

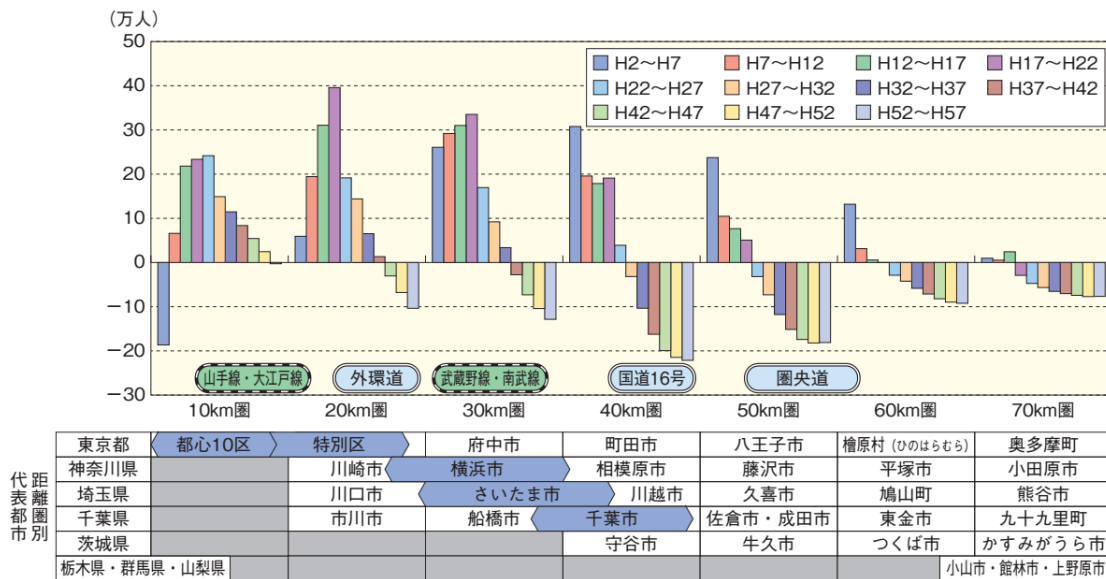
立地適正化計画が適切に機能しない要因(1/2)

日本政策総研上席主任研究員 長谷川 一樹

1. 今後さらに深刻さを増す既成市街地の低密度化

国土交通省の「平成 29 年度首都圏整備に関する年次報告（平成 30 年版首都圏白書）¹」によると、首都圏²の距離圏別の人口は、平成 22（2010）年～27（2015）年の 5 年間では東京都心・副都心部から 50km 圏外では減少、また、50km 圏内では増加しているものの、その増加数は鈍化しており、今後は都心 10 区を除いた全ての圏域で大きく減少に転じることが見込まれるとしている。

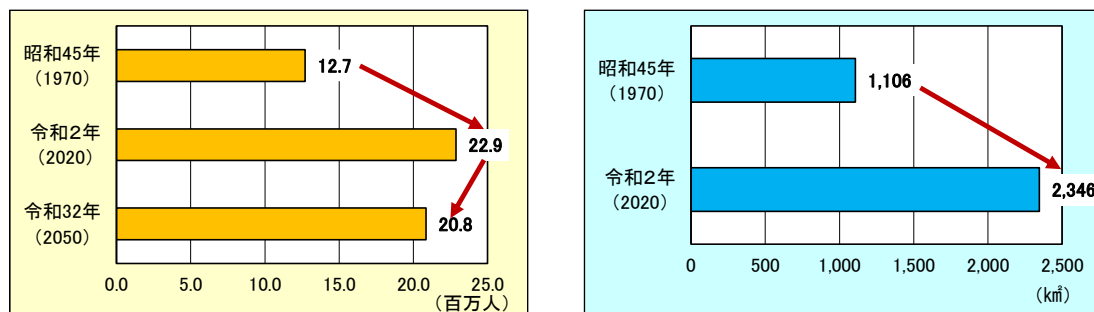
<首都圏の距離圏別人口の推移(平成7(1995)年～57(2045)年>



資料:国土交通省「平成 30 年版首都圏白書」より引用

また、埼玉県・千葉県・神奈川県の近隣 3 県の人口と、特に人口密度の高い地域で広義の市街地を指す DID（人口集中地区）面積の関係を見ると、昭和 45（1970）年～令和 2（2020）年までの 50 年間で人口は 1,270 万人から 2,290 万人の約 1.8 倍（1,020 万人増）、また、DID 面積は 1,106 km²から 2,346 km²の約 2.1 倍（1,240 km²増）となっており、人口増加に合わせて市街地が拡大してきたことが見て取れる。

<近隣3県の人口(左図)と DID 面積(右図)の推移>



資料:総務省「国勢調査」、国立社会保障人口・問題研究所「日本の地域別将来推計人口(令和5年推計)」に基づき作成

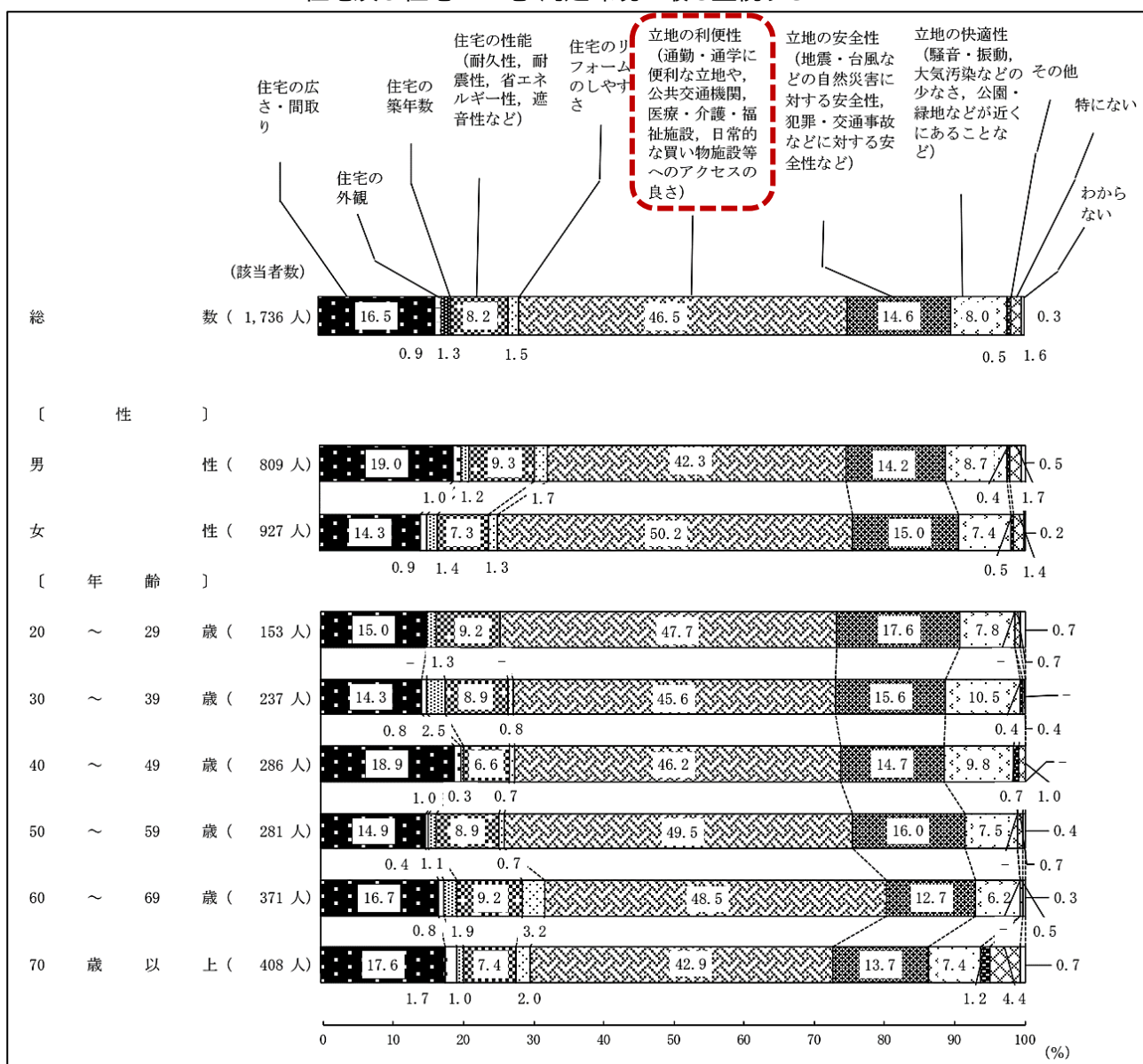
¹ 首都圏整備法の規定に基づき、首都圏整備計画の策定及び実施の状況について、毎年国会に報告するもの。

² 茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県の 1 都 7 県。

国立社会保障人口・問題研究所が令和5（2023）年12月に公表した「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」によると、我が国の総人口は令和2（2020）年～7（2025）年にかけて東京都を除く46道府県で減少した後、令和22（2040）年～27（2045）年以降は、東京都を含むすべての都道府県で減少し、近隣3県においても令和32（2050）年では2,008万人、令和2（2020）年の人口の約1割に相当する200万人もの減少が予測されている。

一方、厚生労働省の「令和5年版厚生労働白書」によると、平成9（1997）年以降、共働きの世帯数が専業主婦の世帯数（男性雇用者と無業の妻からなる世帯）を上回り、その差は年を追うごとに拡大の一途を辿っている³。また、内閣府が平成27（2015）年度に実施した「住生活に関する世論調査」の中で、住宅及び住宅の立地・周辺環境に関して、何を最も重視するのかを質問した結果、「立地の利便性（通勤・通学に便利な立地や、公共交通機関、医療・介護・福祉施設、日常的な買い物施設等へのアクセスの良さ）」と回答した人の割合が総数、性別、年齢別のいずれも突出している。

<住宅及び住宅の立地・周辺環境で最も重視すること>



資料:内閣府「住生活に関する世論調査(平成27年10月調査)」から引用

³ 同白書によると、令和4（2022）年では専業主婦の世帯数539万世帯に対し、共働きの世帯数はその約2.3倍の1,262万世帯に上っている。

1990年代半ば頃から、地方都市はもとより、三大都市圏においても、公共交通沿線など生活利便性が確保された一部のエリアを除く既成市街地では、使われない都市空間として空き地・空き家が小さい穴があくように生じ、人口密度が下がっていく「都市の低密度」が進行することで、地域住民の生活を支える医療・福祉・商業等の縮小・撤退による生活利便性の低下、行政サービスや道路・下水道等のインフラの維持管理の非効率化等の弊害をもたらし、それがさらなる人口減少に拍車をかける極めて大きな要因の1つとなっている。

2.「立地適正化計画制度」の概要

このような状況を鑑み、国は今後も都市を持続可能なものとしていくためには、部分的な問題への対症療法ではなく、都市全体の観点からの取組を強力に推進することが重要との認識に立ち、各自治体が「密度の経済」の発揮を通じ、居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能の集約化と、それと連携した持続可能な地域公共交通ネットワークが形成された「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現を目指し、平成26(2014)年8月に「立地適正化計画制度」を創設している。

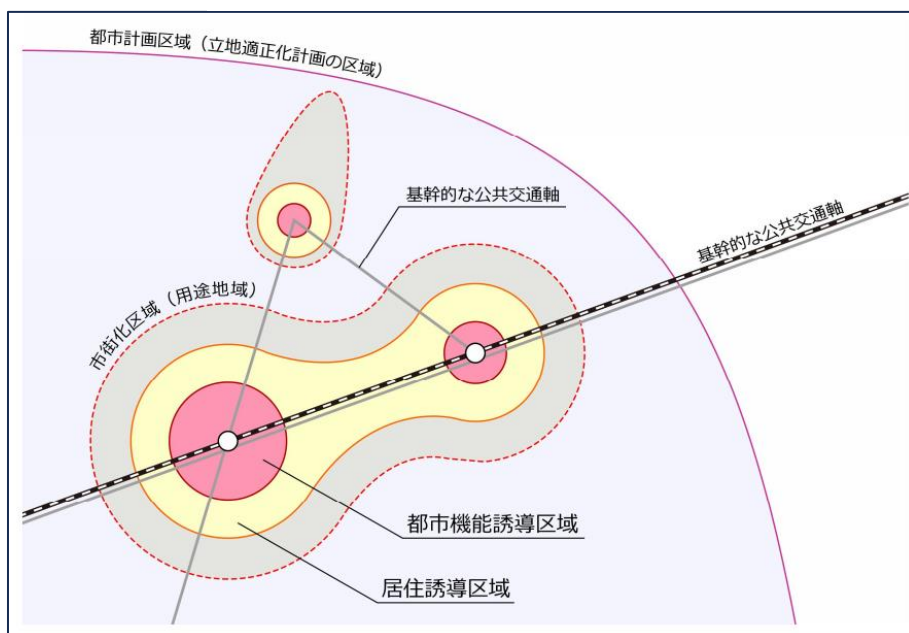
<コンパクト・プラス・ネットワークのねらい>



資料:国土交通省「コンパクトシティ政策について」から引用

立地適正化計画では、人口、土地利用や交通の現状及び将来の見通しを勘案しながら、都市計画区域の中でも特に居住を誘導して人口密度を一定以上に維持する「居住誘導区域」と、医療・福祉・商業をはじめとする都市機能の誘導を図る「都市機能誘導区域」を設定するとともに、その誘導のために講ずべき施策等を定めるとされている。

立地適正化計画制度のイメージ



資料:国土交通省「立地適正化計画の手引き」から引用

さらに、同計画では、従来のまちづくり計画のようにインフラの整備や土地利用規制等を通じて都市の姿形を整えるだけでなく、地域住民や民間事業者等を含めた幅広い関係者の総力を結集して、都市空間の整備、管理運営等を行うことで、効率的・効果的に都市機能を高めていく営み、すなわち都市を「マネジメント」とするという新たな視点をもって取り組む必要があることがうたわれている。

3.「立地適正化計画制度」の運用の実態

国土交通省によると、令和5（2023）年12月31日時点で立地適正化計画について具体的な取組を行っている自治体は703自治体に上っている。しかし、これらの自治体の多くが自治体や民間事業者による公共公益施設の整備・誘導等に対する国の財政支援を目的に同計画を策定し、相も変わらぬ縦割り組織のもと、都市全体を「マネジメント」とするという視点が著しく欠けている。その結果、居住機能や都市機能の集約化が遅々として進まない一方、市街地の外延化に歯止めがかからず、市街地の人口集積の度合いを示すDID地区の人口密度が低下している自治体も散見される。

平成5（2023）年12月31日時点で、全国の中核市62市のうち、57市が立地適正化計画を策定済みだが、平成27（2015）年～令和2（2020）年のDID地区の人口密度の増減率が市全体の人口密度の増減率を上回っているのは、次図表に示すように秋田市をはじめとする13市と、全体の約2割にとどまっている。

次回のレポートでは、立地適正化計画が適切に機能しない要因をさらに深掘りした上、同計画に基づく「コンパクト・プラス・ネットワーク」の形成を着実に推進していくために、各自治体実践すべき取組について提言する。

＜中核市のDID地区及び市全体の人口密度増減(H27-R年)及び立適計画の策定状況＞

市名	H27-R2年		立適計画策定	市名	H27-R2年		立適計画策定	市名	H27-R2年		立適計画策定
	DID地区人口密度増減率(%)	市全体人口密度増減率(%)			DID地区人口密度増減率(%)	市全体人口密度増減率(%)			DID地区人口密度増減率(%)	市全体人口密度増減率(%)	
1 函館市	▲8.4	▲5.6	○	22 富山市	▲2.2	▲1.1	○	43 明石市	1.7	3.5	○
2 旭川市	▲5.5	▲3.0	○	23 金沢市	▲6.3	▲0.5	○	44 西宮市	▲3.3	▲0.5	○
3 青森市	▲7.1	▲4.3	○	24 福井市	▲5.3	▲1.3	○	45 奈良市	▲6.8	▲1.6	—
4 八戸市	▲4.4	▲3.4	○	25 甲府市	▲4.9	▲1.8	○	46 和歌山市	▲1.7	▲2.0	○
5 盛岡市	▲7.3	▲2.7	○	26 長野市	▲6.2	▲1.3	○	47 鳥取市	▲10.5	▲2.7	—
6 秋田市	▲2.1	▲2.6	○	27 松本市	▲2.1	▲0.9	○	48 松江市	▲2.0	▲1.3	○
7 山形市	▲8.6	▲2.5	○	28 岐阜市	▲6.8	▲1.0	○	49 倉敷市	0.8	▲0.5	○
8 福島市	1.5	▲3.9	○	29 豊橋市	▲1.3	▲0.8	○	50 呉市	▲1.9	▲6.1	○
9 郡山市	▲5.7	▲2.3	○	30 岡崎市	▲0.8	0.9	○	51 福山市	▲0.3	▲0.8	○
10 いわき市	▲9.3	▲4.9	○	31 一宮市	0.5	▲0.2	○	52 下関市	▲6.4	▲5.0	○
11 水戸市	▲6.6	▲0.0	○	32 豊田市	1.8	▲0.1	○	53 高松市	▲2.1	▲0.8	○
12 宇都宮市	▲3.9	0.0	○	33 大津市	▲1.5	1.2	○	54 松山市	▲3.2	▲0.7	○
13 前橋市	▲2.8	▲1.2	○	34 豊中市	1.538	1.537	○	55 高知市	▲2.5	▲3.2	○
14 高崎市	▲0.4	0.6	○	35 吹田市	0.5	3.0	○	56 久留米市	▲6.0	▲0.4	○
15 川越市	▲1.9	1.1	○	36 高槻市	0.3	0.2	○	57 長崎市	▲3.9	▲4.7	○
16 川口市	4.3	2.8	—	37 枚方市	▲6.7	▲1.7	○	58 佐世保市	▲5.9	▲4.8	○
17 越谷市	▲2.3	1.2	—	38 八尾市	▲2.2	▲1.5	○	59 大分市	▲2.6	▲0.5	○
18 船橋市	1.5	3.2	—	39 寝屋川市	▲16.6	▲3.3	○	60 宮崎市	▲2.6	0.1	○
19 柏市	▲7.1	3.0	○	40 東大阪市	▲1.6	▲1.8	○	61 鹿児島市	▲2.3	▲1.1	○
20 八王子市	▲6.0	0.3	○	41 姫路市	▲2.2	▲1.0	○	62 那覇市	▲1.2	▲0.6	○
21 横須賀市	▲4.8	▲4.6	○	42 尼崎市	1.5	1.6	○	中核市計	▲3.1	▲0.9	57市

資料：総務省「国勢調査」、国土交通省「立地適正化計画の作成状況(R5.12.31時点)」に基づき作成