

地域政策とまちづくりの課題

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

編集者注：本稿は、自治大学校で令和3年7月28日（水）に行われた第1部課程第136期における研修講義の内容を整理したものです。

1. 現代のまちづくりの共通課題である人口減少

日本の自治体が共通して取り組んでいかなければならない、まちづくりの最大の課題の1つは人口減少対応である。まず改めてその理由をまとめたい。

今の日本では、短期はもちろん、中長期でも人口が回復する可能性はまずない。出生率の改善による自然増、外国人の受入による社会増は、日本全体の人口減少のトレンドを変えるほどの改善は期待できない。日本人の社会増は他地域の社会減となるはずで、何の解決にもならない。地方圏の自治体だけでなく、人口が直近では増加している大都市圏の自治体のほとんども、10～数十年先には必ず人口減少局面に入る。自然増や社会増に励むことは人口減少問題の緩和(mitigation)にはなるが、それだけでは不十分であり、人口減少という現実を受け止めて適応(adaptation)するまちづくりを考える必要がある。

また、日本のまちづくりは概して人口増加を想定して組み立てられている。特に、都市計画に基づく様々な制度はおしなべて将来の人口増加を前提としている。区域区分(市街化区域の設定)は人口増加に応じて市街化区域を拡大しインフラを整備する制度である。土地区画整理事業などの市街地開発は、人口増加を受け止める保留地・保留床の売却によって事業費を賄う

原理となっている。都市開発を行う事業者に様々な工夫を促すテコとなる容積率の割増も、人口増加を前提としている。これらはすべて、将来の人口が増加しないと成り立たない仕組みであり、実際に多くの事業が成り立たなくなってきた。

人口減少局面が進むに従い、制度と現実が食い違ってきている。自治体職員である研修生の方々が、業務を進める過程で「法律や制度が現場の状況や抱える問題に合っていない」と感じるならば、それは全く正しい。自治体職員にとっては(あるいは国の官僚にとってもそうかもしれないが)法律や制度を変える働きかけは簡単ではないが、人口減少によって進んでゆく実態に何とか対応しなければならない状況にある。

2. 公共施設再編・FM

5年ごとに行われる国勢調査を基に補間補正した総人口が減少したのは2009年である。ただ、人口減少が実際に多くの自治体の行政において強く意識され始めたのは2007年に夕張市が財政再建団体に指定されたときくらいではないかと思われる。その翌年から、人口減少に対応して公共施設の再編に本格的に取り組む市町村が出てくるようになる。

人口減少局面で生じるまちづくりの様々な課題の中でも、例えば空地空家の増加は主に民有地が対象となり、政策が手を出すのは容易ではない。他方、都市サービス施設の多くを担う公共施設はたいてい行政が所有しているから、原理的には自治体の意思で再編がしやすい。また公共施設の中で、線的なつながりによって機能する多くのインフラ(道路、上下水道など)と

比べ、多くが点的な構造物である狭義の公共施設、いわゆるハコモノ（小中学校、文化ホール、図書館、公民館など）は、それぞれが独立に近い形で機能しているため、人口と需要の減退に合わせて数や量を減らしやすい。人口減少局面のまちづくりにおいて、いち早く対応の努力が進められてきたのが、狭義の公共施設の再編である。

公共施設の再編は、多くの自治体でFM（ファシリティマネジメント）と呼ばれ、行財政改革の流れの中で、一種の運動のように盛り上がった。神奈川県秦野市、千葉県佐倉市、静岡県浜松市といった先進自治体では、取組を担う担当者が活躍した。一方で現在・将来の人口減少に見合った包括的な方針や計画の策定に尽力し、他方で個別の公共施設の廃止や再編にも様々な工夫を凝らして実現にこぎつけた。

もちろんこうした取組には大きな困難が伴う。廃止・再編の対象となる公共施設を利用する市民は、人口減少によって減るけれどもたいていゼロにはならない。自分たちが利用する施設をなくそう、減らそうとする取組には反対するだろう。市民だけでなく、議員や、身内であるはずの施設所管部局の職員も説得する必要がある。もちろん首長が協力的でなければ、職員の思い入れがあっても進展はおぼつかないだろう。人口減少に対応するまちづくりを進めようとする担当者の多くは、様々な反対にあいつつも、地域の将来に対する一種の使命感を持って携わっていた。

2012年には笹子トンネル天井板落下事故が発生して走行中の自動車に乗っていた9名の一般人が死亡した。インフラや公共施設の老朽化の問題が一般市民にも広く知られ、事故の前よりもFMの重要性がより理解されるようになった。また政府も、2014年から自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請し、全体計画は2017年までにほぼすべての自治体が策定し終え、個別施設計画についても現在策定が進めら

れている。

しかし、こうした取組にも関わらず、実際に人口減少に対応した公共施設の再編が進んだかといえば、心もとないと言わざるを得ない。実際に多くの自治体で進められているのは、インフラと公共施設の長寿命化であり、統廃合を精力的に進めている自治体は、人口減少の度合いに比べると多いとは言えない。そして近年は上述のような先進自治体の中でも、首長の交代などによって再編の動きが止まったり鈍ったりするところが出始めている。FMの盛り上がりから十数年がたち、ますます勢いを増す人口減少に対し、公共施設の再編をどのように持続的に行うかが問われている。

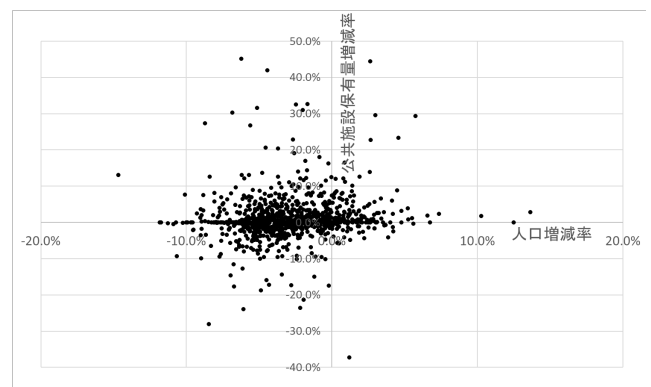


図1：市町村における人口と公共施設保有量の関係

（出典）総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等をとりとめた一覧表（令和2年3月31日現在）」より筆者集計

3. コンパクトシティ

人口減少に対するまちづくりでの対応を考えると、最終的には市街地の集約が欠かせない。公共施設やインフラの量を人口減少に合わせて再編しても、それらを利用する市民が市域に拡散して住んでいたのでは、問題は解決しない。

「コンパクトシティ政策」と呼ばれる市街地の誘導は、人口減少局面のまちづくりにおける、より高い目標であるといえる。しかしその取組は上述の公共施設再編に輪をかけて難しい。

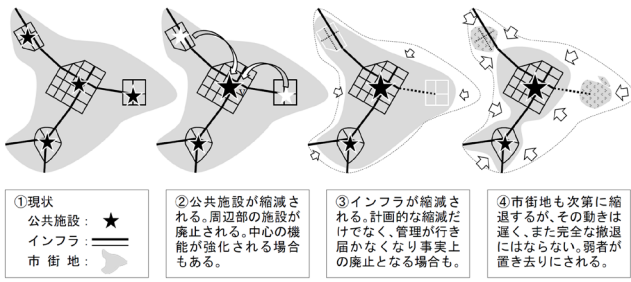


図2：人口減少時代に想定される都市の縮小

(出典) 瀬田史彦(2016)「公共施設再編のその先」『計画行政』39(2)、pp.33-38

2014年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画の策定が、都市計画区域を持つすべての市町村に対して要請されるようになった。その制度の狙いは、市街地の中でも密度の維持が見込まれる地区を居住誘導区域に指定してその区域への人口の集約を進めるとともに、その市街地の中心となる地区を都市機能誘導区域に指定して公共・民間の様々な施設を誘導することである。都市機能誘導区域へのアクセスを確保する公共交通の整備・維持を合わせて「コンパクト・プラス・ネットワーク」という標語で政策が進められている。

市街地の誘導・集約は、コンパクトシティの実現に不可欠であるが、民有地に誘導すべき、すべきでないという色分けをすることが不可避だ。こうした色分けを、当然土地所有者は気にするだろう。そのため自治体によっては、居住誘導区域を現在や将来の人口動態に見合わないほど広大に設定せざるを得なかったところも多い。現在のところ、居住誘導区域に指定されるかどうかは、開発の制限やインフラの整備・維持と特段に特段強く結びつかず、地価への影響はほとんどないと思われるが、それでも、集約のための十分な色分けをしなければコンパクトシティの実現、すなわち人口減少対応のまちづくりはおぼつかない。

筆者が毎回、研修生のご協力を得て実施しているアンケートでは、コンパクトシティが必要

だという回答は過半数だが、可能かと問うとその答えは反転する。特に地方圏の自治体からの研修生の方々の多くは「可能と思わない」と答え、自由回答でも、「すでに市街地が拡散した車社会でコンパクトシティは現実的ではないのではないか」といった意見が寄せられる。

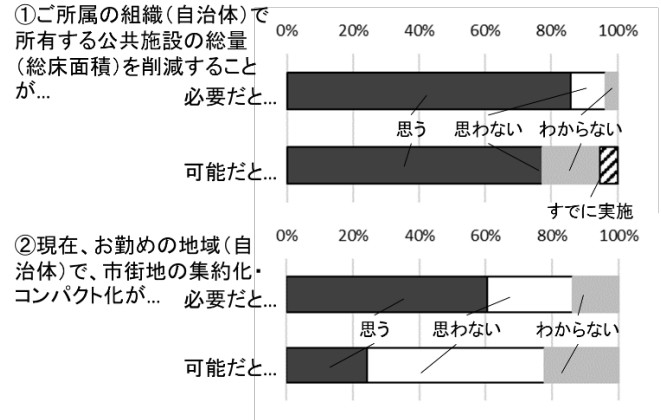


図3：自治体大学の研修生(第2部)へのアンケート(2020年12月24日実施、N=58)

こうした状況を踏まえ、今後の人口減少局面のまちづくりは、現実的な落としどころをどこに持っていかとといったことが大きな課題になると思われる。災害の激甚化やコロナ禍対応といった新たな課題にも対応する必要がある。またデジタル化やAIの開発に代表される先進技術が、人口減少の公共施設・サービスや市街地の集約の考え方を抜本的に変える「ゲームチェンジャー」になるかもしれない。様々な新たな前提条件を踏まえて対応する必要が出てくるだろう。

著者略歴

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 (せた ふみひこ)

東京大学工学部都市工学科卒業。同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。

その他、アジア工科大学(タイ)客員助手、シュトゥットガルト大学(ドイツ)客員研究員、国際協力機構(JICA)短期専門家などを経験。