

地方中小都市における用途地域無指定区域の 居住誘導区域策定に関する研究

岡崎 遼¹・中川 義英²

¹学生会員 早稲田大学大学院 創造理工学研究科建設工学専攻 (〒169-8555 東京都新宿区大久保三丁目 4-1)

E-mail: jack@uri.waseda.jp

²正会員 早稲田大学理工学術院教授 (〒169-8555 東京都新宿区大久保三丁目 4-1)

E-mail: naka@waseda.jp

人口減少状態にある現在の日本では、効率的な都市の縮退として「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という都市構造を目標に掲げ、その達成のため立地適正化計画制度を創設した。しかし、立地適正化計画制度には居住誘導区域外における都市形成に対する規制力が弱いという特徴があり、居住誘導区域内への迅速かつ適切な誘導には、外的要因による居住誘導区域外の居住便益を評価する必要がある。本研究では、人口増加の傾向がある用途地域無指定区域を対象に、空家の立地と建築年の関係からスプロール化の可能性を提示することで、用途地域無指定区域における無秩序な住宅開発の可能性を示し、居住誘導区域策定の一助とすることを目的とする。

Key words: *Urban facility location plan, Residential induction area, Use districts, Sprawl, Vacant house*

1. 背景・目的

(1) 背景

わが国の人口は 2008 年をピークに減少し続け、同時に高齢者の人口割合が増加していることから、従来のような拡大を目的とした都市計画が成立しなくなることが明らかとなっている。したがって、人口減少に伴って計画的に市街地を縮退させた「コンパクトシティ」を形成する方法を確立することが現在の都市計画における最重要課題とされてきた。

2014 年には、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という都市構造の実現を目的として、都市再生特別措置法の改正によって立地適正化計画制度が創設された¹⁾。創設以降全国の自治体で立地適正化計画作成の動きが進んでいるが、2018 年 5 月 1 日時点で立地適正化計画の設定・公表を行っている自治体は全国で 161 市町村であり、そのうち都市機能誘導区域及び居住誘導区域の両方を設定している自治体は 124 市町村である²⁾。これは、現在の日本の全市町村数である 1,718 市町村の 1 割にも満たない。現時点で立地適正化計画の作成が完了していない自治体にとっての参考とするために、既に設定が完了している立地適正化計画の評価、及び理想的な立地適正化計画設定に繋がる知見をもたらすことが必要とされている。

その中でも、居住誘導区域外における暮らし方につい

での研究はほぼ存在せず、立地適正化計画内で居住誘導区域外の暮らし方について言及される例も多くない。居住誘導区域外においては、都市再生特別措置法第 88 条の規定により、3 戸以上の住宅の新築、2 戸以下で 1000m²以上の住宅地の開発などの開発行為・建築等行為を行う場合には市町村長への届出が義務付けられている。これによって市町村が居住誘導区域外における住宅開発等の動きを把握できるようになっているが、単独での戸建住宅建築については届出などの制度が無く、規制をかけられない状態にある。荒木³⁾は立地適正化計画について「居住誘導区域外における土地利用規制に関する問題」があるとして、都市計画法第 34 条 11 号条例による開発許可が市街化調整区域内での市街地拡大を助長すること、及び作成済みの立地適正化計画に開発許可条例の改正といった土地利用規制強化の動きがみられないことを指摘している。

(2) 本研究の目的

本研究では実際に立地適正化計画の策定途中段階にある長野県小諸市を対象に、用途地域無指定区域でありながらも住宅開発が進行しているエリアにおいて今後スプロール化が進行する可能性を検討する。その結果を踏まえ、用途地域無指定区域における現状の暮らし方や居住誘導区域策定の是非について論じる。

2. 既存研究の整理と本研究の位置付け

(1) 既存研究の整理

スプロール住宅地を取り扱った研究には、安田ら⁴⁾による都市計画区域外のスプロール住宅地の実態に関する研究、谷口ら⁵⁾による住宅の隣接数を用いて市街地のスプロール度合いを計測した研究などがある。安田らは千葉県君津市における都市計画区域外の地域を対象として、スプロール住宅地の特徴を把握している。1990 年度から 2010 年度にかけての人口や土地利用の変化から、都市計画区域外においては新しく空家が発生しやすいため、適切な立地コントロールが必要になると説いている。谷口は、岡山県岡山市内の市街地においてあらかじめスプロール市街地、土地区画整理事業が行われた市街地、一体的開発市街地を抽出し、それぞれの地区内における住居の隣接状況の変遷から各地区のスプロール度ならびにリバース・スプロール度を計測している。その結果から、スプロール市街地ではリバース・スプロールの傾向も見られており、効率的な都市開発を進めることで都市撤退をも効率的に進められることを示した。

居住誘導区域を取り扱う研究には長谷⁶⁾による住民意向に着目した居住誘導区域の策定に関する研究がある。長谷は、住民へのアンケート結果から居住において重要視される都市施設や居住環境及びその重要度を算出し、アクセシビリティの観点から居住誘導区域案を打ち出している。

空家の所在地に着目した研究には、石河ら⁷⁾による空家分布の推計に関する研究がみられる。石河らは住宅・土地統計調査による空家数等の統計データを用いて第 3 次メッシュ別に空家率の推計を行い、実際の分析対象とした千葉県内における空家の分布と鉄道路線の空白地帯との関係を指摘している。

これらを踏まえ、本研究では居住誘導区域に検討されている地域における空家の件数と建築年の関係からスプロール化の可能性がある地区を抽出し、「該当地区に居住者が増加することによって自治体に不利益が発生し得ること」を論証することを目的とする。本研究は市町村内における一地区に着目するというミクロな視点で分析を行うことで、今後立地適正化計画を策定する自治体に対して具体的な居住地評価手法を提示出来る点が特徴である。また、空家の建築年数を宅地開発の指標として捉え、市町村内の各地区の開発動向を経年的に把握する点に新規性がある。

表 2-1 居住誘導区域外で行おうとする際に届出が必要となる行為

開発行為	建築等行為
<ul style="list-style-type: none"> ・3戸以上の住宅の建築目的の開発行為 ・1戸又は2戸の住宅の建築目的の開発行為で、その規模が1000㎡以上のもの ・住宅以外で、人の居住のように供する建築物として条例で定められたものの建築目的で行う開発行為 	<ul style="list-style-type: none"> ・3戸以上の住宅を新築しようとする場合 ・人の居住の用に供する建築物として条例で定められた物を新築しようとする場合 ・建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して住宅等とする場合

(2) 基礎概念の整理・定義

a) 立地適正化計画

立地適正化計画は、集約型都市構造形成を目的として、2014 年の都市再生特別措置法改正によって創設された制度である。市町村マスタープランの一部として市町村によって作成される。立地適正化計画では、各市町村の都市計画区域内を対象として「居住誘導区域」及び「都市機能誘導区域」を定めることが必要であり、都市機能誘導区域は居住誘導区域内に設定する必要がある。都市機能誘導区域は「医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域」⁸⁾、居住誘導区域は「人口減少の中にあっても、一定のエリアにおいて人口密度を維持する事により、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導すべき区域」⁹⁾とそれぞれ定められている。将来的に両区域内に都市の中核機能及び居住地を集約させることが目的とされているが、居住誘導区域外での新規住宅開発に対する規制はかけておらず届出を義務付けるのみである。表 2-1 に居住誘導区域外において届出が必要となる行為の内容を示す。

国土交通省による都市計画運用指針においても「原則として新たな開発予定地を居住誘導区域として設定すべきではない」¹⁰⁾としており、人口密度減少のおそれがある地域に対して人口密度を維持できる都市形成を促すことが最大の目的であるという点が確認できる。

酒本ら¹¹⁾や浅野ら¹²⁾は都市計画法 34 条 11 号に規定された開発許可等の基準に関する条例（通称：開発許可条例）を用いることで、市街化調整区域においても都市的な開発の進展及び市街地の拡大が見られていることを指摘している。市街化調整区域において抑制出来ない開発行為を、居住誘導区域外において抑制出来るとはいえない。

b) スプロール現象

農地や森林のような自然空間と、住宅や事務所といった都市的な利用をされる土地が隣接しているなど、「都市的土地利用が無計画に散在する状況のこと」¹³⁾をスプロ

ール現象という。スプロール現象の発生している地域では、道路の不十分な整備による渋滞の発生、水道などのライフラインの非効率なネットワーク、景観不良、公共交通との相性の悪さが招くモビリティの低さといった負の便益、及び負の便益を補填するために社会が負担するスプロール・コスト¹⁴⁾が発生するため、都市形成において避けるべき状態である。

c) 空家

空家等対策の推進に関する特別措置法第二条においては「空家等」を「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。」と定義している。本研究においては、小諸市が行った「小諸市空家等実態把握調査」（以下、小諸市空家調査）において調査対象となった「住居専用戸建て」または「店舗併用戸建て住宅」または「事務所兼用戸建て住宅」のうち、生活の痕跡がなく居住が確認出来ないものとして「空家等」に該当すると判断された建物を空家として取り扱う。



図 3-2 小諸市 7 地区の分け¹⁷⁾

3. 対象地域

(1) 長野県小諸市

本研究では、現在立地適正化計画の策定途中段階にある長野県小諸市を対象とする。小諸市は長野県東部の佐久地域の一部をなす、面積 98.55km²、人口 42,575 人¹⁵⁾ (2018 年 7 月 1 日時点) の市である。図 3-1 に小諸市の位置を示す。南部には千曲川が流れ、北部では浅間山と接するなど市内の高低差が大きく、中心市街地にも坂道が多く存在している。

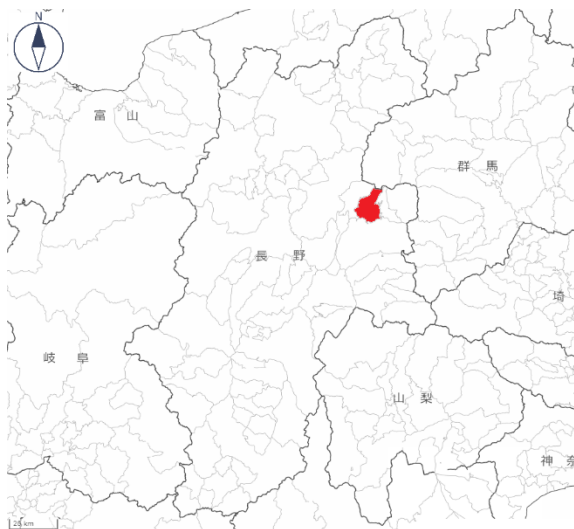


図 3-1 長野県小諸市の位置¹⁶⁾

小諸市は地理的状况により市内が中央、北大井、大里、川辺、三岡、南大井、西小諸という 7 地区に分けられている。小諸市内の地区分けを図 3-2 に示す。市の中心となる JR 小海線・しなの鉄道小諸駅や小諸市役所は中央地区に存在し、歴史的にも小諸市の中心とされてきた地区である。現在設定されている都市機能誘導区域も、全域が中央地区内に含まれている。

用途地域は、しなの鉄道沿いに平原駅付近から小諸駅以西約 3km 地点まで、小諸市役所や小諸駅の存在する中心市街地を跨ぐように東西に細長く設定されている。また、市南部の美里駅周辺に広がる工業団地は、工業系用途地域に指定されている。その他の地域は市北部の浅間山麓を除く 78.99km² が都市計画区域に定められており、都市計画区域内の用途地域無指定区域はほぼ全域が農振農用地または農業振興地域に定められている。

(2) 小諸市立地適正化計画

小諸市立地適正化計画（以下、当計画）は 2017 年 3 月に都市機能誘導区域に限り策定され、2019 年 3 月に居住誘導区域を策定し、公表される予定である。当計画では都市機能誘導区域を①小諸駅を中心とした半径 1km 圏内、②商業系または住居系の用途地域、③平成 22 年度人口調査に基づく人口集中地区という 3 つの条件を満たす領域に設定した。当計画で定められた都市機能誘導区域の範囲を図 3-3 に示す。

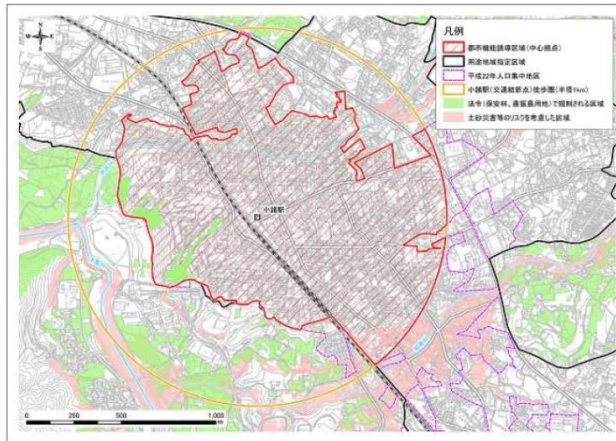


図 3-3 小諸市都市機能誘導区域図¹⁸⁾

また、当計画では持続可能な集約型都市の形成に向けた基本的な考え方のうち「特に居住誘導に係る考え方」として「人口密度の高さや歴史的・社会的な背景を踏まえた居住地域への居住を促し、居住環境の質の向上を図ること」「災害リスクを考慮した居住環境の形成」の2点を挙げている。

4. データ分析

はじめに小諸市内の人口動態を調査し、用途地域指定があり市の中心と位置づけられている中央地区と、その他の6地区の比較を行う。小諸市内7地区のうち人口増加の著しい地区を抽出し、そのうち用途地域無指定区域を本研究の対象地とする。次に、小諸市空家調査の結果として得た空家の位置情報データを利用し、空家の所在地と建築年の関係を調査する。空家の建築年は、その土地で最後に住宅開発が行われた年であると言い換えることが出来るため、各地区に存在している空家の建築年から、それぞれの地区の住宅地としての開発の推移を検討する。

(1) 小諸市内の人口動態

図 4-1 に平成 4 年から平成 30 年までの小諸市内の人口推移を示した。日本の人口のピークが到達する 2008 年よりも 8 年早い 2000 年に小諸市の人口のピークが訪れており、それ以降ほぼ単調に減少していることが分かる。表 4-1 には小諸市全体の人口がピークを迎えた 2000 年度の各地区の人口を 100% とした時の、2018 年度の各地区の人口の比率を示した。データは小諸市が公表している住民基本台帳による人口データ¹⁹⁾を利用した。

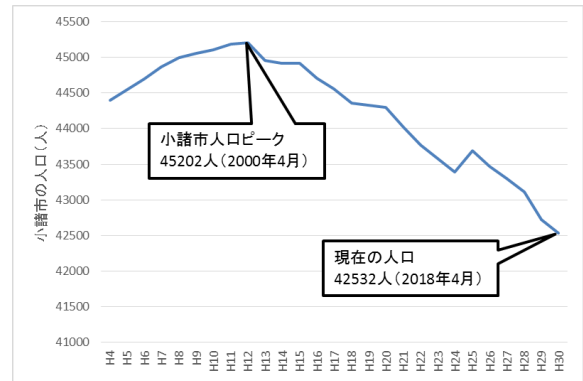


図 4-1 小諸市の人口推移

表 4-1 小諸市各地区における 2000 年度の人口に対する 2018 年度の人口の比率

地区名	2000年度比の2018年度人口比率
中央地区	87.6%
北大井地区	102.0%
大里地区	85.8%
川辺地区	84.6%
三岡地区	94.1%
南大井地区	109.6%
西小諸地区	91.8%
小諸市	94.1%

市全体の人口や中央地区の人口が減少傾向であるのに対して、北大井地区、南大井地区では増加傾向にあるということが分かる。その原因には、北大井地区、南大井地区、三岡地区にかけての東南部では、中央地区と比較して地区内での高低差が小さく平地が広がっていることといった地理的原因のほか、東南部地域を国道 141 号線が縦断しており、北陸新幹線佐久平駅へのアクセスが容易であることや国道沿線でロードサイド型店舗の出店が相次ぎ商業施設が充実していることなどが考えられる。

(2) 小諸市内の空家所在地

小諸市空家調査により判明した小諸市内の空家件数は 1073 件あり、そのうち建築年が確認できる物件は 932 件である。本研究では建築年の判明している 932 件を対象とする。始めに、地区毎の空家の位置情報を空間的に把握するため、建築年を 10 年単位で区切り、各年代に建築された空家がどの位置にあるかの推移を追った。その結果を表 4-2-1 から表 4-2-3 に示す。なお、建築年が確認できた空家のうち最も古いものは 1882 年に建築された空家であったため、表 4-2-1 の第 1 列のみ 9 年間の合計になっている。

表 4-2-1 空家の建築年と地区の関係 (1882 年から 1930 年まで)

	1882~ 1890	1891~ 1900	1901~ 1910	1911~ 1920	1921~ 1930
中央	3	4	3	17	35
北大井	3	3	1	7	4
大里	1	0	0	19	3
川辺	2	1	1	4	1
三岡	1	1	0	1	4
南大井	0	1	0	2	0
西小諸	0	2	2	2	3
小諸市計	10	12	7	52	50

表 4-2-2 空家の建築年と地区の関係 (1931 年から 1980 年まで)

	1931~ 1940	1941~ 1950	1951~ 1960	1961~ 1970	1971~ 1980
中央	20	13	51	126	86
北大井	5	5	7	37	45
大里	3	7	12	13	26
川辺	2	5	7	9	14
三岡	4	5	14	8	17
南大井	3	2	6	9	42
西小諸	3	3	6	8	11
小諸市計	40	40	103	210	241

表 4-2-3 空家の建築年と地区の関係 (1981 年から 2018 年まで)

	1981~ 1990	1991~ 2000	2001~ 2010	2011~ 2018	計
中央	42	15	0	2	417
北大井	19	11	2	1	150
大里	7	8	0	0	99
川辺	13	4	1	0	64
三岡	8	0	0	1	64
南大井	14	9	2	0	90
西小諸	4	4	0	0	48
小諸市計	107	51	5	4	932

その結果、1960 年代以前に建築された空家は中央地区や大里地区に多く存在したが、1970 年代に建築された空家は南大井地区に集中しており、1980 年代以降に建築された空家は市内全域にほぼ均等に分布していることが把握できた。

次に、地区毎の空家発生の動きを図化するため、「その年以前に建築されており、調査時点で空家となっている物件の戸数」を「各地区内に存在する空家の件数」で除した割合を算出した。これを図 4-2 に示す。

図 4-2 より、大里地区と南大井地区を比較すると現在の空家の 20% が建築された年には 46 年の差があるのにも関わらず、現在の空家の 60% が建築された年は 4 年の差しかなく分かる。また、南大井地区を除く 6 地区で現在の空家の 50% が建築されていた 1971 年に、南

大井地区では現在の空家の 29% しか建築されていないことが分かる。これらより、南大井地区で新しく建築された住居が他の地区と比較して非常に早いペースで空家化していることが読み取れる。

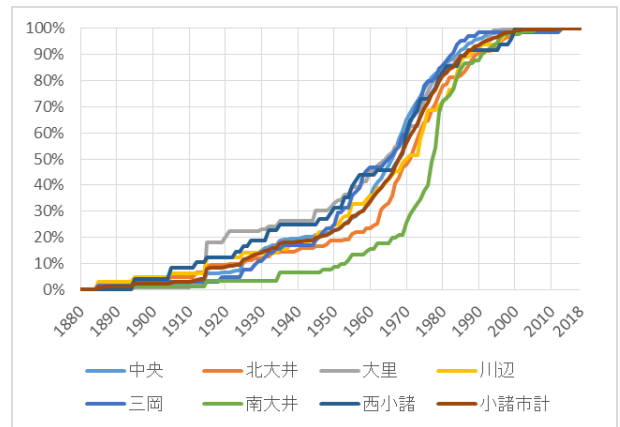


図 4-2 地区内全空家数に対する、各年以前に建築された空家数の割合

5. 得られた知見

小諸市内各地区における人口の推移と空家の建築年・分布の関係より、市全体の人口動向に反して一定の人口増加が見られる南大井地区において、築年数の短い空家が多く発生していることが明らかになった。築年数の短い空家が多い地区では近年まで住宅開発が進められており、頻繁に新しい住宅が建てられては頻繁に空家が発生している状態にあるといえる。

このような地区では今後数年に渡っても開発が進み空家が発生しやすい状態が続くと考えられるほか、築年数の短い空家が多いという点はスプロール市街地の特徴とも一致しており、今後無秩序な住宅開発が進んでいく恐れがあるといえる。

6. 結論

本研究では、用途地域無指定区域の中でもスプロール化の可能性が高い市街地の特徴を示すこと、及びスプロール化の可能性が高い市街地での居住のデメリットを示すことで、中心市街地または居住誘導区域内への居住を促進することを目的とした。その実証のため、人口減少状態にある長野県小諸市を対象に、市内各地区における住宅開発の展望及びスプロール化の可能性を空家の建築年との関係から明らかにすることを試みた。その結果、市内の人口ピークであった 2000 年度と比較して最も大きく人口が増加していた南大井地区では、現在空家

となっている物件が建てられた年代が他の地区と比較して遅いということが明らかになった。このことから、南大井地区では、新しく建築した住居が、住民による短い居住期間を経て空家になってしまうケースが多く発生しているといえる。建築年の新しい空家が多く存在するという特徴はスプロール住宅地と一致しており、南大井地区には今後のスプロール化の恐れがあるといえるため、南大井地区における積極的な居住を避けるよう誘導していく必要があると考えられる。

しかし、本研究の段階ではスプロール化の可能性を示す根拠として、現在あるスプロール市街地の特徴と照らし合わせることは出来ていないため、土地利用の変遷や人口推計等を活用し今後のスプロール化の可能性を明示することで強固な根拠付けにつながると考えられる。また、空家の建築年と位置の関係から住宅開発の動向を把握しているが、本研究においては空家の発生要因の差異を考慮に入れていない。発生要因によって空家となった物件の今後の開発動向に異なる傾向がみられる恐れがあることから、全ての空家を同等に扱いデータ処理を行うと実態と異なる結果が出てしまう可能性がある。そのため、異なる観点からの指標として複数の時点間での開発戸建数を計測し、実際の開発数や縮退の様子を空間的に把握することで、多面的な評価から住宅開発の可能性が検討できると思われる。以上が今後の課題である。

参考文献

- 1) 「報道発表資料：都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案について - 国土交通省」,
http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000079.html (最終閲覧：2018年7月26日)
- 2) 「都市計画：立地適正化計画作成の取組状況 - 国土交通省」,
http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html
(最終閲覧：2018年7月18日)
- 3) 荒木俊之『地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題 -コンパクトシティ実現のための都市計画制度-』, E-journal GEO, 2017年12巻1号, pp.1-11
- 4) 安田知理・秋田典子『都市計画区域外におけるスプロールの実態に関する研究 -千葉県君津市を対象として-』, 日本都市計画

- 学会 都市計画論文集, Vol.51, No.3, pp.937-943, 2016年
- 5) 谷口守・村中亮治・妹尾一慶『都市撤退(リバース・スプロール)に関する計測手法の開発とその適用』, 土木計画学研究・論文集, Vol.24, No.1, 2007年
 - 6) 長谷奏斗『集約型都市構造の形成に向けた居住誘導区域の設定要件に関する研究 -長野県小諸市を対象として-』, 早稲田大学創造理工学部社会環境工学科卒業論文, 2018年
 - 7) 石河正寛・松橋啓介・有賀敏典・金森有子・栗島英明『空家の地域内分布に関する現況及び将来推計 -世帯数と住宅数の差分に着目して-』, 日本都市計画学会 都市計画論文集, Vol.51, No.3, pp.833-838, 2016年
 - 8) 国土交通省「立地適正化計画の作成に関する Q&A (平成30年7月17日改訂)」, pp.5
 - 9) 国土交通省「立地適正化計画の作成に関する Q&A (平成30年7月17日改訂)」, pp.4
 - 10) 国土交通省「都市計画運用指針第9版(平成30年7月)」, pp.38
 - 11) 酒本恭聖・瀬田史彦・矢作弘『人口減少都市における土地利用規制緩和に関する比較研究 -開発許可制度の適用方法に着目して-』, 日本都市計画学会 都市計画論文集, Vol.46, No.3, pp.541-546, 2011年
 - 12) 浅野純一郎・藤原郁恵『地方都市における開発許可条例の導入効果とその課題に関する研究 ~主に都市計画法34条11号条例を対象として~』, 日本都市計画学会 都市計画論文集, No.45-3, pp.685-690, 2010年
 - 13) 谷口守『入門 都市計画 都市の機能とまちづくりの考え方』, 森北出版株式会社, pp.12, 2014年
 - 14) 谷口守『入門 都市計画 都市の機能とまちづくりの考え方』, 森北出版株式会社, pp.13-14, 2014年
 - 15) 小諸地区別人口表(住民基本台帳)平成30年7月1日現在,
http://www.city.komoro.lg.jp/doc/2014022402801/file_contents/3007.pdf
 - 16) 国土地理院地図より筆者加筆作成
 - 17) 小諸市役所『統計小諸2017』, 2018年, 口絵「市内地区別図」より筆者加筆作成
 - 18) 『小諸市立地適正化計画』, pp.70,
http://www.city.komoro.lg.jp/news/2017032100101/file_contents/ritteki_kaitei.pdf
 - 19) 「小諸市の人口(詳細) | 小諸市オフィシャルサイト」,
<http://www.city.komoro.lg.jp/doc/2014022402801/> (最終閲覧：2018年7月23日)

(?)

RESIDENTIAL INDUCTION AREA FORMATION OF OUTSIDE OF USE DISTRICTS IN SMALL TO MEDIUM CITIES

Ryo OKAZAKI, Yoshihide NAKAGAWA

Currently Japan is in a declining population, as an efficient urban degeneration, the goal is the urban structure of "compact city plus network", and an urban facility location plan system was established to achieve that. However, the urban facility location plan system is characterized by weak regulatory capability against urban formation outside of the residential induction area, and prompt and appropriate guidance into the residential induction area requires residence outside of the residential induction area due to external factors. It is necessary to evaluate the benefits. In this study, by presenting the possibility of sprawl from the relation between the location of the vacant house and the constructed year, for the unspecified area with a tendency to increase population, it is possible to estimate the degree of disorderly housing development it is aimed to show possibility and help to formulate a residential induction area.