

特集 大都市郊外はどうなる！どうする！

縮退する郊外でマクロとミクロの土地利用を考える

－「従」の土地利用からの脱却に向けて－

東京大学大学院 工学系研究科 准教授 瀬田 史彦
せた ふみひこ

本稿では、主に大都市圏の郊外のあり方について、筆者が主に関西で社会人大学院生とともにやってきた研究やその過程で感じた問題点、また将来の都市構造を人口減少局面にあったものにするための土地利用の計画・規制のあり方について述べたい。明確なエビデンスが必要な学術論文よりはいくらか主観的な感想や、根拠がやや曖昧な見通しも含まれていることをあらかじめお断りしておきたい。

1. 世界初の縮退メガシティ：関西

筆者が2011年まで過ごしてきた関西地方は、すでに都市圏全体での人口が減少し始めている。おそらく人口が長期的に減少し続ける世界で初めての「縮退メガシティ」（都市圏人口一千万人以上）となるだろう。国土交通省の予測¹⁾でも、人口減少が三大都市圏で最も早く訪れ、しかも縮退の速度は年を追うごとに急激になると予想されている。

人口が減少し始める一方で、この10年くらい、都心や駅近の物件が大阪や神戸でももてはやされるようになった。本町や三宮のようなオフィス街にも、業務機能に代わってマンションが目立つようになって²⁾いる。単純に国勢調査の小地域データやメッシュ統計で人口の推移を追うだけでもその傾向は明らかで、都心の、それも高層マンションが建築された特定の地区の人口増加が顕著となっている。

都市圏全体で人口減少、そして都心では人口増

加となれば、郊外でより激しい人口減少がみられるのは必然である。実際、高度成長期からバブル時代に開発された郊外団地（関西は山に囲まれているので、実際には相当な山奥だったりする地区も多い）が開発途中で、あるいは開発される前の土地造成の状態で無残に残されている状況をよく目にしてきた。また私が教鞭をとっていた社会人大学院（大阪市立大学大学院創造都市研究科）では、広くまちづくりに関連した研究をしてきたが、社会人学生さんたちの郊外住宅についての関心は、他のどんなテーマにも増して大きかった。

しかしこうした全般的な傾向はあるものの、実際に個別に郊外住宅地を回ってみると、一様に「縮小している」「衰退している」などと定義するにはあまりに多様な状況が見て取れる。

学者は自分の理論を正当化し、より一般化するための証拠・エビデンスを探しに行くのが常なのだが、「きっと衰退しているだろう」と不謹慎にも期待して郊外に出てみると、開発時期が古く駅から遠くて相当不便であるにも関わらず、空き家が思ったほど見られず人口減少が顕著でない地区があったりする。逆に都心に出やすい比較的駅近の住宅地でもかなり衰退している地区がある。個別に原因を調べていくと、開発したときの敷地面積の大きさ、開発主体（公団・公社か民間か）、開発のペース、周辺状況、法定・非法定の土地利用規制・誘導の強度、さらには数十年前からの口頭での取り決めなども影響していることがある。実

際のところ、現時点では郊外住宅地の衰退についての法則化はかなり難しい。

ただ全体としてはやはり、この5~10年の全体的な傾向として都心居住が進み、その分、郊外の人口や世帯が減少する傾向が顕著であることは、疑いない。私に関わった研究では、社人研の推計では出されていない市町村別の世帯数を、主に過去からのトレンドとコントロールトータルから推計したが、これまでほぼ同心円状で広がってきた大阪大都市圏の外延部で世帯の伸びの鈍化が予測され、また住宅が過大になるという結果となった。しかも、最新の2010年の国勢調査の結果を利用すると、その傾向が都心回帰傾向とともに郊外の縮退動向がより顕著に表れた3)。

2. 「従」となっているマクロの土地利用

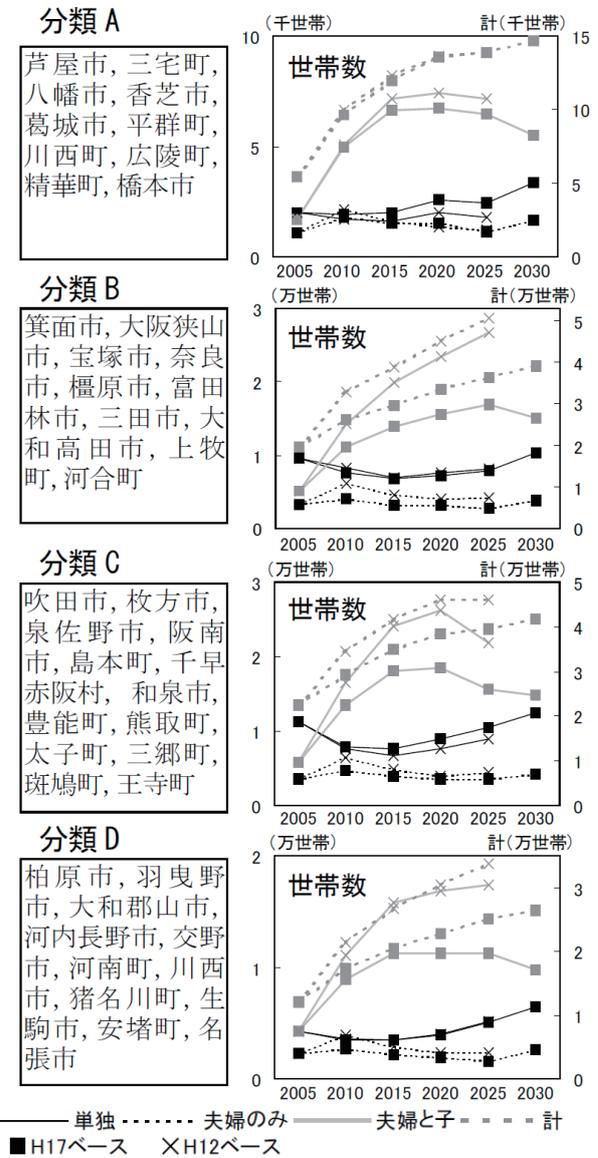
郊外の人口や、人口が張り付く市街地をどのようにコントロールするか、この課題は人口の増加局面でも減少局面でも、一つの都市の形をよりよい方向に導くための都市計画の基本的な使命の1つとあってよい。そして市全体かそれより広いスケールの、いわゆるマクロの都市計画は、主に土地利用と都市施設・社会基盤の関係から考えるべきとされる。

人間活動は空間・土地において行われる。そして、人間が生活したり、何かの目的で活動したり、そのために移動を必要としたりする際に、交通施設や供給処理施設、公益サービス施設などの都市施設を利用する。都市で繰り広げられる種々の人間活動に対して、ゾーニングなどをはじめとする土地利用の計画・規制と、都市施設の整備や維持管理によるサービスの供給を、相互の関係を推し量りながら進めていくのが都市計画である。

ところが、人口が減少していく近年の日本では、土地利用は都市施設・社会基盤に対して、明らかに「従」となっている傾向が見て取れる。

人口減少に伴い人間活動の総量も減少していくはずだ。しかし土地利用の計画・規制はその動きに全く追いついていない。それどころか、規制緩和によって全体で使える土地や床の最大量は、た

いての場合増やされている。実態としての市街



分類	A	B	C	D	分類の考え方
①H12との差	増or 減少小	減少大			H12ベースからの減少幅が2020年で20%以上の市町村を減少大に分類
②世帯数	—	増	減	横ばい	2015~2025年の夫婦と子世帯の数について、概ねの増減で分類

図1 大阪圏郊外自治体の世帯推計

注: 「H17ベース」は2010年までの、「H12ベース」は2005年までの国勢調査を用いて推計している。推計方法等は文献3)を参照のこと。

地もむしろ拡散している。土地利用の必要量は減少傾向にあるのに、計画・規制がそれに沿っていない。人口減少局面でも需要が高いと見込まれる地区でピンポイントに規制を緩和し経済活動を促すことは推奨されるべきかもしれないが、現状は人口が減少する地域全体での規制が緩んでいる。

これに対して都市施設の再編は、人口減少に対応しようという動きが、ゆっくりではあるが着実に進んできている。今後の交通需要の増加が見込めない都市計画道路の見直しが、主に都道府県や政令市など幹線道路を所管する大きな自治体を中心に進められつつある。維持管理費用がかさむ橋梁は、最低限のサービスを保ちつつメンテナンスの対象を間引きするなど対応しようとしている。人件費など運営費用の問題も大きい公益的施設（学校、図書館、文化ホールなど）は、転用・売却などハードの再配置のほか、指定管理者制度の導入や民営化をより推し進めるなど運営面での動きもすでに顕著だ。

こうした傾向が今後も続いた場合、以下のようなことが予想される。人口や各種の経済活動は、土地利用の計画や規制によってはほとんどコントロールされず、都市施設・社会基盤の再配置（多くの場合、統廃合や多機能集約化による減少）や、サービス水準の変化（多くの場合、その選択的劣化）に大きく左右されて動くことになる。都市施設の維持更新が取りやめられ、不便となる地区からは人が自然と少しずつ遠のき、利便性の高い地区が生き残ることになる。土地利用は能動的にコントロールされず、経済的な原理と都市施設・都市サービスの再配置の動向に従った形でのみ変化していく。土地利用は「従」になってくるのだ。

ごく最近の自治体の関連政策や実施体制を追ってもその傾向がよく見てとれる。都市施設の再編は、『公共施設白書』やそれに基づく再配置の方針によって統廃合が進められる傾向にあるが、そうした動きに都市計画は関わっていない場合がほとんどだ⁴⁾。都市の縮退対策を所管するのは、都市計画課や建設部局ではなく、行政改革を担当する政策企画部局や、行政財産を管理する資産管理課といった部局になっている。こうした部局では、コスト削減や行政財産の効率的運用といった行政経営的な発想が中心を占め、空間的な配慮が行き届かない場合が多い。

しかしこうした傾向が続いた場合、現在の郊外や地方都市の状況からは信じられないかもしれな

いが、またいくつかの前提条件の下でということになるが、たぶん長期的には自然とコンパクトシティに近いものが形成されていくだろう。郊外の生活は、線的都市施設（主に道路、上下水道、電気など）に大きく依存している。線的都市施設の維持管理コストは人口減少とともに特に大きな負担になっていき、線のネットワークは、その端っこから徐々に切られていく。その結果、市街地は自然とコンパクトになっていく。それは、核を中心とした円状とは限らず、線状やフィンガー状になるかもしれない。

ただし、線的都市施設で供給された都市サービスが、新しい技術で点的・分散的に供給されるようになれば、様相は異なってくるかもしれない。上下水道なら浄水器や浄化槽などフィルター系の技術が、エネルギーなら太陽光発電や小水力発電など分散型の技術が広く普及すれば、これらの効率性は人口密度に依存しないので、地区の人口減少に左右されずにサービスの維持は可能となる。

ただ道路は難しいだろう。人間の活動に移動は必要であり、仮に燃料電池技術でエネルギー問題が解消され、高齢化に対応して自動運転技術が発展したとしても、道路自体は幹線道路から細街路にいたるまで長い距離が必要であることに変わりはない。移動目的の大部分を情報通信技術で代替できたとしても、人間が生きていくためには、食糧をはじめ重量のあるものを運搬するための物流は欠かせない。介護などの労働集約的サービスも、移動手段がなければ供給はおぼつかない。

現在、豪雪地帯の自治体で検討されているような、コストのかかる除雪の優先順位付けのようなことが、通常の道路管理でも行われるようになるだろう。将来はおそらく人口密度が低下し効率が悪い郊外の道路の維持管理の優先度が低くなっていく。

都市施設の縮小に従う形で市街地がコンパクトになっていく。その過程で、土地利用の計画・規制は役割を果たさず、実際の土地利用は都市施設に従う形でゆるやかに変化していく、というのが筆者の見立てだ。しかしそれでは、土地利用の規



写真1 街路だけが整備された団地（大阪府下）

制・誘導やそのための土地利用計画は要らないのだろうか。

都市施設の配置の変化に従って動く市街地の集約・コンパクト化は、緩慢なだけでなく、不完全である。集約の過程で、少なからぬ市街地、建物、そして人々が取り残される。取り残された建物は廃墟や空き家となって環境や景観に負の影響を及ぼす。取り残された人々へのサービスは自治体にとってより大きな負担となる。

関西の郊外住宅地では、これまで使われていた住宅が空き家になっている場所だけでなく、造成したが結局建築されず土台だけ残っているような場所も、遠郊を中心に目立っている。また人口が減少している地域だけでなく、滋賀県琵琶湖東岸の自治体のように人口が伸び続けている地域でさえ、様々な建物が打ち捨てられる状況が見て取れる。5年前にオープンした巨大なショッピングモールからほとんどの店が撤退し廃墟同然となっている様を見ると、ある程度の競争が必要と思われる商業機能においてさえ、土地利用や建築のコントロールが必要と感じざるを得ない。

経済活動の競争の結果を「最適な状況」と位置付け、その動きを人為的に操作する土地利用の規制を真っ向から否定してきた（一部の）経済学の論理は、あまり効率的ではない現状から「最適な状況」に至るまでの時間のかかり具合、そしてその過程で生まれる膨大な無駄や不効率に考えが及んでいないと思われる。こうした縮退の悪影響は、



写真2 ほとんどのテナントが撤退した大規模商業施設（滋賀県下）

はじめは「廃墟ブーム」のような興味本位の取り上げられ方しかされないかもしれないが、次第により切実な問題となって様々な形で我々に降りかかってくるだろう。

こうした状況に対する問題意識がもし大幅に高まるならば、土地利用が、都市施設に対する「従」ではなく、能動的に効率的な都市構造を形成するための計画の対象となるだろう。

しかし現状ではその可能性は低い。本誌の読者ならご存知のようにいったん規制が緩められた土地への再規制（例えば逆線引き）は相変わらず難しい状況にある。富山市のようにコンパクトシティへ向けての様々な取り組みで有名なところでも、土地利用のコントロールの強化は非現実的であると捉えられている。近年増えているいわゆる空き家条例や、東京都武蔵村山市のような縮退を想定したまちづくり条例（大規模事業活動からの撤退時に一定の手続きを求めるもの）も、建物が空いてしまうことへの負の効果を減らす対策であり、空くこと自体を防ぐ効果はほとんどない。

結局のところ、現状では、マクロの土地利用は経済活動と都市施設に対して「従」ということになる。

3. 戦略的なミクロの土地利用を考える

見通しの暗いマクロの土地利用計画・規制に比べると、ミクロレベルでの土地利用は「従」ではなく、人口減少に対応してかなり能動的に工夫す

る余地がある。本来の需要に対して強すぎる規制がかけられている地区については、その原因となる規制のみを緩和するだけで問題がかなり緩和できる場合がある。

たとえば地区計画や紳士協定などで定められている最低敷地面積が大きすぎると、安価な住宅が供給されないため、収入が低くあるいは不安定な若年層が入りにくくなり、高齢化や人口減少を招く。高度成長期に造成され、建設された郊外の住宅地の中には、現在の基準からみてもかなり大きく作られたものが多く、現代のニーズに合っていない。ところがいわゆる2戸1住宅を建設して若者層を呼ぼうにも、その後にかけられた宅地割規制が邪魔している。

現代の郊外は、規制がかけられ地区道路などの基盤がかなりしっかり整備され、制度でいうところの「良好な住宅地」が実現した団地で高齢化・人口減少が激しく、逆にアドホックな開発が行われ続けた、比較的規制が緩く基盤が弱い市街地で人口がむしろ増えるケースが目立つ。前者は入居当時の状況(良好な環境を保つハードのほか、入居者の所得水準・階層の維持なども意識されている)を保つために強めの規制が敷かれたため都市の更新が進まなかったのに対し、後者はそうしたことが意識されなかった。そのため、規制の緩い市街地で都市の更新が逐次的に進んで、結果的に地区全体として高齢化・人口減少が防がれている。



写真3 建て詰まっており都市基盤が
弱い郊外の既成市街地 (兵庫県川西市)

しかしこのことをもって、地区計画などの規制や、紳士協定などによる住民の取組み自体が問題であるというのは早計だろう。これらの規制によってよい環境が守られてきたのは確かであるし、ある程度の規模の団地開発に対しては当時から(必ずしも十分ではなかったかもしれないが、スプロール市街地の個別の開発に比べればはるかに)行政からの明示的・非明示的な働きかけがあり、その結果、社会基盤はかなり整えられている状況となっている。一言でいえば「住めばよい環境なのにもったいない」のである。

他方、規制が緩いおかげで人口が維持されあるいは増えている既成市街地の多くは、道路などの基盤が貧弱であり、公園・オープンスペースや景観といった点でも団地に比べはるかに劣る。こうした地区にさらに無秩序な開発を受け入れるより、基盤が整備され快適な環境である団地で、規制を適切に設定し直して新たな人口を迎え入れるほうが、はるかによいと感じられる。

こうした考え方への反論として、地区計画などの設定には、団地の住民の意向が強く反映されており、敷地割規制の緩和や2戸1住宅などの建設に反対されるというものがある。確かにそういう傾向は一般的に認められるものの、高齢化した団地の住民の意識は近年変わりつつある。筆者らが行った兵庫県川西市の団地での調査では、地区計画などの規制が守っている現在の環境の保持を訴える意見と、ルールを変えてでも若者層の流入を



写真4 都市基盤が整えられながら空き地の
目立つ郊外団地 (兵庫県川西市)

表1 地区計画についてのアンケート結果

問 あなたの住宅の隣に、共同住宅(2階建以下、4戸程度)が計画されたらどう思われますか？

	はい	いいえ
条件(自宅との離隔や地域のルールなど)に関して納得できれば、共同住宅を認めていくように地区計画を改正しても良い。	60 37.3%	101 62.7%
地区計画を改正する話し合いが持たれば、参加して議論しても良い。	67 37.9%	110 62.1%
地区計画に反するので絶対に反対。	83 47.7%	91 52.3%

注:戸建住宅以外の建築が規制される地区計画の区域住民を対象にしたアンケート。兵庫県川西市内の一地区。N=248。対象区域の中に地区計画がかかっていない地区があるため、無回答を除いた数値を示している。

求めようとする声が拮抗している。(表1.2)

4. 縮退の土地利用予測を提示する必要性

しかし上記のようなミクロスケールでの戦略的な土地利用・建築規制の再設定によって、すべての郊外市街地が再生されるわけではない。おそらく優勝劣敗が顕著になるだろう。地域間競争とその結果が是であると腹をくくればそれでよいのかもしれないが、特に土地利用においてそういう競争促進的なスタンスは、前述のように大きな禍根を残すことになるだろう。

そうなることややはり、無益な競争を未然に防ぐために予め土地利用のあり方を規定するマクロの計画やそれを実現する規制や誘導の重要性が浮かび上がってくるのではないだろうか。やや伝統的ではあるが、土地分級のような手法を人口減少局面に合わせた形で改めて適用し、それぞれの土地のあり方ある程度規定する。人口の回復が見込めない地区は長期的に自然に戻すよう誘導する、といった方向性を計画や方針の中で具体的に位置付けることも必要になってくるだろう。

その際、逆線引きのような強烈的な規制手法はなかなか難しいが、自治体など公的な機関がそれぞれの地区の縮退の度合いを予測して示すだけでもかなりの効果が見込めると筆者は予想している。思えば、2000年代前半までは多くの自治体が人口減少自体を認めようとしなかった。仮に国全体の人口が減っても「わが市は大丈夫」と言い張り、

表2 地区計画についてのアンケート自由回答
(調査地域・サンプル数等は表1と同じ)

地区計画の 変更 賛成	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会が詳細な説明合意もなく45坪以下の建築を認めない等地区計画を作り、老人の街へ突き進んでいる。このままだと、能勢電車等の交通機関やスーパー等の店舗の撤退も考えられる。自分の首を絞めるような規制をやめて人口を増加させることが一番。 ・地区計画の決定の時から反対している。人口減少に入っているのに建築協定とは自殺行為と思ったから！土地は社会全体のものであり、これを進めたことは一部の人の傲慢さが出した事。常識的な歯止めは1種住専で充分である。 ・若い人たちを呼び込み“人口”増にするには、問題が多いが何か手を打つべきであり、地区計画の緩和も考える必要があるかと思えます。 ・地区計画がかなり厳しく定められているので、自宅を処分する場合など支障が起こることがあると思う。とにかく、地区計画そのものの改定(緩和)が必要となるであろう。
地区計画の 変更 反対	<ul style="list-style-type: none"> ・庭付き車庫付きの一戸建てでも、敷地面積が40~50坪程度であれば、若い子育て世代でも購入して住めています。この地区計画では、50坪以上となっているので、現状で十分と思います。ただ、古い空き宅地を分割・活用したいが、分割すると40坪から45坪になって活用できないというのであれば、例外的に40坪以上の1戸建てなら可という新しいルールをつくってもいいかなと思います。現に我が家と隣家は元々80坪の1つの敷地を40坪づつに分割したので。(約40年前に。以後、現在に至る) ・この団地が拓かれたころ移り住んだのはごく平均的サラリーマンであった。その先人達が自分たちのまちを住みやすくしようと現在のこの良好なコミュニティを作り上げてきた。数年前、集合住宅や単身者向け集合住宅の計画が持ち上がったときわが街を守るという見地から住民の皆さんが立ち上がり、地区計画が出来上がった。以後まだ3年余りであり見直しには時期尚早と考える。一方、若年層の不足は少子化等社会現象から来るもののほか、様々な原因が考えられる。都市計画の問題ではない。
地区計画を 知らない	<ul style="list-style-type: none"> ・今回、初めて地区計画区域を知りました。2年前に娘夫婦が大和団地に家を建てて私達の近くに越してきましたが、子供たちの人数も少ないみたいです。共同住宅等若い人たちが入ってきてくれることを望んでおります。 ・自分の住んでいる地区の地区計画の具体的な内容が知りたい。

あるいは周りの雰囲気によって人口増加を主張させられていた。それが2000年代後半以降は、社人研の将来人口推計がそのままではないとしても

かなり受け入れられるようになり、人口減少を前提とした施策が組まれるようになってきている。関西でも、まだ人口減少が比較的緩やかな大阪府で2012年3月に『人口減少社会白書』が発刊された。

直接的なコントロールの強化でなくても、第三者的な公的機関が客観的なデータを基に将来の方向性を示すだけでも効果は大きいと考えられる。よりよい政策を促すための根拠付けとして、人口だけでなく土地利用についても、長期的な、そして即地的でなくともかなり細かい地区単位での予想を都市計画マスタープランに書き込むのも一案ではないかと思う。

参考文献

- 1) 国土審議会政策部会(2011)『「国土の長期展望」中間とりまとめ』
- 2) 新出嘉一郎(2013)「大阪都心への人口回帰——都心に進行する分譲マンション発生からの視点」『地域開発』582号、pp. 16-22
- 3) 大浦寛登・瀬田史彦(2010)「大阪都市圏における都心回帰の進行に伴う住宅需要の変化に関する研究—『住宅双六』の『上り』のその後(その2)—」『都市住宅学』71号、pp. 32-37
- 4) 瀬田史彦(2013)「人口減少局面の都市計画マスタープランの総合性についての一考察—公益的施設の統廃合・再編のケーススタディー—」『都市計画論文集』No. 48-3、pp. 609-614
- 5) 酒本恭聖・瀬田史彦(2012)「郊外住宅地における建築規制が人口増減に与える影響に関する一考察：郊外戸建開発団地と隣接既成市街地の比較研究」『都市計画論文集』No. 47-3、pp. 505-510