

国土空間利用における 人口・諸機能の集約化（コンパクト化）について

1. 背景・問題

今後迎える人口減少局面においては、例えば、中山間地では無居住地域が拡大し、最低限の社会資本を維持するために集落の再編等が必要となる。また、中小都市では、周辺地域に対して様々な生活関連サービスを提供していた市街地（D I D）が消滅する恐れがある。また、中枢・中核都市圏では、中心市街地の衰退と都市の外延化により、社会資本の維持・管理コストの負担能力の低下が懸念される。

このような新たな諸課題に対し、例えば、人口の減少を見通した上で集落の再編、市街地の維持・集約、都市の外延化の抑制等の施策を総合的に実施することにより、国土空間利用を整序し、環境負荷が小さく、社会資本の維持・管理コストの低い国土空間利用に再編することが考えられる。

2. 主な指摘事項

【地域の自立・安定小委員会】

- ・ 地方圏のみならず大都市圏外縁部でも人口減少が起こり、地方圏や大都市圏郊外の撤退が大きな論点となる。（第1回）
- ・ 実際には、地方でも市街地は維持され、逆に、市街地以外の地域の人口が劇的に減少するという2極分化が起こるのではないか。（第1回）
- ・ いかに戦略的にメリハリをつけて人口減少を誘導していくのが重要。（第1回）
- ・ 国土計画との関連では、東京一極集中の中で人口減少していくと生き残れない地域が増えていくが、下のレベルで一極集中すれば相対的に自立できる地域も増えていく。複数のレイヤーで多極分散の構造をつくれば、よいのではないか。（第4回）
- ・ 70年代からまだらに人口が増えた地域は今後まだらに減っていき、その地域の下水道等インフラをどう維持していくかが問題となるため、コンパクト化は絶対必要である。例えば、山形県の余目町では病院を中心としたまちづくりがなされており、これからの高齢化時代にあったまちづくりである。（第4回）

- ・ 地方の集落では結があり、みなぎ助けあってきた。これは、これからも守っていく必要があり、コンパクト化によって維持管理が効率的になるとは思わない。(第4回)
- ・ 都市のコンパクト化の定義はわかりづらいが、物理的に小さな面積に都市の諸機能を集めることと考える。(第4回)
- ・ 世界的にも都市のコンパクト化の定義はヘクタール当たり20戸から2000戸と幅広く、相対的な概念である。今よりコンパクトにすることにより、人口減少下の中で、にぎわいを失わないような都市のあり方を考えるということである。(第4回)
- ・ 生活圏をスケールで考えた場合、人間が歩行や車等を使って移動できる範囲(1km~20km)であり、そこに生活者に対する利便性のための所要機能を入れこんでいくことが、コンパクト化した都市の作り方だと考える。それを電車や航空機で連携していけば、ある程度の都市の目標値が定まってくる。(第4回)
- ・ 人口の分布に関し、生活者はどのようなインセンティブやモチベーションによって動いたのかを分析をした上で、コンパクト化を考える必要がある。それぞれの地域の状況にあわせたコンパクト化を考える必要があり、現状を踏まえた上で、コンパクト化を定義し、指標化する必要がある。(第4回)
- ・ コンパクト化を考える上で、昼間人口は多いが、夜間人口は少ない都心については、夜間人口に活動別の昼間流入者を加え、分析すべきである。(第4回)
- ・ 都市計画においてはコンパクト化とは反対の計画を策定しようとする流れもある。低密度居住地でも、交通手段が発達すれば交通の不便さは軽減され、インフラも整備してしまえば維持管理費も少なく済み、また、エネルギーについても分散型発電でのエネルギー供給や燃料電池が普及すれば、効率性の問題もなくなり、さらにテレワークもあり、多様な住まい方に多様なサービス、技術を提供していくことも考える必要がある。(第4回)
- ・ コンパクト化はいろいろなレベルで考えるべきである。中小都市でのコンパクト化を実施するためには、道路等のインフラ整備をする必要がある。(第4回)

【国際連携・持続的発展基盤小委員会】

- ・ 都市圏内の交通についても取り上げるべき。30~50万都市で中心部に行く交通手段は、バスが僅かにあるのみ。それ以下の規模の都市では手段すら無い。(第3回)
- ・ 一日交通圏、半日交通圏は、都心へのアクセスという発想だが、例えばウォ

ルマートなどの外資大規模店が参入すれば郊外へのアクセス需要が高まる可能性がある。(第3回)

【持続可能な国土の創造小委員会】

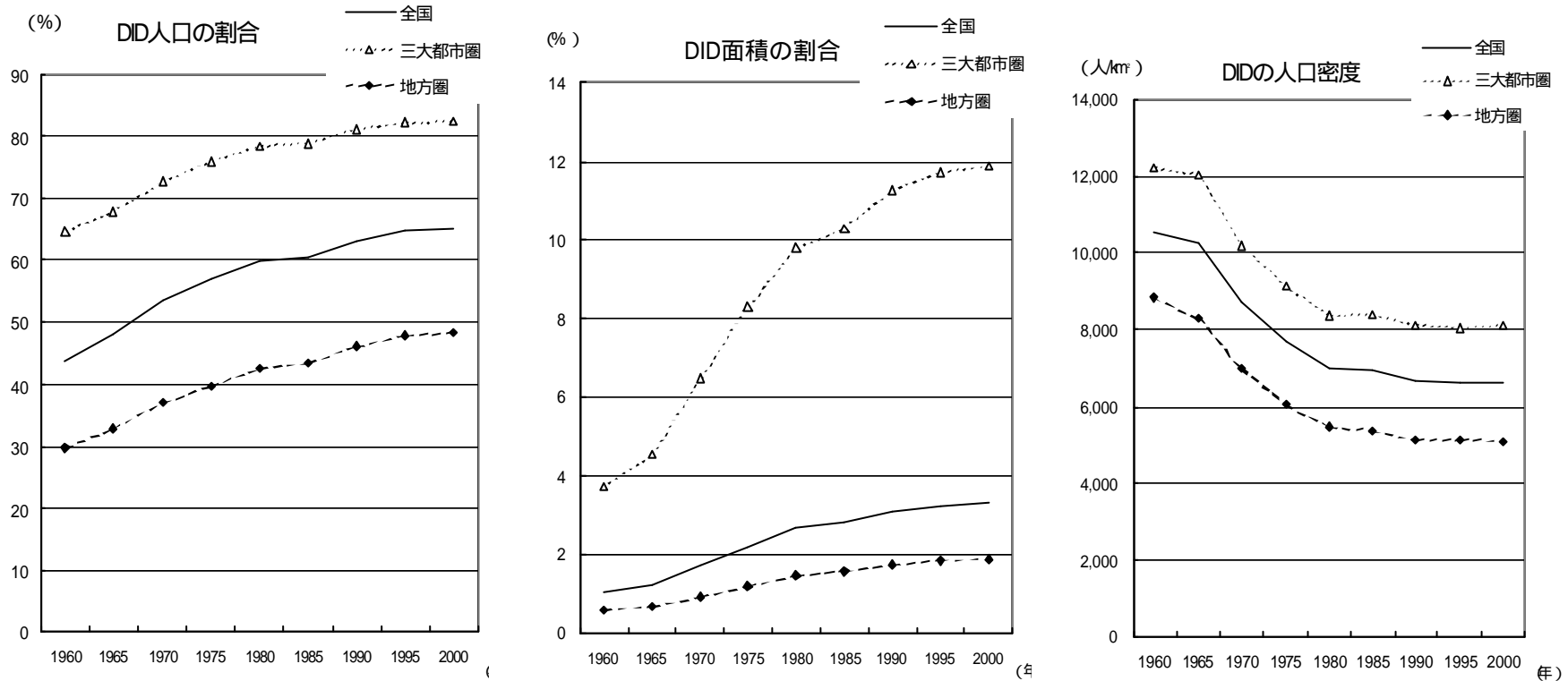
- ・ 今後の人口減少下や環境問題を考えると、宅地の面積を抑えるとともに、市街地の整理、空いたスペースの有効利用を検討する必要がある(第2回)。
- ・ スプロール化等の土地利用上の問題は、用途別施策の隙間である計画白地地域で起こっている。環境や景観、安心安全といった用途を貫く横串の観点で見えていくことが重要(第2回)。
- ・ 人口が減少する中で、宅地の分散やそれに伴う公共サービスの投資や維持の効率性について考える必要がある(第2回)。
- ・ 国土計画について、あるべき国土の状態、これを達成するための戦略、さらに戦略の下の政策手段の3段階で構成することが必要。具体的な戦略例としては、循環型社会の実現、社会的資産蓄積化、コンパクトシティーや市街地の撤退等の土地利用の集約化、財政自己完結型というべき土地で得た利益を環流させるという視点が考えられる(第2回)。
- ・ 土地利用上の判断のためには、社会的な「ハザードマップ」を作成することが必要。例えば、鉄道駅から10km離れているといった地域は、社会的には維持コストが高くハザードで、そのような地域からの撤退も必要(第2回)。
- ・ 多自然居住は対象とする場所と居住の形態についての議論が必要。一方でコンパクト化の議論がある中、どのように居住の秩序を作るかが重要。限界を超えて人口が減る地域においては、少ない人口を地域でシェアすることが大事であり、交流人口、マルチハビテーション等の観点が重要。(第3回)

【制度検討委員会】

- ・ 市町村が作ろうとしている計画が、例えばコンパクト化を図るといったような、広域ブロック計画の観点と一致した計画を策定しようとしているときには、国と市町村で計画協定を結ぶなど先々の許認可を約束するような形でインセンティブを生むこととかできないか。(第4回)

DID人口・面積割合の長期的推移

DID人口・面積割合とも頭打ち、人口密度は下止まり傾向にあり、都市化の進行・拡大は終焉しつつある。



資料：総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。

注：1. 「DID(人口集中地区)」とは、国勢調査において、市部・郡部別地域区分が町村合併、新市の創立による市域の拡大などにより、必ずしも都市的地域と農村的地域の特質を明瞭に示さなくなった事情にかんがみ、1960年から新たに設定された統計上の地域単位のこと。2000年国勢調査では以下の3点を条件として設定している。

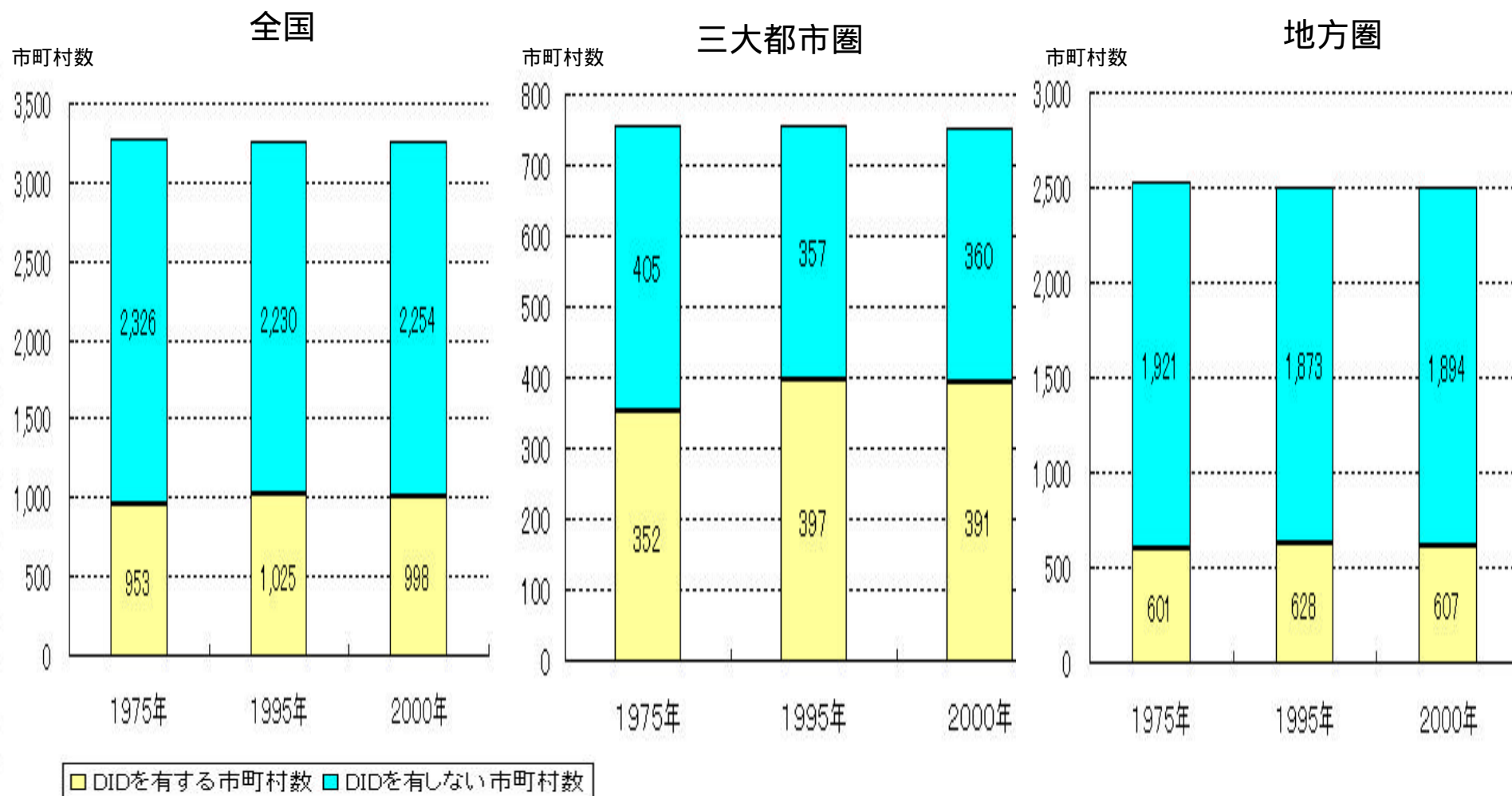
- ア. 2000年国勢調査基本単位区を基礎単位地域とする。
- イ. 市区町村内の境域内で人口密度の高い基本単位区(原則として1平方キロメートル当たり4,000人以上)が隣接していること。
- ウ. それらの地域の人口が2000年国勢調査時に5,000人以上を有すること。なお、個別の人口集中地区の中には、人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人に満たないものがあるが、これらは人口集中地区が都市地域を表すという観点から、人口集中地区に常住人口の少ない公共施設、産業施設、社会施設等のある地域を含めているためである。

2. 1960年及び65年は沖縄県を除く。

3. 人口密度については、歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島及び島根県の竹島の面積を除いて算出した。

DID保有市町村数の推移

DID保有市町村数は、このところ地方圏を中心に減少している。



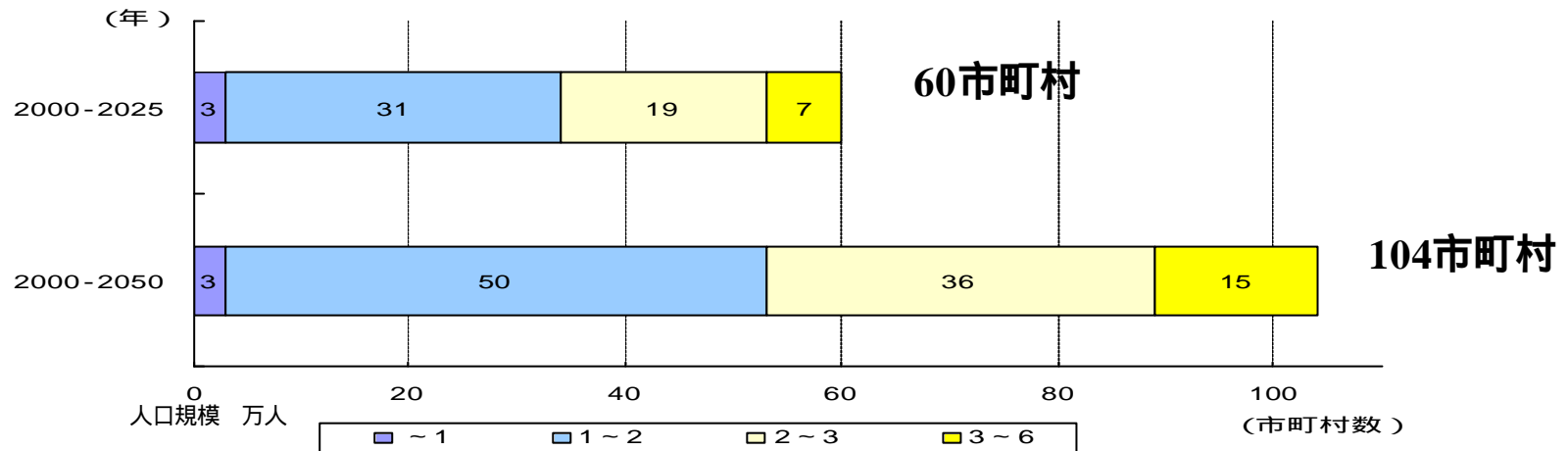
(出典) 国勢調査報告をもとに国土交通省国土計画局作成。

将来におけるDID消滅市町村数(地方圏)

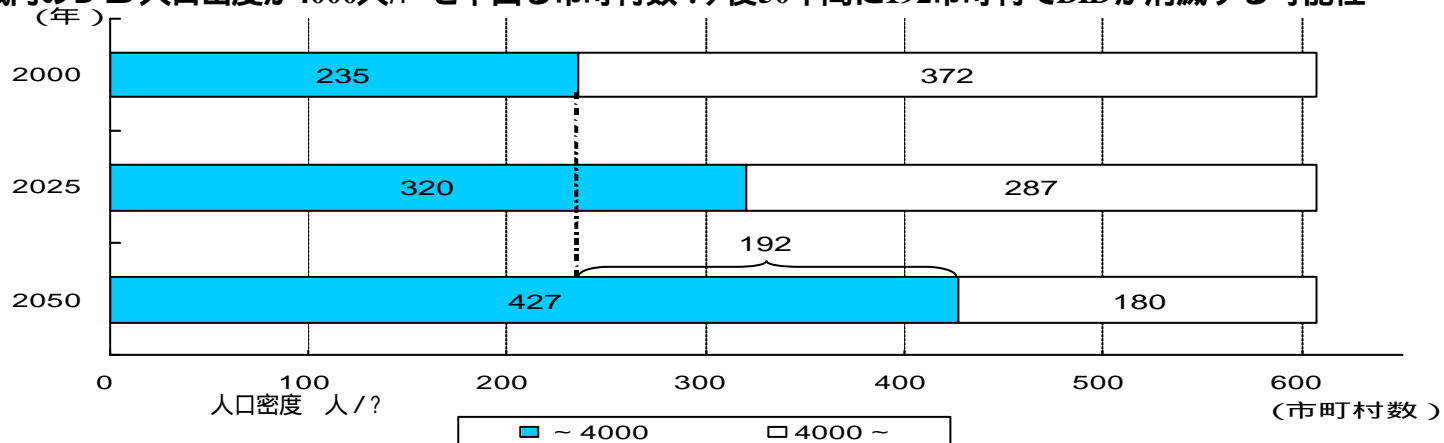
現在地方圏に607あるDID存在市町村のうち、今後50年間に、100~200の市町村でDIDが消滅する可能性がある。

< DID(人口集中地区)は「都市的地域」を表す指標。基準は、原則人口密度4000人/㎡以上の調査区、隣接地域全体で5000人以上 >

域内のDID人口が将来5000人を下回ると見込まれる市町村の増加数 : 今後50年間に104市町村でDIDが消滅する可能性



域内のDID人口密度が4000人/㎡を下回る市町村数 : 今後50年間に192市町村でDIDが消滅する可能性



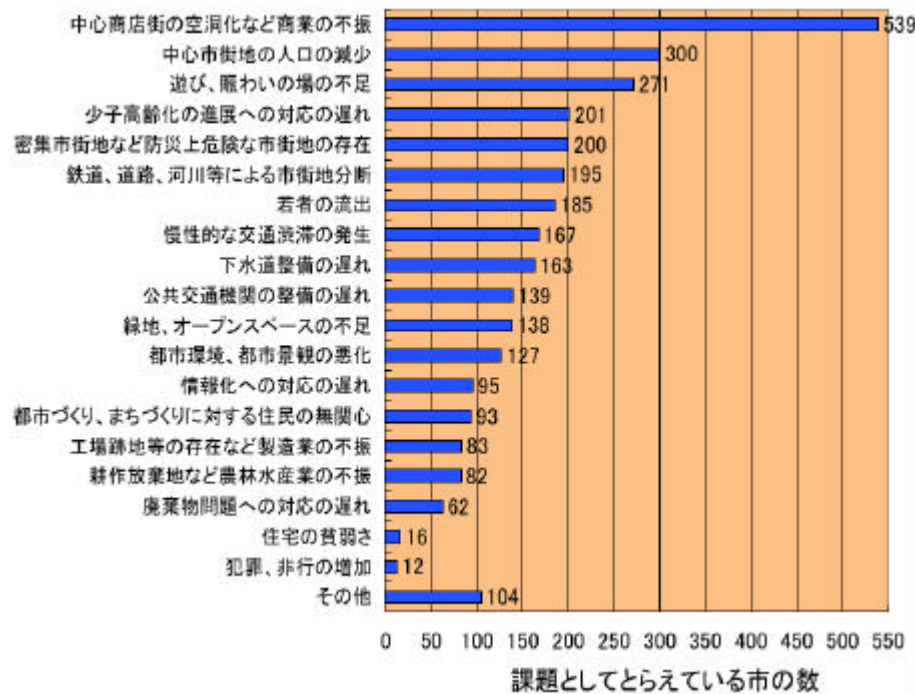
(出典) 総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。

- (注) 1. 将来のDID人口の試算は、別途将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するDIDに一律に適用することにより行った。なお、移動率は過去の趨勢に沿って減少していくと仮定した。
 2. 将来のDID人口密度の試算は、上記により推計した将来のDID人口を2000年のDID面積で除することにより行った。

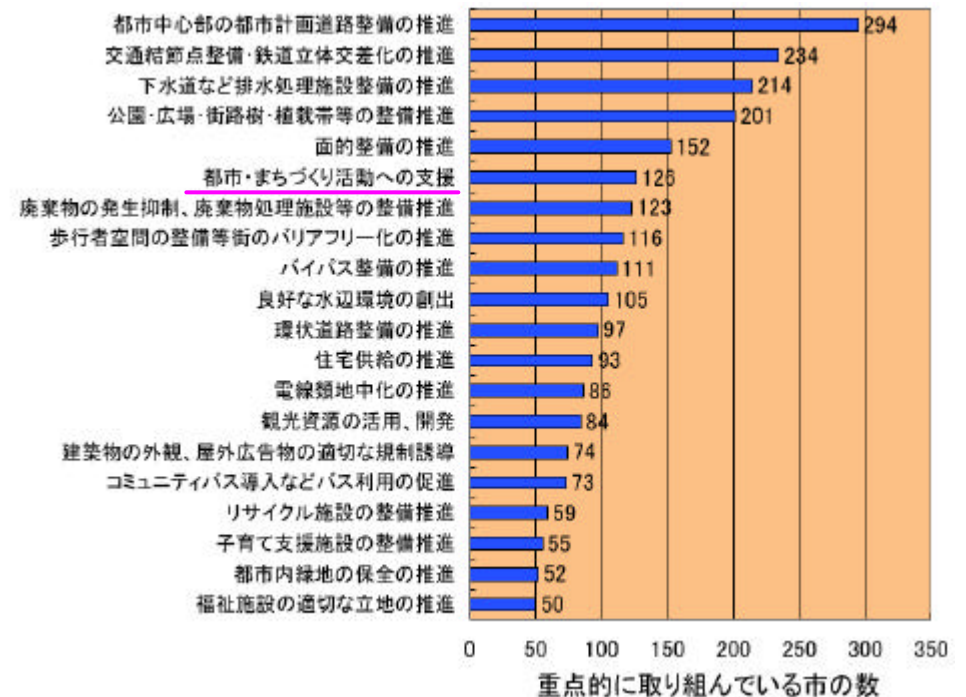
都市再生特別措置法を活用したプロジェクトが進む一方、全国の100以上の都市で「都市 まちづくり活動への支援」などのソフト施策についても、総合的に取り組む意欲が強みられる。

全670市を対象とした都市再生にかかるアンケート結果 (2002.7)

地方都市が都市再生に向けて抱えている横断的かつ構造的な課題



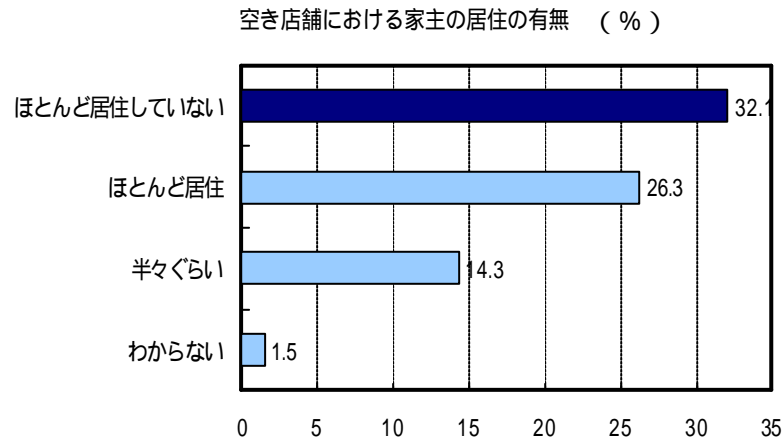
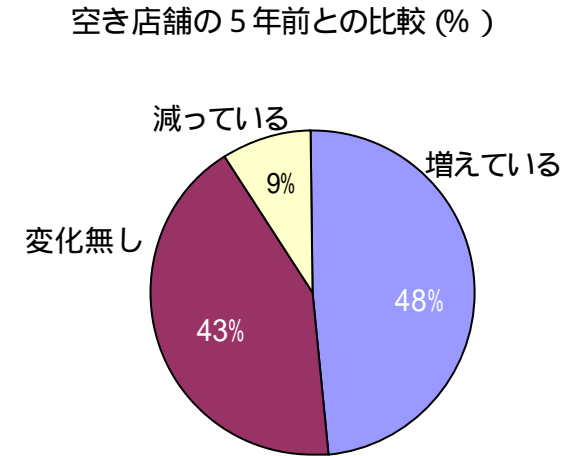
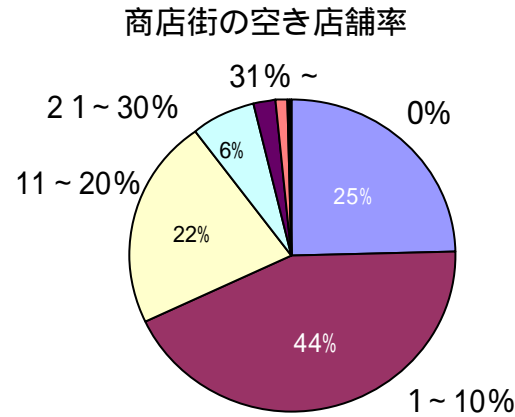
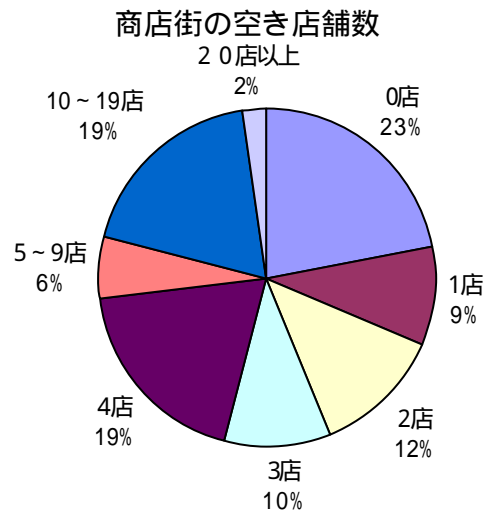
地方都市における都市再生の取り組み



(注) 都市再生本部によるアンケート。回収率 649市 (97%)

(出典) 都市再生本部HP (第3回参考資料 2001.8.28)、東京都HPより国土交通省国土計画局作成。

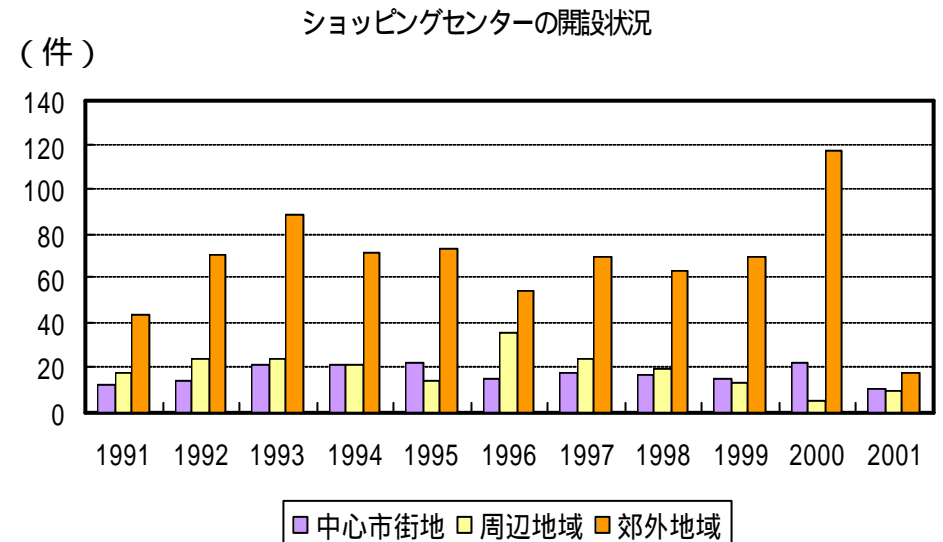
約 8割の商店街において、空き店舗があり、また、5年前と比較して、空き店舗が増えていると感じている人々が多い。一方、ショッピングセンターは、郊外地域において他よりも多く開設されている。



(注) 全国の商店街からサンプルとして5000商店街を抽出 (平成12年7月実施)

回収数 回収率 1702 (34%)

(出典) (株)流通政策研究所「平成12年度商店街実態調査報告書」、(社)日本ショッピングセンター「我が国SC現状2002」より、国土交通省国土計画局作成。



(注) 立地は市、町、村の行政区画毎に次の3つに区分

中心地域: 当該市町村の中心市街地

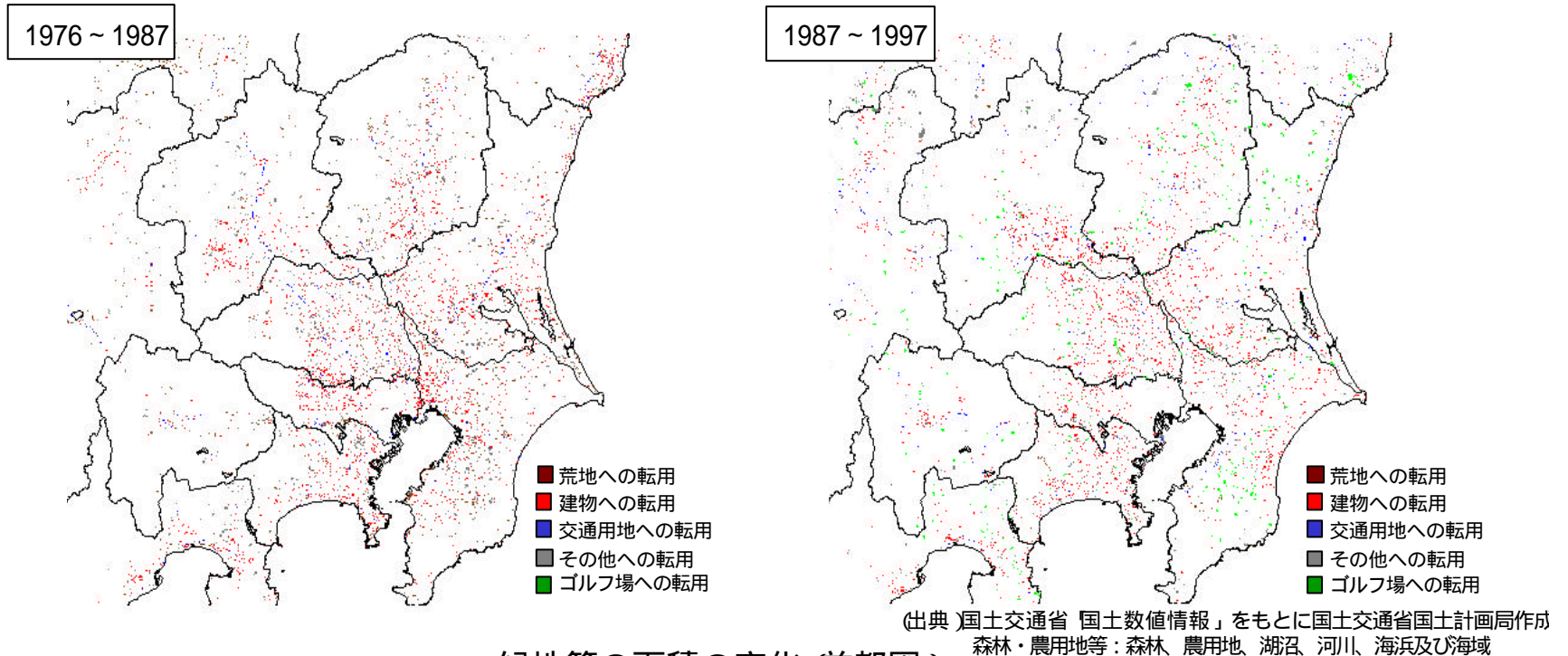
周辺地域: 中心地域、郊外地域以外の地域

郊外地域: 当該市町村の住宅地、工業地、農地等

国土利用の変化を首都圏で見ると、農林業的土地利用から都市的土地利用等への転換は、郊外部で引き続き継続。
 首都圏の緑地等の面積は、この20年間で、6%の減少。

国土利用の変化 (首都圏)

期間中に森林・農用地等から凡例の用途に転換した地点



緑地等の面積の変化 (首都圏)

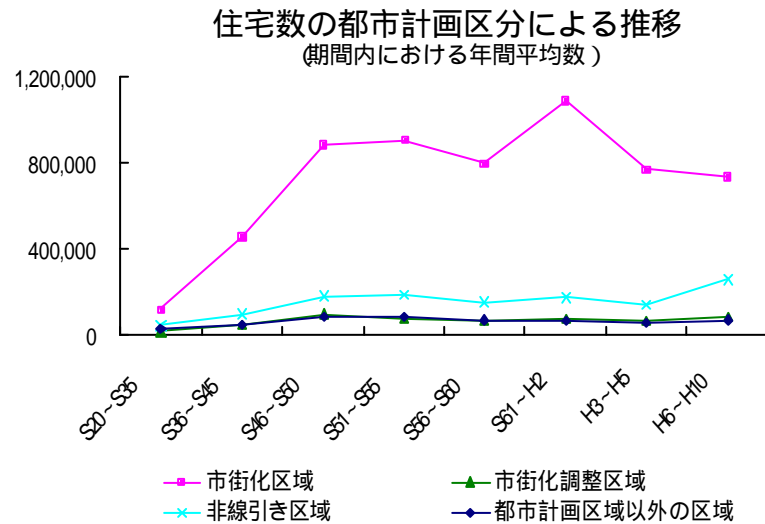
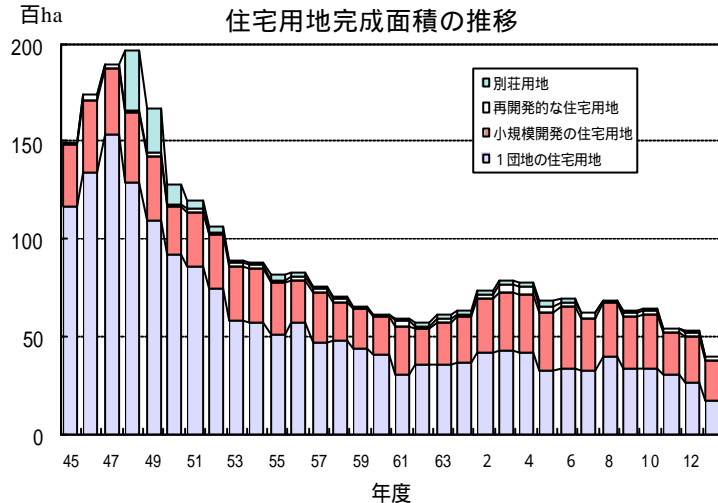
	昭和51年 (万ha)	平成9年 (万ha)	平成9年 /昭和51年 (%)
首都圏(全体)	365		
緑地等	308	290	94
うち 緑地	211	201	95
近郊整備地帯及び既成市街地	77		
緑地等	46	39	85
うち 緑地	22	18	82

(出典) H14年度首都圏白書
 国土交通省「国土数値情報」をもとに
 国土交通省国土計画局作成
 緑地等：森林、湖沼、河川、農地及び海浜

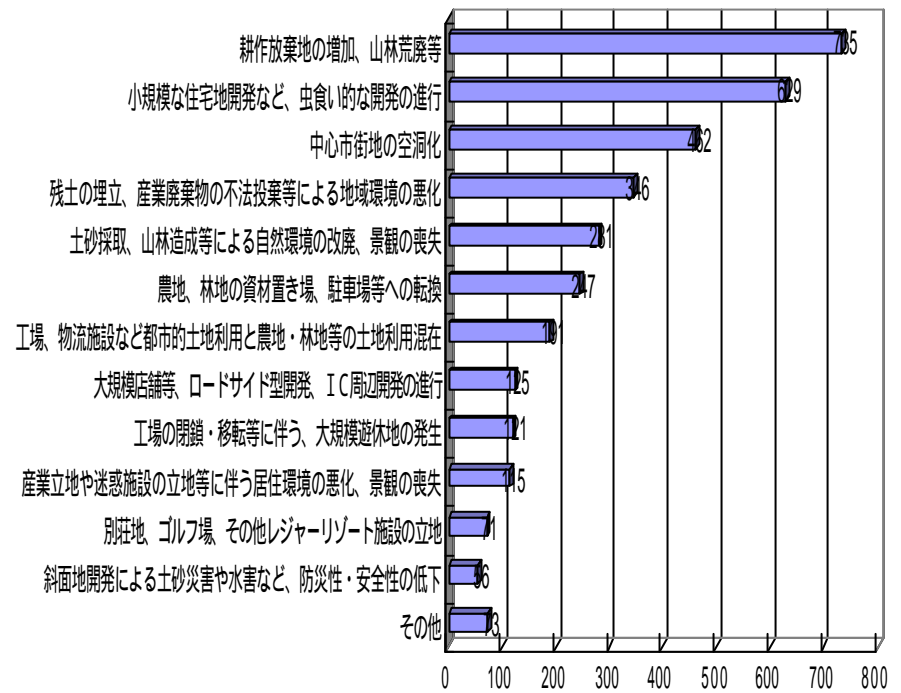
近年、住宅開発が減少する中で、小規模住宅地開発は、その割合は増加。

近年、市街化区域における住宅数が横這いなのに対して、非線引き区域における住宅数が増加。

市町村で発生している土地利用上の問題に関しては、「耕作放棄地の増加、山林荒廃など」や「小規模な住宅地開発など、虫食いの開発の進行」などの回答が多い。



市町村で発生している土地利用上の問題点
(複数回答)



(出典) H5、H10総務省住宅・土地統計調査
H6～H10期間については、(H10ストック－H5ストック) / 5年により算出し、他期間は、H5年版に掲載された各期間中の建設数を各期間年数で除した数値を使用

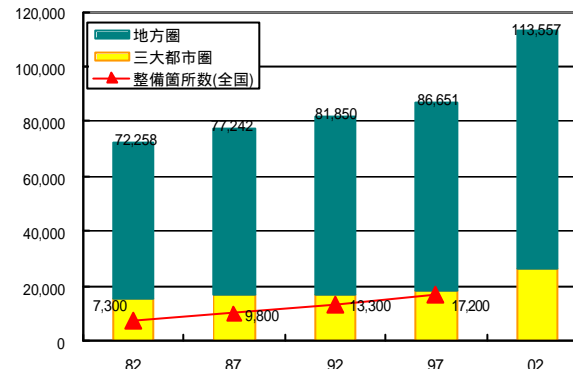
・土砂災害危険箇所は年々増加。特に急傾斜地崩壊危険箇所は近年 5年間で急増
 ・市街地のスプロール化の進展により、土砂災害の危険性が高まっている。

広島市及び呉市は、山地がその大部分を占めている。

平成11年6月、山麓に広がった新興住宅地を中心として土砂災害が多発した。



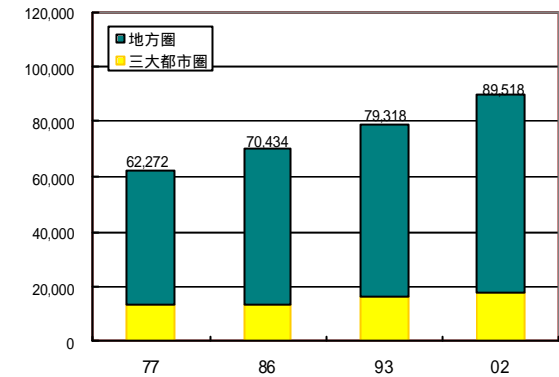
都道府県別急傾斜地崩壊危険箇所数



がけの斜度30度以上、高さ5m以上の急傾斜地で想定被害区域内に人家5戸以上(公共建物5戸未満を含む)

国土交通省河川局調査資料より国土計画局作成

都道府県別土石流危険渓流数



(人家5戸以上を対象)

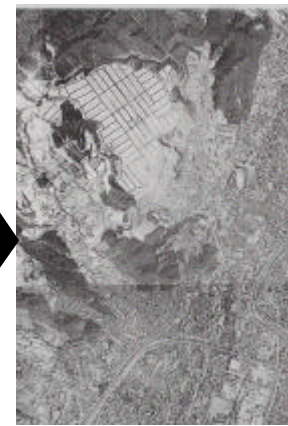
航空写真で見た宅地開発の現状(広島市佐伯区)



右は、広島市佐伯区を航空写真で見た宅地開発の現状である。



1966



1974



1999

国土交通省河川局資料より

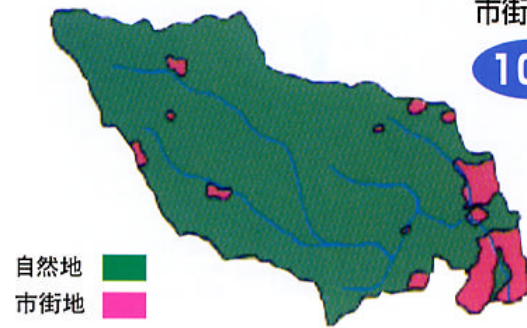
昭和30年代以降の急激な開発により、流域の大部分が市街化され、地表がコンクリートなどに覆われるなど、雨が地中に浸透しづらくなり、短時間に多量の洪水が河川に流入するようになった。

土地利用の改変に伴う災害被害の拡大

～ 鶴見川流域の事例 ～

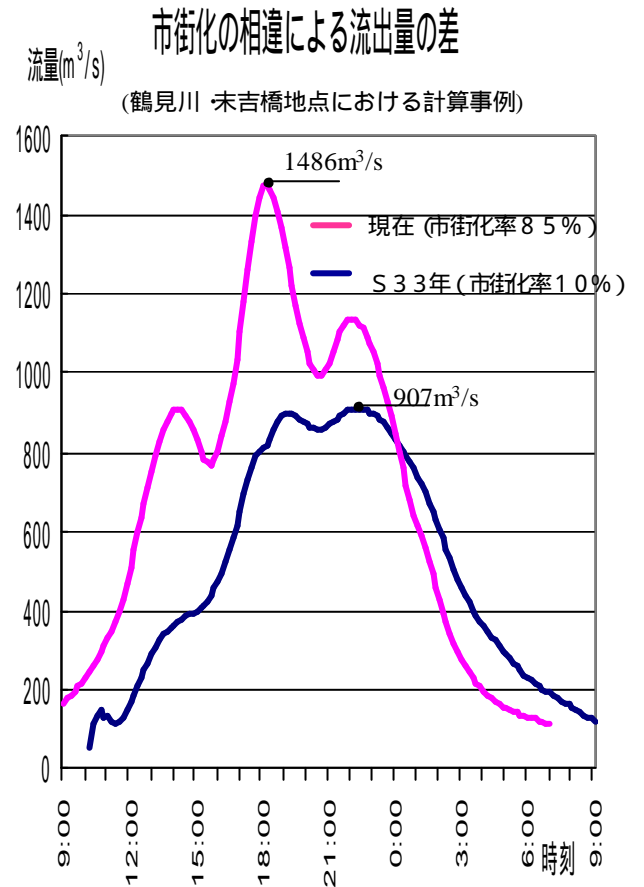
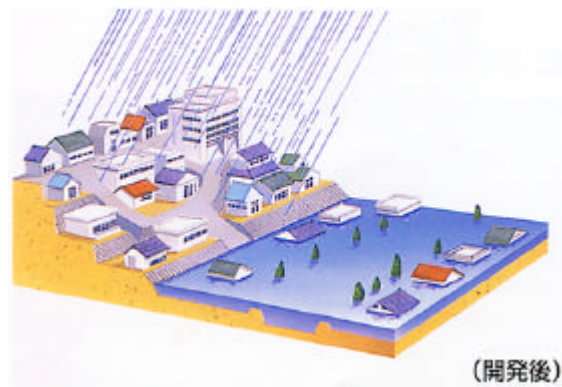
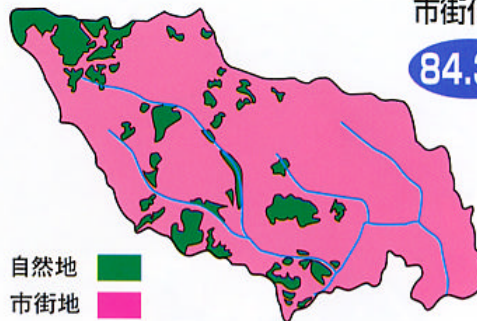
1958年(昭和33年)

市街化率
10%



1997年(平成9年)

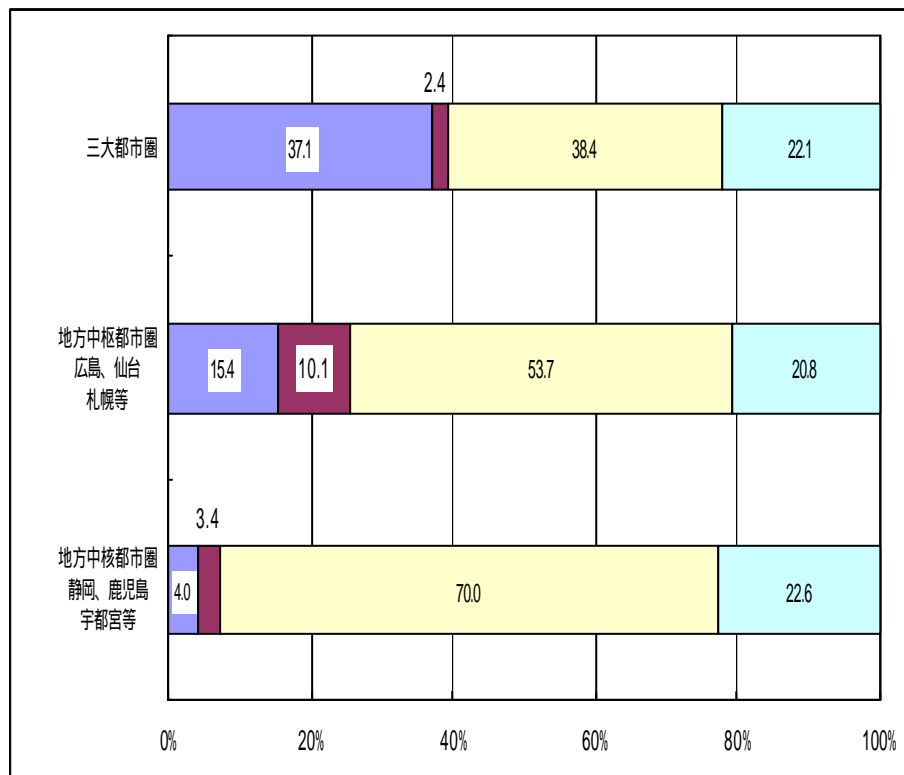
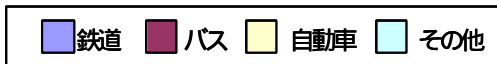
市街化率
84.3%



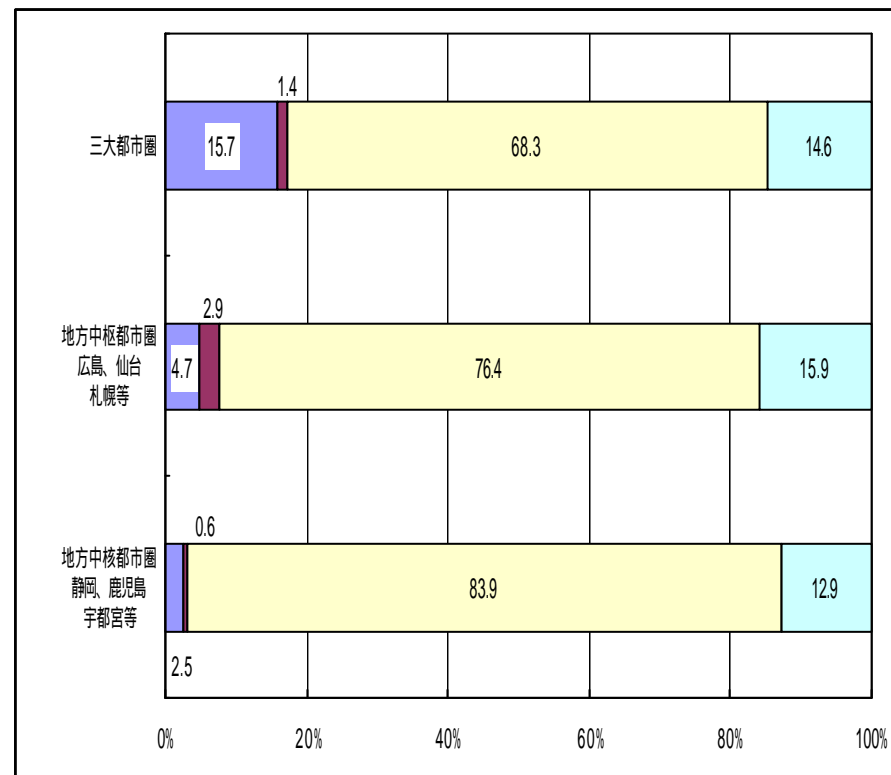
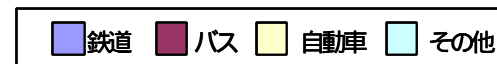
生活圏域内のモビリティの課題

- ・通勤時には大都市圏ほど鉄道の比重が大きい
- ・業務時には大都市圏、地方都市とも自動車の比率が大きく、地方都市では、約 8割となっている。

通勤時の交通手段



業務時の交通手段

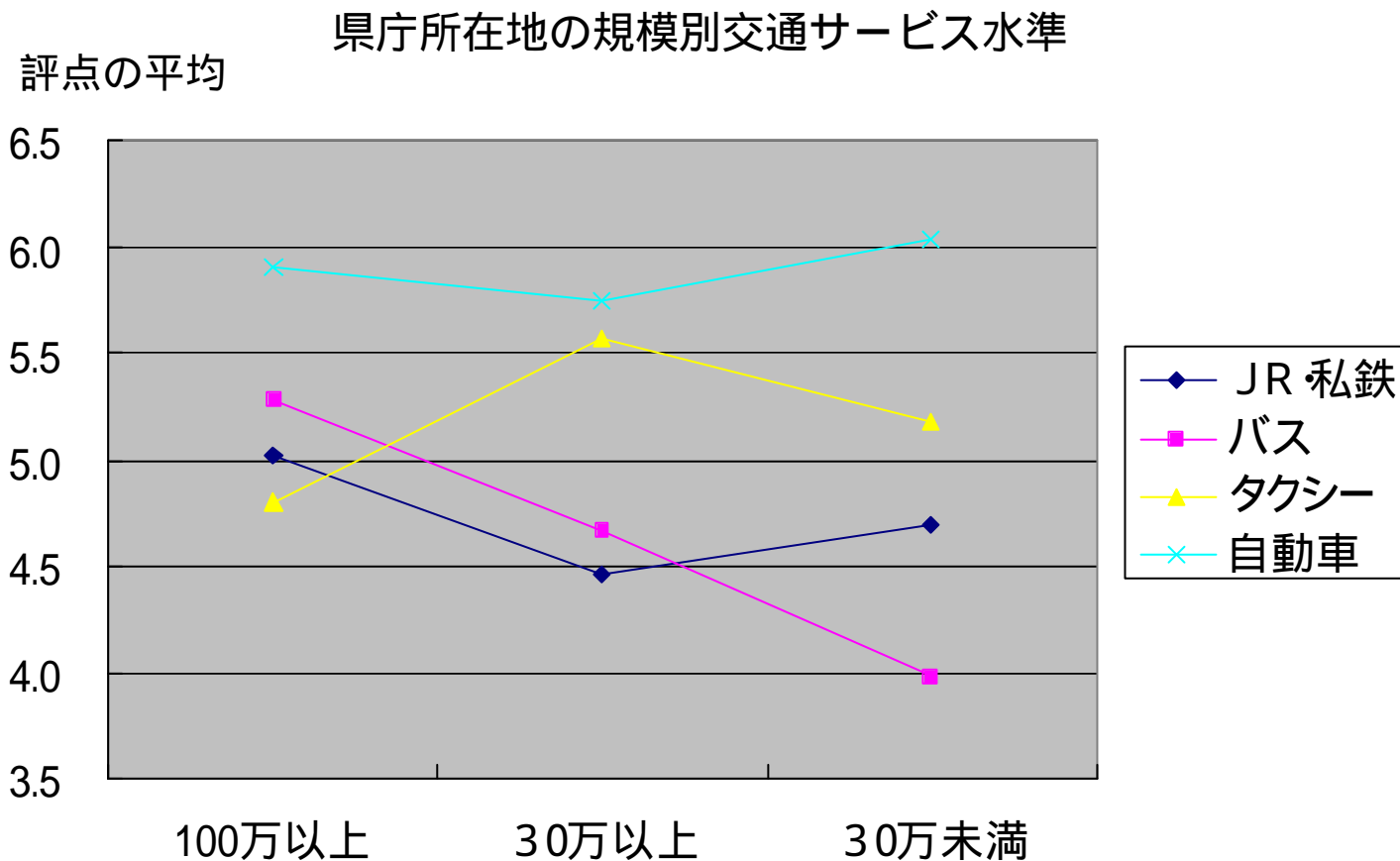


(四捨五入の関係で合計が100%にならない場合がある。)

出典:平成11年全国都市パーソントリップ調査

生活圏域内のモビリティの水準

県庁所在地における交通サービス水準を見ると、鉄道、バスなどの大量輸送機関は都市規模が大きいほど水準が高く、タクシーや自動車については都市規模が小さい方がやや水準が高い傾向がある。



注: 評点とは、交通サービスの水準を示すため各県庁所在地別に利便性、速達性、経済性等の指標を総合化し10点満点で採点したものの。

出典: 三大都市圏を除く県庁所在都市における交通のサービス水準の評価(財)運輸政策研究機構)より国土計画局作成