

都市の開発者から見た都市機能集約 および居住誘導の展望と課題

The Future Prospect and Issues of Concentration of Urban Functions and Prioritization of Certain Residential Development Precincts from a Perspective of Urban Developers

大東建託株式会社賃貸未来研究所長・麗澤大学国際研究所客員准教授

宗 健

The impact of the concentration of urban functions and the prioritization of certain residential development precincts from a perspective of urban developers includes the following: the degree of satisfaction may decrease among landowners, property owners and business owners who continue operating their business in the development area because the value of their assets may not grow due to decline in land value and because the number of facilities necessary for everyday lives may decrease.

The issues to be addressed in relation to the concentration of urban functions and the prioritization of certain residential development precincts from a perspective of urban developers include the following: achieving an agreement with stakeholders through detailed negotiations; securing sufficient time for implementing plans; proposing compensation in cases in which asset value declines beyond a certain degree; and considering a multi-faceted plan that covers the effects of investment, income and expenditure for a certain period of time, health care and the degree of subjective happiness.

1. はじめに

日本の総人口は1945年には7,215万人だったが1967年には1億を超え2007年に1億2,808万人とピークを迎え、その後減少傾向となり2018年時点で1億2,644万人となっている。世帯数については、2019年時点で5853万世帯となっており、世帯数のピークは2023年だと予測されている¹⁾。

全国で見れば人口の減少と比べて世帯数は急には減少しないものの、地方では人口だけでなく世帯数も大きく減少する地域も多く、医療施設や商業施設、行政機能といった都市機能を集約し、住宅についても居住誘導を行うことで、公共交通・道路・電力・水道等の社会インフラの効率性を高めることで行政コストを下げ、住民の生活利便性等を向上させることが必要だとされている。

このコンセプトは国土交通省によって「コンパクト・プラス・ネットワーク」としてまとめられており、このために都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画

制度が創設された。

2019年3月31日時点で全国の468都市が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っており、このうち250都市が2019年5月1日までに計画を作成・公表するとされている²⁾。

しかし、立地適正化計画といってもその多くは、医療福祉施設・商業施設等の維持・集約を図る「都市機能誘導区域」と「誘導施設」および「居住誘導地域」を設定し、区域外での一定規模以上の住宅開発を行う場合に届け出が必要といった緩やかなものとなっている。

すなわち立地適正化計画は、都市計画上の用途地域指定ほどの強制力はなく、長期的に施設や住宅の「誘導」を目指すものとなっている。これは、都市計画上の用途地域指定を大幅に見直すようないわゆる「逆線引き」には、該当地域の地価や家賃に与える影響が明らかではなく、住民や土地所有者との合意形成が困難であることも影響していると考えられる。

1) 人口・世帯数ともに総務省統計局、世帯数のピークは国立社会保障・人口問題研究所の推計による。

2) 国土交通省「立地適正化計画作成の取り組み状況」による。

本稿では、こうした立地適正化計画が目指している都市機能の集約および居住誘導について、都市の開発者の立場から展望と課題を論じる。

2. 関連研究

コンパクトシティに関連する研究は多くあるが、越川・菊池・谷口（2017）では、コンパクトシティに対する自治体職員へのアンケート調査の経年比較の結果として「都市計画担当の本音としては、制度が改善されても未だコンパクトシティ政策の実現可能性は低いと考えられている」「人手不足や部署間調整の問題の様な実務上の障害が顕在化しつつある」という興味深い報告がされている。

都市機能や住宅に関する集約や誘導の議論とは別に、中山間地域を中心とした農村の撤退議論も早くから行われている。林・齋藤・一ノ瀬・前川（2007）では30-50年先を想定した「積極的な撤退」について考察しており、近年の状況については、渡辺・栗田・土屋（2014）にまとめられている。中山間地域の農村の撤退議論では、人口減少と高齢化によって弱体化したコミュニティの維持が重視され、民主的な手続きを経た自主的な「集落移転」という形態も検討された。農村の撤退議論では住民の側に自発的に移転等を検討せざるを得ない事情があったことが、行政主導のコンパクトシティ議論とは異なることに留意が必要である。

また、宗・新井（2018）では主観的幸福度には居住地の満足度と建物の満足度の影響が大きいという指摘がなされている。高齢者の転居が心身機能の低下や心理的不安をもたらすという「リロケーションダメージ」についても医療関係者が指摘しており、赤星・田場・山口・砂川（2018）に関連研究がまとめられている。

このように都市機能集約や居住誘導には、行政コストを中心とした社会的、経済的な側面だけではなく様々な観点からの検討が必要であり、本稿で論じる都市の開発者から見た視点も政策検討のための有益なインプリーク

ションを提示できる可能性がある。

3. 都市の開発者と事業者の組み合わせ

都市の開発者には様々な立場がある。図1は開発者としての当事者性と開発後の事業者としての当事者性に着目してその立場を分類したものである。

昔から居住している地権者は、もちろん開発の当事者であり開発後も事業者としての当事者であることが多い。また、開発された住宅を購入した住民も開発後の当事者である。

都市の開発者という点では、開発のみを行う事業者と開発後も事業者として当事者となる場合で、立場は大きく異なる。例えば開発された土地を分譲したり、建売住宅を販売したり、商業施設を建設する建設事業者にとっては、開発時の当事者性は高くとも、開発後は地価の変動や、街づくりには無頓着であることも多い。

一方、開発時に当事者として関わり、開発後の施設運営の収益責任を負ったり、住宅供給の場合では賃貸住宅をサブリースすることで開発後も強い当事者性を維持する立場もある³⁾。

このように、都市の開発者といっても様々な立場があり、立場によって都市機能集約および居住誘導から受ける影響は異なる。また、都市機能誘導区域・居住誘導地域外で都市開発を行っているのは、主に大規模なショッピングセンター等を開発している事業者と、住宅供給事業者であり、住宅供給事業者のなかでもサブリースを行っている事業者が主な利害関係者となる⁴⁾。

		開発後の事業者としての当事者性	
		強い	弱い
開発者の当事者性として	強い	地権者(古くからの住民) サブリースを前提とした建築事業者 開発後の所有を前提とした開発事業者	土地分譲・建売事業者 サブリースを前提としない建築事業者
	弱い	住宅購入者(比較的新しい住民) 電気・ガス・水道事業者	賃貸住宅居住者 建物賃貸する事業者 建物管理事業者

図1 当事者性に着目した事業者の分類

3) 2013年4月15日の衆議院予算委員会第一分科会でも取り上げられたレオパレス21のリーマンショック後の借り上げ家賃の強引な引き下げや、最近の建築基準法違反等からサブリース事業への批判もある。確かにサブリースを前提とした賃貸住宅経営の提案は、賃貸住宅の建設を誘引する要素もあるが、事業性という観点では単なる建築事業者が負わない建築後の収益リスクをサブリース事業者は負うため収益性をより厳しく見るという側面があることにも留意が必要である。

4) サブリースを行わないマンション管理業者や商業施設管理業者、賃貸住宅管理業者とは当事者性が大きく異なる。サブリースしていない場合には、そもそも収益リスクを負っておらず収益性の低下に伴って撤退する選択肢がある。実際、賃貸住宅の管理でも日本賃貸住宅管理協会が半期毎に発表している「第21回賃貸住宅市場景況感調査『日管協短観』2018年10月～2019年3月」によると入居率はサブリース業者：94.7%（全国）に対して、委託管理：92.6%（全国）と2%以上の顕著な差が見られ、当事者性の違いを表している。

4. 都市機能集約および居住誘導の影響

現状の立地適正化計画では住宅・施設建設の新規建設禁止や、インフラ公共投資の削減、集落の集団移住といった強制力はほとんどなく、利害関係者への影響はあまり大きくないと考えられる。そのため本項では強制力を持った逆線引きが行われた場合の影響について述べる。

(1) 地権者への影響

開発前から土地を所有していた地権者にとって逆線引きの影響は大きい。逆線引きによって地価が下落することや、商業施設等が都市機能誘導地域へ誘導されることでの生活利便性の低下は十分に予想されるからである。

また、商業施設への土地提供や賃貸住宅建設を行った地権者も少なくなく、人口増加時の住宅供給や地域の人口維持・増加に貢献してきたという自負もある。

さらに数世代にわたって住み続けてきた地域が居住誘導地域ではないと説明されても、心理的に受容しがたいものであることは想像に難くない⁵⁾。

(2) 住宅購入者への影響

逆線引き地域で住宅を購入した住民への影響も大きい。そもそも住宅購入者は、都市機能集約や居住誘導の検討がなされる前に購入している場合がほとんどであり、せっかく購入した住宅の価値が下落し、商業施設等が集約されることで生活利便性が低下することを容認することは難しい。また逆線引きが行われたとしても、せっかく購入した住宅から積極的に引っ越すとは考えにくく(それだけの資金的余力があるケースは少ないと考えられ)、逆線引きが行われても実際に居住誘導の効果がでるまでには少なくとも20-30年以上の時間がかかる可能性が高い。それまではインフラコストや行政コストの削減効果は相当限定的になる可能性が高く、人口密度の低下した状態が長く続くため空閑地等の維持・管理・利活用も課題となる。

(3) 開発後の事業に関わる開発者への影響

開発後も当事者として事業に関わる開発者への影響も大きい。大規模なショッピングセンターの開発事業者や建設された賃貸住宅をサブリースしている事業者は10-20年以上の長期間で事業収支を考えており、逆線引きはその事業収支に大きな影響を与える可能性が高い。

こうした開発者はいわば地権者との共同事業として開

発を行っており、逆線引きは地権者だけではなく開発事業者の収支にも影響を及ぼす。

開発事業者としても逆線引きが行われたからといって地権者に対して一方的に収支計画の見直し(地代や家賃の値下げ)を要求できるわけではなく、事業者としての倫理感もあり収益減少というコストを負担せざるを得ない。このため当事者として事業に関わる開発者には、計画に対して意見を表明したり、補償交渉を行ったりする機会が提供される必要があるだろう。

(4) 開発後の事業に関わらない開発者への影響

開発後には当事者として事業に関わらない開発者への影響は比較的小さい。開発後の地域への関与性が薄い事業者の場合には、逆線引きが行われたとしても新たな開発は、事業性のある開発可能地域(都市機能誘導地域および居住誘導地域)に変更していき、逆線引き地域の事業から撤退すれば良いだけであるからである。それだけの時間的猶予は十分にあるはずである。

5. 都市機能集約および居住誘導の課題

本項でも、現状の立地適正化計画の範疇ではなく強制力を持った逆線引きを行う際の課題について述べる。ある程度の強制力を持った逆線引きでなければ、都市機能集約や居住誘導による実効的な経済的メリットは小さいと考えられ、いずれこうした議論が必要になると考えられるためである。

(1) 丁寧な合意形成

4.で述べたように強制力を持った逆線引きは、地権者・住宅購入者・開発後の事業に関わる開発者への影響が大きい。このため逆線引きの検討については、行政やインフラ事業者、住民だけではなく、当事者性をもつ開発事業者も利害関係者として協議・検討に加え、丁寧な合意形成を行う必要がある。

戦後の混乱期に実施されたいわゆる農地解放や、高度成長期に設定された市街化調整区域の設定等では丁寧な合意形成がなされたとは言いがたく、地権者の一部にはいまだに理不尽な思いを持つものもいる。それでも人口が増え経済が成長している状況では、そうした不満も顕在化することが少なかったと考えられるが、今後の人口減少と地方経済の縮小を考えれば、利害関係者は容易に

5) もっとも、国土交通省の「改正都市再生特別措置法等について(平成27年6月1日時点版)」では、「集落の歴史、人口の推移等を意識してまとまりのある居住を推進」との記載があり都市機能誘導区域についても「歴史的に集落の拠点としての役割を担ってきた生活拠点等、地域の実情や市街地形成の成り立ちに応じて必要な数を定め」とされており、歴史やコミュニティへの配慮がなされることになっている。

逆線引きを受け入れるとは考えにくい。

例えば小中学校の統合でも結論を得るまでに要した時間は2年が15%、3年が16%となっており⁶⁾、縮退の合意形成にはかなりの時間を要する可能性が高い。

また、特に居住誘導地域については、十分に合理的な説明ができる根拠があり、かつ指定される地域と指定されない地域での公平性（納得感と公共性）が担保される必要がある。

(2) 十分な時間的猶予の確保

高齢者の場合には引越しに伴う環境変化が心身に影響を及ぼすリロケーションダメージをもたらすという指摘もあり、開発事業者にとっては長期にわたる事業収益への影響が避けられない。そのため、高齢者については意思に反した移住がないよう、開発事業者の収益にも限度を超えた影響を及ぼさないよう、十分な時間的猶予を確保することが必要である。

その期間は最低でも10年以上は必要だと考えられるが、直近で住宅を購入した場合や新たに賃貸住宅を建設した場合などでは、より長い猶予期間が必要となることも考えられる。しかし時間的猶予が長ければ長いほど集約のメリットが得にくくなるというジレンマを抱える。

それは、行政サービスもインフラサービスも無居住化するまでは維持されなければならず、無居住化されるまでは大幅なコスト削減が難しいからである。

(3) 財産価値低下への事前説明と補償

逆線引きによってどの程度の財産価値の毀損が起きるのは実例が少ないため実証的な研究成果は得られていないが、逆線引きによって財産価値が毀損される可能性は十分に考えられる。

このため、逆線引きの検討開始時点で十分な情報公開を行い地権者や住宅購入者、開発者へ十分な事前説明がなされる必要がある。

さらに、実際に財産価値が毀損された場合には、その補償も検討される必要がある⁷⁾。

しかし、逆線引きによって補償が発生することは、都市機能の集約や居住誘導による経済的メリットを減少させることになることにも留意が必要である。

(4) 多面的な計画検討

都市機能集約や居住誘導の検討は、行政コストや住民

の生活利便性といった側面だけではなく、そこに居住する住民の主観的幸福度や高齢者等のリロケーションダメージといった多面的な視点からの検討が求められる。

また、行政コストの削減も、計画の実現までの20-30年間の比較的長期間の投資額と波及効果および集約によるコスト削減額をある程度精緻に検証し、本当に投資コストを上回るコストメリットが得られるのか、住民の幸福度の変化や心理状態を含む健康状態に与えるリスクがどの程度のものなのか、といった実証的な根拠が求められる。

場合によっては集約や誘導を積極的に行わずに人口減少と社会移動による緩やかな無居住地の拡大を待つ方が合理的な判断となる場合もあるだろう。都市機能集約や居住誘導には、こうした多面的な視点での計画検討が必要なのである。

6. 展望

現時点の都市機能集約および居住誘導から、明確な展望を見いだすことは容易ではない。それは、そもそも住民の側に機能集約や居住誘導を受け入れるような積極的な理由に乏しいことが大きな理由である。

また、自動運転車の導入といった技術革新や、人口減少に伴う無居住地の拡大、住民が自律的に生活利便性の高い地域へ移動するといった変化を予測することが困難であるからでもある。

それでも、都市の開発者という立場に限定せず今後起きるであろう社会変化を考慮すれば幾つかの展望を可能性として考えることができる。

(1) 人口減少による無居住地の拡大

国土交通省⁸⁾によれば、現在の居住地域は国土の約5割であり、約30年後の2050年時点では人口が半分になる地点が現在の居住地域の6割以上を占め、特に集落中心（役場・支所等＝全国5,822か所）から遠い地域ほど大きな人口減少が見込まれる、とされている。また2050年までに地方の多くの地点での無居住化が進むとされている。

実際、高度成長期から中山間地域を中心に集落の消滅が進んでおり、文部科学省の学校基本調査によると中山間地域に多かった小学校の分校は2000年の533校から

6) 文部科学省過疎問題懇談会（平成29年10月2日）説明資料：小中学校及び高等学校の統廃合の現状と課題

7) 埋め立て事業や原発建設、ダム建設等の場合には、漁業権や水利権との調整が行われ関係者への補償が行われている。

8) 国土交通省：国土のランドデザイン2050参考資料（平成26年7月4日）参照。

2019年には155校と大きく減少している。

これらの事象は、立地適正化計画とは無関係に、すでに居住地の集約がかなり進んでおり、今後も進むであろうことを示唆している。

(2) 自動運転車による交通手段の確保

都市機能集約や居住誘導の大きな目的は衰退する公共交通機関に頼ることなく生活利便性を維持し行政コストを削減することにあるが、自動運転車の普及による影響が考慮されているとはいいがたい。

自動運転車の法的制度検討や技術開発は急速に進んでおり、交通量の少ない地方ではその導入も比較的容易だと考えられる。高齢者の交通手段としては地方では、道路交通法上は歩行者扱いとなる小型4輪の電動車椅子が相当量普及しており⁹⁾、すでに検討が始められている超小型モビリティの範疇として電動車椅子の自動運転車化が進めば公共交通機関に頼らず買い物や医療機関への通院など日常生活に支障をきたさなくなる可能性もある。

また、自動運転車の地域でのサービス展開には、システム構築・ハードの保有や保守・利用料金の収受等で賃貸住宅のサブリース事業者のような都市開発者が関与できることも多いと考えられる。

(3) 経済的指標以外の判断基準の導入

都市機能の集約や居住誘導には、住民の幸福度や健康についても検討される必要がある。そうした経済的価値への換算が難しいものを含めて、立地適正化計画の是非やメリット・デメリットが検討される必要がある。

さらに、そうした検討では都市計画や建築分野、法学・経済学以外の、社会学や福祉、医療の専門家、農村計画の専門家等も検討に参加すべきだろう。また利害関係者として、インフラ事業者や開発事業者等も参加すべきだろう。

7. おわりに

都市機能の集約や居住誘導はもとより容易に実現できる政策ではない。自治体職員が「実現可能性は低い」と考えていると指摘されているのは、本稿でも指摘している現場の様々な課題を認識しているからであるとも考えられる。

今後、現在の緩やかな立地適正化計画をより厳格な強

制力を伴う逆線引きに移行する際には、より難易度は上がるだろう。強制力を伴わない緩やかな計画であれば、都市機能集約や居住誘導の実効性を上げることはできないが、実効性を上げるための強制力を伴う逆線引きには、利害関係者の合意形成には長い時間と努力が必要であり、時間がかかるが故に効果が小さくなる可能性もある。

そして、開発時・開発後ともに当事者となる都市の開発者・事業者はこうした課題に、今から積極的に取り組む必要がある。

<参考文献>

- 1) 越川知紘・菊池雅彦・谷口守(2017)「コンパクトシティ政策に対する認識の経年変化実態－地方自治体の都市計画担当者を対象として－」土木学会論文集D3(土木計画学), 73(1), pp.16-23
- 2) 林直樹・齋藤晋・一ノ瀬友博・前川英城:共同研究会(2007)「撤退の農村計画-人口減少時代の戦略的農村再構築-」農村計画学会誌, 25(4), pp.564-567
- 3) 渡辺貴史・栗田英治・土屋一彬(2014)「農村計画に関わる都市近郊地域研究の近年の動向と展望-矛盾の調整と融和の形成-」農村計画学会誌, 33(3), pp.349-355
- 4) 宗健・新井優太(2018a)「住まいが主観的幸福度に与える影響」都市住宅学会2018年学術講演会
- 5) 赤星成子・田場由紀・山口初代・砂川ゆかり(2018)「国内文献にみる高齢者のリロケーションに関する研究の現状と課題-リロケーションの理由とリロケーションダメージに着目して-」沖縄県立看護大学起用第19号(2018年5月)

9) 電動車いす安全普及協会によれば、1985年に発売された「スズキ・セニアカー」の出荷台数は3,400だったが、類似商品を含め市場は急激に拡大し、1992年に2万台を超え2018年では24,722台となっており、累計出荷台数は70万台を超えている。