



都市形成政策の抜本的見直し

- 人口減少に備えた国土利用の必要性 -

2009年3月25日

株式会社 日本総合研究所

調査部 ビジネス戦略研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

本資料は、国土交通記者会、総務省記者クラブにて配布しております。

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称:株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp/>)

創 立:1969年2月20日

資本金:100億円

従業員:2,000名

社 長:木本 泰行

理事長:薄井 信明

東京本社:〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社:〒550-0013 大阪市西区新町1丁目6番3号 TEL 06-6534-5111(代)

本件に関する照会等は、調査部・藤波(Tel:03-3288-5331)宛にお願いします。

レポートのねらい

近年、地方では都市が拡散・低密度化（スプロール）し、地域の経済効率性や生活利便性が低下していることが指摘されている。もちろん、それぞれの地域で、コンパクトシティの形成に向けた取り組みなどが進められているものの、その成果は十分とはいえず、依然として住宅や大型ショッピングセンターが都市郊外に建設されている。

その原因としては、現状認識の甘さや根本的な原因に対処するすべを持たないことが指摘できる。地方では、若い世代の流出の拡大が今後も継続すれば、世帯数の減少が一般に想定されているよりも速く進行し、早い段階で住宅地需要の一層の減退が顕在化するだろう。にもかかわらず、農地転用などによる住宅地供給圧力は依然高く、都市の拡散が止まらない。本来、都市をより効率的にしかも魅力あるものに仕立てていくことを目的とした都市計画法や農地を保全すべき農地関連法制が、現在進行中の人口減少や地域経済の地盤沈下に対応できないものであることにも問題の一端がある。

地方においては、人口や世帯数の減少、また県によっては今後 20 年から 25 年の間に生産年齢人口が 5 割を割り込むなど、これまで経験したことのない社会経済環境へ足を踏み入れる。この点を直視すれば、従前の都市形成手法の限界を認識し、その抜本的な見直しを行うことは喫緊の課題である。

以上のような認識に基づき、本レポートでは、地方都市における土地利用に関する現状分析を行い、社会経済環境を踏まえた上で、新たな時代の地方都市のグランドデザインと、そうした都市を創るために必要な土地利用に関する法体系の抜本的な見直しの方向性を示した。

要 約

1. 人口や世帯数の減少、地場産業の地盤沈下、さらにはものづくりの現場を襲う昨今の経済危機などにより、今後地方の疲弊が加速することが予想される。とりわけ、従来地方経済をリードしてきた中核的な都市を中心に、都市の拡散・低密度化（スプロール）が進み、経済効率性や生活利便性が低下している。また、拡散した都市に分散して行われている非効率な公共投資は、財政負担を高め、それに伴い住民福祉の水準も低下している。以下では、土地利用の観点から、地方都市が抱える課題の構造を明らかにするとともに、都市の設計図たる都市計画法などの問題点をあぶり出し、その抜本的な見直しの方向性を示す。
2. 人口減少の進展に伴って用地需要が減退するなか、これまでの土地利用のあり方のままでは用地供給に歯止めがかからず、結果として用地の過剰ストックが増加していくことが予想される。用途別に見れば、以下の通りである。

住宅地

地方では、人口や世帯数の減少が、一般に想定されているよりも速く進行し、住宅地需要の減退が顕在化してくることが予想される。一方で、農地転用などにより郊外における住宅地の供給圧力は依然高く、住宅用地は過剰供給の状態が恒常化する。また、

都市中心部と郊外の住宅地地価格差が小さくなってきていることが示唆する通り、住宅地ニーズは郊外で高い。一方、中心市街地では、高齢化が一層進むとともに、地域の住環境の向上も図りにくいため、結果として徐々に虫食いのように空き家や空き地が発生し、住宅地としての魅力は一層低下していく。

商業地

地方の中核的な都市の中心商店街では、長期にわたり商圈が縮小しており、商業活動の重心は郊外のショッピングセンターなどに移りつつある。コンパクトシティに向けた取り組みとして、商店街の活性化が取り組まれているが、かつての商圈を復活させることは容易ではなく、昔賑わったエリア全体の再興は困難である。

工業地

製造業からサービス業への産業構造の転換、中小企業の撤退・廃業、工場の海外移転や国内集約などにより、準工業地域や工業地域において用地の過剰が生じている。開発規制の緩さが工場や事業所の跡地の再開発を促す一方、無秩序な開発のターゲットとなることが懸念される。

3. 直面する人口減少や産業転換に対応できず、地方都市で用地の過剰ストックが生ずる背景には、開発志向が強く、農地の転用抑制を指向していない都市計画制度や農地関連法制など、現行のわが国都市形成政策における基本理念が時代の要請から大きくずれてきていることがある。したがって、経済社会状況の変化に対応した土地利用を進めるためには、こうした基本理念を改める必要がある。
4. 新しい時代が求める地方都市のランドデザインを示せば、郊外の新規開発が抑制され、投資が地域の中核的な都市に集中することで、公共施設や商業施設が再び回帰し、用途が混在しつつも、それにより活性化し魅力を向上させるというものである。こうした地域の中核的な都市を中心に、周辺集落とのネットワークが強化されることで、地域全体の効率性と持続性の両立が達成される。
5. 上記のようなランドデザインに基づく都市を構築するためには、土地の都市的利用に関する一元的土地利用法制の確立、郊外に向かうに従い開発を抑制する持続可能な都市の発想、ゾーニング的発想から用途混在を積極的に受け入れるモザイク都市形成へのシフトなどに、わが国の都市形成政策の方針を大きく転換することが求められる。また、こうした法整備とともに、公共施設の都市中心部回帰や、賃貸重視の住宅政策なども必要となる。これらは、農地を含めた郊外における新規開発を抑制し、都市中心部に投資を引き戻すための、国土利用法制の抜本的な改革を行うものである。
6. 地方では、世帯数の減少や今般の経済危機を契機として、国主導の政策パッケージに頼ることなく、都市における経済効率性や生活利便性を高め、それを礎に地域の成長へと結び付けていく、新たな成長戦略を構築することが求められる。国は、そうした地方の取り組みをサポートするために、速やかに国土利用関連法制の抜本的改革に着手する必要がある。

地方圏での今後の住宅地需要は一層低下

1. 地域の魅力と成長性を奪う用地の過剰

人口減少や地方経済の地盤沈下および継続的な農地転用による用地の供給などの結果として、地域の需要もしくはポテンシャルに比べ用地（都市的利用がなされる土地）のストックが過剰な状態にある。そのため、地方都市ではスプロール（拡散・低密度化）が顕著となり、本来都市が持つ経済効率性や生活利便性は低下。

都市の面積的規模の拡大には不可逆性があるため、都市は拡散しつつ人口減少社会に直面する。このまま世帯数減少などの大きな社会変動に直面すれば、インフラの維持・更新への投資が地方財政を圧迫するとともに、地域の成長性すら奪うことが懸念される。

以下では、地方都市における住宅地、商業地、工業用地の需給の状況を示す。

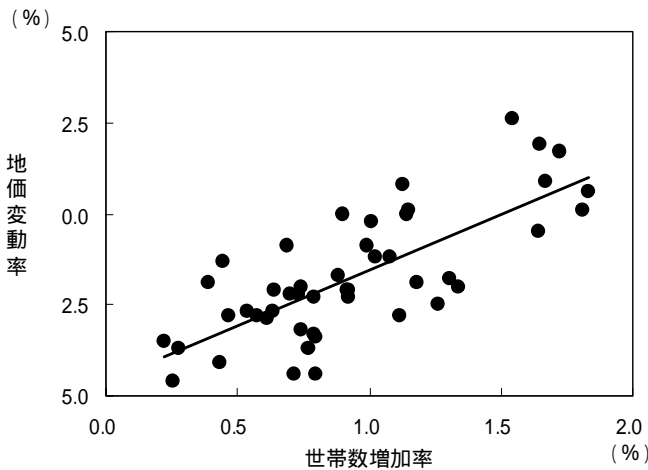
2. 非効率的な地方の土地利用

住宅地の状況

住宅地の需給バランスを示す代理変数として地価変動率をとると、世帯数の伸びと正の相関にある（図表1）。また、地方では、若い世代の流出により、予想以上の速さで世帯数の減少が進行する（図表2）。同時に、若い一次住宅取得層の割合も想定を超えて減少する。

以上より、地方における住宅地需要は、今後一層の減退が見込まれる。

（図表1）全都道府県の世帯数増加率と住宅地価変動率



（資料）（財）国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」、国土交通省「平成20年都道府県地価調査」

（注）地価変動率、世帯数増減率ともに、07年と08年の対比。
 $[\text{地価変動率}] = 3.072 * [\text{世帯数増減率}] - 4.606$
 $R^2 = 0.565$

（図表2）人口減少県における世帯数の将来推計

県	年	総世帯数推計(万世帯)		30代夫婦(子)世帯率(%)	
		本稿推計	社人研推計	本稿推計	社人研推計
青森県	2000	50.4		6.9	
	2005	50.9	52.5	6.6	7.0
	2010	51.3	53.5	6.3	6.9
	2015	50.0	53.6	4.9	6.2
	2020	48.0	53.1	3.9	5.4
	2025	45.5	52.1	3.5	4.8
秋田県	2000	38.8		5.6	
	2005	39.1	39.7	5.6	5.7
	2010	38.6	39.5	5.4	5.9
	2015	37.0	38.6	4.3	5.5
	2020	35.0	37.4	3.5	4.8
	2025	32.9	36.0	3.2	4.3
鳥取県	2000	20.0		6.4	
	2005	20.9	20.8	6.6	6.8
	2010	20.7	21.1	6.5	7.1
	2015	20.4	21.1	5.3	6.5
	2020	20.0	21.0	4.3	5.7
	2025	19.3	20.8	4.0	5.0
徳島県	2000	28.8		7.4	
	2005	29.8	29.6	7.4	7.9
	2010	29.6	29.8	7.4	8.0
	2015	29.2	29.6	5.9	7.2
	2020	28.4	29.1	4.9	6.4
	2025	27.4	28.5	4.4	5.6
長崎県	2000	54.3		7.6	
	2005	55.2	55.6	7.2	7.6
	2010	54.9	55.4	6.9	7.4
	2015	53.2	54.4	5.5	6.6
	2020	50.9	52.7	4.6	5.9
	2025	48.2	50.7	4.2	5.3
鹿児島県	2000	71.4		7.9	
	2005	72.3	74.4	7.2	7.7
	2010	73.8	75.5	7.3	8.0
	2015	72.5	75.2	6.3	7.7
	2020	70.2	74.2	5.4	7.0
	2025	67.7	72.9	4.7	6.1

（資料）各県自治体公表の1歳階級男女別人口データ、社人研「日本の都道府県別将来推計人口」「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計） - 平成17(2005)年8月推計 -」、総務省「国勢調査」より日本総合研究所推計

住宅地供給圧力は依然高く、都市はスプロール

2. 非効率的な地方の土地利用（その2）

住宅地の状況（つづき）

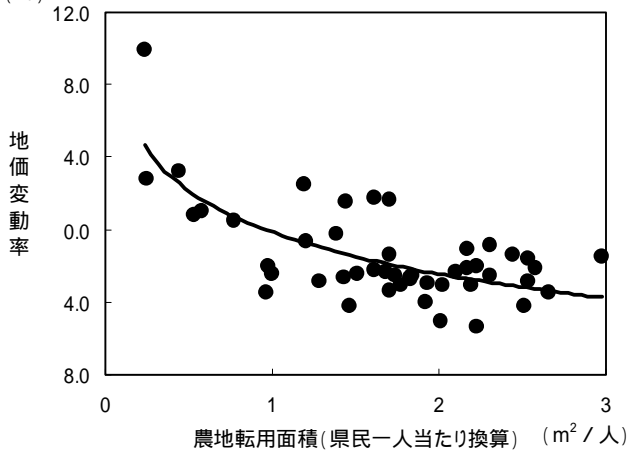
住宅地の地価変動率は、県民一人当たりの農地転用面積と負の相関にあり（図表3）地方ほど県民一人当たりの転用面積が大きくなる傾向にある（図表4）。2006年の住宅向け農地転用面積は5,271万m²で、これは同時期の住宅需要を上回るおよそ20万戸に相当。

需給バランスから見て、地方では住宅地は過剰ストックの状況となりつつあり、世帯数の減少が本格的になれば、こうした状況は一層顕著となる。

また、地方都市（甲府市を例示）では、都市中心部と郊外の地価格差が縮小傾向（図表5）、これは、中心市街地の住宅地需要の相対的低下を意味する。その要因は、中心市街地の狭隘な区画や住宅、商店撤退などによる利便性の低下、当該地域の住宅の流動性の低さ、および持ち家政策など。

これらの結果として、人口集中地区における面積の拡大と人口密度の低下（スプロール）が進展（図表6）

（図表3）都道府県別農地転用面積と住宅地価変動率の関係（%）

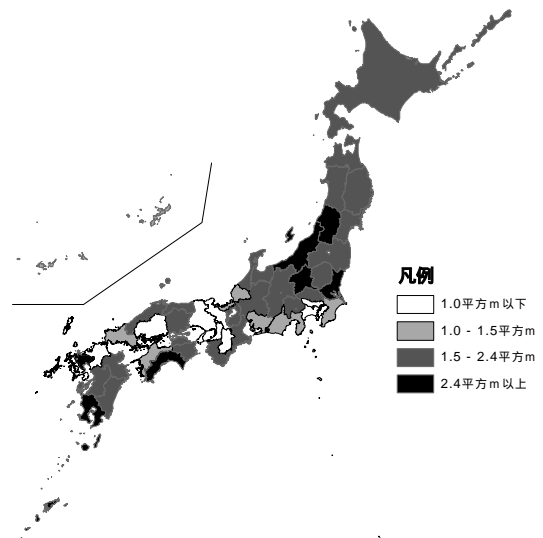


（資料）農林水産省「平成18年土地管理情報収集分析調査」、国土交通省「平成19年都道府県地価調査」

（注）地価変動率は、06年と07年の対比。

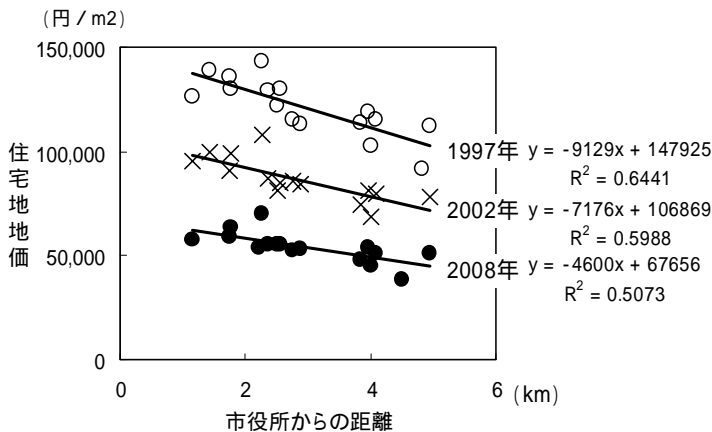
近似曲線〔住宅地価上昇率〕 = $-3.304 * \ln[\text{転用面積}] - 0.156$
 $R^2 = 0.516$

（図表4）都道府県別県民一人当たりの農地転用面積



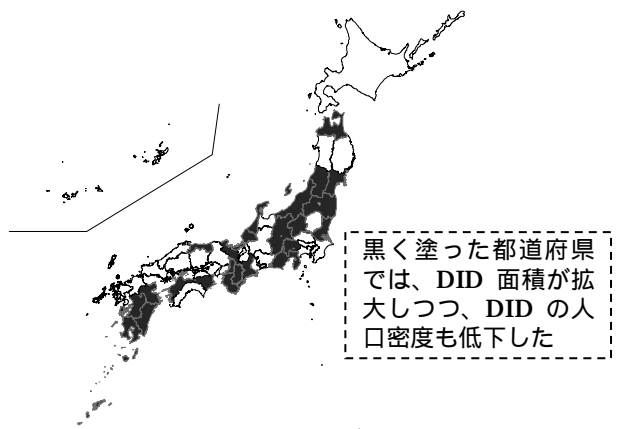
（資料）農林水産省「平成18年土地管理情報収集分析調査結果の概要」、総務省「平成17年国勢調査」

（図表5）甲府市の地価の推移



（資料）国土交通省「都道府県地価調査」

（図表6）都道府県別人口集中地区（DID）の面積と人口密度



（資料）総務省「国勢調査」

（注）比較は2000年と2005年

地方都市の商圈は縮小、商業エリア全体の再興は困難

2. 非効率的な地方の土地利用（その3）

商業地の状況

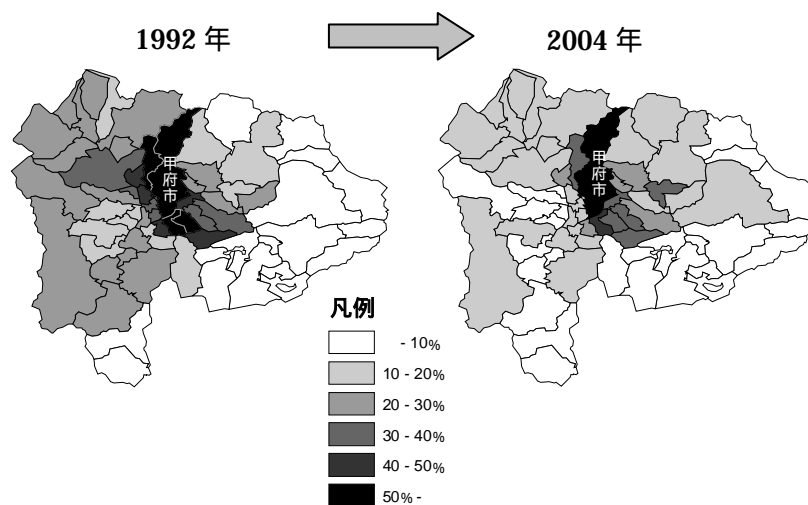
一般的に地方の中核的な都市では、商圈が縮小傾向にある。甲府市を例に分析したところ、他市町村民による甲府市内での購買率が一定程度ある地域を甲府市の商圈と考えれば、県内全域で色が淡化していることから、その縮小傾向は明白（図表7）。

また、甲府市の小売販売額は1996年をピークに2005年までに25%減少。同時に、小売事業者数も減少傾向。にもかかわらず、甲府市の売り場面積はほぼ維持（図表8）。

以上より、中核的な都市の小売業は、郊外もしくは他市町村の大型店舗へ集約されつつあり、中心商店街では閉店する店が増加していることが推測される。

コンパクトシティに向けた取り組みの一つとして、商店街の活性化が取り組まれているが、かつての商圈を復活させることは容易ではなく、昔賑わったエリア全体の再興は困難（商業地では商業用地の過剰）。

（図表7）山梨県甲府市の商圈の推移



（資料）山梨県商工会連合会「山梨県商圈実態調査」

（図表8）山梨県甲府市の商業の実態

	小売業年間販売額 億円	売り場面積 m ²	小売業従業者数 人	小売業事業所数 店
1991年	3,644	303,401	16,139	3,829
1994年	3,674	314,841	17,017	3,558
1997年	3,314	303,043	14,834	3,071
1999年	3,134	307,398	16,303	3,134
2002年	2,934	312,332	16,459	2,941
2004年	2,760	312,398	14,687	2,668

（資料）山梨県「商業統計調査」

工業用地も過剰、再開発にも課題あり

2. 非効率的な地方の土地利用（その4）

工業地の状況

製造業からサービス業への産業構造の転換、中小企業の撤退・廃業、工場の海外移転や国内集約などにより、準工業地域や工業地域で用地の過剰が生じている。

1996年からの10年間で、製造事業者の事業所は全国でおよそ1万箇所減少。同時に、敷地面積は5%に相当するおよそ7千万m²（概ね8.6km四方に相当）減少した。敷地面積の減少を都道府県別に見れば、10%以上減少したのは10都道府県に上る（図表9）。市街地内、あるいはその近傍の従来からの工業地域では用地が余剰となっている。…（注）

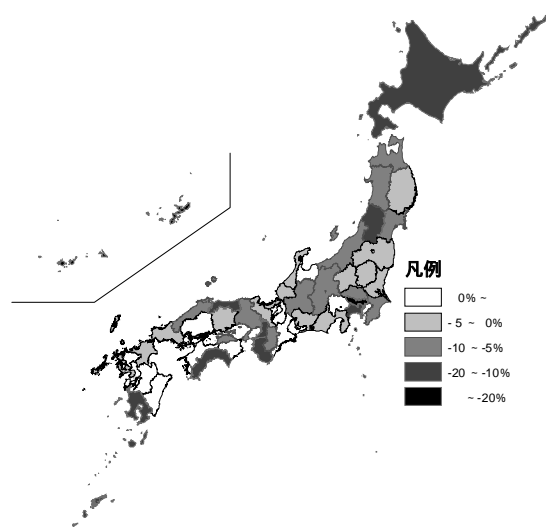
さらに、2008年秋以降の経済危機は、特に地方のものづくりの現場を直撃しており、工場の移転や閉鎖などにより、今後も用地の過剰は続くことになるだろう。

工業用地は開発規制が緩く、再開発されやすい。したがって、住宅地や商業地のように、その過剰が都市の疲弊に直結するものではないが、それらとは異なる次のような問題を引き起こすことが懸念される。

- 再開発地点が郊外であれば、中心市街地の疲弊を招くリスク
- 追加的なインフラ投資を必要とする（大型マンションが建てば学校や保育所）
- 無秩序な開発による街並みの悪化や周辺環境への悪影響

（注）同時期、沖縄を除く全ての都道府県で、1事業所あたりの敷地面積が増加した。大企業への集約や小規模事業者の廃業などが指摘できる。こうしたことから、より広い用地を求める動きが示され、結果的に市街地に近い小区画の工業地などでは余剰地が増えている。

（図表9）都道府県別製造事業者の敷地面積増減率



（資料）経済産業省「工業統計調査 用地・用水編」

（注）比較は、1996年と2006年

時代に即した新しい都市形成の理念が必要

3. 用地の過剰ストックを生む都市形成の基本理念と新たな発想の方向性

地方都市が直面する人口減少や産業転換に対応できず、用地の過剰ストックが生ずる背景には、開発志向の都市計画、用地転用を抑えられない法規定、ゾーニングによる硬直的なまちづくり、などの都市形成政策上の基本理念が、時代の要請から大きくずれてきていることがある。

開発志向の都市計画（図表 10）

都市計画法は、「開発許可制度の寛容さ」により、本来開発行為が抑制されるべき市街化調整区域や、開発圧力が弱いことを理由に基本的に都市計画法が適用されない都市計画区域外において、多くの住宅や商業施設の建設をもたらした。このままの運用方法では、世帯数の減少や産業の地盤沈下に直面する地方の現状に対応困難。

農地転用を抑えられない法規定

2006年の農地から他用途への転用は、わが国全体で約1億5千万m²に及ぶ（植林、その他を除く）。この転用面積は、広さとしては東京23区のうち大田区、世田谷区、品川区、目黒区の合計面積に等しく、用地供給圧力の強さを表している。

根本的な問題は、都市計画法では農地を保全するシステムが弱いことと、本来農地保全を促すべき農地法、農振法が農地転用の道筋をつけていること。

ゾーニングによる硬直的なまちづくり

ゾーニングは、住宅、工場、商業など用途によりゾーンを明確に分離したことにより、これまで良好な住環境の確保や経済成長に貢献。しかし、人口減少・高齢社会においては、

- 居住、就労、消費の場を隔離し、日常生活の移動距離を拡大
- 過剰な用地の供給
- 用途混在状態への対応が困難

などの否定的な側面も指摘可能。

特に、用途混在は必ずしも新しい問題ではないが、今後都市の再開発や地域再生を進めていく上で、その対応方法が政策の成否を左右する。

こうした地方が直面する厳しい現状を打開するための都市形成の基本は、

- 都市拡散の抑制と都市内部への投資の集中
- ゾーニング（無機的用途分離）から有機的用途混在への発想の転換

の2点。

（図表 10）全国の土地利用計画区域区分別の農地転用面積

	（万m ² ）			
	2003年	2004年	2005年	2006年
市街化区域	4,413	4,475	4,554	4,654
市街化調整区域	3,391	3,271	3,433	3,666
都市計画区域内の非線引き地域	4,027	3,963	3,851	3,682
都市計画区域外	3,883	3,591	3,078	3,094

（資料）農林水産省「土地管理情報収集分析調査結果の概要」

（注）転用用途として、植林、その他を除いた面積

地方都市のグランドデザインと国土利用の抜本的改革

4. 抜本的な制度改革

◆ 新しい時代が求める地方都市のグランドデザイン（図表 11）

中核的な都市への集中投資と周辺集落とのネットワークの構築が不可欠。そうした都市を形成する手段として、農地を含めた郊外の新規開発の原則禁止、さらには公共施設などの都市内への移転。その受け皿としての都市では民間投資を促し、必然的に進む用途の混在を受け入れ、それにより魅力を向上させる。

◆ 国土利用制度の抜本的改革

一元的土地利用法制の確立

すべての可住地における開発行為や都市形成を対象とする新法を制定することが必要。農業関連法制は、農地の農業利用の振興に特化し、農地の転用や都市的利用は新法の所管とする。

開発志向から持続可能な都市へ

郊外に向かうにしたがって開発を抑制し、建築規制を強化する法規定とする。また、市街化区域、市街化調整区域の区分けを廃止し、都市エリア（現市街地および現集落）と非都市エリア（すべての農地を含む現在の非市街地）に再区分。人口減少地域では、非都市エリアにおける住宅や商業施設向けの開発は原則禁止とする。

有機的用途混在によるモザイク都市の形成

用途混在を積極的に受け入れ、多様な目的を有する複数の主体がモザイク状に一地域に集い街を形成することで、有機的な連携による相乗効果が発揮され、都市の活力の源泉となるモザイク都市を形成する。モザイク都市において、魅力ある都市を形成していくためには、そこに住む住民や地権者らの合意に基づく地域づくりが不可欠。硬直的なゾーニングではなく、住民や地権者中心で事前に策定された「地域形成計画（仮称）」に基づき、周辺住民や地権者の意向が街を作る制度。

◆ 側面支援的政策

公共施設の都市中心部回帰

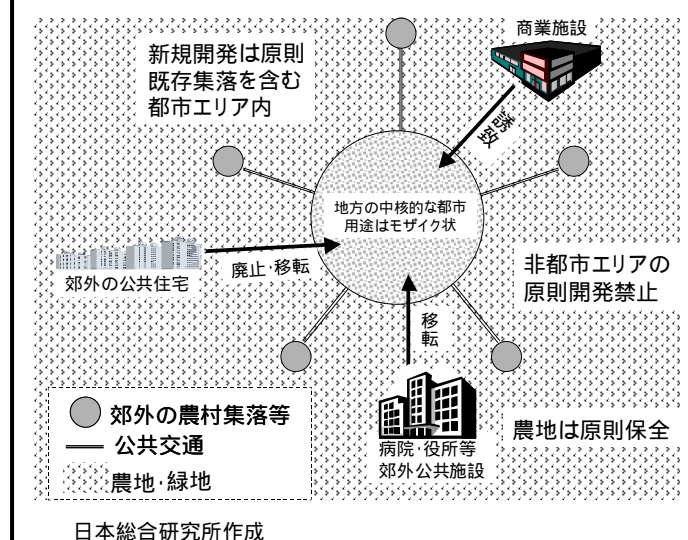
病院や公共住宅の都市内部へ移転。余剰となった用地については、農地、公園、森林に戻すことを検討すべき。

都市エリアの再開発と賃貸重視の住宅政策

既存の都市エリアへの投資と郊外からの都心回帰を促すため、規制だけではなく、多様な優遇政策が必要。

- 特定地域への住宅や事業所の設置に対し、固定資産税を優遇措置。
- 都市計画税とは逆に、非都市エリアへの新たな立地に際し開発税（仮称）を課税。
- 持ち家重視の住宅政策から賃貸重視へ。

（図表 11）具体的な都市形成のグランドデザイン



5 . おわりに

わが国では、人口や経済の一極集中が進み、地方の衰退が叫ばれている。特に、いまわが国を襲う経済危機は、地方から体力を奪い、衰退に拍車をかけることになるだろう。とりわけ懸念されるのは、人口減少やスプロール化、地方経済の地盤沈下、さらには農地転用などの結果として、用地供給が需要量を超え、過剰ストック状態となりつつあることである。

地方都市におけるこうした状況は、縮小しつつある地域経済規模に合わせて、都市の規模が自律的に最適化されないばかりか、拡散を抑止できない現行都市計画法に問題があると考えられる。多くの自治体が中心市街地活性化に取り掛かっているが、都市の規模自体に手をつけず、用地の過剰が常態化している現状では、効果は期待できない。

このような現状を打破するためには、農地関連法制や都市計画法を含め、現行国土利用法制を抜本的に改革し、可住地の土地利用を一元的にコントロールすることが必要となる。新たな用地の供給を抑制し、投資を現行都市エリアもしくは集落内に集中する。さらに、従来のゾーニングではなく、都市内部における用途の混在を前提に、モザイク化することで街の魅力を引き出すことも検討すべきである。その際には、まちづくりの担い手を行政から周辺住民や地権者に移譲することも必要となる。もちろん、そうした法整備を進めつつ、公共施設の都市中心部回帰や賃貸重視の住宅政策も実施すべきである。

地方では、世帯数の減少や今般の経済危機を契機として、国主導の政策パッケージに頼ることなく、都市における経済効率性や生活利便性を高め、それを礎に地域の成長へと結び付けていく、地方分権的な成長戦略を構築するべきときに来ている。国は、そうした地方の取り組みをサポートするために、速やかに国土利用関連法制の抜本的改革に着手する必要がある。