

特集 大都市郊外はどうか！ どうする！

# 住宅地の縮退管理の観点から見た 大都市圏郊外のまちづくりの方向性

国土交通省 国土技術政策総合研究所 主任研究官 勝又 済  
かつまた わたる

## 1. はじめに

本格的な人口減少・少子高齢社会の到来が予想される中、大都市圏においても持続性が危ぶまれる住宅地の発生が懸念されており、遠郊外に立地する住宅地等では空き家・空き地化の進行による衰退が既に現実のものとなりつつある。大都市圏郊外のまちづくりも、郊外住宅地の縮退や再編をいかに進めるかという課題が今後重要性を増すことは確実である。

本稿では、首都圏における人口動態や市街地拡

大の推移から郊外エリアの置かれるマクロ実態を確認した上で、既往研究で明らかにされている課題や対策の提案をレビューしながら、衰退しつつある郊外住宅地の維持管理とその先の縮退管理の方向性について考察する。

## 2. 首都圏の市街化と人口動態の推移

図-1は、首都圏の1都3県における50年間にわたる人口移動の推移を10年毎に追ったものである。1960～70年代の高度経済成長期には、地方圏から

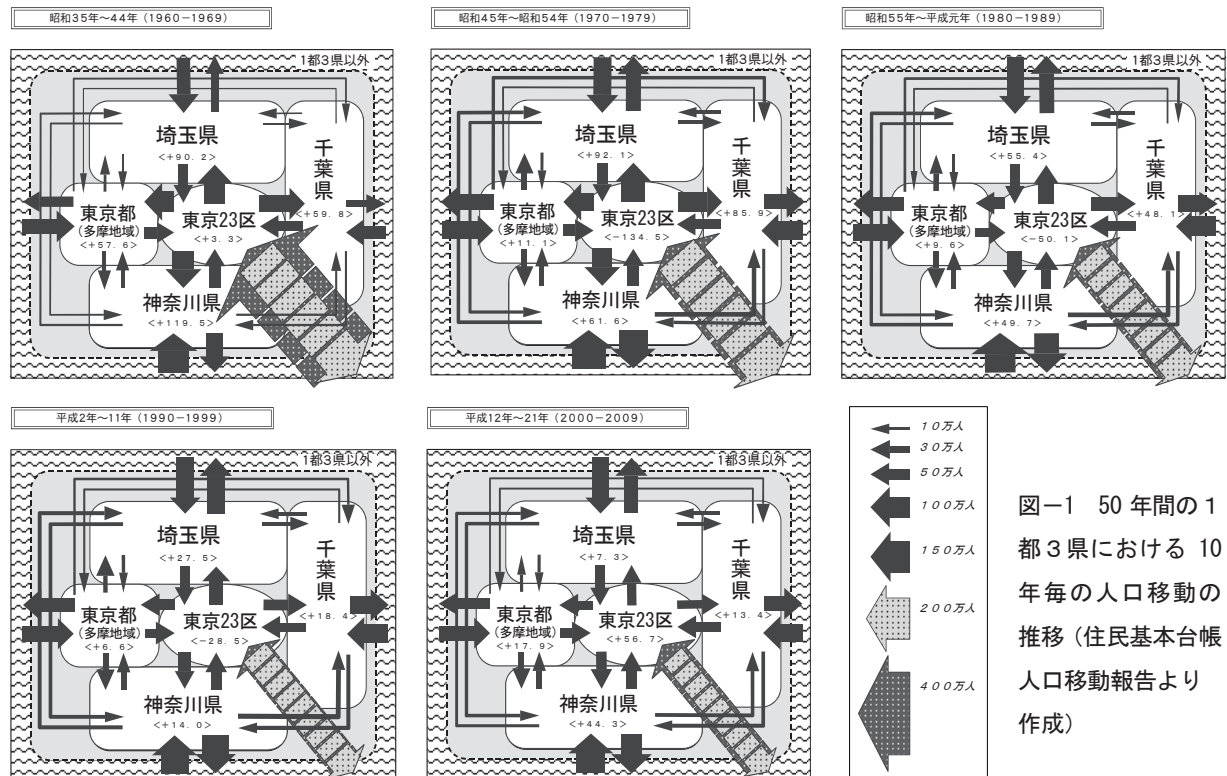


図-1 50年間の1都3県における10年毎の人口移動の推移（住民基本台帳人口移動報告より作成）

東京23区内に大量の人口が流入し、その後人口は周辺の埼玉県、千葉県、東京都多摩地域、神奈川県に移動し、郊外エリアでの人口増加（図-2～3）と市街地の拡大（図-4～6）が進展した。しかし、高度経済成長の終焉とともに、地方圏からの人口の大量流入と郊外への人口移動・市街化圧力は弱まり、1985～90年に地価高騰に伴い一時的に郊外化圧力が高まったものの（図-5）、その後の地価下落で人口の都心回帰が起こり、1995～2000年には東京23区の人口は約35年ぶりに増加に転じている（図-2～3）。

しかし1都3県の人口はほぼ頭打ちの状態となっており、本格的な人口減少への突入が予測され

ている（図-2）。図-7で将来推計人口をエリア別に見ると、2020年には人口が2010年比で90%を切るような人口減少エリアは、埼玉県、東京都、神奈川県の各西部の山間部や千葉県東部・南部の太平洋岸等、都心から遠方の地域に限られるものの、概ね都心40km以遠では広く人口減少が予測されている。2030年には更に多くの都市が人口減に転じ、概ね都心40km以遠では2010年比で90%未満の都市が大半となり、2040年には、人口を維持できる都市が東京都心や川崎市・横浜市の一部等に残るのみで、大半が人口減少エリアとなっている。

一方、高齢者率の将来予測については、図-8に示すように、高齢化は都心から遠方の地域で先

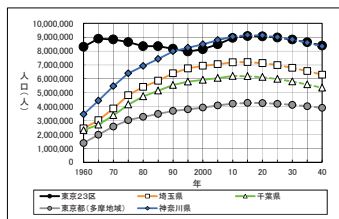


図-2 1都3県の人口および将来推計人口の推移（国立社会保障・人口問題研究所データ<sup>1</sup>より作成）

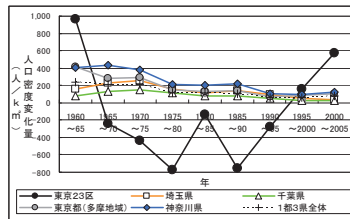


図-3 1都3県の人口密度変化量の推移（国勢調査報告より作成）

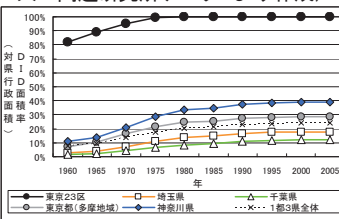


図-4 1都3県のDID面積率の推移（国勢調査報告より作成）

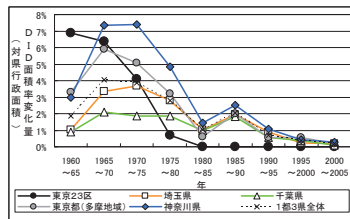


図-5 1都3県のDID面積変化量の推移（国勢調査報告より作成）

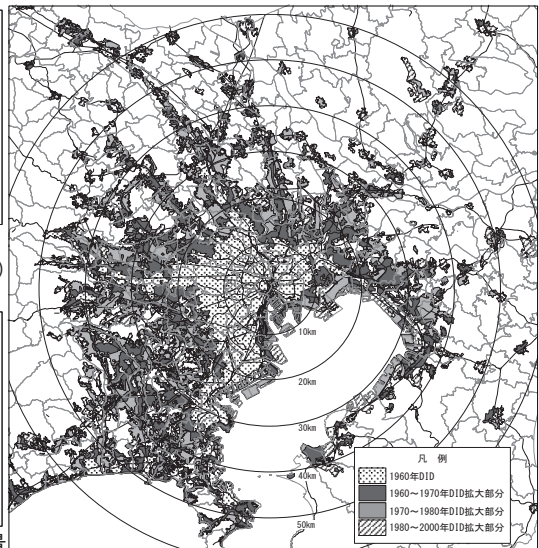


図-6 首都圏のDIDの拡大状況

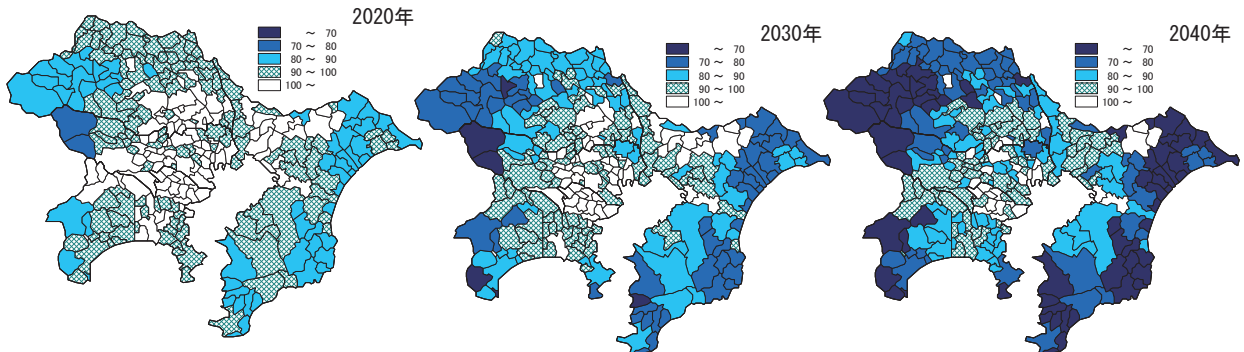


図-7 1都3県の将来推計人口の推移（2010年の人口を100とした場合の指数。国立社会保障・人口問題研究所データ<sup>1</sup>より作成）

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』。

行しつおしなべて1都3県の全域で進行し、大半の都市で2020年には高齢者率20%以上、2040年には30%以上に達する。埼玉県、東京都、神奈川県各西部の山間部や千葉県東部・南部の太平洋岸等、都心から遠方の地域では、2040年には高齢者率が40%以上となる都市も広く出現する。

都心40kmといえば、都心までの通勤時間が1時間半程度の通勤限界距離であり、主に1960～70年代の高度経済成長期に市街化が進んだエリアであるが(図-6)、今後この都心40km以遠の都市を中心とした広大な郊外エリアにおいて、人口減少や高齢化に伴う住宅地の衰退が顕著となることが確実な状況である。

### 3. 既往研究にみる郊外住宅地の抱える問題点と対策

既往研究<sup>1)～20)</sup>をレビューし、そこで報告され

ている郊外住宅地の現状の問題点と、問題解決に向けた対策の提案について整理する。

現状の問題点については、以下の3点に集約できる。

#### ①高齢化・人口減少と地域コミュニティの衰退

定住世帯が成熟し子供の世帯分離によって高齢者のみ世帯が増加している。世帯構成は画一的なのでその動きは急速である。地価下落・都心回帰による郊外住宅地の需要低下と相まって人口減少が進行し、自治会等地域の自主管理も困難化しつつある。

#### ②空き家・空き地化の進行による地域環境の悪化

空き家・空き地化、借家化が進行し、空き地では雑草の放置で火災・交通事故・不法投棄が懸念される等、管理者不在により地域環境が悪化しつつある。

#### ③生活利便性の低下

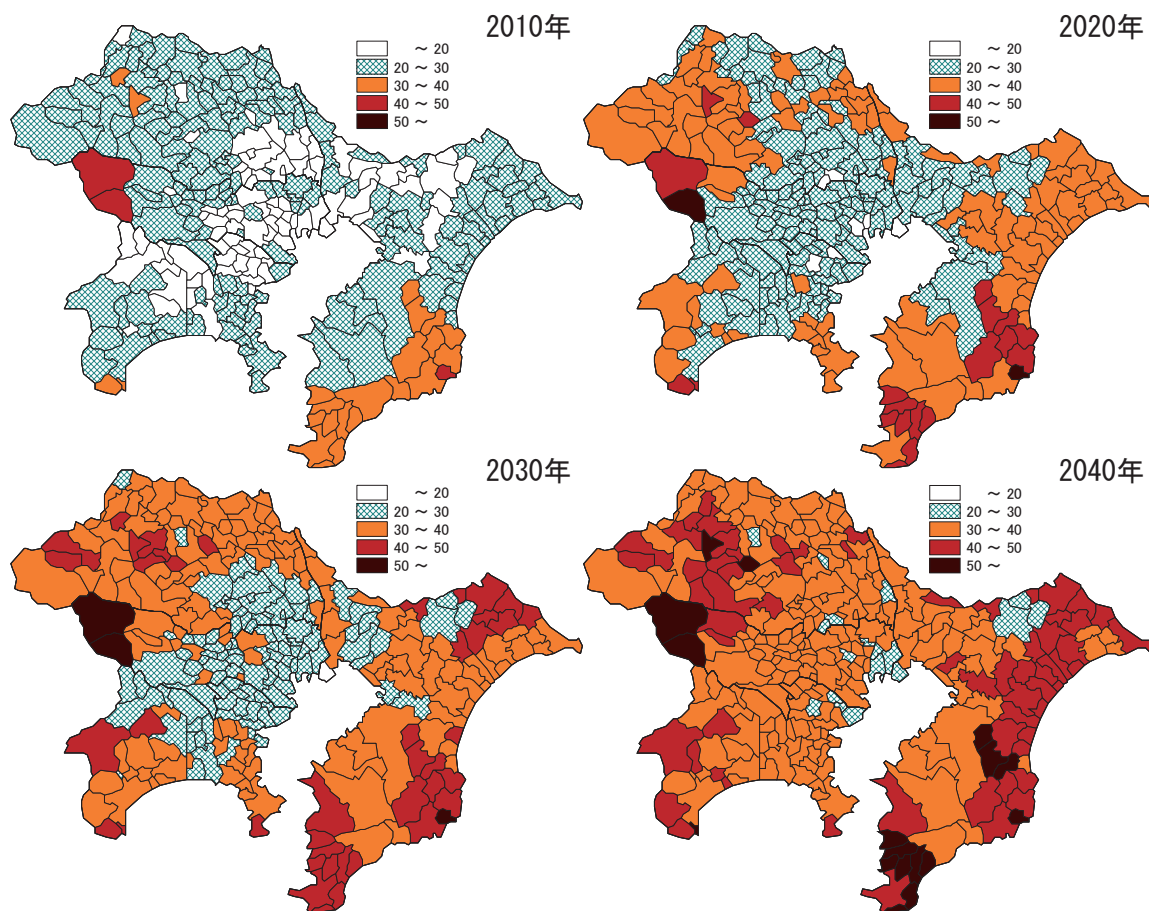


図-8 1都3県の将来推計高齢者率の推移  
(総人口に占める65歳以上人口の割合(%))。国立社会保障・人口問題研究所データ<sup>1)</sup>より作成

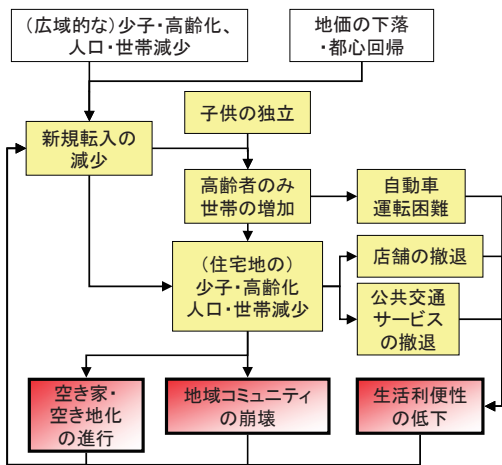


図-9 郊外住宅地における衰退の構図

スーパーマーケット等近隣店舗の撤退、公共交通サービスの低下により、マイカーを運転できない交通弱者にとって日常生活の利便性が低下している。

以上の問題点は、郊外住宅地における衰退の構図として、図-9のように整理できる。

また、これらの問題点の解決に向けた対策として、以下のような提案がなされている。

①高齢者の生活不安、若年世帯の流入支援、コミュニティ活動維持への対応

高齢者向け福祉施設・住宅の整備や住宅改修支援、高齢者相互扶助システムの確立、住み替え支援システムの構築（地域内、地域一まちなか間）、子育て世帯の入居支援（子育て環境の整備、空き家リフォーム・家賃補助等）、等。

②空き家・空き地の管理、利活用、解消

空き家・空き地の利活用（駐車場、介護施設、子育て施設、コミュニティ拠点、店舗、隣接敷地拡大、菜園・花壇、セカンドハウス等）、土地取得・住み替えコーディネート（空き地・空き家バンク）、新たなライフスタイルの啓蒙・普及（田園居住・SOHO・マルチハビテーション等）、危険空き家の除却、空き地管理の適正化（草刈り条例）、等

③買い物や通院等の日常生活の不便への対応

空き家・空き地を活用した公益サービスの提供（高齢者福祉施設、子育て支援施設、小売店）、コミュニティバスの整備・運営支援、等。

#### 4. 郊外衰退住宅地の存続／撤退の判断に向けた視点

人口が減少傾向にある中で、広範に立地する郊外住宅地のすべてが持続可能な形で存続することは不可能である。人口のパイは限られ、郊外エリアの住宅地間だけでなく都心エリアや、地方都市との間で人口の争奪戦となる。公共投資により郊外住宅地の存続に向けた取り組みを効果的に行うには、選択と集中に基づく判断が必要である。

筆者は、『人口減少時代における土地利用計画』<sup>21)</sup>において、放置すれば衰退・荒廃しかねない郊外住宅地の存続に向けて公共投資等維持更新の取り組みを行うべきかどうかの最も重要な判断基準として、住宅地の「定住性」を挙げた。これは、居住者の転出入や代替わりによる新陳代謝を伴いながら人口・世帯が持続し空き家の発生が少ない状態を意味する。また、「定住性」の高い郊外住宅地の条件として、①交通利便性（鉄道駅にアクセスしやすい）、②住宅地としての魅力（景観・生活施設等な良好な生活環境）、③居住性と住環境の両立（適度な建築規制）、の3点を挙げ、このうち②と③は住民や行政の取り組み次第で向上が図れるものであるから、地理的条件である①の交通利便性が絶対的条件であることを述べた。

第2章で見たように、高度経済成長期の人口急増により市街化が広がった都心40km以遠の都市や、その他にも都心から延びる鉄道セクター間のくさび部分に立地する郊外住宅地は交通利便性が低い。その不利な条件の克服や相殺するだけの定住性

（住宅地の魅力、居住性と住環境の両立、交通利便性の代替機能）が見込めなければ、持続可能性を高めるための公共投資の優先順位は基本的に低くならざるを得ず、計画的撤退を視野に入れるべきであろう。

#### 5. 郊外衰退住宅地の存続／撤退のプロセス

郊外衰退住宅地の存続または撤退への基本的なプロセスについての案を図-10に示す。

住宅地の存続に向け、定住性を高める取り組みに対し住民に熱意のある住宅地については、第3章

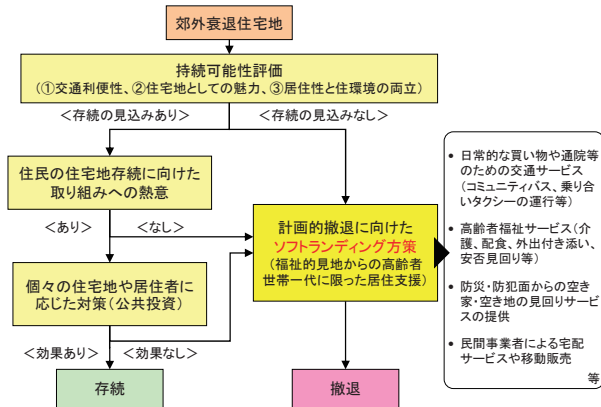


図-10 郊外衰退住宅地の存続/撤退のプロセス案

で整理した手法により問題解決を図っていく。個々の住宅地や居住者によって効果的な対策メニューは異なるはずであり、NPO等の専門家が地元ニーズを酌み取りながら適確な対策を助言し、取り組み推進の手助けをすることが重要である。定住性向上の取り組みによって持続可能な形で存続が見込め、存続の便益(税収、省CO<sub>2</sub>、消費エネルギー、居住者QOL等)がそのために要するコストを上回ると判断された住宅地には、行政は取り組みの推進に対して補助金や税制面で支援を行っていく。

一方、存続が見込めないと判断された住宅地に対しては、定住性向上のための施設整備等新たな公共投資は行わず、住宅地の計画的撤退に向けたソフトランディングの方策を講じる。住民が希望し、トータルの行政コスト軽減につながるのであれば、郊外住宅地のまちなかへの集団移転事業の実施も考えられるが、そのようなハード施策は災害危険区域や過疎集落に比べ公共性や実現性が低いであろう。また、市場主義の考えに立てば、住民の自由意志で購入・入居した住宅地なのだから地区が衰退し生活が不便になるのも自業自得であり、行政は放置すべきということになる。しかし、多くの高齢者世帯が交通弱者・買い物難民化となり日常生活に不自由し、まちなかや有料老人ホーム等に移住するにも住宅が売れず、孤島に取り残されたような状態で居住する実態を鑑みれば、現住高齢者世帯一代に限る等により時限的な居住支援を行うことが、福祉的見地から必要であり、

現実的であろう。

現住高齢者世帯への生活支援の取り組み(当面の住宅地の存続策)としては、日常的な買い物や通院等のための交通サービス(コミュニティバス、乗り合いタクシーの運行等)、高齢者福祉サービス(介護、配食、外出付き添い、安否見回り等)<sup>2</sup>、防災・防犯面からの空き家・空き地の見回りサービスの提供が中心となろう。これらサービスは、民間事業者やNPOが提供し行政が支援する形が基本であるが、サービス提供の一部を住宅地に居住する健全な高齢者が担う相互扶助システムの導入も検討に値する。買い物支援には、民間事業者による宅配サービスや移動販売(図-11)も効果的であろう。他にも、一部銀行<sup>3</sup>で行われている移動窓口車の取り組みや巡回診療等、郊外住宅地から撤退した店舗や医療施設等のハードのサービス機能をソフト的に補う取り組みも、縮退の過程では導入を検討すべきである。

道路・下水道等のインフラの維持管理やゴミ収



図-11 移動販売の例(夕張市真谷地地区)



図-12 道路の減築の例(ドイツ・ドルステン市)

<sup>2</sup> 高齢者福祉サービスの拠点施設を住宅地内に設置する場合、空き家の有効活用が望まれる。なお、施設は建物用途規制上「事務所」として扱われるため、事務所の立地が不可となる用途地域においては、建築基準法第48条ただし書許可による柔軟な運用が必要である。

<sup>3</sup> 大垣共立銀行、スルガ銀行等。

集等の行政サービスについては、住宅地の居住世帯の状況に応じて段階的に縮小していく必要がある。例えば、下水道については耐用年限を超えたものについては更新を停止し合併浄化槽を導入すること、ゴミ収集については収集回数を減らしたり生ごみは家庭用コンポストで処理すること、道路については過大な幅員・車線数のものは減築すること（図-12）等である。

### 6. 住宅地撤退後の空間利用に関するアイデア

第3章で整理したように、郊外住宅地の空き家・空き地問題に対しては、①住宅地に不足する施設の整備（駐車場、介護施設、子育て施設、コミュニティ拠点、店舗等）、②各住宅の住環境改善（隣接敷地拡大、菜園・花壇等）、③地区外からの転入促進（住み替えコーディネート、マルチハビテーションの普及等）といった利活用方策や、④空き家・空き地の適正管理（空き家除却、草刈り等）の提案がなされている。撤退を前提とする住宅地では、①～③の利活用方策は暫定的にはあり得るが、撤退への過程においては④の管理方策が



図-13 老朽危険空き家の除却で整備された空地（長崎市老朽危険空き家対策事業）



図-14 近隣火災通報システム（福井県若狭町熊川宿）

基本となろう。更地化した後の固定資産税の減免、除却費の補助等により老朽空き家除却（図-13）を促すとともに、草刈り等の従後の適正管理を条例で規定し、所有者の自己管理を原則とする。防火の面からの空き家管理の一手法として、近隣住宅相互で通報する無線連動型の火災警報器を設置することも考えられる（図-14）。

住宅地が撤退した跡地の空間利用については、農地や緑地への転換も考えられるが、土壌改良・耕地整理の必要や担い手不足から農地としての利用は多くは見込めない。CO<sub>2</sub>吸収に貢献する緑地利用も期待されるが、行政が整備を行うには財政的制約から広範な展開は見込めそうにない。そこで、跡地の空間利用として図-15に示すようなアイデアを提案したい。

まず、空き地の「ソーラーファーム」としての活用である。土地所有者もしくは投資家が出資して空き地や空き家を除却した土地に太陽光パネルを敷き詰め、発電した電力を電力会社に売却し収益を得る<sup>4</sup>。売却益により、空き家除却・造成費用やパネル設置費用等を回収する<sup>5</sup>。住宅地の撤退の過程で発生する空き地や（構造的に安全な）空き

<p><b>ソーラーファーム</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 空き地や（構造的に安全な）空き家の屋根に、所有者もしくは投資家が出資して太陽光パネルを敷設</li> <li>② 発電した電力を電力会社に売却、収益により太陽光パネルの設置費用や空き家除却・造成費用等を回収             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 農地に戻し得る耕作放棄地よりも、既成市街地である撤退住宅地に設置する方が都市空間の有効活用</li> <li>➢ 都市域に近接し送電ロスが少ない</li> <li>➢ 残存住宅に“地産地消”型電力供給も可能</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>災害用借り上げ仮設住宅</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 耐用年数は残るが長期間借り手が見込めない空き家集積住宅を対象に、空き家を災害時用途として登録</li> <li>② 空き家所有者に住宅の適正管理を義務づけ、引き換えに固定資産税の減免等を実施（住宅用地に係る軽減特例の除外とセット）</li> <li>③ 災害の被災者が集落・コミュニティ単位で避難し生活再建するまでの居住地として活用             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 利点はライフライン等の基盤が整備済み</li> <li>➢ 課題は平時の維持管理コストと必要住宅数</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>植物工場</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 空き家の活用もしくは新築により植物工場を整備</li> <li>② 葉物野菜等の栽培・出荷、収益により整備費回収             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 天候や病害虫によらず収穫可能</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>墓地（メモリアルパーク）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 居住者が住み慣れた住宅地を自らの眠る墓地として活用</li> <li>② “減歩”により造成事業費、管理費を捻出             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 墓地不足解消の一助にも</li> </ul> </li> </ul>

等

図-15 住宅地撤退跡地の空間利用に関するアイデア

4 3kW 住宅用システムの場合、太陽電池モジュールの設置面積は約20～30㎡で、わが国の平均的な気候条件では年間3,500kWh程度の電力を得ることができ、一世帯当たりの年間総消費電力量5,500kWhの約2/3に相当する（（財）省エネルギーセンター、太陽光発電協会、太陽光発電技術研究組合のホームページより）。

5 遊休地に太陽光パネルを設置し、太陽光発電による売電収入から、町内会費や地域運営費の捻出を目指す自治会もある（長崎県五島市、兵庫県丹波市等）。

家の屋根に順次設置し、残存する住宅に対する電力供給として“地産地消”してもよい。農地に戻し得る耕作放棄地よりも、既成市街地である撤退住宅地に設置する方が有効活用となるのではないか。

空き家等を活用した植物工場の整備・運営も今後展開を検討すべきであろう(図-16)<sup>6</sup>。植物工場では、葉物野菜を中心に、天候や病害虫によらず常に一定の収穫が見込まれる。郊外住宅地に居住する高齢者の雇用創出にもつながるであろう。ソーラーファームとシステムを組み、LED照明等に用いる電力を太陽光発電(+蓄電池)で賄うことも考えられる。

郊外住宅地の縮退整備や跡地空間の有効活用を広範に進めるためには、行政による公共投資の限界は明らかであり、ソーラーファームや植物工場のように、従後の収益により事業費を回収するビジネスモデルを構築することが重要である。

耐用年数は残るが長期間借り手が見込めない空き家が集積している住宅地では、「災害用借り上げ仮設住宅」としての活用も考えられる。ライフライン等の基盤は既に整っているため、災害の被災者が集落・コミュニティ単位でまとまって避難し生活を再建するまでの居住地として活用できるのではないか。登録した空き家所有者には住宅の適正管理を義務づける代わりに、固定資産税の減免等を行う。借り上げ仮設住宅は、公的住宅や民間



図-16 空き店舗を活用した植物工場の例(鳥取市)

賃貸住宅の空き室が主たる対象となるが、首都直下地震や南海トラフ地震等の巨大地震による被災想定では、避難所や仮設住宅の用地不足や仮設住宅の建設スピードの限界から大量の避難者・住宅困窮者の発生が予測されることから、郊外住宅地のまとまった空き家の活用も候補に加えるべきであろう。

## 7. おわりに

郊外住宅地の多くはマイカー利用を前提に成り立っており、今後一層相対的住宅地需要が低下し縮退管理の重要性が増すものと思われる。我が国の都市は、将来の更なる人口減少に備え、江戸時代の都市形態に戻ることは不可能としても、町村スケールのコンパクトで自然と共生した自立循環型都市を目指して構造転換していくべきである。

本稿は、日本建築学会都市計画委員会・土地利用計画小委員会(2011)『スマートシュリンクと空間管理 ー人口減少時代のアーバンフォームとマネジメント3』資料集に掲載した拙稿「郊外衰退住宅地の縮退管理に関する一考察」を加筆・修正したものである。

なお、本稿は筆者の個人的見解であり、必ずしも所属機関を代表するものではない。

### 参考文献

- 1) 小場瀬合二・舟尾基(2000)「限界郊外住宅地における都市計画規制とバブル経済の影響に関する研究 ー茨城県美浦町の場合ー」都市計画論文集, 35, pp. 349-354
- 2) 柴田健・菊池成朋・松村秀一・脇山善夫(2001)「高度成長期に開発された郊外戸建て住宅地の変容プロセスに関する研究」日本建築学会計画系論文集, 543, pp. 109-114
- 3) 細矢健太郎・鎌田元弘・坂本淳二・青木繁(2002)「混住農村地域における新住民住宅地の空洞化と開発行為の関連性についての考察 ー茨城県猿島郡三和町を事例としてー」日本建築学会計画系論文集, 552, pp. 177-184

<sup>6</sup> 植物工場は建物用途規制上「工場」として扱われるため、工場の立地が不可となる用途地域においては、建築基準法第48条ただし書許可による柔軟な運用が必要である。

- 4) 鎌田元弘・坂本淳二・細矢健太郎・西村昌彦 (2002) 「混住化農村地域における新住民行政区のコミュニティ形成 ―混住化による再編過程を経た行政区を事例として―」日本建築学会計画系論文集, 555, pp. 215-222
- 5) 吉田友彦・齋藤雪彦・高梨正彦 (2003) 「旧住宅地造成事業による未成住宅地の土地所有構造 ―つくば市SR地区を事例として―」日本建築学会計画系論文集, 573, pp. 117-124
- 6) 小場瀬令二 (2004) 「遠隔住宅地の現状と課題 ―超郊外は未来の田園住宅か、しかずんば蜃気楼か―」都市住宅学, 46, pp. 10-15
- 7) 小浦久子 (2004) 「郊外住宅団地の居住実態と市街地の持続に関する研究 ―神戸市高倉台団地における調査より―」都市計画論文集, 39-3, pp. 625-630
- 8) 中西正彦・鈴木章裕・中井検裕 (2004) 「首都圏郊外の宅地開発における空き地・空き家の解消方策に関する研究 ―伊勢原市・秦野市の宅地開発を対象として―」都市計画論文集, 39-3, pp. 631-636
- 9) 深見かほり・大月敏雄・安武敦子・井出建 (2005) 「首都圏郊外部の大規模戸建て住宅団地における空き区画に関する研究 ―茨城県美野里町内5団地を対象に―」日本建築学会計画系論文集, 591, pp. 1-8
- 10) 西廣大輔・小山雄資・吉田友彦 (2005) 「郊外戸建住宅団地における空家の借家歴に関する研究 ―埼玉県坂戸市K団地を事例として―」都市住宅学, 51, pp. 47-52
- 11) 吉田友彦・齋藤雪彦 (2005) 「放棄住宅地の立地と土地所有構造分析 ―千葉県を事例として―」都市計画論文集, 40-3, pp. 739-744
- 12) 鈴木佐代・沖田富美子 (2005) 「郊外戸建住宅地の居住者変化と住宅継承に関する研究 ―横浜市青葉区の建売分譲住宅地の一事例から―」日本建築学会計画系論文集, 597, pp. 161-166
- 13) 村本浩一・鶏内久之・仲村隆・蛭田晃生・藤井さやか・有田智一・大村謙二郎 (2006) 「企業城下町における郊外戸建住宅地の課題と再生の方向性 ―日立市におけるケーススタディー―」都市住宅学, 55, pp. 64-69
- 14) 片山直紀・海道清信・村上心・前田幸栄 (2006) 「空き地・空き家実態からみた郊外住宅団地の持続可能性についての考察 ―名古屋都市圏・可児市と多治見市における事例調査より―」都市住宅学, 55, pp. 70-75
- 15) 原田陽子・野嶋慎二・葉袋奈美子・菊池吉信 (2006) 「地方都市郊外戸建住宅地における複数区画利用プロセスと空区画利用の可能性 ―居住者による自律的住環境形成に関する研究―」都市計画論文集, 41-3, pp. 1049-1054
- 16) 小場瀬令二・小林乙哉 (2006) 「民間開発による地区計画のある遠隔郊外住宅地の相続時の変容動向に関する研究 ―八王子市めじろ台住宅団地を事例として―」都市計画論文集, 41-3, pp. 671-676
- 17) 吉田友彦 (2008) 「経年化した郊外戸建て住宅地の居住実態と政策の方向性」都市住宅学, 61, pp. 22-27
- 18) 田中千晴・湯沢昭 (2010) 「ライフステージの異なる世帯属性の変化と生活環境評価を考慮した郊外型住宅団地居住者の定住・転居意向に関する検討 ―前橋市を事例として―」都市計画, 45-1, pp. 79-86
- 19) 田中千晴・湯沢昭 (2010) 「地方都市における世帯のライフステージによる都心と郊外間の住み替え意向に関する検討 ―前橋市を事例として―」都市計画論文集, 45-3, pp. 259-264
- 20) 国土交通省国土技術政策総合研究所 (2009) 『人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発』国土技術政策総合研究所プロジェクト研究報告, 26
- 21) 勝又済 (2010) 「郊外住宅地の維持更新の条件と取り組み方策」『人口減少時代における土地利用計画 ―都市周辺部の持続可能性を探る―』, 学芸出版社, pp. 59-64
- 22) 勝又済 (2004) 『建て替え誘導を通じた郊外既成ミニ開発住宅地の居住環境整備論』, 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士論文