

令和3年度一般社団法人 不動産流通経営協会 研究助成 研究報告書

コロナ禍後の郊外居住志向と都市のコンパクト化に関する
実証研究¹

－都市再生特別措置法の改正の分析を通して－

2023年3月

関西学院大学 経済学部
教授 山鹿 久木

¹ 本研究は令和3年度一般社団法人不動産流通経営協会による研究助成を受け行った研究である。ここに記して感謝いたします。

はじめに

人口減少が続く今は、広がった都市をいかに縮小するかが効率的な都市運営のためには重要であるとされている。人々をコンパクトに集めて居住させることで、インフラの整備や公共サービスの効率的な提供が可能となり、さらに、都市防災の観点からも、都市のコンパクト化を進めることで、災害に強い都市を実現することができると言われている。そのため、国の政策や法改正は、高密度に人々を集め、クラスターを形成して住むことを目標にしている。

しかし、コロナ禍によって人々は「高密度」に対して強い抵抗感を抱くようになり、テレワークによる通勤日数の大幅減少が、通勤の効率性の追求を大きく低下させた。このことは通勤時間の優先度が低くなり、再び郊外化がすすむ可能性がある。しかし戦後の郊外化により拡大した都市規模が、人口減少時代をむかえて、特に地方都市でのスポンジ化や都心の空洞化、あるいは空き家問題などの原因となっている。人々が再び無秩序に郊外へ出ていかないためにはどのような情報提供を行い、政策をとるべきなのだろうか。

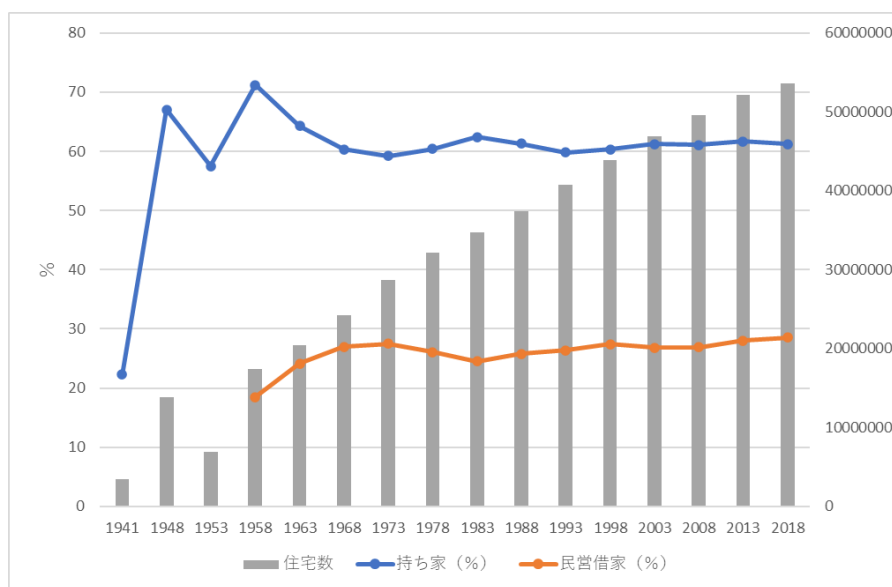


図1 戦後の住宅数と所有形態割合の推移

戦後日本の郊外化

図1は戦後の日本の住宅数と所有形態の割合の推移を示している。1941年の持ち家率はわずか22.3%であった。それが戦後の1948年には68%にまで上昇している。終戦直後の混乱の中、自力建設によるバラックで、私有住宅が急増した。戦前の日本の住宅は、多くが借家であったが、経済混乱とインフレーションは賃貸住宅の再建を不可能にしていた。また戦前から存在していた地代家賃統制令による借地人、借家人の保護は戦後も有効であり、借家

経営のインセンティブを大きくそいだ。これは戦中には、地代と家賃の額の値上げを統制し、国民生活の安定化をはかることにより戦争を遂行させることが背景にあった。この法令は戦後もしばらくは有効であったが1950年に改正され、これ以降に建設された借家はこの法令の適用外となった。戦後は、戦火で多くの住宅が焼け、また戦地から多くの兵士が帰還した。そのため住宅不足が続き、早急に大量の住宅供給を行う必要があった。戦後に民営借家建設を促す必要が生じたのもそのためであるが、罹災都市法（罹災都市借地借家臨時処理法）は、戦争で滅失した建物に住んでいた借家人に対して、優先借地権や優先借家権を与えた。借地人、借家人がこれによって優遇され、家主からすると賃貸住宅経営のインセンティブがそがれた。さらに1946年に国家財政の再建のために、財産税法が交付され、個人の全財産に対して一回限りの大規模課税が実施された。10万円以上の財産をもつ個人に対して25%～90%の課税を行うというもので、地主や家主は借家人に住宅を払い下げることによる節税効果が大きかった。これらが賃貸住宅の供給を大きく減らすことにつながった。

これらによる戦後の住宅不足を解消するため、政府は1950年に住宅金融公庫法を制定し、住宅建設のための低利融資並びに融資基準を通じた居住水準の向上をはかり、住宅の所有を容易にできるようにする。その後も1951年の『公営住宅法』による低額所得者向け公営住宅の提供、1955年に日本住宅公団を設立し、耐火性の高い集合住宅、広域圏の住宅建設、大規模かつ計画的な宅地開発を行っていく。金岡団地（堺市、900戸）や稲毛団地（千葉市）などに代表されるような多くの住宅団地が建設された。また1959年に、ひばりが丘団地（西東京市）がニュータウンの先駆けとして2714戸という規模での住宅供給を行っている。また1965年には地方住宅供給公社法が制定され、地方自治体が供給する分譲住宅としての「公社住宅」が加わることになる。これらの影響を受けて、図2で示されているように1960年代は持ち家、借家ともに住宅建設は強烈に増加していった。具体的には持ち家新築住宅着工数は1955年から59年は161万戸、1960年から64年は299万戸、1965年から69年には524万戸、1970年から74年には798万戸の住宅が供給された。

戦後の海外から引き揚げてきた人々の都市部への流入は予想以上に多く、大量の住宅不足が生じた。住宅数700万戸足らずの1952年時点では316万戸もの住宅が不足していると言われていた。先ほど述べたような理由で、民営借家を増やすことがなかなか難しい状況の中、3本柱と呼ばれる、公営住宅法、日本住宅公団法、住宅金融公庫法などでこの住宅不足を解消しようとした。いずれも1950年代に成立しており、戦後の日本の住宅を特徴づけた政策と言われている。公営住宅は、低所得の人々に対して非常に低い家賃水準で便利な場所での住宅を提供してきた。また、日本住宅公団は、大規模団地と呼ばれる集合住宅を郊外において提供し、その間取りが現代の生活スタイルや家族構成を特徴づけた。そして住宅金融公庫が、借金による住宅購入を可能とした。さらに、このころから企業も政府の方針に呼応し、従業員の住宅を、寮や社宅という形で提供するのではなく、住宅購入を支援する福祉として支えていくようになった。このような政策や企業の福祉制度は、住宅購入を大衆化し、持ち家志向を高めた。「マイホーム」へのあこがれが、限られた所得で少しでも広い住宅を

手に入れようと、安価な土地獲得のために郊外へと出て行った。

この間、高い所得を求めて人々は地方から都市へと移住し続けている。しかし、その流れは1970年あたりを境に急激に衰える。図3は首都圏への人口の増減率をグラフにしたものである。1970年までは30%以上の人口増加率だったものが20%以下にまで減少した。その後、バブル崩壊、人口減少、景気低迷とあいまって首都圏への人口流入は低い率で推移している。

一方、図4では東京特別区を都心とし、都心から40km圏内の特別区を除くエリアを郊外とした人口をあらわしている。40km圏内は図5の範囲である。首都圏への流入が盛んだった1970年までは都心の人口が多いが、その後はずっと郊外人口が増加する傾向が続いている。2000年に入って、地価の下落などが要因となり、都心への人口が少しずつ戻ってきてはいるが（いわゆる都心回帰）、郊外への人口増加は引き続き増加傾向であることがわかる。

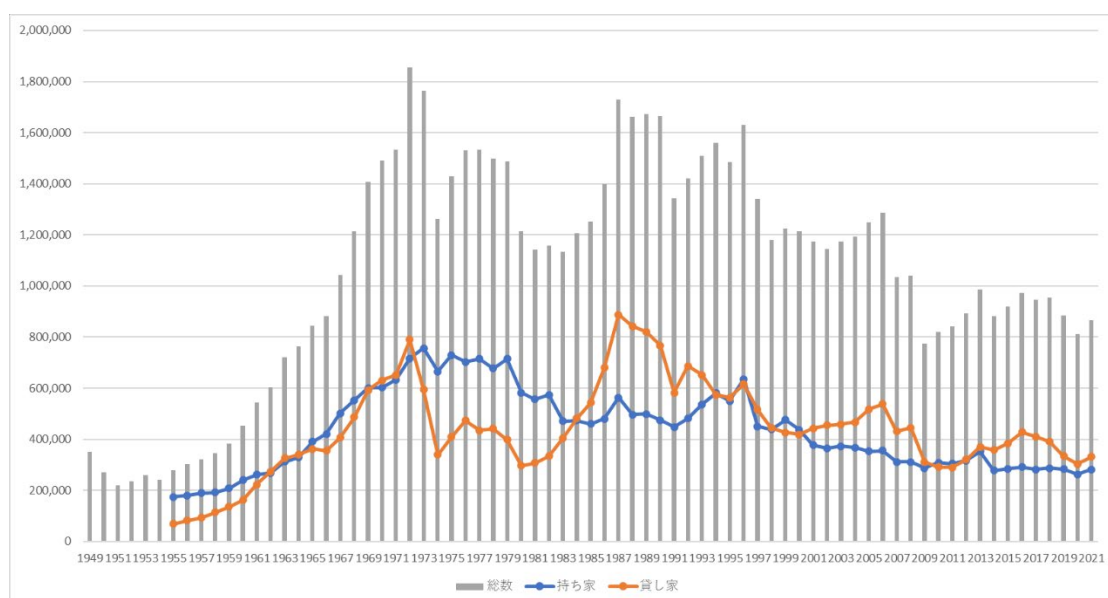


図2 新築着工戸数と利用関係別

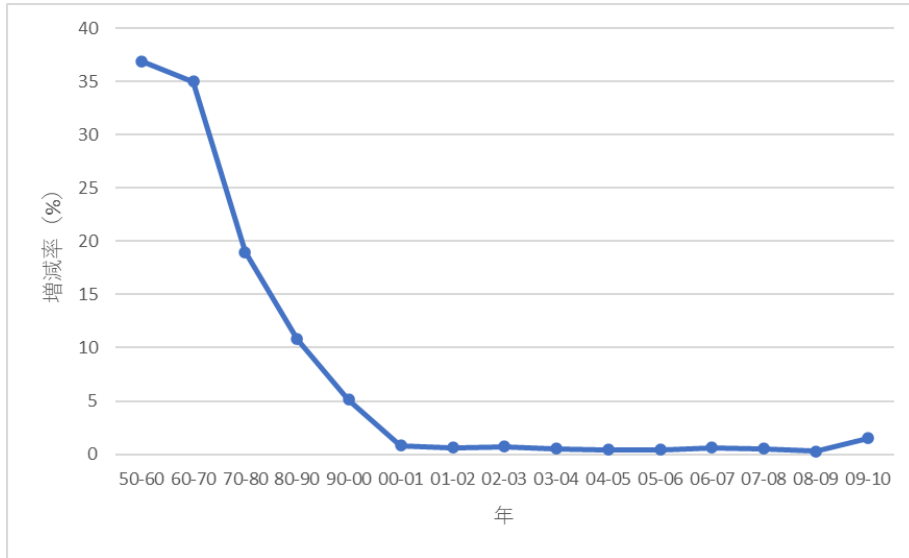


図3 首都圏（東京、神奈川、千葉、埼玉）の人口増加率の推移

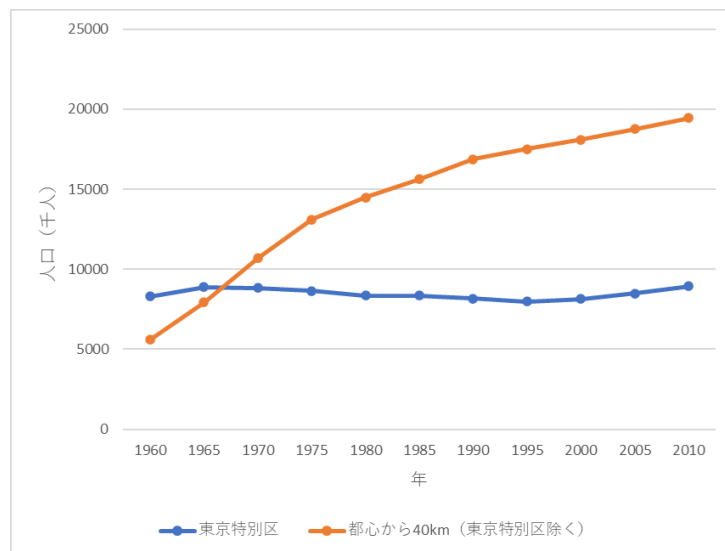


図4 首都圏内の都心と郊外の人口構成の変化



図5 東京駅から半径40km圏内

人々はなぜ郊外で住むことを選ぶのだろうか。住宅建設計画法による計画的な住宅建設が進む一方、地価高騰の影響で市街地での住宅建設がしだいに困難となっていく²。そのため、大量の住宅難民の受け皿として郊外に大規模なニュータウンが次々と建設されていく。その理由の一つとして、戦後の住宅政策が大きく影響していることを先に述べた。違う見方をしてみよう。

戦後、日本は経済を再建するために、国をあげて持ち家社会の形成に重点を置いた。そのために住宅の商品化、金融化、市場化をすすめる政策をとってきた。図1でみたように、戦前の住宅の多くは借家であった。しかし1946年に地代と家賃の額の値上げを統制し、国民生活の安定化をはかるために地代家賃統制令が制定される。さらには国家財政の再建のために、財産税法が交付され、個人の全財産に対して一回限りの大規模課税の実施が行われたのである。10万円以上の財産をもつ個人に対して25%~90%の課税を行うことで、一時的な税収増を狙う。その結果、家主は借家人に住宅を払い下げることで、自分の財産を大きく減らす行動にでる。これらのことが借家人に多くの住宅が払下げ、かつ借家人の立場が法律によって守られるようになった。この家賃統制令による借家人保護の傾向は1991年制定の借地借家法に統一される。家主側からすると、借家人が保護されている限り、自己都合による住宅の明け渡しを実現しない。いわゆる「正当事由」であり、貸主は、賃貸契約を解約するためには理由が正当でなければ、一方的に解約することはできない、というものである。このことは、借家人を弱者として考える立場であれば、借家人の保護にあたるが、一方で貸

² 「住宅建設計画法」の制定経緯と目的は、戦後後の住宅難の中で創設された公営、公庫、公団といった主要政策手法三本柱の確立後、公営住宅建設三箇年計画をはじめとする住宅建設計画が策定され、また、それらの計画も次第に総合化されて住宅難の解消が図られてきたが、著しい人口の都市集中や世帯の細分化等により、住宅需要は増大の一途をたどり、昭和40年代に入っても厳しい住宅事情が続いた。このため、住宅対策を一段と強化し、政府及び地方公共団体による住宅供給はもちろん、民間による建設を含む一体的な住宅建設計画を策定し、これに基づいて国、地方公共団体、及び国民が相互に協力し合って住宅の建設を強力に推進する目的から、昭和41年「住宅建設計画法」が制定された（国土交通省資料「住宅建設計画法及び住宅建設五箇年計画のレビュー」より）。

主は半ば永遠にその土地を自分のために使用することができない、ということである。その結果、日本の賃貸住宅の床面積は、世界に比べて非常に狭い。家族向けのある程度の広さをもった借家をひとたび貸してしまうと、正当事由により、自身の都合に使うことが不可能だからである。その結果、一人暮らしなどを対象とした、比較的借家人が自身の都合で出ていく可能性が高い規模の住宅が非常に多く提供されることになる。そうすると、都心の賃貸で家族で住むということがほぼ不可能となり、結果、より広い住宅を得るためには地価の安い郊外で居住地を選択せざるを得なくなる。よって、家族向けの住宅の供給の郊外化が進む。

居住者にとって、郊外に住むことは、広い住宅を手に入れることができるというメリットがあるが、デメリットとして都心への通勤費用が長くなることである。通勤費用には時間的な費用と金銭的な費用の両方が考えられる。時間的な費用については、戦後の鉄道網の発達により解決されていく。日本の首都圏の通勤手段は、圧倒的に鉄道が多い。2021年のデータによると、鉄道 57.1%、自家用車 25.8%、徒歩 9.3%、バス 3.9%、バイク 2.2%、自転車 1.1%、その他 0.6%となっている。一方、アメリカのニューヨーク市の都市圏では、2019年のデータでは地下鉄 30.5%、自家用車 26.6%、徒歩 10.7%、バス 9.5%、鉄道（ロングアイランド鉄道、メトロノース鉄道など）5.5%、フェリー0.3%、その他 3.1%、テレワーク 13.8%、となっており、自家用車の割合が非常に多くなる。パリ都市圏ではメトロ 43%、自家用車 27%、歩行 13%、バス 9%、自転車 4%、RER（地域圏高速鉄道）3%、その他 1%である³。いずれも公共交通機関の利用は一定割合あるものの、自家用車の割合が比較的高いことが日本と異なる点である。このような状況より日本では鉄道網が非常によく発達している。特に日本の私鉄企業は、戦後、郊外の住宅地開発と鉄道網の発達の両方をすすめてきた。郊外に広い住宅地を確保し、その住民を鉄道によって都心まで運ぶというビジネスモデルを進めてきた。次節の図 6 や図 7 でみるように、日本の人口集中地区は鉄道路線に沿って発展していったのがわかる。さらに鉄道の高速化が進められてきており、これにより、通勤圏は拡大してきている。例えば JR 東北線、高崎線、中央本線、東海道本線の沿線では、東京駅から 70 km 圏程度まで 通勤・通学圏域が広がっている。

政府もこれら宅地開発と鉄道整備を複合的に行うものには開発者負担や地域社会の支援措置であるニュータウン鉄道建設費補助制度（48 年度開始）や、大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法に基づく制度（62 年度開始）などを導入している。

また都市鉄道の整備に対する支援措置としては、通勤・通学混雑の緩和等に資する新線建設や複々線化等を進めるため、従来から地下高速鉄道建設費補助制度（昭和 37 年度開始）や特殊法人日本鉄道建設・公団による民鉄線建設（P 線補給金）制度（47 年度開始）などの支援措置を導入してきている。さらに鉄道事業者が運賃収入の一部を非課税で積立て、こ

³ 日本の首都圏のデータは『日本観光白書 2021』、アメリカのデータは、国勢調査局（U.S. Census Bureau）の「American Community Survey」、フランスのデータはフランス国立統計経済研究所（INSEE）を参照。

れを将来にわたる輸送力増強工事のための資金に充てることのできる特定都市鉄道整備積立金制度（61年度開始）も導入している。また地域の活性化に大きな影響を与えるような複合的な機能をもった旅客ターミナル施設の整備に対しても、日本開発銀行が無利子貸付制度（NTT-C）などの支援措置等を講じている⁴。以上のような背景により、通勤の時間費用は下がってきているといえるだろう。

では、通勤の金銭的費用はどうだろうか。日本では、企業が通勤費を労働者に支給することは一般的である。そして通勤費は非課税となる。このことは、遠距離からの通勤を行うインセンティブを高める。なぜなら実質労働者は通勤費を支払っていないからである。これらの理由により、居住選択の際に通勤場所から遠いことの費用は相対的に低くなる。

2000年代に入って、政府はこれまで住宅購入を全面的に推進してきた方針を転換した。その結果、公営住宅の非効率性が言われるようになり、低所得者向け住宅供給が減少し、住宅公団と住宅金融公庫の組織再編が行われ、事実上、戦後の住宅政策の3本柱は崩壊した。各自治体は、人口減少の結果、いたるところに空き家、空き地が出現し、虫食い状態で広がった都市をいかに縮小するかが、効率的な都市運営のためには不可欠であり、その実現のために議論を重ねてきている。国も重点的背策としてコンパクト+ネットワークを掲げ、都心周辺にコンパクトな拠点を作り、ネットワークで交流を活性化させるというグランドデザインを提唱している。しかし前述のように、コロナ禍の影響で人々の関心は再び郊外へと向き、集まることを避け、交流を最小限に抑える居住選択を行おうとしている。このような傾向を認めつつも、コンパクト化と矛盾しないような都市を目指すための政策提言を行うことは、非常に重要かつ迅速に行うことと考える。

人口集中地区の変化

前節で述べたように、戦後の人の移動は、居住地の郊外化を招いた。図6では1960年から1975年の人口集中地域（以下 DID 地域）の変化を地図で表したものである。1965年の DID 地域がピンク色、1975年の DID 地域が黄土色である。この時期は郊外化が非常に進んだ時代であるため、DID 地域が大きく郊外に向かって広がっていることがわかる。図2でみたように、この時期は大きく住宅の数が増えているが、それらは郊外への住宅立地の影響によることがわかる。表1では日本の DID 地区の人口、面積、人口密度の変化を示している。明らかに人口は増えているが、面積も増えているため人口密度は低下しているのがわかる。人口集中地区の拡散がみられると言えるだろう。

⁴ 平成5年度『運輸白書』第5章を参照、並びに引用。

図6 首都圏の人口集中地区（DID 地区）の変化－1960年（ピンク）から1975年（黄緑）－

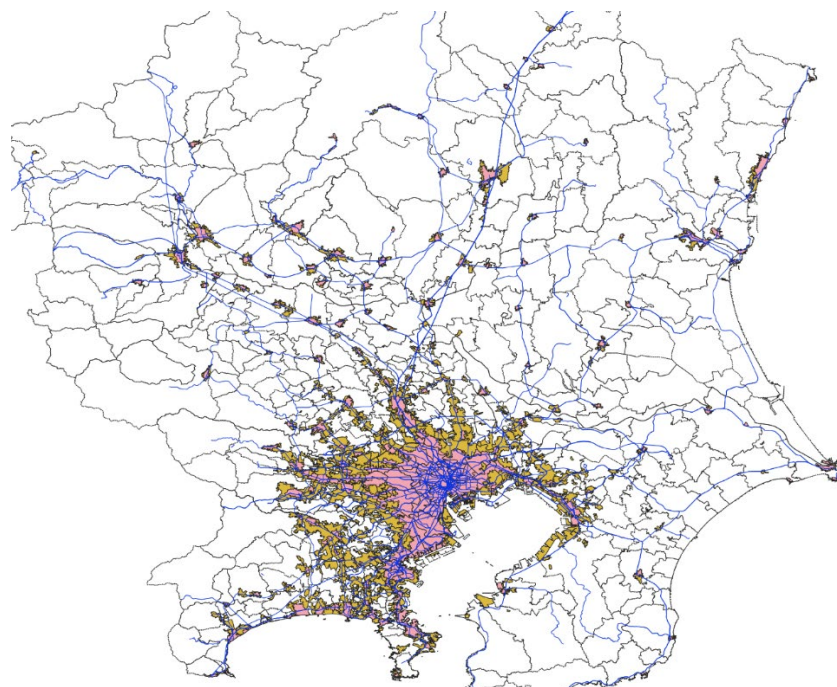


図7 首都圏の人口集中地区（DID）の変化－1975年（黄）から1990年（赤）－

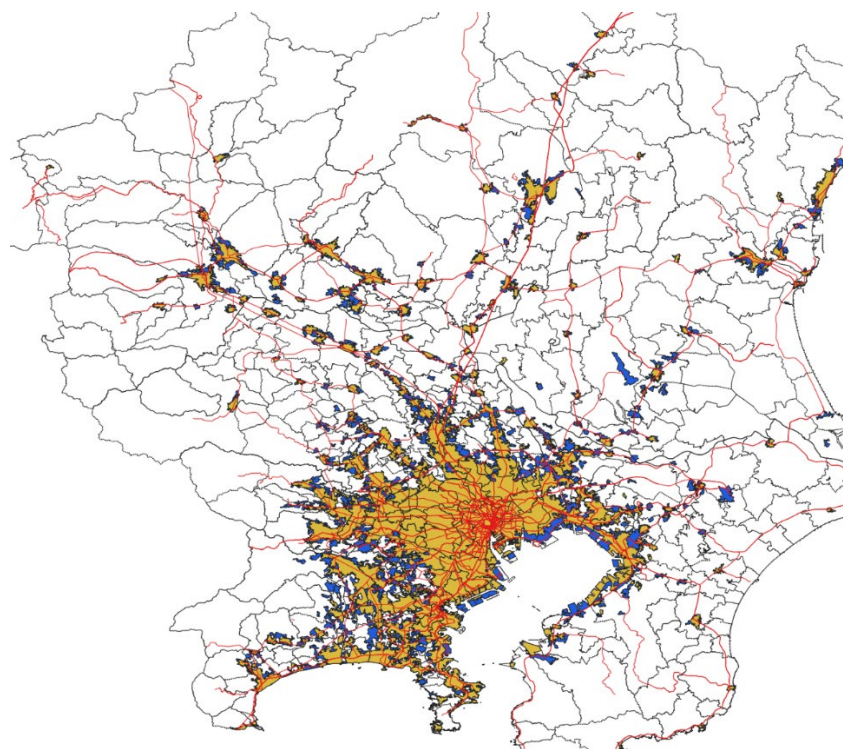


表1 日本の DID 地区の人口、面積、人口密度の変化

年	DIDがある市町村数	人口密度	面積		人口	
			Km2	%	万人	%
1960	763	1.06	3865	1	4083	43.7
1965	819	1.03	4605	1.2	4726	48.1
1970	911	0.87	6444	1.7	5600	53.5
1975	931	0.77	8275	2.2	6382	57
1980	973	0.70	10015	2.7	6993	59.7
1985	986	0.69	10571	2.8	7334	60.6
1990	1002	0.67	11732	3.1	7815	63.2
1995	1003	0.66	12261	3.2	8125	64.7
2000	976	0.66	12457	3.3	8281	65.2
2005	892	0.67	12561	3.3	8433	66
2010	786	0.68	12744	3.4	8612	67.3

都市再生特別措置法

都市計画区域内の土地をどのような用途に利用すべきか、どの程度利用すべきかなどを定めた地域地区の1つに「都市再生特別地区」がある。都市再生特別地区は、都市再生特別措置法に定められており、都市再生緊急整備地域内で、都市再生のために高度利用を図る地区である⁵。

都市再瀬特別措置法は2002年に制定され、この法律の第1条には、「近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことに鑑み、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上（以下「都市の再生」という。）を図り、併せて都市の防災に関する機能を確保するため、都市の再生の推進に関する基本方針等について定めるとともに、都市再生緊急整備地域における市街地の整備を推進するための民間都市再生事業計画の認定及び都市計画の特例、都市再生整備計画に基づく事業等に充てるための交付金の交付並びに立地適正化計画に基づく住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るための都市計画の特例等の特別の措置を講じ、もって社会経済構造の転換を円滑化し、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする」と記されている。

⁵ 都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定められた地域が「都市再生緊急整備地域」である。また「特定都市再生緊急整備地域」とは、都市再生緊急整備地域のうち、都市開発事業等の円滑かつ迅速な施行を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進することが都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として政令で定める地域をいう。また「都市の国際競争力の強化」とは、都市において、外国会社、国際機関その他の者による国際的な活動に関連する居住者、来訪者又は滞在者を増加させるため、都市開発事業等を通じて、その活動の拠点の形成に資するよう、都市機能を高度化し、及び都市の居住環境を向上させることである。

またこの法律の第6節「都市計画の例外」の中で都市再生特別地区が定められており、第36条において、

「都市再生緊急整備地域のうち、都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る特別の用途、容積、高さ、配列等の建築物の建築を誘導する必要があると認められる区域については、都市計画に、都市再生特別地区を定めることができる。

2 都市再生特別地区に関する都市計画には、都市計画法第八条第三項第一号及び第三号に掲げる事項のほか、建築物その他の工作物（以下「建築物等」という。）の誘導すべき用途（当該地区の指定の目的のために必要な場合に限る。）、建築物の容積率（延べ面積の敷地面積に対する割合をいう。以下同じ。）の最高限度及び最低限度、建築物の建蔽率（建築面積の敷地面積に対する割合をいう。第九十四条の二第二項第二号において同じ。）の最高限度、建築物の建築面積の最低限度、建築物の高さの最高限度並びに壁面の位置の制限を定めるものとする。

3 前項の建築物の容積率の最高限度は、十分の四十以上の数値でなければならない。ただし、当該地区の区域を区分して同項の建築物の容積率の最高限度を定める場合にあつては、当該地区の区域を区分して定められた建築物の容積率の最高限度の数値にそれぞれの数値の定められた区域の面積を乗じたものの合計を当該地区の全体の面積で除して得た数値が十分の四十以上であることをもって足りる。

4 第二項の建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限は、当該地区にふさわしい高さ、配列等を備えた建築物の建築が誘導されること、建築物の敷地内に道路（都市計画において定められた計画道路を含む。次条第一項において同じ。）に接する有効な空地が確保されること等により、当該都市再生特別地区における防災、交通、衛生等に関する機能が確保されるように定めなければならない。」

としている。すなわち用途地域や容積率、建ぺい率、高さや壁面の位置、斜線制限、日影規制などは適用が除外されたり別に定められたりすることで、自由度の高い開発が可能となっている。図1は全国の都市再生緊急整備地域の場所を示した地図である⁶。

立地適正化計画

国土交通省のホームページにおいて、「都市再生特別措置法が改正され、行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクトなまちづくりを促進するため、立地適正化計画制度を創設」と書かれている。さらに「我が国の都市における今後のまちづくりは、人口の急激な減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生

⁶ 内閣官房・内閣府総合サイト「地方創生」より https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/kinkyuseibi_list/index.html

活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題である。こうした中、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクト・プラス・ネットワーク』の考えで進めていくことが重要」とも説明されており、創設の背景が述べられている。またこの制度の意義と役割が以下の通りまとめられている。

まず立地適正化計画は、都市全体を見渡したマスタープランである。さらに立地適正化計画は、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる市町村マスタープランの高度化版であるとしている。コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進をうたっていることから、都市計画と公共交通の一体化も重視しており、居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携を進めるとしている。

また立地適正化計画を特徴づけるものとして、都市計画と民間施設誘導の融合がある。民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりを目指している。また行政の側面からは、市町村の主体性と都道府県の広域調整計画の実現のため、隣接市町村との協調・連携が重視されており、立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮し、広域的な調整を図ることが都道府県に期待されている。このような枠組みをもって、居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールでき、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用することが可能であるとしている。以上が、国土交通省が説明している立地適正化計画制度の意義と目的である⁷。

各自治体が、いかに持続可能な都市運営をしていくかをこの計画をもとに進めていくことになる。自治体が見据える都市像は約20年後、そしてそれ以降を想定する。自地域がそれくらいの時にどの位の人口なのか、そして財政はどのような状況なのかなどを考慮し、計画する必要がある。立地適正化計画の区域は、都市全体を対象としていることから都市計画区域全体を立地適正化計画の区域とすることが基本となる。また、立地適正化計画には、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めるとともに、原則として、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要としている。

居住誘導区域とは、一定エリアにおいて人口密度を維持し、生活サービスやコミュニティの質を高く維持していけるように、積極的に居住を誘導する区域である。そのためには、人口や土地利用、交通や財政の現状及び将来の見通しなど、各自治体が自地域の状況を適切に把握し、将来の見通しを十分行ったうえで指定区域を設定する必要がある。

また都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域である、とし

⁷ 国土交通省ホームページより抜粋 (https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)。

ている。原則として、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を設定し、居住誘導区域に重複して設定されるものである。具体的な都市機能とは医療・福祉・商業等があげられ、居住を誘導するためのマグネットの役割を担うことになる。

首都圏の立地適正化計画区域と地価

図 8 は、首都圏の立地適正化計画区域を地図にあらわしたものである。前の節で述べているように基本的には都市のコンパクト化を狙いとしているため、東京 23 区など、コンパクトにする必要のないエリアが指定されることはない。多くは地方都市の駅前やその周辺といった、公共交通で結ばれることを前提とし、その際に便利になるような地域が指定されている。

図 9 では、この立地適正化計画区域に、公示地価のポイントデータを重ねている。これによって立地適正化計画に指定されている区域とそうでない地域の地価の変化をみることができる。図 10 では、2020 年に立地適正化計画区域に指定された地域とそうでない地域の 1984 年からの平均地価の推移をプロットしている。明らかに立地適正化計画区域に指定されている地域の地価は、そうでない地域の地価よりも低いことがわかる。これは立地適正化計画区域に指定されていない地域は、東京 23 区などの人口が集中しているようなエリアが多く、逆に指定されている地域は、地方都市などにおいて、便利ではあるが人口の転出が激しいエリアで今後、人口を集中させていきたい地域であるためこのような大きな地価の差が生じる。

次に、この地価の変化率をみてみよう。各年とも前年との地価の対数変化率の推移を表しているのが図 11 である。全体の推移の変化は両地域とも似通っているが、より変動が大きいのは立地適正化計画区域以外である。東京都 23 区の変化は大きいため、その影響が強く影響していると思われる。両地域の変化率の平均値をみると、立地適正化計画区域以外が 7.3%、立地適正化計画区域が 3.5%であり、区域外が約 2 倍の変化率である。

図 12 では、立地適正化区域に指定されている地域に属する地価測定地点の用途地域の割合を首都圏全域に対して示している。もっとも割合が高いのは第一種低層住居専用地域で全体の 4 分の 1 を占める。次に多いのが第 1 種住居地域である。商業地域は全体の 10%程度であった。これらの割合は、あくまで地価測定地点の数を対象とした割合であることに注意が必要である。地価測定地点の場合は、そもそも第 1 種低層住居専用地域の測定地点が多いため、その影響を受けていると考えられる。面積割合で調査されているものもあり、それによると、第 1 種住居地域が最も多くなっている⁸。しかし、居住誘導区域に限ると、第 1 種低層住居専用地域の割合が非常に多くなってくるが、都市機能誘導地域との隣接や含まれるエリアも多いことを考えると、比較的自由度の高い住居地域の用途地域が使い勝手が

⁸ 尹 (2022) による。

よいと考えている自治体が多いようである。

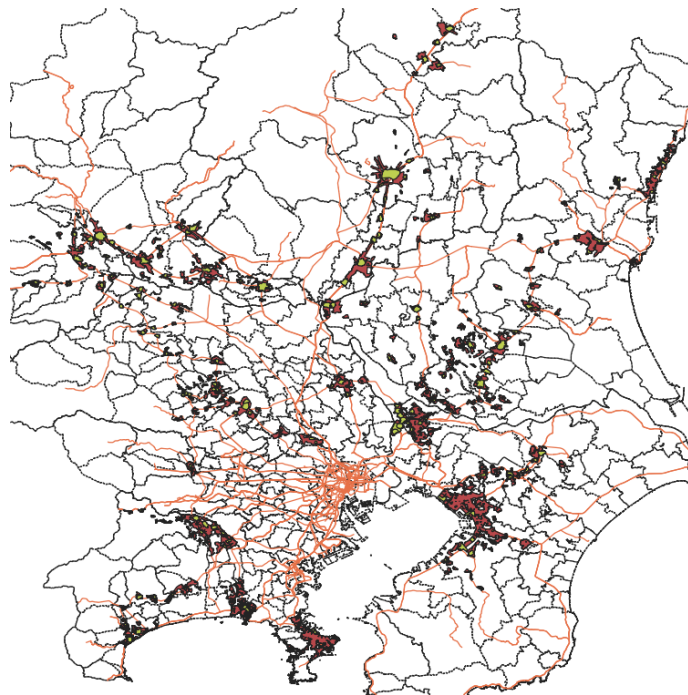


図8 立地適正化計画区域（都市機能誘導区域（黄緑）と居住誘導区域（赤））

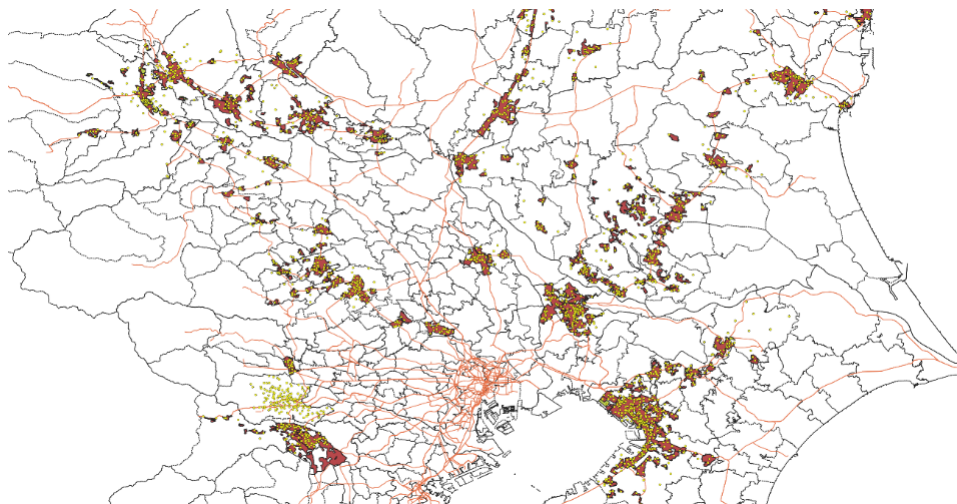


図9 立地適正化計画区域と公示地価測定地点

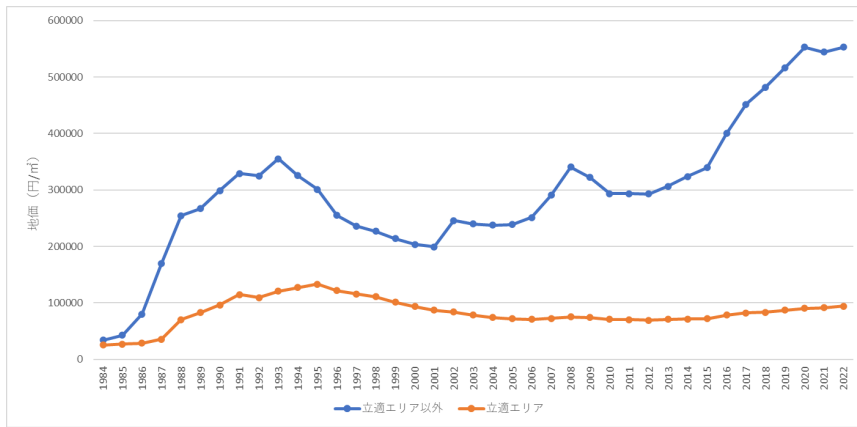


図10 立地適正化地域とそうでない地域の公示地価の平均値の推移

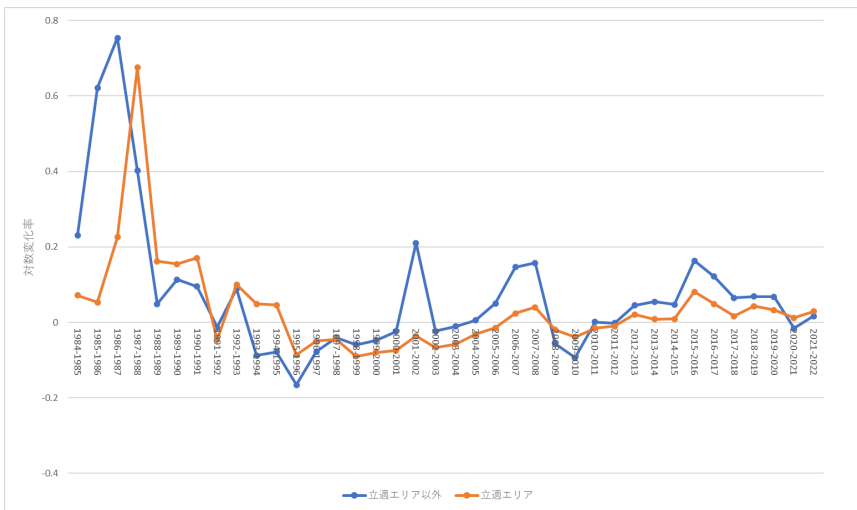


図11 立地適正化地域とそうでない地域の公示地価の対数変化率の推移

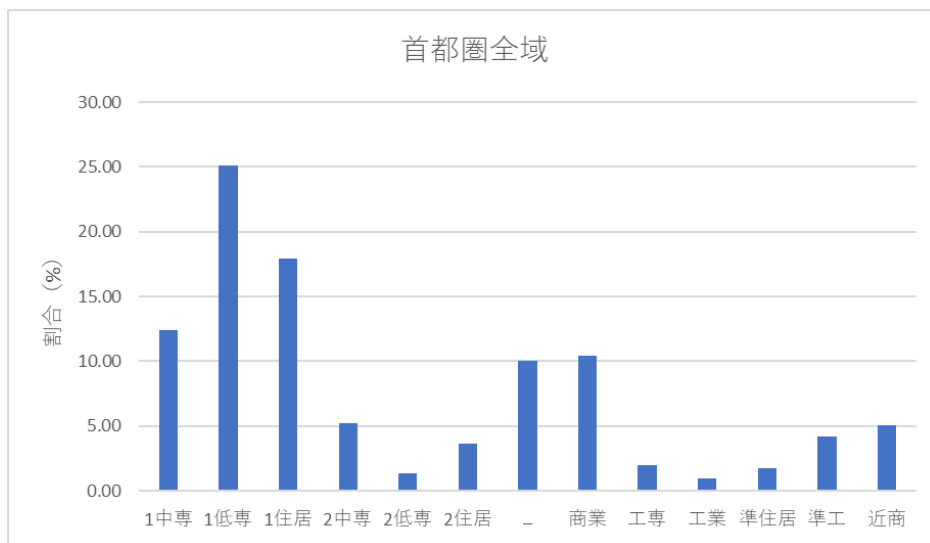
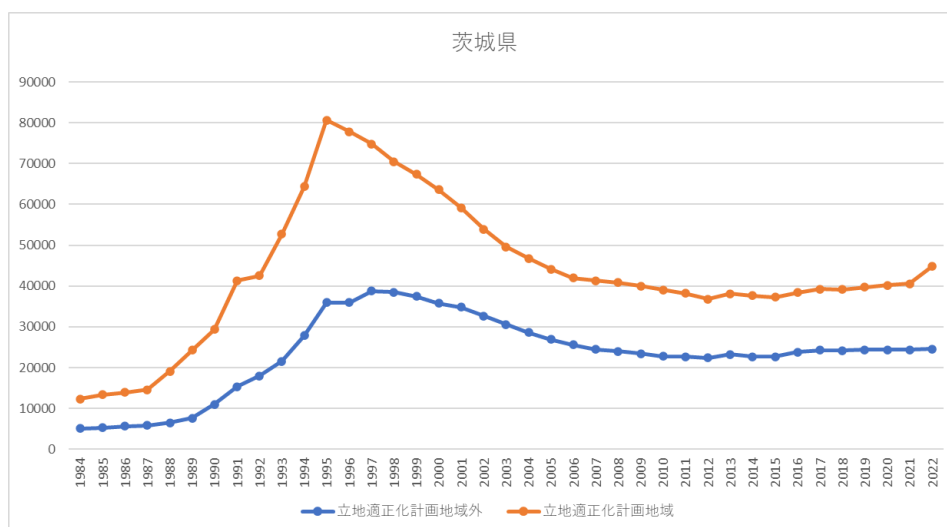


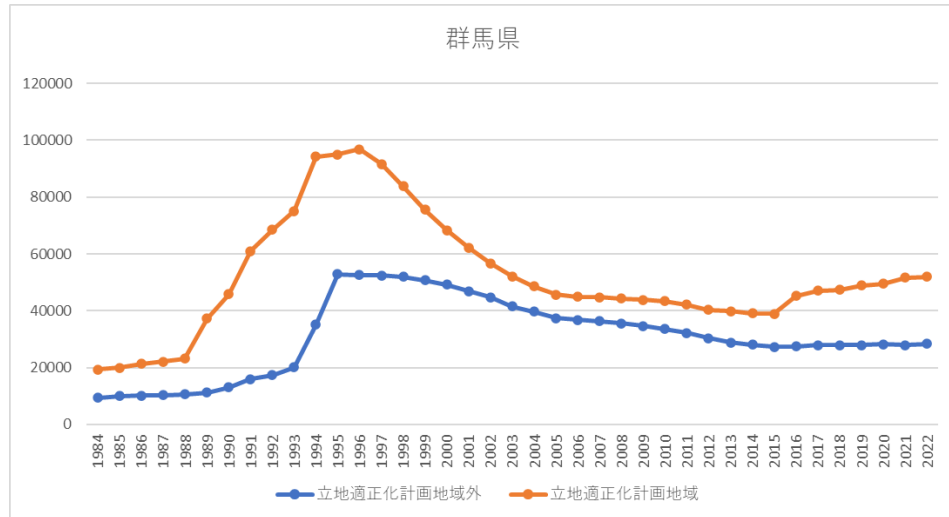
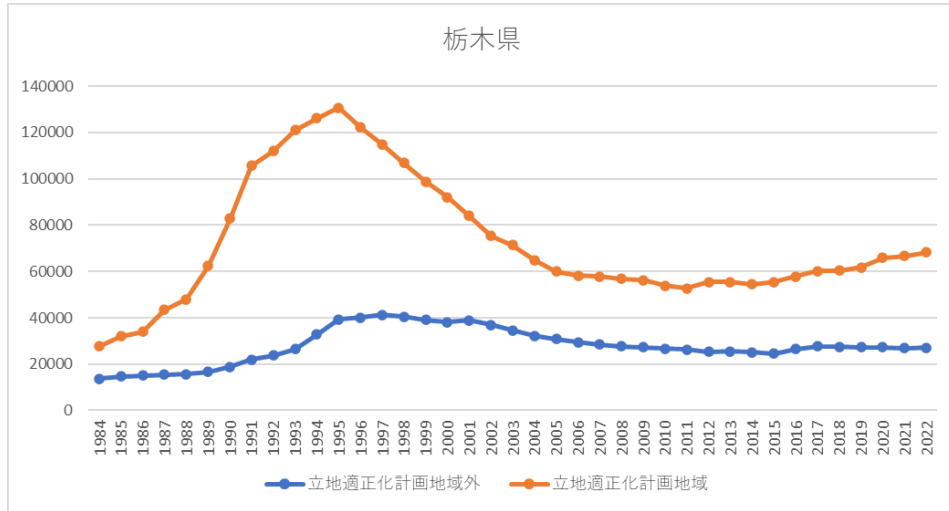
図12 立地適正化区域の用途地域

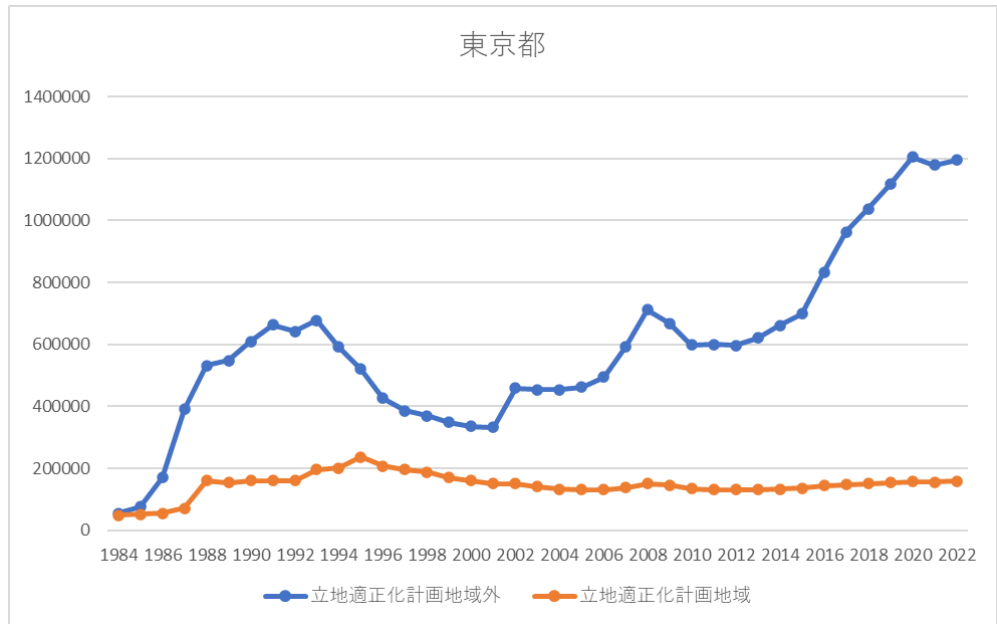
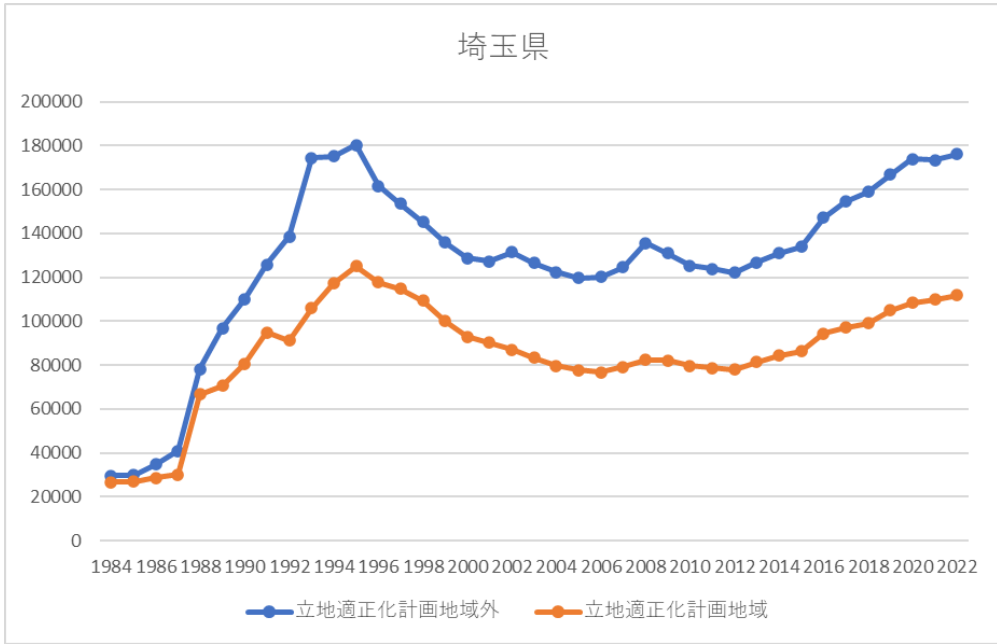
都道府県別の立地適正化計画区域と地価の変化

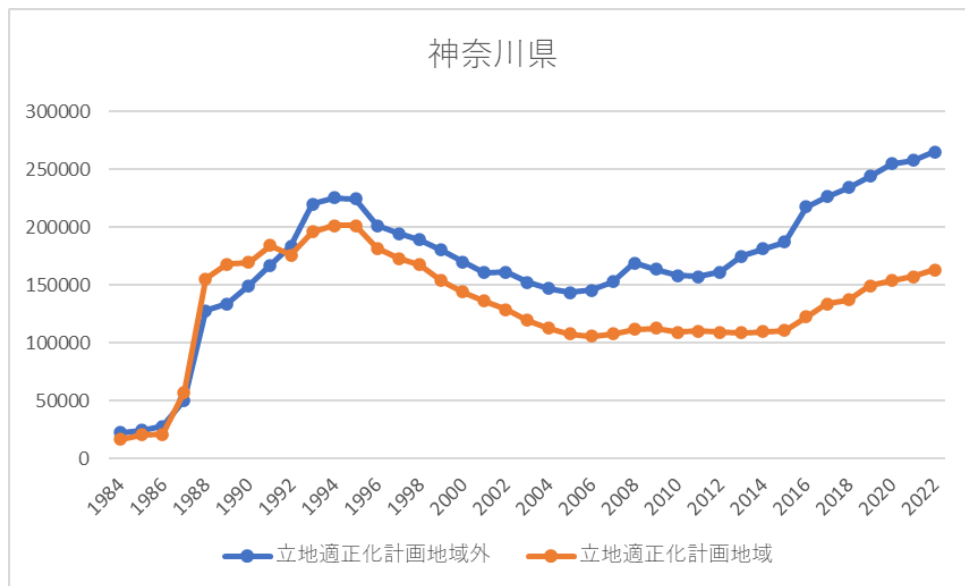
東京都の立地適正化計画区域を公表している市は、八王子市、福生市、狛江市である。東京都内では比較的人口が少ない市で指定されている。一方、例えば埼玉県であれば、川越市や熊谷市、栃木県であれば宇都宮市、足利市、栃木市といったように、その県内で人口が比較的多い市で指定されて県もある。このように都道府県内でどのような市に立地適正化計画区域が指定されているかは異なる。そこで、首都圏の7都府県別に、立地適正化計画区域とそうでない地域の地価の推移をみてみよう。それらが図13である。オレンジ色が立地適正化計画の指定地域にある地価の平均値、青色がそれ以外の地価の平均値である。茨城県、栃木県、群馬県が立地適正化計画区域の地価が高く、それ以外の地域の地価の平均値が低い一方で、埼玉県、東京都、神奈川県は立地適正化計画区域の地価の方が低い。立地適正化計画制度のめざすコンパクトシティをどこで進めるのかの違いが表れていると考えられる。特に人口の多い3都県においては、比較的人口が少ない地域のコンパクト化を進める必要があり、一方で、人口が少ない3県においては、すでにある程度の人口が集まっている市や駅前といったところを活用して、そこにより機能や人口の集中を進める必要がある。この違いが都県の違いに表れている。

図13 都県別立地適正化計画区域別地価の推移









「差の差」の分析による立地適正化計画区域指定の影響

今回の2020年度のデータでは、立地適正化計画の地域指定が2017年から2020年に行われている。各年の指定された地域の割合は、2020年が28.2%、2019年が25.9%、2018年が27.3%、2017年が18.6%でほぼ均等に分布していた。そこで、本節では指定後と指定前の指定地域とそれ以外の地域の地価の変化率を、「差の差」の手法を用いて比較する。立地適正化計画区域として指定された地域は、今後、人口や都市機能が集積することが見込まれる地域である。そのことが地価に反映されているとすると、同じ都県の指定されていない地域と比較すると、その差が大きくなる傾向にある。

表2では、この「差の差」の値を計算したものを都県別に報告している。右下の網掛け内の値が正の値であるということは、立地適正化計画の指定前と指定後の地価の変化を比較した場合に、立地適正化計画区域に指定された地域の方が、地価がより上昇しているか、地価の下落がより小さいかを意味している。逆に負の値である場合は立適指定区域以外の変化の方が正にも負にも大きい、ということを表している。今回のデータでは茨城県、栃木県、埼玉県、東京都、神奈川県が「差の差」の値が正であり、立地適正化計画区域の地価の上昇率が大きい、あるいは下落率が小さかった。これらの区域には、都市機能や居住を誘導するので、今後もこの傾向は大きくなると予想される。一方、群馬県は指定区域での大きな地価の下落がみられた。図2の群馬県の地価の変化をみると立適区域での2015年から2016年にかけて非常に大きく地価が上昇しているのがわかる。群馬県の立地適正化計画区域の指定年は2020年と2019年のみであったが、群馬県ではその指定年の前に、指定区域の地価が大きく上昇し、指定後の上昇を上回っているため、「差の差」の値が負となった。たまたま再開発が指定年より前にその地域で行われている場合は、このような変化が起こる可能

性があるため、詳しく確認する必要があるだろう。いずれにせよ、立地適正化計画区域では、今後、都市機能と居住の誘導が行われていくため、このエリアでの地価の上昇は十分予想されると考えられるだろう。

表2 首都圏の地価の対数変化率の「差の差」の値

茨城県

	2016-2015	2022-2021	差(%)
	指定前(%)	指定後(%)	
その他の地域	4.7	0.8	-3.9
立適区域	3.0	9.8	6.8
			10.8

栃木県

	2016-2015	2022-2021	差(%)
	指定前(%)	指定後(%)	
その他の地域	7.9	0.4	-7.5
立適区域	4.4	2.5	-1.9
			5.6

群馬県

	2016-2015	2022-2021	差(%)
	指定前(%)	指定後(%)	
その他の地域	0.3	1.8	1.5
立適区域	14.9	0.4	-14.5
			-16.0

埼玉県

	2016-2015	2022-2021	差(%)
	指定前(%)	指定後(%)	
その他の地域	9.4	1.6	-7.8
立適区域	9.0	1.8	-7.2
			0.6

千葉県

	2016-2015	2022-2021	
	指定前(%)	指定後(%)	差(%)
その他の地域	9.1	2.6	-6.5
立適区域	9.6	2.3	-7.3
			-0.7

東京都

	2016-2015	2022-2021	
	指定前(%)	指定後(%)	差(%)
その他の地域	17.6	1.4	-16.2
立適区域	5.8	2.2	-3.5
			12.6

神奈川県

	2016-2015	2022-2021	
	指定前(%)	指定後(%)	差(%)
その他の地域	15.0	2.8	-12.2
立適区域	10.1	3.7	-6.4
			5.7

おわりに

国土交通省は、居住誘導区域として設定されるエリアを、現在の市街化区域全域をそのまま居住誘導区域として設定すべきではない、さらに、原則として新たな開発予定地を居住誘導区域として設定すべきではない、としている。各自治体において、エリアの選定が慎重に行わなければならない。20年以上後に、そのエリアがどのような姿になっているのか明確なビジョンをもっていないと設定をすることが難しい。そのためには正確な将来人口の推定が必要であるが、一方で、その推定値を大きくはずして人口が流入してくるようなしなかけを作らなくてはならず、非常に困難であると考えられる。だからこそ、既存の都市機能を活用していかにそれらを発達させていくのかを考えることが望ましい。

最後の「差の差」の分析でみたように、指定区域の地価の上昇率が、その他のエリアに比べて高い、あるいは下落率が低い、ということが認められる都県が多かった。この値は、この制度導入のインパクトである、と言い切ることは難しいが、今後、指定区域を中心にさまざまな投資が行われていくように、都県内の地域に開発のメリハリが付き、企業

や住民の立地選択の際の重要な情報となっていくと考えられる。都市のコンパクト化でいかに人々を誘導するかが課題であったが、その点に対しての明確なシグナルとなり、各経済主体が行動しやすくなるだろう。今後、立地適正化計画区域がどう発達していくのかを地価だけでなく、人口や産業構造に関するさまざまな指標から確認していくことで、この制度導入のインパクトがどのように起こっていくのかを明らかにしていくことができると考える。

今回の分析で考慮できていなかった、しかし立地適正化計画に関して今後考慮していかなくてはならない観点が2つある。一つは農地の問題である。市街地の周辺の農地の内、生産緑地などは居住誘導区域に含めず、市民農園その他の都市農業振興策等との連携等により、その保全を図ることが望ましい、としている。日本において農業の生産性をさらに高め、自給自足率をあげることは大変重要な課題である。生産要素として広い土地面積を必要とする農業が、都市と立地的にどのような関係であることがのぞましいのかを同時に考えていくことは大変重要である。

今一つは、災害である。2021年に居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外する政令の施行が行われた。災害の起こる可能性が高い地域と居住誘導地域や都市機能誘導地域との重なりが指摘されていたが、そのような重なる地域での再開発等が抑制、あるいはそのようなエリアの既存の住民等への移動を促すといった方向への改正である。災害リスクの情報量が正確で多くなってきたため、特定のエリアの災害リスクを求めることが容易になってきており、より細かな誘導が可能になってきたことが背景にある。これら2つの点を考慮したうえで、立地適正化計画の効果について引き続き着目し、分析していくことが今後の指定区域決定の参考になると考える。

参考文献

尹莊植（2022）、「立地適正化計画策定後における用途地域の見直し実態に関する研究－用途地域と誘導区域の空間的關係を中心に－」、『都市計画論文集』57、pp.1325-1332.