

大都市におけるコンパクトシティの特性と その解決策についての研究 ～東京圏の政令指定都市を事例として～

福永 裕大¹・高村 義晴²

¹学生 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 S1112)
E-mail:csyt17101@g.nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学理工学部教授 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2
S1112)
E-mail:takamura.yoshiharu@nihon-u.ac.jp

人口減少や少子高齢化の急速な進行から全国で市街地の集約化が課題となり、都市のコンパクト化を目指し立地適正化計画の策定が進められている一方で、大都市、特に東京圏の政令都市では様相を異とする。

本研究は大都市では特有のコンパクトシティ論が必要であるとの認識から東京圏の5つの政令指定都市に対して都市における問題認識や今後の方向性を調査することでその特徴を明らかにしようとするものである。結論として東京圏の政令都市においては、市街地の集約化よりも局所的に発生する重点的な整備を要する地区（当研究においては「要整備地区」とする）に対処することが都市運営上重要であるとの見解を得た。更に疲弊地区への対処法について、郊外住宅団地を例として三者連携や取り組み、課題等から方法論の確立について考察を行った。

Key Words : Compact City ,large city ,issue ,solutions,

1. 背景と目的

我が国では急速な人口減少、少子高齢化が進行する中で、人口密度の維持によって住民生活、都市活動、都市経営等の面で持続可能なまちづくりを実現することを目的としたコンパクトシティの形成を推進している¹⁾。国土交通省ではより具体的な施策のために平成26年8月、立地適正化計画制度を制定している。立地適正化計画は地方自治体が必要に応じて、都市計画マスタープランに加えて策定するものとされ、令和2年7月31日までに542都市が立地適正化計画策定に向けた具体的な取り組みを行っている²⁾。この制度は地方、大都市問わず定めることができ、東京圏の政令指定都市ではある程度の人口の維持など地方都市とは違った特性を持っている。よって東京圏の政令指定都市5都市（川崎市、さいたま市、相模原市、千葉市、横浜市）を対象として大都市におけるコンパクトシティ推進上の留意点を明らかにしつつ、コンパクトシティの本来の狙いである「持続可能な都市の形成」のための方策を明らかにすることを本研究の目的と位置づけた。

2. 国の施策・既存文献との整理

(1) 国の施策との整理

コンパクトシティ推進のために制定された立地適正化計画制度に対して、近年の様々な変化の対応のために令和元年7月に国土交通省都市計画基本問題小委員会において中間取りまとめが行われている。この取りまとめの中では直接大都市に着目して論点は見られない。しかし関連する事項として、都市の中の既に市街化されている地域においても低未利用地が増加している場所があること、これが放置されれば都市の加速度的な衰退にもつながり得ること、対策としてオープンスペースや地域活動の場とするといった活用が行われている、といったことが確認された。本研究で対象とする都市においても一部の地域において郊外住宅団地等のこういった問題が生じ始めている地域の存在が確認されている。本研究ではそういった重点的に整備を行っていく必要がある地区に対して、生じた穴を埋めるように利用していく方法ではなく地区全体を活性化していくような方策を見出していくものとする。

(2) 既存文献との整理

令和2年11月末日までに、cini及びJ-stageからアクセスできた研究報告にて東京圏の政令指定都市におけるコンパクトシティのあり方について着目した研究は見られない。しかし関連したものとして、千葉県柏市の検討事例から、将来的に人口が減少したとしても一定の密度が保たれる大都市近郊における居住地の低密度化を、多様なライフスタイルを提供する機会として捉えそのための環境整備を行っていくべきだという方向性を示した論説が見られる。居住誘導区域の設定に重きを置かず、地域ごとの人口動向をマイクロ単位で把握し良好な居住環境を整備していくという考えが示されている³⁾。また、立地適正化計画制度策定のための解説本である「コンパクトシティ実現のための都市計画制度」において、大都市での立地適正化計画の活用に関して、中心市街地における福祉施設や医療施設等の建替えにおける誘導施設とすることでの助成金や容積率緩和等による事業推進など拠点形成への活用が示されている⁴⁾。

3. 調査方法

調査対象都市の都市計画マスタープラン⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾及び、策定都市（千葉市、相模原市）は立地適正化計画¹⁰⁾¹¹⁾を加えて市町村のコンパクトシティに関する記述についての整理と、各都市の行政に対してコンパクトシティへの取り組みについての意識調査を行った。本研究で局所的に発生する地域の持続のために重点的な整備を要する地区を「要整備地区」とし、疲弊地区の活性化方策を見出すことについて、郊外住宅団地問題を例として千葉市と横浜市、民間企業5社、東京圏の郊外住宅団地の自治会関係者へのヒアリングから課題と解決への方策を考察した。それぞれのヒアリングの概要を表-1及び表-2に記載する。

表-1 コンパクトシティに関するヒアリング日程と調査内容

調査対象	ヒアリング日	調査内容
川崎市	2020年10月21日(水) 2020年12月4日(金)	①市のコンパクトシティに対する方針
さいたま市	2020年10月22日(水) 2020年12月4日(金)	②都市を持続する上で整備を行う地域について
相模原市	2020年10月21日(水) 2020年12月4日(金)	③整備を行う地域への取り組みについて
千葉市	2020年10月23日(水) 2020年12月4日(金)	
横浜市	2020年11月18日(水) 2020年12月4日(金)	

※市の都市計画関連部署の見解とされる

表-2 郊外住宅団地に関するヒアリング日程と調査内容

調査先	ヒアリング日	調査内容	
行政	国土交通省住宅政策課	2019年9月10日	①郊外住宅団地問題に対する認識 ②国が行っている取り組みとその現状
	千葉市	2019年11月5日	①市内における郊外住宅団地の現状
	横浜市	2019年12月3日	②郊外住宅団地に対する取り組み状況
民間	鉄道系 A 社	2019年11月12日	①郊外団地問題に関する取り組み意識
	運輸系 B 社	2019年11月12日	②郊外住宅団地再生参入に対する課題
	不動産系 C 社	2019年11月19日	③郊外住宅団地問題に参入する際の行政への要望
	住宅系 D 社	2019年11月26日	
住民	某東京圏郊外住宅団地自治会	2019年9月10日	地区の状況及び改善にむけた取り組みの課題について

4. 東京圏の政令指定都市でのコンパクトシティと都市の持続について

(1) 東京圏政令指定都市5都市の特徴について

調査に先立ち、調査対象都市の特徴についての確認を行った。立地適正化計画策定において特に分析が重要な項目として公共交通の利便性、都市機能又は生活便利施設が集積、一定の人口密度の維持等が挙げられた。よって国立社会保障、人口問題研究所による「日本の地域別将来推計人口」¹²⁾から各都市の将来人口推計から将来の人口指数を、

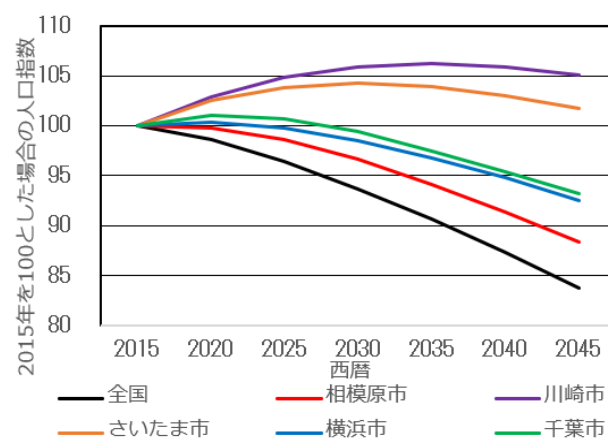


図1 対象都市及び全国の人口指数

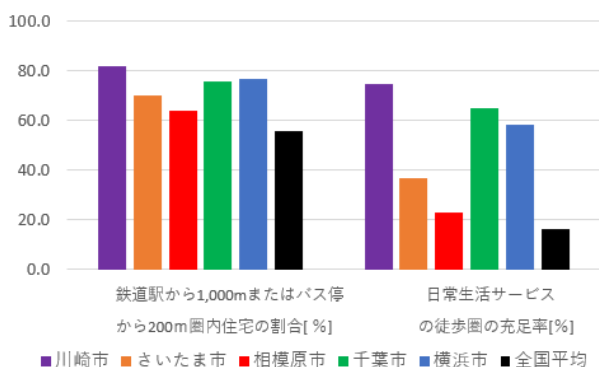


図2 交通利便性の高いエリアに存す住宅の割合及び日常生活サービスの徒歩圏充足率

平成29年度に国土交通省が公開した「都市モニタリングシート」¹³⁾による生活利便性の指標についての全国平均との比較を行った。図-1からは対象都市では全国に比べて将来の人口の減少が少なく、人口の維持が期待されることがわかる。図-2からは対象都市では全国に比べて公共交通と日常生活サービス付近に住宅が集約されていることから、他の都市よりも都市機能が集約されていることがわかる。

(2) 都市計画マスタープランにおける記載

コンパクトシティに関連する記載を整理すると、共通事項として、鉄道駅を拠点とした都市機能の集約を目指すことや、人口減少社会を見据えた方針を考えているが現在の都市構造を変化させる訳ではなく既存のストックを活かした市街地整備を行っていくということが整理できた。以下にそれぞれの都市の記述の概要を示す。

a) 川崎市

川崎市都市計画マスタープラン全体構想において、コンパクトで効率的なまちをめざすために鉄道沿線に沿った

市民の生活行動圏を基本として、地域生活の利便性を高める都市機能の集積する拠点地区の設定と、居住地の魅力を高める住宅地の整備を行う「生活行動圏の沿線まちづくり」を目指すものとしている。

b) さいたま市

さいたま市都市計画マスタープランにおいて、南北方向の鉄道を中心的な公共交通軸として、それに沿って密度の高い土地利用を促進するとともに、駅周辺への都市機能を集積し各拠点を公共交通ネットワークで接続することで市街地の拡大を抑制し市街地周辺の自然環境の保全を図る集約型都市構造の形成を目指すものとしている。

c) 横浜市

超高齢化社会や将来の人口減少社会に対応できる効率的な基盤整備や機能集約を行い、集約型都市構造の実現と鉄道駅を中心としたコンパクトな市街地の形成によって地域の特性を活かした活力のある持続可能な都市づくりを行うことを目指すものとしている。

d) 千葉市

人口減少による人口密度の減少や一部地域におけるコミュニティの維持が出来なくなる等の問題に対して、都市機能を集約した拠点が公共交通と連携した多心型の集約型都市構造の実現を図ることでまちの利便性など市民の暮らしやすさが向上することを目指すものとしている。この実現に向けて市内に数多く存在する住宅団地等における都市のスポンジ化対策にも取り組みつつ都市機能誘導区域及び居住誘導区域を設定している。

e) 相模原市

相模原市都市計画マスタープランにおいて、今後の人口減少社会や超高齢化の進行も見据えた都市構造の見直しが求められているとして、地域特性に応じ生活サービスな

表-3 都市計画マスタープラン（立地適正化計画）記載事項から見出されたこと

自治体名	①市のコンパクトシティに対する方針	②都市を持続する上で整備を行う地域について	③整備を行う地域への取り組みについて
川崎市	鉄道駅を拠点とする都市機能集約と居住地の魅力向上	木造密集市街地、スプロール市街地、駅から離れた丘陵部	多様な主体がその強みを持ち寄り地域の課題や社会の変革に向けて主体的に取り組み持続可能な地域作りを期待する。
さいたま市	鉄道軸に沿った密度の高い土地利用促進と都市機能集約	スプロール市街地	地域が主体となってエリアマネジメント組織を立ち上げ、行政との協働を行う。
横浜市	集約型都市構造の実現とコンパクトな市街地の形成	郊外住宅団地	行政、民間、住民それぞれの立場からできることをやり、必要などころでは協働を行っていく必要がある。
千葉市	都市機能を集約した拠点が公共交通機能と連携し多心型の集約型の都市構造の実現	大規模住宅団地	多様化・複雑化していくニーズに対して市・住民・事業者が連携、協力していくことが重要であり地域ごとに構想をしていくべき。
相模原市	地域特性に応じた生活サービス等の機能誘導、維持	中山間地域、築年数の古い住宅団地	地域（住民、企業、関係団体など）と行政の役割に応じた協働が必要となる。

どの機能の誘導、維持並びに公共施設の集約再編などによって市民生活の利便性、快適性の向上を目指すものとしている。この実現に向けて立地適正化計画において都市機能誘導区域及び居住誘導区域を設定している。

(2)ヒアリングの概要と結果

ヒアリング結果からは以下のことが浮かび上がった。

a) 市のコンパクトシティに対する方針

総じて東京圏の政令指定都市のコンパクトシティについて、現状では市街地に対して大きく縮退を行う必要が無いという認識が見られた。立地適正化計画を策定していない川崎市、さいたま市、横浜市では、現在の状態でも都市の集約化が図られていて、あえて居住誘導地域を指定して居住地の誘導を図っていく必要性が薄いため、立地適正化についても検討段階であるとされた。立地適正化計画を策定している相模原市と千葉市においては人口減少に向けてある程度の誘導は必要だが居住誘導地域内への住み替えを推進するものではなく、区域外への住み替えを否定する物ではないとされた。

b) 都市を持続する上で問題となる地域について

地区において持続のために何かしらの施策を行う必要があるとされる地域の認識については、都市の実情によって差が見られた。地域の衰退の有無に関わらず、拠点機能の強化や居住環境の更なる改善等今ある市街地を持続可能な形で残していくことが重要であるとされた。

c) 問題となる地域への取り組みについて

地域の持続のために施策を行っていく必要のある地域における整備手法については地域の特性によって様々な形態が見られる。区画整理や環境整備といったハードなものだけでなく住民同士のつながりやコミュニティの構築を狙ったソフト事業の提案や、行政と住民による協働や官民連携、三者連携といった多様な主体の連携による協働

のまちづくりの重要性が認識された。

(3) 東京圏の政令指定都市におけるコンパクトシティの特性と課題

今回調査の調査から東京圏の政令指定都市5都市におけるコンパクトシティの特性として、高度に整備された鉄道網を中心とした都市機能及び生活拠点の整備が進められていること、現状の市街地から大きく居住の誘導をしていくよりも、局所的に人口減少や高齢化が見られる地域（以下疲弊地区）や重点的に取り組みを行うことで更なる持続が望まれる地域に対して地区の活力を高める施策を行っていくことで都市の持続を図っていくということが整理された。取り組みについては、行政、民間、住民の連携の必要性が挙げられたが、現在問題が生じているような地区では総じて住居系地域が多く、このような地域においては協働のまちづくりが進められているものの、地域コミュニティが疲弊する中で対処療法を超えて抜本的な解決策を見出すことが課題となっている。また、民間の活力やノウハウを導入する民活型については民間の収益性を確保する収益モデルの開発が急がれる。これについて以前行った郊外住宅団地問題に対する研究から再生方策と課題についての検討を行うこととした。

5. 三者連携による疲弊地区再生方策と課題

(1) 郊外住宅団地再生に向けた課題について

民間企業の回答内容について表-5に示す。

a) 民間の参画に対する課題

ヒアリング先の鉄道系、住宅系の企業においては、将来に向けた先進的な取り組みを行っているとされた。これらの取り組みについては現在継続中の段階であり、これらがビジネスモデルとして確立されることが望まれる。郊外住

表-5 郊外住宅団地再生に対する民間企業の意識

企業	郊外住宅団地問題への取り組み意識	郊外住宅団地問題に対する参入への課題について	郊外住宅団地問題に参入する場合の行政への要望
鉄道系 A社	鉄道利用維持のためにも大規模住宅宅団地の維持を行っていく。	民間企業にビジネスチャンスとなるのかわからない。	民間に参入に対するメリットの提示 事業を行っていく際のルール提示
運輸系 B社	配達機能を通して地域と企業をつなぎ地域環境を良くする。	住民の方との信頼関係を築いていくのが難しい。	看護や福祉等のサービスの中継を行う際のルールの緩和
不動産系 C社	収益性の問題から参入は今のところ考えていない。	郊外住宅団地の立地特性上需要を作っていくのが難しい。	行政の中での部署に囚われず、複合的な対応を行って欲しい。
住宅系 D社	以前自社で開発した団地の人にまちづくりを通して夢の続きを見せたい。将来的な縁から顧客取得に繋がればなお良いと考えている。	企業の積極的な参入を促すならば収益性の確保は必要であるが、ビジネス感を出すと住民から引かれてしまう。そして住民のやる気がなければ取り組みは行えない。	用途地域による用途や容積率等の緩和措置を行ってくれるとできることが増える。

宅団地の再生においては事業に対しての採算性が低く、ビジネスモデルが確立されていない、住民との信頼関係の構築、用途地域等による制限、等が課題として挙げられた。

b) 行政支援のあり方についての課題

郊外住宅団地を初めとする住居系の用途地域に対しての取り組みは、生じた問題に対してケアを行うのみであり地区の再生に向けた取り組みについて具体的な取り組みを行っている例は少ない。行政の支援策として平成30年施行の改正都市再生特別措置法による低未利用土地権利設定等促進計画⁴⁾等が設立された。これらは低未利用となっている土地に対して活用方法をコミュニティ形成の場とする等、地区創生に繋がり得る取り組みとなっているものの、地区全体の活性化については具体的な、自治体や疲弊地区の実情に応じた臨機応変に対応できる支援策を検討した更なる支援やフォローが必要とされる。

c) 連携に対する課題

郊外住宅団地再生について、行政と民間は住民の再生に向けて活動をする場合には協力する準備はあるとされたが、住民側からの声として住民間でも温度差がある等、取り組みを「実行」していく人が少ないとされた。また、連携を行うための「場」の形成が重要であるとされ、いきなり住民が民間に、民間が住民に働きかけることは難しいことから、行政が主体的に働きかけて行く必要がある。しかしここにおいても行政が特定の地域や企業に対して働きかけることは公平性の観点から難しいといったような問題が提示された。

(2) 疲弊地区の活性化に向けた方策確立への考察

見出された課題を踏まえ、地域の活性化についてはそれぞれの主体が協働を行っていくための仕組みが不足していると考えられる。地区レベルのまちづくりにおいては、実情を知る住民による活動に対する主体的な協力が、より効果的な事業を行っていくには民間の持つ専門に関するノウハウが、そして地区の活性化の事業をビジネスとして成り立たせるためには規制緩和や支援などを行政が、それぞれの優れた部分を組み合わせて協働を行っていく必要があるとされるだろう。このような方策が生み出されていくためには、自治体ごとの対応ではなく国が制度として協働についてのやり方を示していく必要があるだろう。

6. まとめと考察

人口の減少下でも全体として一定の人口密度が維持される東京圏の政令指定都市の持続可能な都市の形成のためには、都市の縮退ではなく今ある地区を持続させていくことがより重要となると言える。コンパクトシティ推進によって生活拠点を整備し公共交通ネットワークでつなぐ

ことで、条件の良い地域は維持が成されていくと考えることができるが、条件が悪いでも持続可能となるような取り組みが必要となってくる。その活性化方策の指針としては行政、民間、行政の連携が望まれるものの、現状では連携を行っていくための方法論の蓄積が不足していると考えられる。現状でも空地空家や低未利用地に対する制度、住民のまちづくりを推進するための制度、地区レベルでの事業を推進する制度などといった、問題に対処するための方策は示されてきたものの、地区創生をより主体的かつ効果的に行っていくための連携法策に関しては明確なものが見られない。自治体ごとの取り組みだけではなく国の制度として支援策や民間参入への方策を提案することで活性化の促進を行っていく必要があるだろう。引き続き調査を進めていくことで地区の持続による持続可能な都市の形成に向けた方策の提案を行うものとする。

参考文献

- [1] 国土交通省，“都市計画基本問題小委員会 中間取りまとめ～安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して” 2019年7月
(https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/toshi01_sg_000232.html)
- [2] 国土交通省，“立地適正化計画作成の作成状況”
(https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001361829.pdf)
2020年12月3日閲覧
- [3] 立山善宏 “千葉県柏市の検討事例から見る大都市近郊における立地適正化計画策定の意義” 日本不動産学会誌/第31巻第2号・2017.9
- [4] ぎょうせい，“コンパクトシティ実現のための都市計画制度”
2014年11月発行
- [5] 川崎市，“川崎市都市計画マスタープラン全体構想”
2017年3月30日改訂版
- [6] さいたま市，“さいたま市都市計画マスタープラン”
2014年3月改訂版
- [7] 横浜市，“横浜市都市計画マスタープラン(全体構想)”
2013年3月5日改訂版
- [8] 千葉市，“千葉市都市計画マスタープラン(全体構想)”
2016年3月24策定版
- [9] 相模原市，“相模原市都市計画マスタープラン”
2020年3月策定版
- [10] 千葉市，“千葉市立地適正化計画本編”
2020年7月1日変更版
- [11] 相模原市，“相模原市立地適正化計画”
2020年3月策定版
- [12] 国立社会保障・人口問題研究所，“日本の地域別将来人口推計
2018年3月30日公表資料”
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>)

[13] 国土交通省, “2017年度 都市モニタリングシート”

2020年12月3日閲覧

https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000036.html

[14] 国土交通省, “都市のスポンジ化対策 活用スタディ集”

2020年12月3日閲覧

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_003039.html

2020年?月?日受稿

2020年?月?日受理

A STUDY ON THE COMPACT CITY CONCEPT WITHIN A LARGE CITY
TAKING DESIGNATED CITIES (“SEIREI SITEI TOSHI”) WITHIN THE GRATER
TOKYO AREA AS AN EXAMPLE

Yuta FUKUNAGA and Yoshiharu TAKAMURA

Today, the concept of "compact cities" has been promoted nationwide with the aim of making cities sustainable in Japan. The author studies the compact cities in large cities, taking government-designated cities in the Tokyo area as an example, and propose a method to develop compact cities which make the cities sustainable.