10万haにも及ぶと試算できる。その中で今後整備が難しいと判断される市街化区域では逆線引き等による市街化調整区域への編入する事が必要である。また仮に逆線引きが困難な場合にも積極的に市街化区域内農地を緑地として位置付ける事も考えられる。例えば2004年度に整備された都市公園等の面積（約2500ha）と同じ量だけ毎年公園や緑地に転換され続けられると仮定して試算すれば、人口減少との相乗効果により一人当たり公園緑地面積は2.6倍になる。

それによりコンパクト性も追求しながら100年前の田園都市の理想を現実にしていく事も考えられる。

【参考文献】

- 1) 宮澤美智雄、都市計画区域の由来、都市計画論文集、250、p.7、2004
- 2) 建設通信新聞、建設業界ウィークリーニュース、2003年9月8日
- 3) Office of the Deputy Prime Minister、Planning Policy Guidance Notes3:Housing、Update.2005.1
- 4) 水口俊典：土地利用計画とまちづくり、学芸出版社、pp.114、1997.7