

人口減少社会における まちづくり関連計画の 意義とポイント

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授 瀬田 史彦

1 はじめに

人口減少社会におけるまちづくり関連計画の意義とポイント、というお題を頂き、筆をしたためることになった。研修機関からの依頼であれば、本来はテクニカルな内容、例えば人口減少局面に対応して市街地の集約を促進するため、立地適正化計画における都市機能誘導区域や居住誘導区域の設定方法についての工夫などを述べるのが求められるのかもしれない。しかし、人口減少社会におけるまちづくりの現状は、根本的なところから変化させなければならないと筆者は考えており、またおそらく実務を行う自治体職員の方々もうすうす感じているようである。

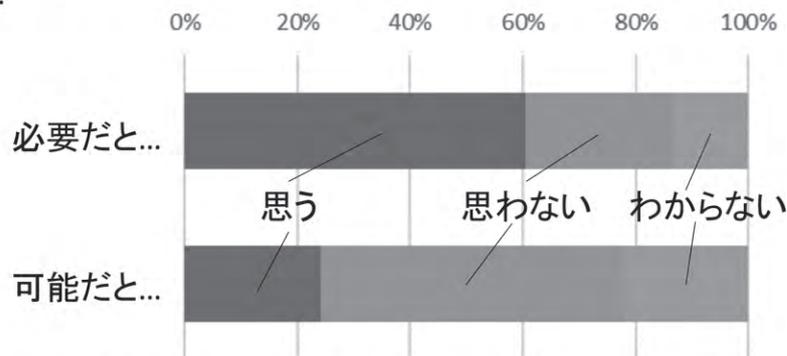
実際、2014年に地方創生政策とともに導入された、人口減少に対応するためのいくつかのまちづくり関連計画、例えば立地適正化計画、公共施設

等総合管理計画、連携中枢都市圏構想といったものは、それから10年たって一定の進捗を見つつも、成果は目標に達しているとはいいがたい。市街地の集約や公共施設の統合はまだこれからであり、また東京への転入もほとんどの地方都市圏で続いている。立地適正化計画による市街地の集約は、自治体職員の多くが、必要であっても可能ではないと考えているようである（図1）。

ここでは、こうしたもやもやを抱えながらまちづくりに携わる自治体職員の方々に、少しでも寄り添うという趣旨も含めて、人口減少社会におけるまちづくり関連計画の意義について、コンパクトシティ政策を中心に、やや批判的に述べてみたい。しかし最後に、例に挙げた立地適正化計画について将来、果たしうる積極的な役割についても述べたいと思う。

図1 市街地の集約化についての自治体職員の認識

問: 現在、お勤めの地域で、市街地の集約化・コンパクト化が...



(自治体大学の研修に参加した全国の自治体職員へのアンケート。
2020年12月24日実施、N=58)

出典 筆者によるアンケート調査



瀬田 史彦 (せた ふみひこ)

1972年東京生まれ、1995年東京大学工学部卒業、2002年博士(工学)学位取得。東京大学先端科学技術研究センター助手、大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授を経て、2012年より現職。工学系研究科都市持続再生学寄付講座(東大まちづくり大学院)の運営を兼務する。

専門分野は、国土・都市計画、地域開発。主な著書に『ネオリベリズム都市と社会格差』『サステナブル都市の輸出』『広域計画と地域の持続可能性』(いずれも共著)など。近年は人口減少局面のまちづくり、とりわけ公共施設の再編についての研究を進めており、「新たな公共施設再編のあり方研究会」の代表者を務める。

国土審議会推進部会、同土地政策分科会、国土交通省都市交通システム海外展開研究会など国の委員会の委員、またいくつかの自治体の都市計画審議会、公共施設・不動産活用事業の検討委員を経験している。

2 不可逆的で中長期的な日本の人口減少

人口減少社会におけるまちづくりは、縮小都市(シュリンキングシティ)問題ともいわれる。これまで増加・拡大一辺倒でできていた都市の人口が減少に転ずることとなり、そのイメージとして、これまで拡大・膨張が進んでいた都市が縮み、小さくなるという姿を連想するのだろう。

人口減少局面のまちづくりは、すでに20世紀中頃の米国の地域経済が衰退する都市で観察されており、多くの研究が行われてきた。しかしその実態は、人口増加が中心都市から郊外に移るインナーシティ問題が中心であった。今日まで、少なくとも数の米国の都市で、一部の郊外都市に富裕層がゲーテッドコミュニティを形成する一方、中心都市の都心で激しい衰退が進み、貧困層の集中や治安悪化などの状況が伝えられる。しかし米国全体の人口は現在も増加しており、都市圏の中の人口構造の変化という捉え方となる。

「シュリンキングシティ (shrinking city)」という言葉が世界的に有名にしたのは、2000年代初頭の欧州においてであった。1989年にベルリンの壁が崩壊し、翌年以降、いわゆる東側の共産主義諸国から若者を中心に多くの人口が西側の自由主義諸国に移動した。またEU(欧州連合)が拡大するにつれ、所得水準の低い南欧の人たちが豊かな西欧・北欧に移動するという動きも見られた。さらに西欧の中でも、産業構造の変化に取り残された旧産炭地域や工業都市などで人口減少が顕著となってきていた。欧州においても米国のようなインナーシティ問題は見られたが、それよりもさらに大きなスケールでの人口移動によって、都市圏

や国全体での人口減少が顕著となる問題が、大きな政策課題となった。

しかし2020年代になると、これらの議論は欧州で低調となった。その理由の1つとして、シュリンキングシティ研究をけん引していた学者の多くがフィールドとするドイツで、この5~10年の間に人口が反転したことが挙げられる。旧東ドイツの中核都市であるドレスデンやライプツィヒは、ベルリンの壁崩壊以来しばらくの間、人口が流出し続けてシュリンキングシティを代表するような人口減少都市であった。しかしその後はむしろ周辺自治体の人口を吸収して人口が急激に増加している。またドイツは、もともと南欧・東欧諸国やトルコからの移民を受け入れ続けていることに加えて、2010年代後半からは戦乱の続くいくつかの地域、例えばシリアやウクライナから100万人単位で人口を受け入れており、多くの都市・自治体で人口が反転している。

2009年以来国全体で人口が減少し始め、2010年代前半から人口減少局面のまちづくりについての研究が多く出てきている日本は、このドイツから多くの知見を得ている。例えば「減築 (Rückbau)」「スポンジ化する都市 (Perforierte Stadt)」などの概念は、ドイツの事例が紹介されて日本に広まったと考えられている。その当のドイツでは人口が反転し、むしろ人口増加で再び逼迫する床需要への対応が迫られている。今後、人口減少局面のまちづくりの先頭を切って進む国として、未だに急激に人口が減少し続ける東欧諸国とともに、日本が世界的にクローズアップされると思われる。

なお、上記のような欧米における人口減少局面と、現在日本で見られる人口減少局面の根本的な

違いは、欧米では人口減少が社会減を中心とした現象であったのに対して、日本は自然減を中心としていることである。日本でも、高度成長期の農山漁村における過疎は、社会減による都市化・大都市圏への転出を中心とした人口減少であったが、今後は自然減を中心とした人口減少となる。自然減による人口減少は、都市圏・国に属する自治体が共通して持つ問題であり、また反転が望みにくい現象である。仮に来年、出生率が人口置換水準である2.0に回復したとしても、人口が回復するのは数十年後となる。また近年増加している外国人の転入超過数も、自然減（死亡）による日本人の減少数には全く追いつかず、その傾向も少なくとも数十年間続く。

このように日本の都市は、不可逆的で中長期的な人口減少局面に、世界の先頭にたつて臨む立場にある。まず人口減少局面のまちづくりについて、このことを強く認識する必要がある。

3 人口減少に適応する

2014年からはじまった地方創生政策は、2009年以来国全体での人口が減少してもなお、人口の増加や安定を全国のほとんどの自治体が政策の前提とする非現実的な想定に対して、一定程度的見直しを促したという意味では、肯定的に評価できる政策であったと筆者は評価している。当時の雰囲気は、10年たった今よりも上げ潮的で、日本全体の人口が減少しても、わがまちは努力すれば人口が維持できる、さらに反転も可能だ、というものだった。実際、この政策に基づいて各自治体で策定される『人口ビジョン』による将来人口目標は、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の標準的な推計による人口動態をかなり上回る楽観的なものがほとんどを占めていた。それでも、この社人研の推計を基準として、それよりも人口が下げ止まるという目標を立てた自治体に対して、目標達成のための努力をするならば国が惜しみない支援を行うというのが、『まち・ひと・しごと創生総合戦略』の立て付けであった。

しかし地方創生政策は、この立て付けに基づく財政支援以外の現実的な関与は行わず、もっぱら地方の楽観的な想定をうのみにして人口減少の緩和の取組を認めてしまったという意味では、全く

評価できないと筆者は考えている。当時は政府が、国全体では2060年に出生率を1.8にするという目標を示し、各自治体でも独自の目標を立て、それを達成するために子育て世帯の支援などをはじめ多種多様な取組が行われたが、周知のように効果はごく限定的なものであった。それでも、出生率の改善に多くの地域が苦勞する中で、自然増に取り組んだ自治体はまだその努力が認められてもよい。たちが悪いのは、出生率の改善のために子育て世帯を周辺自治体から転入させるために、住宅や子ども医療などの支援を手厚くして社会増を狙うという短絡的な政策を取った自治体だ。都市圏や国全体で、何の問題解決にもならないこうした取組を、国も特に否定しなかった。

本来、国は、人口減少を緩和する政策とともに、確実に押し寄せる人口減少に適応する政策を促す必要があった。仮に、今から考えるとかなり甘めの目標と感じられる1.8という出生率を前提としても、人口は減り続けるのだから、将来の少ない人口に応じたまちづくりを促すべきであった。ただ地方創生が始まった2014年に、それを素直に受け入れることができる自治体、そしてそこにいる首長・地方議員・住民は多くはなかっただろう。そこから10年経って、人々の意識は多少なりとも変わり、継続的な人口減少は多くの人にとって否定しがたい状況になっている。

今後の地方創生政策は、人口減少の緩和とともに、人口減少への適応が決定的に重要なのである。

4 人口減少への適応のためのコンパクトシティ政策

その意味では、市街地の集約・コンパクトシティの取組は、人口減少への適応を目指す正しい施策であると考えられる。

コンパクト+ネットワークの概念は、2014年都市再生特別措置法の改正と同時期に議論され、同年7月に国土交通省によってとりまとめられた「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」によって具体的に定義された。人口減少局面でも質の高いサービスの効率的な提供を維持するために、市街地を集約（コンパクト化）するとともに、必要な人口規模を確保するためにネットワークによって圏域人口を確保することが掲げら

れた。同時に人・モノ・情報の高密度な交流によって、新たな価値を創造することが、意義として示された。

これに先立って国土交通省では、2011年2月に「国土の長期展望 中間とりまとめ」を発表していた。そこには、現在まで議論される、人口減少による生活関連サービスの確保、農地・森林など国土の保全・管理、社会基盤の維持管理とそのため財政、といった人口減少に伴う課題が、気候変動などの問題とともに、各種のデータとともに具体的に示されていた。しかし、同年3月の東日本大震災から震災復興および国土強靱化などの政策が優先され、それらが落ち着いた2014年に上記のとりまとめが発表され、制度創設に至ったという経緯がある。

立地適正化計画は、国交省の調べによると、2024年3月末時点で568都市が計画を作成・公表している。また具体的な策定の取組を行っている都市はそれらを含めて747都市と、都市計画区域を持つ1,352自治体の半数強程度となっている。近年は、激甚化する災害に対応して、土砂災害特別警戒区域（通称、レッドゾーン）を、市街化を促進させる居住誘導区域から原則除外するといった取組が進められている。

5 人口減少で都市は縮まない

それでは、人口減少で実際に都市はどのような状況になっているのだろうか。紙幅の都合から、いくつかの象徴的な状況を紹介したい。

まず、人口減少では都市は縮まない。市街地の面積は人口に比例しない。また世帯とは人口に比べればある程度連動するが、必ずしも予想通りにはいかない。このことを、都市計画部局では普段あまり利用しない、国土利用計画の調査結果から確認してみたい。

国土利用計画法に基づく国土利用計画全国計画と都道府県計画は、森林、農地、宅地といった地目ごとに土地利用現況把握調査で面積を推計し、また計画年次の目標面積も示している。このうち人口や世帯に連動して増減すると想定される、あるいはすべきと定められる住宅地については、「国土の利用区分の定義及び把握方法」に係る要領（令和5年12月改定）によれば、「固定資産の価格等の

概要調書」の評価総地積の住宅用地に、非課税地積のうち、都道府県営住宅用地、市町村営住宅用地及び公務員住宅用地を加えたものと定義されている。いわゆる市街地、都市的土地利用の面積のうち、道路・公園などのインフラ用地、また市街地のうち工業・商業用途など、居住人口と連動しないと考えられるものが除かれ、居住人口に比例すると考えられる、居住者のための土地の面積が抽出されていると考えられる。

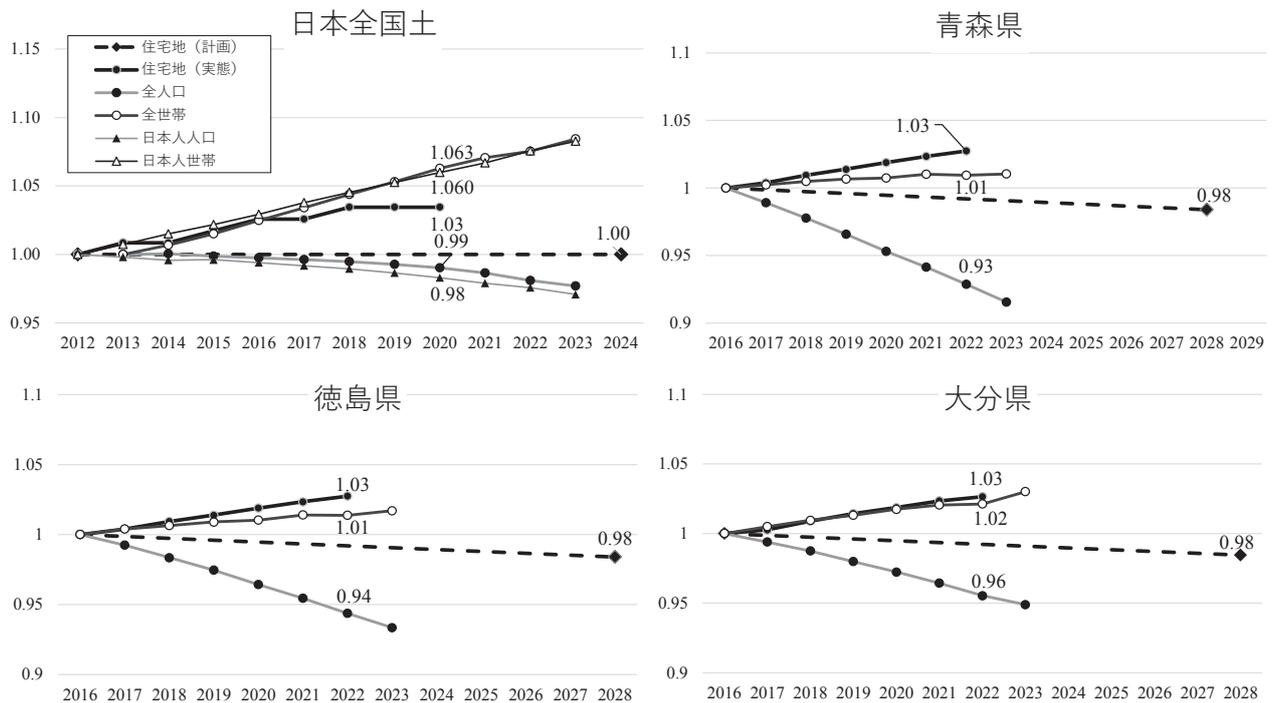
2012年に策定された第五次国土利用計画全国計画は、目標年次を2024年としてこの定義による全国の住宅地の面積が横ばいになるという目標を立てている。これに対して実際の全国の住宅地面積は、2020年時点で3%増と増えている。この間、人口は1~2%減（住民基本台帳ベース）であるが、世帯は6%増加となっている。つまり人口が減少しても住宅地は増加しているが、世帯の伸びほどではないことがわかる。それでも、住宅地の面積は目標の横這いよりはかなり増えていることになる（図2左上）。

国土利用計画は、全国計画に基づいて各都道府県が計画を策定することができるとされている。上記の第五次全国計画にしたがって、将来の住宅面積の目標を全国と同様に基準年次と横ばいと定めた県は5県、そして基準年次を下回る目標を定めたのは3県（青森県、徳島県、大分県）であった。全国と同じように、この3県の住宅地の面積の動向を見てみると、いずれも目標とは反対に一樣に増加しており、またそのペースは基準年からの増減で見ると世帯の増加よりも大きい。この間、人口は一貫して減少している（図2右上・左下・右下）。

人口が減少しても、それだけでは住宅地が縮小しないことは明らかである。そしてこの3県では世帯の増加よりも大きなペースで住宅地が増加している。

国やこの3県は、自らの行政区域の住宅地の将来目標の設定にあたって、世帯の推移を無視したわけではない。筆者による国・各県へのインタビュー調査を踏まえると、手法はある程度異なるものの、主要な指標・説明変数として世帯数を組み込んでいる。それにも関わらず図2のように、住宅地の目標と実態が大きく乖離してしまっている

図2 国および住宅地の減少を目標とした3県の人口・世帯・住宅地の推移



*Note: The Number of Households of Japanese includes Multi-national households.

出典 Seta (2024) より (doi:10.3390/land13091543)

のは、世帯当たり人員の減少を十分織り込めていなかったためと推測される。一般的に世帯の減少は人口の減少より遅れてくるが、世帯当たり人員が減少するため、その遅れ具合が予想よりさらに遅かったということになる。

世帯当たり人員が減少することの原因は、直接的には単独世帯(単身者)の増加を意味するが、これまでのように親等の世帯から独立して一人暮らしの若者が増えることより、高齢者が配偶者に先立たれるなどして単身となる世帯が増加する動きであると考えられる。このことについてはさらに検証が必要と思われるが、ともかくここでは、人口減少局面でも住宅地はそう簡単には減少せず、世帯の減少とも完全には連動していないということを指摘したい。

6 規制強度が緩い区域の拡大

市街地の集約を担う区域の動向はどうなっているだろうか。ここでは、立地適正化計画についてはまだ策定過程の自治体も多いことから、線引きに関連する4つの区域の増減からその全国的な傾向を簡単に見ていく(表1)。

まず都市計画区域はわずかながら増加傾向にあり、都市的土地利用を進めるエリアが増えているためであると考えられる。市街化区域が少しずつ増加し、市街化調整区域が減少しているのは、後者が前者に編入されるためと考えられる。ただし2018年には市街化区域が減少しており、これは線引きを廃止した都市があったためと考えられる。他方、非線引き都市計画区域が拡大しているが、これは線引き廃止の影響よりも新たに都市計画区域に指定されるエリアが増えていることによると考えられる。

非線引き都市計画区域の増加が面積、増減ペースのいずれも比較的大きいことは、都市的土地利用を増加させようとする一方、規制強度を緩めるという意図がある程度働いていると考えられる。もちろん、線引きの廃止などと同時に土地利用調整条例を導入して誘導を図ろうとする自治体も多いが、開発を厳しく制限する市街化調整区域の減少と併せて、近年の人口減少局面でも住宅地・市街地をむしろ拡大させようとする意図を持つ自治体が多いと解釈される。

表1 都市計画区域等の10年間の推移

	都市計画区域		市街化区域		市街化調整区域		非線引き 都市計画区域	
	面積 (万km ²)	増減						
2014	10.19	1.000	1.448	1.000	3.803	1.000	4.937	1.000
2015	10.19	1.000	1.449	1.001	3.816	1.003	4.926	0.998
2016	10.21	1.002	1.449	1.001	3.823	1.005	4.938	1.000
2017	10.23	1.004	1.457	1.006	3.785	0.995	4.991	1.011
2018	10.25	1.006	1.452	1.003	3.788	0.996	5.006	1.014
2019	10.24	1.006	1.451	1.002	3.769	0.991	5.025	1.018
2020	10.25	1.006	1.451	1.002	3.767	0.991	5.028	1.018
2021	10.28	1.009	1.453	1.004	3.764	0.990	5.059	1.025
2022	10.28	1.009	1.454	1.004	3.761	0.989	5.070	1.027
2023	10.29	1.009	1.455	1.005	3.760	0.989	5.070	1.027

出典 国土交通省「都市計画現況調査」の各年ウェブサイトより筆者作成

7 立地適正化計画の長期的な意義

ここでは全国や特定の県についての大きな傾向のみを示したが、このように見ると、国が描いている市街地の集約は、当分の間、達成できそうにない。人口に加えて世帯が減少してきた場合、住宅地はそれにしたがって減少する可能性はある。しかしそれは、一人当たり世帯が減少し続け、世帯が思ったほど減らない状況を踏まえると、かなり先のことであると考えられる。またそれを誘導すべき区域も、規制が緩まり住宅地・市街地が拡大・拡散する方向がうっすらとだが観察できた。

このように考えると、立地適正化計画でわざわざ市街化区域・用途地域に苦勞して即地的な線を引いて居住誘導区域を指定し、生活サービスやコミュニティが持続的に維持されるよう、誘導すべきエリアを特定する取組に意味があるのかという疑問も湧くかもしれない。居住誘導区域を指定したからといってその外側に強く規制がかかるわけ

でも、住民に移転を促す仕組みがあるわけでもない。

しかし中長期的な人口減少とともに財政の縮小が続くなか、住宅地・市街地を維持するかどうか即地的に示し、計画で公表したという自治体の意思表示が行われたことの中長期的な意味は、今後、それほど軽くないと筆者は考える。自治体の各種施策、例えば融雪施設を居住誘導区域で優先して整備するといったことが始められているようである。またこうした意思表示やそれに基づく施策を、不動産取引における重要事項説明にこうした区域の指定（に入っていないこと）が含まれることから、次第に多くの住民がこのことを意識するようになる。行政界のすべてのエリアにあまねくサービスを提供することが縮小し続ける財源で不可能となることを多くの住民が悟ったとき、この線はより大きな意味を持つだろう。その時が、人口減少への適応が本当の意味で始まることになる。筆者は考えている。